

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilönsuojaimista”

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Esittelijä: **Emmanuelle Butaud-Stubbs**

Euroopan parlamentti päätti 2. huhtikuuta 2014 ja neuvosto 24. huhtikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset henkilönsuojaimista

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 191 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää aiheellisena Euroopan komission ehdotusta korvata henkilönsuojaimista eli ”laitteista tai välineistä, jotka on suunniteltu henkilön käytettäväksi suojaamaan yhdeltä tai useammalta terveyttä tai turvallisuutta uhkaavalta vaaratekijältä” vuonna 1989 annettu direktiivi asetuksella, jotta sen soveltaminen olisi pakollista ja yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa.

1.2 ETSK katsoo, että useimmat ehdotetuista muutoksista ovat myönteisiä. Näitä ovat

- yhdenmukaisuus tuotelainsäädännön yhteisten puitteiden kanssa
- kaikkien niiden yksityisten ja julkisten toimijoiden vastuualojen selkiyttäminen, jotka omalta osaltaan varmistavat, että henkilönsuojaimet ovat ehdotetun asetuksen ja sen liitteisiin sisältyvien vaatimusten mukaisia
- kahden uuden henkilönsuojainluokan käyttöönotto: mittatilaustyönä valmistettavat henkilönsuojaimet ja yksilöllisesti säädettävät henkilönsuojaimet
- vaatimustenmukaisuustodistusten uusi viiden vuoden voimassaoloaika.

1.3 ETSK epäilee kuitenkin joidenkin ehdotettujen muutosten tarkoituksenmukaisuutta. Näitä ovat

- soveltamisalan laajentaminen henkilönsuojaimiin, jotka suojaavat kuumuudelta, kosteudelta ja vedeltä
- ilmoitettavia tietoja koskevien kielijärjestelyjen moninaisuus.

1.4 Lisäksi ETSK katsoo, että henkilönsuojainten käytön tulisi olla osa yleistä työpaikkojen riskien ehkäisemispolitiikkaa, joka käsittää muun muassa seuraavat osa-alueet:

- vaaratekijöiden täsmällinen määrittely
- työpisteiden mukauttaminen vaaroille altistumisen vähentämiseksi
- työn organisoinnin muuttaminen
- työntekijöille annettava riskien ehkäisemistä, ergonomiaa ja henkilönsuojainten käyttöä koskeva koulutus.

1.5 Kaikki nämä tavoitteet sisältyvät keskeisenä osana 6. kesäkuuta 2014 hyväksyttyyn uuteen eurooppalaiseen työterveys- ja työturvallisuusstrategiaan vuosiksi 2014–2020, ja olisi toivottavaa, että asetusehdotuksessa COM(2014) 186 final viitattaisiin siihen. On syytä muistaa, että 3 miljoonaa työntekijää joutui vuonna 2013 vakavan onnettomuuden uhriksi työpaikallaan.

1.6 Lisäksi on valitettavaa, ettei eurooppalaisten henkilönsuojainmarkkinoiden taloudellista merkitystä ole otettu huomioon. Markkinoiden koon arvioidaan olleen vuonna 2010 noin 10 miljardia euroa ja kasvavan jatkuvasti teknologisen innovoinnin ajamana (uudet kuidut, älykkäät tekstiilit, nanomateriaalit jne.), ja niillä vastataan suojelun tarpeen lisäksi myös yhteiskunnallisiin mukavuuden, hyvinvoinnin, keveyden ja estetiikan tarpeisiin.

1.7 ETSK pitää valitettavana myös sitä, ettei henkilönsuojainten kunnossapito-, valvonta- ja huoltomenettelyihin, useamman henkilön käytössä oleviin henkilönsuojaimiin eikä käytettyihin henkilönsuojaimiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

2. Ehdotetun asetuksen sisältö

2.1 Vuoden 1989 direktiivin ansiot ja rajat

2.1.1 EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan perustuvalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi on tarkoitus korjata henkilönsuojainten sisämarkkinoiden toiminnassa havaitut puutteet.

2.1.2 Direktiivi 89/686/ETY henkilönsuojaimista annettiin 21. joulukuuta 1989, ja sitä alettiin soveltaa täysimääräisesti 1. heinäkuuta 1995.

2.1.3 Direktiivin mukaan henkilönsuojaimet ovat "laitteita tai välineitä, jotka on suunniteltu henkilön käytettäväksi suojaamaan yhdeltä tai useammalta terveyttä tai turvallisuutta uhkaavalta vaaratekijältä".

2.1.4 Direktiivissä vahvistetaan perusvaatimukset, joiden mukaisia henkilönsuojainten on oltava, jotta ne voidaan saattaa EU:n markkinoille ja jotta ne voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla. Henkilönsuojaimet on suunniteltava ja valmistettava direktiivin säännösten mukaisesti. Valmistajien on kiinnitettävä niihin CE-merkintä ja annettava käyttäjille ohjeet henkilönsuojainten varastointia, käyttöä, puhdistusta, kunnossapitoa, huoltoa ja desinfiointia varten.

2.1.5 Direktiivin täytäntöönpanossa on ilmennyt muutamia ongelmia vuodesta 1995:

- Tulkintaerot kansallisissa säännöksissä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ovat johtaneet sisämarkkinoiden pilkkoutumiseen.
- Valmistajat ja ilmoitetut laitokset ovat ymmärtäneet osan säännöksistä virheellisesti.
- Tiettyt henkilönsuojainluokat on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle ilman kunnollisia perusteita (samaa suojainta on pidetty soveltamisalaan kuuluvana henkilönsuojaimena kun se on ollut ammattilaiskäytössä – esimerkiksi astianpesukäsineet ravintolassa – ja soveltamisalaan kuulumattomana kun se on ollut yksityiskäytössä).

2.1.6 Lisäksi Euroopan komission tavoitteena on yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja saattaa vuoden 1989 direktiivi yhdenmukaiseksi uuden lainsäädäntökehityksen kanssa, jossa vahvistetaan yhteiset puitteet tuotteita koskevalle EU:n yhdenmukaistamislainsäädännölle.

2.2 Ehdotetun asetuksen sisältö

2.2.1 Soveltamisalan tarkistaminen

2.2.1.1 Soveltamisalaan kuuluvat vastedes yksityiseen käyttöön tarkoitetut henkilönsuojaimet, jotka suojaavat kuumuudelta, kosteudelta ja vedeltä (astianpesukäsineet, uunikintaat, kumisaappaat jne.), kun sen sijaan asetusta ei enää sovelleta kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen käyttäjien suojakypäriin, joihin sovelletaan asiaankuuluvaa Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) sääntöä.

2.2.2 Yhdenmukaistaminen tuotteita koskevalle unionin yhdenmukaistamislainsäädännölle tyypillisten säännösten kanssa

2.2.2.1 Kaikkien asianomaisten talouden toimijoiden – valmistajat, valtuutetut edustajat, tuojat ja jakelijat – velvollisuudet määritellään tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön säännösten mukaisesti. Vuonna 2008 annettu uusi lainsäädäntökehys on horisontaalinen sisämarkkinaväline, jonka tarkoituksena on tehostaa tuoteturvallisuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä (asetus (EY) N:o 765/2008 akkreditoinnista ja markkinavalvonnasta ja päätös N:o 768/2008/EY tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista).

2.2.3 Vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen uusi jaottelu riskiluokittain

2.2.3.1 Henkilönsuojaimet jaetaan kolmeen vaaraluokkaan, joista jokaisella on oma sertifiointimenettelynsä

Vaaraluokat	Sertifiointimenettelyt	Esimerkkejä
Luokka I Vähäiset vaarat , jotka liittyvät mekaanisiin pinnallisiin vaurioihin, kosketukseen veden tai kuumien pintojen kanssa (alle 50 °C), auringonvalolle altistumiseen ja muihin kuin äärimmäisiin ilmasto-oloihin	Itsesertifiointi Sisäinen tuotannonvalvonta (moduuli A – liite IV)	astianpesukäsineet, uunikintaat, aurinkolasit
Luokka II Muilta kuin vähäisiltä vaaroilta (I) ja hyvin vakavilta vaaroilta (III) suojaavat henkilönsuojaimet Mittatilaustyönä valmistettavat henkilönsuojaimet, lukuun ottamatta vähäisiltä vaaroilta suojaavia henkilönsuojaimia	EU-tyyppitarkastus (moduuli B – liite V) Sisäiseen tuotannonvalvontaan perustuva tyypinmukaisuus (moduuli C – liite VI)	suojakypärät, varoitusliivit
Luokka III Hyvin vakavat vaarat: haitalliset aineet, voimakkaat kemikaalit, ionisoiva säteily, korkeat lämpötilat (yli 100 °C), matalat lämpötilat (alle - 50 °C), putoaminen korkealta, sähköiskut, jännite-työ, hukkuminen, moottorisahojen viillot, korkeapaineleikkaus, luotien aiheuttamat vauriot ja veitsenpistot, haitallinen melu jne.	EU-tyyppitarkastus (moduuli B – liite V) + täydentävä menettely, jossa osallisena ilmoitettu laitos: — tuotekohtaiseen tarkastukseen perustuva tyypinmukaisuus (moduuli F – liite VII) tai — tuotantoprosessin laadunvarmistukseen perustuva tyypinmukaisuus (moduuli D – liite VIII) — Sertifioidun laitoksen numero	hengityksensuojaimet, korkealta putoamisen estävät henkilönsuojaimet

2.2.3.2 Luokkaan III on lisätty uusia vaaroja: niitä ovat esimerkiksi veitsenpistot ja haitallinen melu.

2.2.3.3 Ehdotetun asetuksen 3 artiklan mukaisten yksilöllisesti säädettävien henkilönsuojainten kohtelu ei ole täysin selvää: mihin vaaraluokkaan ne kuuluvat ja mitä sertifiointimenettelyä niihin sen mukaisesti sovelletaan?

2.2.4 Vaatimustenmukaisuustodistuksen voimassaoloajan rajaaminen viiteen vuoteen

2.2.4.1 Tämä merkittävä muutos perustuu eräiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten pyyntöön, sillä ne olivat havainneet markkinoillaan henkilönsuojaimia, joilla oli edelleen voimassa olevat todistukset, vaikka säännöt olivat muuttuneet perinpohjaisesti (muun muassa pelastusliivien tapauksessa).

2.2.5 Olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten täsmentäminen

2.2.5.1 Asetuksessa on poistettu seuraavat esitetyt kolmeen vaararyhmään liittyvät vaatimukset, jotka ovat osoittautuneet hankalasti noudatettaviksi tai epätietoisuutta aiheuttaviksi:

— suojaaminen mekaaniselta tärinältä (kohta 3.1.3)

— suojaaminen melun haitallisilta vaikutuksilta (kohta 3.5)

— suojaaminen ionisoivalta säteilyltä (kohta 3.9.1).

2.2.6 Ilmoitettujen laitosten valvonnan tehostaminen

2.2.6.1 Jäsenvaltioilla on laajemmat ilmoitettujen laitosten valvontavaltuudet. Jäsenvaltiot voivat vastustaa laitoksen ilmoittamista, jos se ei ole ollut toiminnassa vuosiin, jos sillä ei oletettavasti ole henkilöresursseja eikä teknisiä resursseja todistusten myöntämiseen tai jos se on myöntänyt aiemmin vaatimustenmukaisuustodistuksia henkilönsuojaimille, jotka eivät täytä vaatimuksia.

2.2.7 Siirtymäaika voimaantulon jälkeen

2.2.7.1 Asetuksen voimaantulon jälkeen on varattu kahden vuoden siirtymäaika, jotta valmistajilla, ilmoitetuilla laitoksilla ja jäsenvaltioilla olisi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin.

3. Yleistä

3.1 Onko soveltamisalan laajentaminen yksityiseen käyttöön tarkoitettuihin, pieniltä vaaroilta kuten vedeltä tai kosteudelta suojaaviin henkilönsuojaimiin toimiva ratkaisu? Miten asiasta tiedotetaan kuluttajille? CE-merkintävaatimukset (luettavuus, muoto jne.), joita sovelletaan kaikkiin myynissä, vuokrattavana tai lainattavana oleviin yksityiskäyttöön tarkoitettuihin henkilönsuojaimiin, olisi ehkä syytä täsmentää samaan tapaan kuin esimerkiksi tekstiilien ainesosien ja huolto-ohjeiden merkintävaatimukset on täsmennetty. Johtavatko uudet velvoitteet myyntihintojen nousuun?

3.2 On valitettavaa, ettei tekstissä viitata teknologian kehitykseen, joka kuitenkin on erityisen keskeinen osatekijä: kehitystä tapahtuu muun muassa kuitujen ja tekstiilien alalla (teflon, lateksi, neopreeni, nitrili jne.), pinnoitus- ja suodatus tekniikoissa, anturien käytössä ja mikroelektronisissa sensoreissa, jotka pystyvät välittämään tietoa tai energiaa (nk. älykkäät tekstiilit) vaaroilta suojaamisen tehostamiseksi.

3.3 Myöskään eurooppalaisten henkilönsuojainmarkkinoiden (tekstiilit, vaatetus, jalkineet, lisävarustevalmistajat) potentiaalia ei mainita lainkaan, vaikka Euroopan komissio on maininnut ne vuonna 2007 yhtenä teollisuuden johtavana markkina-alana.

3.4 Asetusehdotuksessa ei käsitellä riittävästi inhimillisiä näkökohtia: henkilönsuojainten optimaalinen käyttö edellyttää, että työntekijöille järjestetään tiedotus- ja koulutustilaisuuksia, joissa esitellään vaaratekijöitä ja henkilönsuojainten käyttötilanteita ja annetaan opastusta ja tarpeellisia neuvoja. Lisäksi tarvitaan henkilönsuojainten koe- ja testijaksoja, joiden aikana varmistetaan niiden soveltuvuus käyttäjien ruumiinrakenteeseen ja työpisteisiin (liitteessä II olevaa 1.3 kohtaa tulee täydentää muun muassa kansallisella tasolla saatujen kokemusten perusteella).

3.5 Kaikki nämä seikat kuuluvat toki turvallisuutta ja terveyttä käsittelevään 12. kesäkuuta 1989 annettuun direktiiviehdotukseen (89/391/ETY), jonka tavoitteena on työturvallisuuden ja -terveyden edistäminen ja jossa kuvataan työnantajien velvoitteet ja työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet.

3.6 Henkilönsuojainten alalla sovellettava politiikka on osa yrityksen tai toimialan soveltamaa yleistä riskeille altistumisen vähentämiseen tähtäävää politiikkaa. Sen lähtökohtia ovat vaaratekijöiden täsmällinen määrittely ja niiden vähentämiseksi tai poistamiseksi toteutettavien toimenpiteiden kartoittaminen: voidaan esimerkiksi tutkia mahdollisuutta käyttää soveltuvaa ilmanottolaitetta ennen hengityksensuojaimiin turvautumista. Kollektiivisen riskien ehkäisy ratkaisun tulee aina olla ensisijainen vaihtoehto henkilökohtaisten suojainten sijaan.

3.7 Vaarojen arviointityö tehdään yrityksen sisäisten kumppaneiden eli henkilöstöorganisaatioiden, henkilöstön edustajien, työsuojelulautakuntien ym. tai ulkoisten kumppaneiden eli työterveyshuollon, suunnittelutoimiston, julkisen työolojen kehittämisviraston tms. kanssa.

3.8 Erityistä huomiota tulee kiinnittää henkilönsuojainten kunnossapito-, valvonta- ja huoltomenettelyihin, jotta suojaimet suojaisivat parhaalla mahdollisella tavalla niiltä vaaroilta, joita varten ne on suunniteltu. Kunnossapito käsittää muun muassa tarkastamisen, puhdistuksen, korjaamisen ja soveltuvan säilytystavan.

3.9 Asetusehdotuksessa käsitellään vain osittain tilanteita, joissa altistutaan moninkertaisille vaaroille.

3.10 Asetusehdotuksessa ei käsitellä henkilönsuojaimia, jotka ovat useamman henkilön käytössä (esim. suojakypärät työmaalla). Näitä tapauksia varten olisi määriteltävä hygieniasäännöt.

3.11 Asetusehdotuksessa ei myöskään käsitellä kysymystä henkilönsuojainten käytön soveltuvuusrajoituksista: kaikki työntekijät eivät terveyssyistä pysty käyttämään henkilönsuojaimia. Miten työnantaja, jota sitoo yleinen turvallisuusvelvoite, ratkaisee tilanteen näissä harvinaisissa mutta reaalisisä tapauksissa: siirretäänkö työntekijä toiseen työhön, mukautetaan työympäristö tms.?

3.12 Asetusehdotuksessa ei mainita käytettyjä henkilönsuojaimia, vaikka eräiden kansallisten lähteiden mukaan tällaiset luokan I vaaroihin liittyvät markkinat ovat kasvussa etenkin siksi, että talouskriisin vaikutukset tuntuvat monilla henkilönsuojaimia eniten käytävillä toimialoilla (rakennusala, julkiset urakat, liikenne jne.).

4. Erityistä

4.1 Ehdotetun asetuksen teksti, johdanto-osan 24 kappale: Henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuustodistuksen viiden vuoden voimassaoloaika varmistaa sen, että tarkastus voidaan tehdä uusimman käytössä olevan tieteellisen tiedon pohjalta, mikä on täysin 12. kesäkuuta 1989 annetussa puitedirektiivissä 89/391/ETY tarkoitettujen ehkäiseviä toimenpiteitä ja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamista koskevien tavoitteiden mukaista. Mikäli vaatimukset eivät ole muuttuneet merkittävästi, sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä.

4.2 Asetuksen 3 artiklaan olisi aiheellista lisätä useita määritelmiä: ”käytetyt henkilönsuojaimet”, 11 ja 13 artiklassa mainitut ”valvontaviranomaiset” ja ”ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset”, jotka vastaavat kansallisella tasolla ilmoituksen tekemisestä niistä laitoksista, joilla on valtuudet valvoa henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuutta.

4.3 Asetuksen 8 artiklan 3 kohta: Teknisten asiakirjojen säilyttämisaikaksi asetettu 10 vuotta voi vaikuttaa liialliselta, etenkin kun vaatimustenmukaisuustodistus on voimassa vain viisi vuotta. Eivätkö molemmat rajakohdat voisi olla viisi vuotta?

4.4 Asetuksen 8 artiklan 3, 7 ja 10 kohta, 9 artiklan 2 kohdan a alakohta, 10 artiklan 3, 4 ja 7 kohta, 11 artiklan 2 kohta, 13 artikla, 15 artiklan 1 kohta, 15 artikla (15 artiklan 2 ja 3 kohta) ja liitteessä II oleva 2.12 kohta: Mainituissa kohdissa säädetään erilaisista kielijärjestelyistä henkilönsuojaimiin ja niihin sovellettavien menettelyjen noudattamiseen liittyviä eri asiakirjoja varten:

- Käytössä on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä peräisin oleva ilmaisu ”loppukäyttäjien helposti ymmärtämä kieli”, joka voi kuitenkin vaikuttaa melko subjektiiviselta.
- Liitteessä II olevassa 2.12 kohdassa mainitaan myös kielikysymys: tunnistemerkkien ”on oltava kirjoitettu sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa laitetta tullaan käyttämään”.
- Asetuksen 15 artiklassa (15 artiklan 2 ja 3 kohdassa) käytetään puolestaan oikeudellisesti täsmällisempää ilmaisua ”sen jäsenvaltion vaatimat kielet, jonka markkinoilla henkilönsuojaimia asetetaan saataville”.

ETSK ymmärtää perusteet, joiden vuoksi on päädytty kolmeen erilliseen kielijärjestelyyn, mutta suosittaa, että asian yksinkertaistamiseksi käytetään yksinomaan viimeksi mainittua ilmaisua.

4.5 Asetuksen 15 artiklan 3 kohta: Ilmaisua ”jatkuvasti ajan tasalla” voidaan tulkita eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Miksei aseteta säännöllistä määräaika, esimerkiksi joka vuosi?

4.6 Asetuksen 42 artikla: Voimaantulon jälkeen varattu kahden vuoden jakso on lyhyt ennen kaikkea jäsenvaltioille, joiden hallinnolliset rakenteet ovat vaatimattomat, kun otetaan huomioon tarvittavien muutosten lukumäärä (kaikkien ilmoitettujen laitosten ilmoittaminen uudestaan 28 jäsenvaltion laajuisesti, vaatimustenmukaisuustodistusten voimassaoloajan muuttaminen). Se on kuitenkin tarpeellinen ehkäiseviä toimenpiteitä ja työolojen parantamista koskevien tavoitteiden kannalta etenkin työtapaturmien vähentämiseksi.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*