

U 50/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av kvicksilverförordningen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juli 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 om kvicksilver samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 21 september 2023

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen

Konsultativ tjänsteman Tuulia Toikka

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV KVICKSILVERFÖRORDNINGEN**1 Bakgrund**

Den 14 juli 2023 antog Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 om kvicksilver vad gäller tandamalgam och andra produkter med kvicksilver tillsatt som omfattas av tillverknings-, import- och exportrestriktioner (COM(2023) 395 final).

Förordning (EU) 2017/852, nedan *kvicksilverförordningen*, är det viktigaste unionslagstiftningsinstrumentet för kvicksilver och kvicksilverföreningar som behandlar hela livscykeln för detta ämne, från primär kvicksilverbrytning till slutligt bortskaffande av kvicksilverhaltigt avfall. Kvicksilverförordningen införlivar Minamatakonventionen om kvicksilver, som ratificerades av unionen i maj 2017 och som alla EU-medlemsstater har ratificerat. Genom kvicksilverförordningen införs förbud mot tillverkning, import och export av produkter med tillsatt kvicksilver. Kvicksilverförordningen kompletterar de bestämmelser som fastställs i andra unionsinstrument om begränsningar av utsläppande på marknaden och import av produkter med tillsatt kvicksilver.

Kvicksilver är ett mycket giftigt ämne som utgör en stor risk för miljön och människors hälsa. Förslaget bidrar till att målen uppnås i den europeiska gröna given¹, EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet² och handlingsplanen för nollförorening³ som antagits inom ramen för denna. Syftet med förslaget är framför allt att fullgöra unionens åtagande att föregå med gott exempel och att i enlighet med flaggskepp 8 i handlingsplanen för nollförorening säkerställa att farliga kemikalier som är förbjudna i Europeiska unionen inte framställs för export, och på så sätt minska sitt externa föroreningsavtryck. Dessutom bidrar detta initiativ till att främja utvecklingen av en ny unionsram för hållbara produkter samt till EU:s mål om utfasning av fossila bränslen genom att främja ersättning av lampor som innehåller kvicksilver med mer energieffektiva belysningsalternativ.

I augusti 2020 antog kommissionen sin granskningsrapport enligt artikel 19 i kvicksilverförordningen om möjligheten att fasa ut användningen av kvicksilver i tandamalgam och andra produkter. Såväl i denna rapport som i kommissionens efterföljande konsekvensbedömning konstaterades att det är lämpligt att lägga fram ett lagstiftningsförslag om att fasa ut användningen av tandamalgam och att begränsa tillverkning och export av vissa lampor som innehåller kvicksilver.

¹ Meddelande från kommissionen, Den europeiska gröna given COM(2019) 640 final, 11.12.2019

² Meddelande från kommissionen, Kemikaliestrategi för hållbarhet, COM(2020) 667 final, 14.10.2020.

³ Meddelande från kommissionen, Vägen till en frisk planet för alla – EU:s handlingsplan, COM (2021) 400 final, 12.5.2021.

2 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att i enlighet med EU:s kvicksilverstrategi⁴ fasa ut användningen av produkter som innehåller kvicksilver för att skapa ett kvicksilverfritt Europa. Avsikten är att förslaget ska säkerställa samstämmigheten i unionslagstiftningen om produkter med tillsatt kvicksilver, i synnerhet samstämmigheten mellan kvicksilverförordningen och direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (nedan *RoHS-direktivet*). Förslaget bidrar till unionens åtaganden inom ramen EU:s handlingsplan för nollförorening genom att fasa ut tillverkning och export av produkter som innehåller kvicksilver.

Syftet med förslaget är också att genomföra ändringarna i den förteckning över begränsningar när det gäller tillverkning av och internationell handel med produkter med tillsatt kvicksilver som finns i bilaga A (del I) till Minamatakonventionen.

3 Förslagets innehåll

3.1 Förslagets centrala innehåll

Det föreslås att kvicksilverförordningen ändras enligt följande:

- i) Förbudet mot användning av tandamalgam utvidgas till att omfatta alla invånare i unionen från och med den 1 januari 2025 (fullständig utfasning), samtidigt som rätten bevaras för tandläkare att fortsätta att använda det när det är absolut nödvändigt på medicinska grunder.
- ii) Tillverkning i unionen och export av tandamalgam förbjuds från och med den 1 januari 2025.
- iii) Sex ytterligare produkter med tillsatt kvicksilver blir föremål för tillverknings-, import- och exportförbud genom att de läggs till i bilaga II till förordningen.

Genom detta förslag införs inte någon EU-omfattande skyldighet för medlemsstater och verksamhetsutövare att utrusta krematorier med teknik för att minska kvicksilverutsläppen.

3.2 Förslagets mer detaljerade innehåll

Artikel 1

I artikel 1 föreslås, för det första, att artikel 10 i kvicksilverförordningen kompletteras så att det införs ett EU-omfattande förbud mot användning av tandamalgam för tandvårdsbehandlingar från och med den 1 januari 2025. I artikeln förbjuds redan användning av tandamalgam för behandling av mjölkttänder och för tandvårdsbehandlingar av barn under 15 års ålder, gravida och ammande kvinnor. Det föreskrivs också om en möjlighet för tandläkare att fortsätta använda tandamalgam för patienter med särskilda medicinska behov (till exempel allergier).

⁴ Meddelande från kommissionen, Gemenskapens kvicksilverstrategi, COM(2005)20 final, 28.1.2005

I artikel 1 föreslås också att artikel 10 i kvicksilverförordningen kompletteras så att det införs ett EU-omfattande förbud mot tillverkning och export av tandamalgam från och med den 1 januari 2025.

Genom den föreslagna kompletteringen utvidgas förbudet mot användning av tandamalgam till att gälla alla invånare, och förslaget bidrar därigenom till att uppnå unionens mål att minska sitt externa föroreningsavtryck i enlighet med handlingsplanen för nollförorening och EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet. Import av tandamalgam kommer fortfarande att vara tillåten så att tandläkare kan fortsätta använda det för det lilla antal patienter vars medicinska behov så kräver.

Artikel 2

I artikel 2 föreslås en ändring av bilaga II (del A) till förordning (EU) 2017/852 genom tillägg av fem typer av lampor som innehåller kvicksilver.

De undantag som föreskrivs i artikel 5.2 i kvicksilverförordningen kommer att tillämpas på dessa nyligen förbjudna produkter med tillsatt kvicksilver så att tillverkning, import och export av de produkter med tillsatt kvicksilver som förtecknas i bilaga II (del A) till den förordningen lagligen kan fortsätta för sådana produkter med tillsatt kvicksilver som anses nödvändiga för civilskydd och militär användning eller sådana som används för forskning, kalibrering av instrument eller som en referensstandard.

- Lysrörslampor för allmänna belysningsändamål

Det föreslås att posten 3 i bilaga II (del A) ska kompletteras så att begränsningarna i kvicksilverförordningen anpassas till de begränsningar för utsläppande på marknaden av lysrörslampor som innehåller kvicksilver som infördes genom RoHS-direktivet, tack vare kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/276.

Dessutom hänvisas i den föreslagna ändringen i posten 3 till en ändring som görs genom kommissionens delegerade förordning⁵, genom vilken skyldigheterna enligt det beslut som partskonferensen för Minamatakonventionen antagit (MC-4/3, 2022) införlivas i unionsrätten. Enligt bilaga A till Minamatakonventionen ska export, import och tillverkning av dessa lampor upphöra den 31 december 2025.

Genom de ändringar som föreslås i post 3 i bilaga II (del A) till förordningen förbjuds tillverkning och export av lysrörslampor som innehåller kvicksilver för allmänna belysningsändamål i hela EU oavsett lampornas effekt, storlek eller andra parametrar. Genom förslaget kompletteras det förbud mot utsläppande på EU:s marknad av lamporna i fråga som fastställs i RoHS-direktivet.

- Linjära trebandslysrör för allmänna belysningsändamål

Det föreslås att post 4 i bilaga II (del A) kompletteras för att säkerställa att kvicksilverförordningen anpassas till de begränsningar som fastställts enligt RoHS-direktivet i enlighet med kommissionens delegerade direktiv (EU) 2022/284. Den 31 december 2027 föreslås som det datum från och med vilket export, import och tillverkning av linjära trebandslysrör för allmänna belysningsändamål kommer att upphöra, vilket överensstämmer med det mest

⁵ Kommissionens förslag (COM(2023)4683, 14.7.2023) till delegerad förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852

ambitiösa utfasningsdatumet som partskonferensen för Minamatakonventionen slagit fast (MC-4/3, 2022). De ändringar som föreslås i post 4 i bilaga II (del A) innebär att tillverkning och export av alla linjära trebandslysrör som innehåller kvicksilver och som används för allmänna belysningsändamål förbjuds i hela EU oavsett lampornas effekt, storlek eller andra parametrar. Genom förslaget kompletteras det förbud mot utsläppande på EU:s marknad av lamporna i fråga som fastställs i RoHS-direktivet.

- Linjära halofosfatlampor för allmänna belysningsändamål

I post 4 i bilaga II (del A) föreslås dessutom en ändring i syfte att säkerställa anpassning av den bilagan till de begränsningar i fråga om linjära halofosfatlampor som fastställts enligt RoHS-direktivet. Den 31 december 2025 föreslås som det datum från och med vilket export, import och tillverkning av lamporna i fråga kommer att upphöra, vilket överensstämmer med det mest ambitiösa utfasningsdatumet i punkt 5 i beslutet av partskonferensen för Minamatakonventionen (MC-4/3, 2022). De ändringar som föreslås i post 4 i bilaga II (del A) innebär att tillverkning och export av alla linjära halofosfatlampor som innehåller kvicksilver och som används för allmänna belysningsändamål förbjuds i hela EU oavsett lampornas effekt, storlek eller andra parametrar. Genom förslaget kompletteras det förbud mot utsläppande på marknaden av lamporna i fråga som fastställs i RoHS-direktivet.

- Icke-linjära trebandslysrör

I post 4 i bilaga II (del A) föreslås dessutom en ändring i syfte att säkerställa anpassning av den bilagan till de begränsningar som från och med den 24 februari 2025 ska tillämpas på utsläppande av icke-linjära trebandslysrör på marknaden och som fastställts enligt RoHS-direktivet. Den 31 december 2027 föreslås som det datum från och med vilket export, import och tillverkning av dessa lampor kommer att upphöra. Detta datum har föreslagits med fullständigt beaktande av det mest ambitiösa utfasningsdatum som parterna i Minamatakonventionen kommer att förhandla om när det gäller linjära trebandslysrör i samband med följande partskonferens i november 2023 i syfte att anpassa utfasningsdatumen för linjära och icke-linjära trebandslysrör.

- Icke-linjära halofosfatlampor

Vidare föreslås det att post 4 i bilaga II (del A) ändras så att bilagan i fråga är förenlig med de begränsningar som i RoHS-direktivet fastställs för icke-linjära halofosfatlampor. I enlighet med den begränsning som gäller linjära halofosfatlampor (ovan) föreslås den 31 december 2025 som det datum från och med vilket export, import och tillverkning av dessa lampor kommer att upphöra. Även detta datum har föreslagits med beaktande av det mest ambitiösa utfasningsdatum som parterna i Minamatakonventionen kommer att förhandla om när det gäller linjära halofosfatlampor i syfte att anpassa utfasningsdatumen för linjära och icke-linjära halofosfatlampor.

- Högtrycksnatriumlampor för allmänna belysningsändamål

Den föreslagna ändringen i post 5 i bilaga II (del A) syftar till att säkerställa anpassning av den bilagan till de begränsningar som gäller för utsläppande av högtrycksnatriumlampor på marknaden och som fastställts enligt RoHS-direktivet. Den 31 december 2027 föreslås som det datum från och med vilket tillverkning, export och import av dessa lampor kommer att upphöra. Detta datum har föreslagits med fullständigt beaktande av slutsatserna i konsekvensbedömningen och säkerställer en lämplig övergångsperiod för EU-tillverkarna.

Artikel 3

Enligt artikel 3 ska förordningen träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget har samma rättsliga grund som den gällande kvicksilverförordningen, dvs. artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt statsrådets uppfattning är den rättsliga grunden korrekt.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kvicksilverutsläppen är gränsöverskridande. De överskrider nationella gränser både mellan olika medlemsstater och över unionens yttre gränser. Det huvudsakliga syftet med förordningsförslaget är att skydda miljön och människors hälsa. Följaktligen är det nödvändigt att på unionsnivå vidta åtgärder bland annat för att åstadkomma en fullständig utfasning av användningen av tandamalgam och för att harmonisera unionens lagstiftning om produkter med tillsatt kvicksilver. En ändamålsenlig och effektiv bekämpning av föroreningar kan uppnås snabbare och effektivare på unionsnivå jämfört med om enskilda åtgärder vidtas av medlemsstaterna. Åtgärder på unionsnivå möjliggör en tydligare och mer konsekvent rättslig ram.

Kommissionen anser att förslaget även är förenligt med proportionalitetsprincipen. Innehållet i detta förslag beaktar fullt ut resultatet av den miljömässiga, ekonomiska och sociala analysen i konsekvensbedömningsdokumentet. Den föreslagna utfasningen av användning, tillverkning och export av tandamalgam och det föreslagna förbudet mot tillverkning, import och export av relevanta lampor som innehåller kvicksilver anses vara proportionerliga. De föreslagna utfasningsåtgärderna går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade miljömålet, dvs. ett kvicksilverfritt Europa, som inte längre kommer att exportera produkter med tillsatt kvicksilver för vilka det finns giftfria och mer energieffektiva alternativ.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

EU:s förordningar är direkt tillämplig nationell rätt och förordningarna kräver i regel inte något nationellt genomförande. Bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av den gällande kvicksilverförordningen och om behörig myndighet finns i avfallslagen (646/2011) och kemikalielagen (599/2013), och bestämmelser om påföljder finns i avfallslagen, kemikalielagen och strafflagen (39/1889, ändring 761/2018). I miljöskyddslagen föreskrivs det om beaktandet av specialbestämmelserna om kvicksilver i handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden och i tillsynen (2014/527, ändring 2018/758). Behöriga myndigheter enligt kvicksilverförordningen är Finlands miljöcentral samt Säkerhets- och kemikalieverket, som är behörig myndighet enligt artikel 8.3. Efterlevnaden av kvicksilverförordningen övervakas av närings-, trafik- och miljöcentralerna och av de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. Dessutom övervakar Säkerhets- och kemikalieverket att de förbud mot och begränsningar av tillverkning och utsläppande på marknaden som avses i artiklarna 5 och 8 i kvicksilverförordningen följs, och Tullen övervakar efterlevnaden av kvicksilverförordningen med avseende på export- och importbegränsningarna.

Förslaget medför inga ändringar i bestämmelserna om behöriga nationella myndigheter.

5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

5.2.1 Konsekvenser för företagen

Förslaget bidrar till en enhetligare EU-lagstiftning. För majoriteten av företagen medför förordningen inga nya begränsningar eller andra betydande konsekvenser för affärsverksamheten.

Kommissionen förväntar sig att de ekonomiska konsekvenserna av utfasningen av användningen av tandamalgam fram till 2025 blir små eftersom endast 4 av de tidigare 23 tillverkarna av tandamalgam som är baserade i EU ännu inte har meddelat att de har upphört med sin produktion (deras certifieringar kommer dock att upphöra under 2023). Detta visar att det inom EU redan har skett en stadig övergång mot utfasning under de senaste åren med ökande tillgång till kvicksilverfria alternativ. I kommissionens konsekvensbedömning förväntas begränsade extrakostnader i samband med övergången till överkomliga alternativ täckas av sociala trygghetssystem och/eller privata hälso- och sjukvårdsförsäkringar. Förslagets konsekvenser för företagen antas bli obetydliga. De dentalutrustningsföretag i Finland som besvarade social- och hälsovårdsministeriets enkät i oktober 2021 uppgav att andelen amalgam av försäljningen av fyllningsmaterial är så gott som obefintlig. I samma enkät svarade 93 procent av producenterna av tjänster inom mun- och tandvård att utfasningen av användningen av amalgam inte kommer att påverka mottagningsverksamheten. Kommissionen föreslår att ett förbud mot tillverkning av tandamalgam införs i alla EU-länder. Följaktligen bör import av tandamalgam från länder utanför EU alltså tillåtas för det lilla antal patienter vars medicinska behov så kräver. I Finland uppskattar man att de få åtgärder som kräver användning av tandamalgam till stor del kan täckas med amalgamkapslar som finns kvar i lagren.

Det alternativ som enligt kommissionens konsekvensbedömning är att rekommendera när det gäller tillverkning, import och export av lampor som innehåller kvicksilver är att i kvicksilverförordningen införa ett förbud på EU-nivå mot att tillverka och exportera sådana lampor som innehåller kvicksilver och som redan nu omfattas av ett förbud mot utsläppande på den inre marknaden i och med RoHS-direktivet. Parterna i Minamatakonventionen, som gäller kvicksilver, förhandlar för närvarande om utfasningen av användningen av dessa lampor från och med 2026 och 2028. Konsekvenserna av det tillverknings- och exportförbud som kommissionen föreslår förväntas förbli små, och de gäller endast fyra tillverkare i unionen. Även de har redan till stor del ändrat sina produktionslinjer och riktat in sig på LED-lampor. Värdet på kvicksilverlampor som tillverkats för export beräknas sjunka från nuvarande 92,2 miljoner euro till cirka 29 miljoner euro före 2030.

I kommissionens konsekvensbedömning konstaterades att en rättslig skyldighet att utrusta krematorier med teknik för att minska kvicksilverutsläppen skulle vara endast marginellt kostnadseffektiv och inte leda till betydande miljövinster. Om skyldigheten tillämpades på alla krematorier skulle det dessutom innebära ett betydande ekonomiskt tryck på små och medelstora företag som driver krematorier med låg kapacitet. På EU-nivå ansågs en skyldighet för krematorier att minska utsläppen också leda till en betydande administrativ börda för verksamhetsutövare och behöriga myndigheter. Som alternativ valdes därför att kommissionen efter att detta förslag till ändring av kvicksilverförordningen har antagits utarbetar ett icke rättsligt bindande vägledningsdokument.

5.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

I EU förväntas inga nämnvärda konsekvenser för myndighetsarbetet eller behov av tilläggsresurser följa av förordningsförslaget. Genom förslaget ändras inte det sätt på vilket de tillsynsansvariga myndigheterna ska ordna och genomföra sin verksamhet på nationell nivå. Medlemsstaterna ska genomföra marknadskontroll och kontroller av överensstämmelse i enlighet med EU:s marknadskontrollförordning (EU) 2019/1020. Varken ändringen av artikel 10 i kvicksilverförordningen (tandamalgam) när det gäller förbudet mot tillverkning och export av tandamalgam samt tillverkning, import och export av relevanta lampor som innehåller kvicksilver eller utvidgningen av bilaga II (del A) leder till någon särskild unionsskyldighet att övervaka genomförandet. All relevant information kommer att lämnas till kommissionen enligt gällande praxis via medlemsstaternas rapporter om genomförandet av kvicksilverförordningen, i enlighet med artikel 18 och det rapporteringsbeslut som antagits enligt den.

5.3 Miljökonsekvenser

Enligt kommissionen har förslaget positiva effekter på miljön. Förslaget bidrar till unionens åtaganden inom ramen EU:s handlingsplan för nollförorening genom att fasa ut tillverkning och export av produkter som innehåller kvicksilver. Konsekventa åtgärder på EU-nivå kompletterar de åtgärder som vidtas på internationell nivå för att lösa kvicksilverproblemet. Åtgärderna leder till mindre kvicksilverföroreningar i miljön inom EU och även mindre gränsöverskridande kvicksilverföroreningar. Utfasningen av användningen av kvicksilver är en synnerligen viktig fråga för Finland och de arktiska länderna, eftersom kvicksilver sprider sig långa vägar och ansamlas i polarområdena.

År 2019 uppgick utsläppen av kvicksilver till mark till cirka 1,9 ton inom EU. Av avfallet frigjordes cirka 0,7 ton kvicksilver i miljön, och utsläppen till luft var cirka 0,7 ton. De totala kvicksilverutsläppen beräknas minska till cirka 0,36 ton före 2030. Det att utsläppen minskar beror huvudsakligen på att användningen av tandamalgam minskar.

Tandamalgam utgör den största återstående avsiktliga användningen av tillsatt kvicksilver i EU. År 2019 användes totalt cirka 40,4 ton kvicksilver till tillverkning av tandamalgam i EU. Omkring 18,6 ton av detta användes till tandfyllningar och 21,8 ton bildade avfall. Tillgången till kvicksilverfria fyllningsmaterial har förbättrats avsevärt, och användningen av tandamalgam beräknas minska till cirka 11,2 ton i EU före 2030. I Finland används amalgam ytterst sällan i tandfyllningar. En utredning som social- och hälsovårdsministeriet gjorde 2021 visade att amalgam användes i uppskattningsvis högst 0,25 procent av alla tandfyllningar som tillverkades. Enligt kommissionens bedömningsrapport beräknas användningen av amalgam i Finland minska till under ett kilogram före 2025 och till noll före 2030.

I takt med att användningen av tandamalgam minskar kommer även kvicksilverutsläppen från krematorierna att minska med fördröjning. Antalet krematorier har dock ökat i EU allteftersom det blivit vanligare med kremering. År 2019 fanns det drygt 1 200 krematorier i EU, och antalet förväntas öka till cirka 1 480 fram till 2030. Det ökande antalet krematorier har lett till att kvicksilverutsläppen från krematorierna har ökat med cirka 14 procent under åren 2000–2019. Utsläppen från krematorierna omfattas inte av tillämpningsområdet för EU:s direktiv om industriutsläpp 2010/75/EU, och därför krävs det inte att krematorierna ska använda bästa tillgängliga teknik (best available techniques, BAT) för att hantera utsläppen.

Inom EU tillverkas det alltjämt produkter som innehåller kvicksilver för export, trots att det är förbjudet att släppa ut dessa produkter på EU:s marknad. Denna export antas halveras före 2030. Den miljöbelastning som orsakas av produkter med tillsatt kvicksilver som EU exporterar till

tredjeländer är betydande, eftersom många av dessa länder saknar såväl adekvat tillsyn över produkter och skadliga ämnen som ändamålsenliga metoder för hantering av kvicksilveravfall. EU exporterade 13–38 ton (2019) kvicksilver i tandamalgam och (sammanlagt) cirka 0,5 ton kvicksilver i kvicksilverlampor (2020). Miljökonsekvenserna av kvicksilver som exporteras från EU till tredjeländer beräknas minska avsevärt i och med att exporten av kvicksilver kommer att minska med uppskattningsvis 25–75 procent från nuvarande nivå fram till 2030.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förordningsförslaget relevant med tanke på flera bestämmelser i grundlagen.

Målen och kraven i förordningsförslaget är förknippade med att skapa ett kvicksilverfritt Europa, dvs. att skydda miljön och människornas hälsa. Därigenom bidrar förordningsförslaget till genomförandet av dels det allmännas skyldighet enligt 20 § 2 mom. i grundlagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö, dels det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa. Via de bestämmelser som har en koppling till 19 § och 20 § i grundlagen kan förordningsförslaget således också anses ha ett samband med bestämmelserna om rätten till liv i 7 § i grundlagen och bestämmelserna om respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen. Ur rätten till liv kan man till exempel härleda en allmän skyldighet för det allmänna att vidta sådana åtgärder som främjar förutsättningarna för liv (RP 309/1993, s. 46). En kvicksilverfri miljö kan anses höra till dessa förutsättningar.

Förordningsförslaget innehåller krav på att fasa ut användningen av tandamalgam och att begränsa tillverkning och export av vissa lampor som innehåller kvicksilver. Dessa krav är direkt tillämpliga i EU:s medlemsstater. Det är fråga om sådana förbud mot och begränsningar av användning av kvicksilver som har betydelse med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Principen om näringsfrihet betraktas som huvudregeln för utövande av näring, men det är dock möjligt att avvika från regeln, om andra grundläggande rättigheter eller viktiga samhälleliga intressen talar för det. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis på senare tid tillåtit kraftigare begränsningar av näringsfriheten än tidigare, till exempel för att fullgöra rätten till en sund miljö. Grundlagsutskottet har ansett att också större begränsningar i näringsfriheten måste sättas i proportion till de miljö- och klimatmål som eftersträvas, och som i propositionen betraktas som betydande och därför är relaterade till 20 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har också framhållit att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (GrUU 55/2018 rd, GrUU 32/2010 rd).

De förbud mot och begränsningar av användningen av kvicksilver som avses i förordningsförslaget och som påverkar näringsfriheten är nödvändiga för att man ska kunna skydda miljön och människornas hälsa. Dessutom berör de samma branscher som redan omfattas av olika förbud och begränsningar i anslutning till användningen av kvicksilver som fastställts i olika EU-förordningar och annan EU-lagstiftning. Förbuden och kraven i förordningsförslaget är därför motiverade för att genomföra den grundläggande rätten till en sund miljö (GrUU 55/2019 rd).

Förbudet mot att använda tandamalgam är relevant även med tanke på den allmänna jämlikhetsklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen. Klausulen ger uttryck för en huvudprincip om jämlikhet och jämställdhet. Den innehåller ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Den allmänna jämlikhetsklausulen gäller också lagstiftaren, och människor eller grupper av människor kan inte genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning

än andra. Jämlikhetsklausulen förutsätter emellertid inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetsaspekterna har betydelse både då förmåner beviljas och då skyldigheter åläggs enligt lag (RP 309/1993 rd, GrUU 45/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 38/2006 rd). I sin praxis har grundlagsutskottet konstaterat att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av den allmänna jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 11/2012 rd, GrUU 2/2011 rd, GrUU 64/2010 rd, GrUU 35/2010 rd, GrUU 5/2008 rd, GrUU 38/2006 rd, GrUU 1/2006 rd, GrUU 15/2001). Det centrala är om varje differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 31/2014 rd, GrUU 46/2006 rd, GrUU 16/2006 rd, GrUU 73/2002 rd). Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandling av personer inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (t.ex. GrUU 47/2018 rd, GrUU 20/2017 rd, GrUU 58/2014 rd, GrUU 7/2014 rd, GrUU 11/2012 rd, GrUU 37/2010 rd).

Genom förordningsförslaget utvidgas förbudet mot att använda tandamalgam till att gälla tandvården för alla invånare, medan det hittills har gällt endast vissa grupper av känsliga invånare. Till denna del kan förordningsförslaget anses främja fullgörandet av jämlikhetsklausulen enligt 6 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förordningsförslaget ska invånarna alltså ha rätt att få amalgamfyllningar på medicinska grunder. Amalgamfyllningar är förmånligare än fyllningsmaterial som kan ersätta amalgam, vilket innebär att det kan bli billigare att använda amalgamfyllningar på medicinska grunder än att använda ersättande fyllningsmaterial inom tandvården. Denna differentiering är inte problematisk med tanke på jämlikhetsklausulen enligt grundlagen, eftersom en medicinsk grund inte är godtycklig, utan allmänt godtagbar, och differentieringen i fråga kan inte heller betraktas som oskäligen.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förordningsförslaget relevant med tanke på flera artiklar i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förordningsförslaget främjar en hög nivå i fråga om miljöskydd och konsumentskydd (artiklarna 37 och 38). Genom förordningsförslaget säkerställs också en hög nivå av skydd för människors hälsa (artikel 35). Dessutom har förordningsförslaget samband med rätten till liv, näringsfrihet och likhet inför lag (artiklarna 2, 16 och 20).

Enligt statsrådets preliminära bedömning har förordningsförslaget samband med artikel 2 i Europakonventionen, som gäller rätten till liv.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 10 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Det är ännu oklart när förordningsförslaget ska behandlas i rådet. Förslaget behandlas i miljöarbetsgruppen under hösten 2023. Tills vidare är det oklart när förslaget ska behandlas i Europaparlamentet.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

U-skrivelsen har utarbetats i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och Finlands miljöcentral. Utkastet till U-skrivelsen har skickats till de centrala myndigheterna (Ålands landskapsregering, Säkerhets- och kemikalieverket) för kommentarer.

Kommissionens förslag har behandlats genom skriftligt förfarande i miljösektionen inom kommittén för EU-ärenden (EU23) den 31 augusti–den 4 september 2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder huvudsakligen förslaget till förordning om ändring av kvicksilverförordningen.

Statsrådet anser det vara motiverat att utvidga förbudet mot användning av tandamalgam till att gälla alla invånare och förbjuda export av tandamalgam i hela EU från och med den 1 januari 2025. Vidare anser statsrådet det vara motiverat att tillåta användning av tandamalgam i fråga om patienter vars medicinska behov så kräver. Statsrådet understöder i enlighet med EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet förbudet mot att tillverka tandamalgam för export till länder utanför EU. Statsrådet anser dock att det i samband med den fortsatta beredningen bör övervägas om det är ändamålsenligt att förbjuda tillverkning av tandamalgam för nödvändiga användningsändamål inom EU. Kommissionen föreslår att det även i fortsättningen ska vara tillåtet att importera tandamalgam från tredjeländer för nödvändiga användningsändamål. I förhandlingarna om förordningsförslaget bör det bedömas om det trots allt skulle vara mer ändamålsenligt att tillverka tandamalgam för nödvändiga användningsändamål i EU, där konsekvenserna av tillverkningsprocessen med avseende på miljön och människornas hälsa kan kontrolleras, i stället för att importera tandamalgam från tredjeländer för nödvändiga undantagsfall.

Statsrådet understöder förslaget att begränsningarna av tillverkning, import och export av lampor som innehåller kvicksilver ska utvidgas. Statsrådet understöder också förslaget att harmonisera bestämmelserna i kvicksilverförordningen med RoHS-direktivet och de skyldigheter som följer av Minamatakonventionen.