

Ekonomiutskottet

Initiativ till lagstiftning om begränsning av användningen av pyrotekniska artiklar i kategorierna F2 och F3

INLEDNING

Remiss

Initiativ till lagstiftning om begränsning av användningen av pyrotekniska artiklar i kategorierna F2 och F3 (MI 11/2019 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- företrädare för initiativtagarna Hannele Luukkainen
- företrädare för initiativtagarna Pirjo Onza
- företrädare för initiativtagarna Mika Tolvanen
- regeringsråd Mikko Holm, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Jonas Sjelvgren, Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Delegationen för sällskaps- och hobbydjurens välbefinnande
- Suomen Ilotulitus Oy
- Finanssiala ry
- Finsk Handel rf
- Samfundet för pyro-och fyrverkerikonstens befrämjande rf
- Finlands djurrättsjurister rf
- professor Janne Salminen.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet föreslås det att lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, kemikaliesäkerhetslagen) och de förordningar som har samband med den ändras så att konsumentbruk av de fyrverkeripjäser i kategorierna F2 och F3 som avses i EU:s pyroteknikdirektiv (2013/29/EU) förbjuds. Syftet är att avsevärt minska de olägenheter som fyrverkeripjäser orsakar, i synnerhet de ögonskador och andra skador och bränder som de ger upphov till, att förbättra säkerheten vid firande av nyår och venetiansk afton, att lindra djurs stress vid fyrverkerier och att dämpa belastningen på miljön.

Betänkande EkUB 19/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Medborgarinitiativet innehåller ett förslag till lag om ändring av lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, nedan kemikaliesäkerhetslagen). Utöver ändringen av kemikaliesäkerhetslagen föreslås det i initiativet att statsrådets förordning om övervakning av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor (819/2015) och statsrådets förordning om säkerhetskraven vid tillverkning, hantering och upplagring av explosiva varor (1101/2015) ändras.

Det föreslås att lagstiftningen ändras så att det införs ett förbud mot konsumentbruk av de fyrverkeripjäser i kategorierna F2 och F3 som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (nedan pyroteknikdirektivet). Förbudet mot konsumentbruk ska inte gälla de minsta pyrotekniska artiklarna, såsom tomtebloss, små smällare eller gnistfontäner.

Enligt initiativet ska egentliga fyrverkeripjäser endast få användas av professionella. Syftet med förslaget är enligt initiativet att skydda människors och djurs hälsa, säkerhet och livsmiljö samt naturen i allmänhet för de olägenheter som fyrverkeripjäser orsakar.

Pyroteknikdirektivet och den anknytande nationella lagstiftningen

I direktivet fastställs regler som syftar till att skapa förutsättningar för fri rörlighet för pyrotekniska artiklar på den inre marknaden, samtidigt som en hög skyddsnivå för människors hälsa, en hög allmän säkerhetsnivå, konsumentskydd och konsumentssäkerhet säkerställs och miljöskyddsaspekter beaktas. I direktivet fastställs de väsentliga säkerhetskrav som pyrotekniska artiklar ska uppfylla för att få tillhandahållas på marknaden. Syftet med direktivet är därför att säkerställa att medlemsstaterna har en gemensam rättslig ram så att produkterna är säkra och kan röra sig på EU:s inre marknad i enlighet med principerna om fri rörlighet.

I artikel 6 i direktivet föreskrivs om kategoriseringen av pyrotekniska artiklar. Fyrverkerier delas in i kategorierna F1-F4, pyrotekniska sceneffekter i kategorierna T1 och T2 samt övriga pyrotekniska artiklar i kategorierna P1 och P2. Kategori F2 omfattar fyrverkeripjäser med låg skadepotential och låg ljudnivå avsedda för användning utomhus inom avgränsade områden. Kategori F3 omfattar å sin sida fyrverkerier med medelhög skadepotential avsedda för användning utomhus inom stora öppna områden och vars ljudnivå inte är skadlig för människors hälsa.

I artikel 7 i pyroteknikdirektivet föreskrivs om åldersgränser för pyrotekniska artiklar. Enligt bestämmelsen får produkter i kategori F2 inte tillhandahållas på marknaden till personer under 16 år. Åldersgränsen för kategori F3 är enligt direktivet 18 år. Direktivet ger medlemsstaterna prövningsrätt i fråga om åldersgränsen. Medlemsstaterna kan höja de åldersgränser som fastställs i direktivet om det är motiverat med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet eller människors hälsa och säkerhet. Enligt ett sakkunnigttrande är Finland det enda EU-land där alla fyrverkeripjäser är förbjudna för personer under 18 år.

Betänkande EkUB 19/2022 rd

Trots att fri rörlighet för pyrotekniska artiklar är en av de grundläggande utgångspunkterna i pyroteknikdirektivet, tillåter artikel 4.2 i direktivet att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att förbjuda eller begränsa innehavet, användningen och/eller försäljningen till allmänheten av fyrverkerier i kategorierna F2 och F3, pyrotekniska sceneffekter och andra pyrotekniska artiklar. Nationella begränsningar och förbud kan genomföras av skäl som hänför sig till allmän ordning eller säkerhet, människors hälsa och säkerhet eller miljöskydd.

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för den nationella säkerhetsregleringen i fråga om fyrverkeripjäser. Direktivet har genomförts nationellt genom kemikaliesäkerhetslagen, statsrådets förordning om övervakning av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor, lagen om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven (180/2015) och statsrådets förordning som utfärdats med stöd av den (719/2015), lagen om anmälda organ för vissa produktgrupper (278/2016) samt lagen om marknadskontrollen av vissa produkter (1137/2016).

Aspekter kring säkerhet och näringsverksamhet

Enligt 92 § i den gällande kemikaliesäkerhetslagen kan räddningsmyndigheten utfärda sådana allmänna föreskrifter om användningen av fyrverkeripjäser vilka föranleds av lokala förhållanden och gäller ett räddningsområde eller en del av det. Bestämmelsen ger också räddningsmyndigheten befogenheter att förbjuda fyrverkeripjäser på sådana ställen där användningen av fyrverkeripjäser kan anses medföra särskild fara. Rent konkret är sådana områden kärncentrum och torg samt områden där många människor samlas. Denna möjlighet har utnyttjats i städer. Enligt erhållen utredning har resultaten i fråga om säkerheten varit positiva.

Förslaget i medborgarinitiativet har betydande konsekvenser för en av de centrala principerna i EU:s grundfördrag, det vill säga den fria rörligheten för varor. En arrangör av fyrverkerier som avses i 94 § i kemikaliesäkerhetslagen ska enligt förslaget få ordna fyrverkerier och använda ovannämnda pyrotekniska artiklar som hör till kategorierna F2 och F3.

Enligt utredning till utskottet saluför sex företag fyrverkeripjäser till konsumenter i Finland. Produkterna kommer både från EU och från Kina. Försäljningen sker på cirka tusen försäljningsställen för fyrverkeripjäser runt om i Finland eller i form av distansförsäljning. Distributionskanalens struktur varierar beroende på aktör och butiksinnehavare. Största delen av försäljningsställena bemannas av säsongarbetare, ofta av medlemmar i små idrottsföreningar. Men fyrverkeripjäser säljs också i stora centralaffärer. Varje säsong sysselsätter försäljningen och distributionen cirka 1 600 personer och cirka 160 idrottsföreningar. Värdet av försäljningen av fyrverkeripjäser till konsumenter uppgår för närvarande till cirka 21 miljoner euro per år. Räddningsmyndigheterna övervakar försäljningsställena och lagringen. Säkerhets- och kemikalieverket Tukes har hand om marknadstillsynen under säsongerna.

Som alternativ till fyrverkerier tillåtna för konsumenter föreslås i medborgarinitiativet offentliga fyrverkerier som ordnas av professionella. I initiativet föreslås det att detta ska kunna kompensera för förluster i företagsverksamheten inom branschen genom att det startas ny företagsverksamhet som baserar sig på att ordna fyrverkerier.

Betänkande EkUB 19/2022 rd

Enligt ett sakkunnigyttrande till utskottet används F4-produkter, inte F2-/F3-produkter, vid fyrverkerier. F4-verksamheten finansieras i praktiken med F2-/F3-verksamhet, som står för 90 procent av branschens omsättning. Kärnan i fyrverkeribranschens företagsverksamhet är således konsumentförsäljningen vid årsskiftet. Vid sidan av försäljningen kan företagen i branschen också ordna fyrverkerier. Enligt en bedömning som lagts fram för utskottet skulle ett förbud mot försäljning av F2- och F3-fyrverkeripjäser till konsumenter med stor sannolikhet omöjliggöra verksamhet i fyrverkeribranschen.

Branschorganisationen konstaterar i sitt yttrande att branschens ståndpunkt är att buller, störningar och skador kan minskas genom systematiskt arbete och att en laglig, ansvarsfull och livskraftig bransch samt ett intensivt myndighetssamarbete är de bästa sätten att främja fyrverkeripjäsernas säkerhet och miljövänlighet.

Utskottets slutsatser

Ekonomiutskottet noterar att bestämmelserna om fyrverkerier har skärpts under de senaste 20 åren bland annat genom att tiderna för försäljning och avfyran av fyrverkeripjäser förkortats, fyrverkeripjäser som konstaterats vara skadliga gallrats ut från marknaden, åldersgränsen för användarna höjts och en skyldighet att använda skyddsglasögon införts. Det är dock klart att användningen av fyrverkeripjäser årligen orsakar olägenheter för både användarna och utomstående.

Utskottet anser att det aktuella medborgarinitiativet är ett mycket viktigt initiativ till debatt om att förbättra fyrverkeripjäsernas säkerhet. Utskottet ställer sig bakom målet att minska de negativa effekterna för människor, djur och miljö. Utskottet anser att förslaget i medborgarinitiativet bör behandlas vid arbets- och näringsministeriet som en del av en bredare, övergripande översyn av bestämmelserna om fyrverkeripjäsernas säkerhet.

Pyroteknikdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att genom nationella åtgärder begränsa användning eller försäljning av vissa kategorier av pyrotekniska artiklar till allmänheten bland annat av skäl som rör allmän ordning och säkerhet, hälsa och säkerhet eller miljöskydd. Enligt ett sakkunnigyttrande är det inte möjligt att enbart utifrån utredningen i medborgarinitiativet eller ens genom utfrågningar i samband med riksdagsbehandlingen av initiativet entydigt klarlägga grunden för de skäl som direktivet förutsätter och dokumentera alla de dimensioner som hänförs till dem så att tillämpningen av undantaget skulle bli tillräckligt heltäckande och tillförlitligt definierad också med tanke på de EU-rättsliga kraven. Eftersom det är fråga om motiveringen till ett undantag från huvudregeln om fri rörlighet för varor, ställs det ett särskilt krav på att motiveringen ska vara tillförlitlig och heltäckande. Detta talar för att ministeriet ska ha ansvar för lagberedningen.

Ekonomiutskottet konstaterar att konsekvensbedömningen av totalförbudet i medborgarinitiativet är relativt snäv och att initiativet inte har kunnat bedöma exempelvis förslagets eventuella negativa konsekvenser för den allmänna säkerheten. Det finns skäl att göra en konsekvensbedömning åtminstone med tanke på att det förbud som föreslås i medborgarinitiativet kan kringgås genom att fyrverkeripjäser importeras från grannländerna eller genom att fyrverkeripjäser allt mer beställs från nätbutiker utomlands där det är tillåtet att sälja fyrverkeripjäser till konsumenter. Det

Betänkande EkUB 19/2022 rd

totalförbud som föreslås i medborgarinitiativet skulle kunna komma att öka dels mängden olagliga fyrverkeripjäser i konsumentbruk i Finland, dels den olagliga användningen och innehavet.

Utskottet anser det vara viktigt att olika alternativ utreds och övervägs ingående i den samlade prövningen av hur fyrverkeripjäsernas säkerhet kan förbättras. Utöver totalförbud och partiellt förbud bör man också granska möjligheterna att lösa de problem som lyfts fram i medborgarinitiativet genom nya begränsningar i fråga om fyrverkerier. Vid prövningen av olika alternativ och utarbetandet av heltäckande konsekvensbedömningar av dem är det också nödvändigt att höra olika förvaltningsområden och intressentgrupper för att få en helhetsbild av situationen.

I medborgarinitiativet föreslås det att en lag och två statsrådsförordningar ändras. Riksdagen har emellertid inte behörighet att utfärda förordningar och således inte heller behörighet att ändra statsrådets förordningar i enlighet med det som föreslås i medborgarinitiativet. Också på denna grund ser utskottet det som lämpligt att arbets- och näringsministeriet bereder avvägningen av olika alternativ och behövliga ändringar i lagstiftningen.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster ska medlemsstaterna till kommissionen överlämna bland annat alla lagstiftningsförslag som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt samt en motivering till behovet av sådana bestämmelser. Det förfarande som föreskrivs i direktivet innebär att innan ett totalförbud mot konsumentprodukter som föreslås i medborgarinitiativet godkänns ska kommissionen och de övriga medlemsstaterna underrättas om lagstiftningsprojektet så att de vid behov kan komma med synpunkter på förslaget. Synpunkterna ska i möjligaste mån beaktas vid utarbetandet av den slutliga rättsakten. Det här förfarandet är ett främmande element i riksdagens lagstiftningsprocess och lämpar sig bäst för ministeriets lagberedning.

Enligt utredning till utskottet ska Europeiska kommissionen inleda en utredning om en översyn av pyroteknikdirektivet antingen i slutet av året eller i början av nästa år, eftersom det har förekommit oro i medlemsländerna över fyrverkeripjäserns förenlighet med kraven. Eventuella ändringar i pyroteknikdirektivet förutsätter granskning av den nationella lagstiftningen och eventuellt också behov av att ändra den gällande lagstiftningen. Nu är det ännu inte känt till vilka delar kommissionen kommer att föreslå ändringar i direktivet. Utskottet anser det vara ändamålsenligt att alternativen för att förbättra fyrverkeripjäserns säkerhet prövas innan direktivändringarna ska genomföras, så att bestämmelserna kan utfärdas samtidigt om det behövs.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förkastar förslaget i medborgarinitiativ MI 11/2019 rd.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Betänkande EkUB 19/2022 rd

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att arbets- och näringsministeriet heltäckande utreder olika alternativ för att förbättra fyrverkeripjäders säkerhet och minska olägenheterna orsakade av fyrverkerier samt vidtar behövliga åtgärder med anledning av utredningarna och lämnar ekonomiutskottet en utredning om resultaten av granskningen.*

Helsingfors 4.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.