

U 50/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elohopea-asetuksen muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä heinäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elohopeasta annetun asetuksen (EU) 2017/852 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21.9.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Neuvotteleva virkamies Tuulia Toikka

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ELOHOPEA-ASETUKSEN MUUTTAMISESTA**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 14.7.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elohopeasta annetun Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/852 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on hammasamalgaamista ja muista lisättyä elohopeaa sisältävistä tuotteista, joihin sovelletaan valmistus-, tuonti- ja vientirajoituksia (COM(2023) 395 final).

Elohopeasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/852, jäljempänä *'elohopea-asetus'*, on elohopeaa ja elohopeayhdisteitä koskevan unionin lainsäädännön tärkein säädös, joka koskee aineen koko elinkaarta uuden elohopean tuotannosta elohopeajätteen loppusijoitukseen. Elohopea-asetuksella saatetaan osaksi unionin lainsäädäntöä elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus, jonka unioni ratifioi toukokuussa 2017 ja jonka kaikki EU-jäsenvaltiot ovat ratifioineet. Elohopea-asetuksella asetetaan kieltoja tiettyjen lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistukselle, tuonnille ja viennille. Elohopea-asetus täydentää muissa unionin säädöksissä vahvistettuja säännöksiä, joilla asetetaan rajoituksia lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattamiselle ja tuonnille.

Elohopea on erittäin myrkyllinen alkuaine, josta aiheutuu merkittävä riski ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Ehdotus edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman¹, kestävyyttä edistävän EU:n kemikaalistrategian² ja sen nojalla annetun saasteettomuustoimintasuunnitelman³ tavoitteiden saavuttamista. Ehdotuksen tarkoituksena on erityisesti täyttää unionin sitoumus näyttää esimerkkiä ja varmistaa saasteettomuustoimintasuunnitelmaan sisältyvän EU:n ulkoisen saastejalanjäljen pienentämiseen liittyvän lippulaivatoimen 8 mukaisesti, että unionissa kiellettyjä vaarallisia kemikaaleja ei tuoteta vientiin. Lisäksi tällä aloitteella edistetään uuden kestäviä tuotteita koskevan unionin kehityksen kehittämistä sekä hiilestä irtautumista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa edistämällä elohopeaa sisältävien lamppujen korvaamista energiatehokkaammilla valaistusvaihtoehdoilla.

Komissio antoi elokuussa 2020 elohopea-asetuksen artiklan 19 mukaisen tarkasteluraporttinsa elohopean käytön vaiheittaisen lopettamisen toteutettavuudesta hammasamalgaamin ja muiden tuotteiden osalta. Sekä tarkasteluraportissa että komission myöhemmässä vaikutustenarvioinnissa todettiin, että on asianmukaista esittää lainsäädäntöehdotus hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja tiettyjen elohopeaa sisältävien lamppujen valmistuksen ja viennin rajoittamisesta.

¹ Komission tiedonanto Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, COM(2019) 640 final, 11.12.2019

² Komission tiedonanto Kestävyttä edistävä kemikaalistrategia, COM(2020) 667 final, 14.10.2020.

³ Komission tiedonanto Terve maapallo kaikille – EU:n toimintasuunnitelma, COM(2021) 400 final, 12.5.2021.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on EU:n elohopeastrategian⁴ mukaisesti poistaa vaiheittain käytöstä elohopeaa sisältävät tuotteet elohopeattoman Euroopan luomiseksi. Ehdotuksella pyritään varmistamaan lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita koskevan unionin lainsäädännön johdonmukaisuus, erityisesti elohopea-asetuksen sekä tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annetun direktiivin 2011/65/EU (jäljempänä '*RoHS-direktiivi*') välinen johdonmukaisuus. Ehdotus edistää EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelman mukaisia unionin sitoumuksia lopettamalla vaiheittain elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus ja vienti.

Lisäksi ehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön muutokset Minamatan yleissopimuksen liitteen A (I osa) luetteloon elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistusta ja kansainvälistä kauppaa koskevista rajoituksista.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen keskeinen sisältö

Elohopea-asetusta ehdotetaan muutettavan seuraavasti:

- i) laajennetaan hammasamalgaamin käyttökielto koskemaan kaikkia väestön osia 1.1.2025 alkaen (täydellinen vaiheittainen lopettaminen), samalla kun turvataan hammaslääkäreiden oikeus käyttää hammasamalgaamia edelleen, jos se on lääketieteellisin perustein ehdottoman tarpeellista.
- ii) kielletään hammasamalgaamin valmistus unionissa ja sen vienti 1.1.2025 alkaen.
- iii) lisätään kuusi lisättyä elohopeaa sisältävää tuotetta valmistus-, tuonti- ja vientikiellon soveltamisalaan lisäämällä ne asetuksen liitteeseen II.

Jäsenvaltioille ja toiminnanharjoittajille ei ehdoteta asetettavaksi EU:n laajuista velvoitetta varustaa krematorioita elohopeapäästöjen vähentämiseen liittyvällä puhdistustekniikalla.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtaisempi sisältö

1 artikla

Ehdotetussa asetuksen 1 artiklassa ehdotetaan ensinnäkin elohopea-asetuksen 10 artiklan täydentämistä siten, että otetaan käyttöön EU:n laajuinen kielto käyttää hammasamalgaamia hammasashoidossa 1.1.2025 alkaen. Artiklassa kielletään jo entuudestaan hammasamalgaamin käyttö maitohampaiden hoidossa ja alle 15-vuotiaiden lasten, raskaana olevien ja imettävien naisten hammasashoidossa. Artiklassa säädetään myös hammaslääkäreiden mahdollisuudesta jatkaa hammasamalgaamin käyttöä potilailla, joilla on erityisiä sairauksia (esimerkiksi allergioita).

⁴ Komission tiedonanto Elohopeaa koskeva yhteisön strategia, COM(2005)20 final, 28.1.2005

Asetuksen 1 artiklassa ehdotetaan myös elohopea-asetuksen 10 artiklan täydentämistä siten, että otetaan käyttöön EU:n laajuinen kielto valmistaa ja viedä hammasamalgaamia 1.1.2025 alkaen.

Ehdotetulla täydennyksellä laajennetaan hammasamalgaamin käyttökielto koskemaan kaikkia väestöryhmiä ja edistetään näin unionin tavoitteen saavuttamista sen ulkoisen saastejalanjäljen pienentämiseksi saasteettomuustoimintasuunnitelman ja kestävyyttä edistävän EU:n kemikaalistrategian mukaisesti. Hammasamalgaamin tuonti on edelleen sallittua, jotta hammaslääkärit voivat jatkaa sen käyttöä niissä harvoissa tapauksissa, joissa potilaan erityiset sairaudet sitä edellyttävät.

2 artikla

Ehdotetussa 2 artiklassa ehdotetaan asetuksen (EU) 2017/852 liitteen II (A osa) muuttamista lisäämällä siihen viisi elohopeaa sisältävää lampputyyppeä.

Uusiin kiellettyihin lisättyä elohopeaa sisältäviin tuotteisiin sovelletaan elohopea-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia, joiden nojalla asetuksen liitteessä II (A osa) lueteltujen lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistusta, tuontia ja vientiä voidaan laillisesti jatkaa sellaisten lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden osalta, joiden katsotaan olevan välttämättömiä pelastuspalvelun ja sotilaskäytön kannalta tai joita käytetään tutkimuksissa, laitteiden kalibroinnissa tai vertailunormaaleina.

- Yleiskäyttöön tarkoitetut pienloistelaput

Liitteen II (A osa) 3 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että elohopea-asetuksen rajoitukset pyritään yhdenmukaistamaan RoHS-direktiivin nojalla komission delegoidun direktiivin (EU) 2022/276 myötä käyttöön otettujen elohopeaa sisältävien pienloistelamppujen markkinoille saattamista koskevien rajoitusten kanssa.

Lisäksi ehdotetussa 3 kohdan muutoksessa viitataan komission delegoidulla asetuksella⁵ tehtävään muutokseen, jolla Minamatan yleissopimuksen osapuolikokouksen päätöksen (MC-4/3, 2022) velvoitteet saatetaan osaksi unionin lainsäädäntöä. Minamatan yleissopimuksen liitteen A mukaisesti kyseisten lamppujen vienti, tuonti ja valmistus tulisi lopettaa 31.12.2025.

Asetuksen liitteen II (A osa) 3 kohtaan ehdotetuilla muutoksilla kaikkien yleiskäyttöön tarkoitettujen elohopeaa sisältävien pienloistelamppujen valmistus ja vienti kiellettäisiin EU:n laajuisesti niiden tehosta, koosta tai muista muuttujista riippumatta. Ehdotuksella täydennetään RoHS-direktiivin mukaista kieltä kyseisten lamppujen markkinoille saattamisesta EU:ssa.

- Yleiskäyttöön tarkoitetut lineaariset kolmihiippuloisteinelamput

Liitteen II (A osa) kohtaa 4 ehdotetaan täydennettäväksi elohopea-asetuksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi RoHS-direktiivin nojalla säädetyssä komission delegoidussa direktiivissä (EU) 2022/284 vahvistettujen rajoitusten kanssa. Päivämääräksi yleiskäyttöön tarkoitettujen lineaaristen kolmihiippuloistelamppujen viennin, tuonnin ja valmistuksen lopet-

⁵ Komission ehdotus (COM(2023)4683, 14.7.2023) delegoiduksi asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/852 muuttamisesta

tamiselle ehdotetaan 31.12.2027, mikä on yhdenmukainen Minamatan sopimuksen osapuolikokouksen päätöksen (MC-4/3, 2022) mukaisen kunnianhimoisimman käytöstä luopumisen määräajan kanssa. Liitteen II (A osa) 4 kohtaan ehdotetut muutokset merkitsevät sitä, että kaikkien yleiskäyttöön tarkoitettujen elohopeaa sisältävien lineaaristen kolmihiippuloistevalonlampujen valmistus ja vienti kielletään EU:n laajuisesti niiden tehosta, koosta tai muista muuttujista riippumatta. Ehdotuksella täydennetään RoHS-direktiivin mukaista kieltä niiden markkinoille saattamisesta EU:ssa.

- Yleiskäyttöön tarkoitettujen lineaaristen halofosfaattilampujen

Liitteen II (A osa) kohtaan 4 ehdotetaan lisäksi muutosta, jolla pyritään varmistamaan, että liite II (A osa) on lineaaristen halofosfaattilampujen osalta yhdenmukainen RoHS-direktiivin rajoitusten kanssa. Päivämääräksi kyseisten lampujen viennin, tuonnin ja valmistuksen lopettamiselle ehdotetaan 31.12.2025, mikä on yhdenmukainen Minamatan sopimuksen osapuolikokouksen päätöksen (MC-4/3, 2022) 5 kohdan kunnianhimoisimman käytöstä luopumisen määräajan kanssa. Liitteen II (A osa) kohdan 4 muutosehdotukset merkitsevät sitä, että kaikkien yleiskäyttöön tarkoitettujen elohopeaa sisältävien lineaaristen halofosfaattilampujen valmistus ja vienti kielletään EU:n laajuisesti niiden tehosta, koosta tai muista muuttujista riippumatta. Ehdotuksella täydennetään RoHS-direktiivin mukaista kyseisten lampujen markkinoille saattamista koskevaa kieltä.

- Ei-lineaaristen kolmihiippuloistevalonlampujen

Liitteen II (A osa) kohtaan 4 ehdotetaan myös muutosta, jolla pyritään varmistamaan, että kyseinen liite on yhdenmukainen RoHS-direktiivin nojalla vahvistettujen ei-lineaaristen kolmihiippuloistevalonlampujen markkinoille saattamiseen 24.2.2025 alkaen sovellettavien rajoitusten kanssa. Päivämääräksi, jona kyseisten lampujen vienti, tuonti ja valmistus lopetetaan, ehdotetaan 31.12.2027. Tämän määräajan asettamisessa otetaan täysimääräisesti huomioon kaikkein kunnianhimoisin käytöstä luopumisen määräaika, josta neuvotellaan lineaaristen kolmihiippuloistevalonlampujen osalta Minamatan yleissopimuksen osapuolten kesken sopimuksen seuraavassa osapuolten konferenssissa marraskuussa 2023. Pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa lineaaristen ja ei-lineaaristen kolmihiippuloistevalonlampujen käytöstä luopumisen määräajat.

- Ei-lineaaristen halofosfaattilampujen

Liitteen II (A osa) 4 kohtaan ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että kyseinen liite on yhdenmukainen RoHS-direktiivin ei-lineaarisia halofosfaattilampuja koskevien rajoitusten kanssa. Päivämääräksi, jona kyseisten lampujen vienti, tuonti ja valmistus lopetetaan, ehdotetaan lineaarisia halofosfaattilampuja koskevan rajoituksen (edellä) mukaisesti 31.12.2025. Myös tämän määräajan asettamisessa otetaan huomioon kaikkein kunnianhimoisin käytöstä luopumisen määräaika, josta neuvotellaan lineaaristen halofosfaattilampujen osalta Minamatan yleissopimuksen osapuolten kesken. Pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa lineaaristen ja ei-lineaaristen halofosfaattilampujen käytöstä luopumisen määräajat.

- Yleiskäyttöön tarkoitettujen suurpainenaatriumlampujen

Liitteen II (A osa) kohtaan 5 ehdotetulla muutoksella pyritään varmistamaan, että kyseinen liite on yhdenmukainen RoHS-direktiivin suurpainenaatriumlampujen markkinoille saattamista koskevien rajoitusten kanssa. Päivämääräksi näiden lampujen valmistuksen, viennin

ja tuonnin lopettamiselle ehdotetaan 31.12.2027. Tässä määräajassa otetaan täysimääräisesti huomioon vaikutustenarvioinnin tulokset ja EU:n valmistajille varattava riittävä siirtymäaika.

3 artikla

Ehdotetussa 3 artiklassa säädetään, että asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksella on sama oikeusperusta kuin voimassa olevalla elohopea-asetuksella eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Elohopeapäästöt ovat luonteeltaan rajatylittäviä, ja ne kulkeutuvat kansallisten rajojen yli sekä jäsenvaltioiden välillä että yli unionin ulkorajojen. Säädösehdotuksen pääasiallinen tarkoitus on ympäristön ja ihmisten terveyden suojeleminen. Tästä syystä on tarpeen toteuttaa unionin toimia muun muassa hammasamalgaamin käytön täydellisen vaiheittaisen lopettamisen aikaansaamiseksi ja lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita koskevan unionin lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Asianmukainen ja tehokas saastumisen torjunta voidaan saavuttaa nopeammin ja tehokkaammin unionin tasolla verrattuna jäsenvaltioiden yksittäisiin toimiin. Unionin tason toimet mahdollistaisivat johdonmukaisemman ja selkeämmän oikeudellisen kehyksen.

Ehdotus on komission näkemyksen mukaan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen sisällössä otetaan täysimääräisesti huomioon vaikutustenarvointiasiakirjan ympäristöä koskevan, taloudellisen ja sosiaalisen arvioinnin tulokset. Hammasamalgaamin käytön, valmistuksen ja viennin ehdotettua vaiheittaista lopettamista ja tiettyjen elohopeaa sisältävien lampputennojen valmistusta, tuontia ja vientiä koskevaa ehdotettua kieltoa pidetään oikeasuhteisina. Ehdotetut vaiheittaiset toimet eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun ympäristötavoitteen eli elohopeattoman Euroopan saavuttamiseksi ja sen takaamiseksi, että Eurooppa ei enää vie lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita, joille on saatavilla myrkyttömiä ja energiatehokkaampia vaihtoehtoja.

Krematorioiden elohopeapäästöjen veloittavaa sääntelyä ei sisällytetty ehdotukseen, sillä arvioinnissa todettiin, että siihen liittyvät kustannukset ja hallinnolliset rasitteet eivät olisi oikeassa suhteessa tavoiteltuihin tavoitteisiin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

EU:n asetukset ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanoa. Voimassa olevan elohopea-asetuksen valvonnasta ja toimivaltaisuudesta viranomaisesta säädetään jätelaissa (646/2011) ja kemikaalilaissa (599/2013), seuraamuksesta jätelaissa, kemikaalilaissa ja rikoslaissa (39/1889, muutos 761/2018). Ympäristönsuojelu-

laissa säädetään elohopeaa koskevien erityissäännösten huomioon ottamisesta lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyssä sekä valvonnassa (2014/527, muutos 2018/758). Elohopea-asetuksen toimivaltaisina viranomaisina toimivat Suomen ympäristökeskus sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, joka toimii 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Elohopea-asetuksen noudattamista valvovat elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Lisäksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo elohopea-asetuksen 5 ja 8 artiklassa tarkoitettujen tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamista, ja Tulli valvoo elohopea-asetuksen noudattamista vienti- ja tuontirajoitusten osalta.

Toimivaltaisia kansallisia viranomaisia koskevat säännökset säilyisivät nykyisellään.

5.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

5.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotuksella parannetaan EU-lainsäädännön johdonmukaisuutta. Suurimmalle osalle yrityksiä ei aiheutuisi uusia rajoituksia tai muita merkittäviä vaikutuksia liiketoimintaan.

Komissio arvioi hammasamalgamoin käytöstä luopumisella vuoteen 2025 mennessä olevan vain pieniä taloudellisia vaikutuksia, koska vain neljä EU:n entisestä 23:sta hammasamalgamoin valmistajasta ei ole vielä ilmoittanut lopettaneensa tuotantoaan (sertifikaatit kuitenkin vanhenevat vuonna 2023). Tämä osoittaa, että käytön vaiheittainen lopettaminen on EU:ssa viime vuosina edistynyt vakaasti ja että elohopeattomien vaihtoehtojen saatavuus on lisääntynyt. Komission vaikutusten arvioinnissa kohtuuhintaisiin vaihtoehtoihin siirtymiseen liittyvät rajalliset lisäkustannukset odotetaan katettavan sosiaaliturvajärjestelmillä ja/tai yksityisillä terveydenhuollon vakuutuksilla. Ehdotuksen vaikutukset yrityksiin arvioidaan vähäisiksi. Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön lokakuussa 2021 tekemään kyselyyn vastanneet hammastarvikeyritykset vastasivat amalgamoin osuuden paikkamateriaalien myynnistä olevan lähellä nollaa. Samassa kyselyssä suun terveydenhuollon palvelujen tuottajista 93 prosenttia vastasi, ettei amalgamoin käytöstä luopumisella olisi vaikutusta vastaanotto toimintaan. Komissio ehdottaa EU:n laajuisen hammasamalgamoin valmistuskiellon käyttöön ottamista, minkä vuoksi hammasamalgamoin tuonti EU:n ulkopuolisista maista tulisi edelleen sallia niihin harvoihin välttämättömiin käyttökohteisiin, joissa potilaan erityiset sairaudet sitä edellyttävät. Suomessa vähäiset hammasamalgamoin käyttöä edellyttävät toimenpiteet voitaisiin arvion mukaan pitkälti kattaa varastoissa jäljellä olevilla amalgamikapseleilla.

Elohopeaa sisältävien lamppujen valmistuksen, tuonnin ja viennin osalta komission vaikutustenarvioinnin perusteella suositeltava toimintavaihtoehto on ottaa käyttöön elohopeaa koskevassa asetuksessa EU:n laajuinen kieltä valmistaa ja viedä sellaisia elohopeaa sisältäviä lamppeja, joiden saattaminen sisämarkkinoille on jo kiellettyä RoHS-direktiivin ansiosta. Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolet neuvottelevat parhaillaan näiden lamppujen käytöstä luopumisesta vuodesta 2026 ja 2028 alkaen. Komission ehdotuksen mukaisten valmistus- ja vientikiellon vaikutusten odotetaan olevan pieniä ja ne koskevat unionissa vain neljää valmistajaa, jotka nekin ovat suurelta osin jo muuntaneet tuotantolinjojaan keskittyen LED-lamppuihin. Vientiin valmistettujen elohopealamppujen arvon arvioidaan laskevan nykyisestä 92,2 miljoonasta eurosta noin 29 miljoonaan euroon vuoteen 2030 mennessä.

Oikeudellinen velvoite varustaa krematoriot elohopeapäästöjen puhdistusmenetelmillä todettiin komission teettämässä vaikutusarvioinnissa kustannus-hyötysuhteeltaan kannattamattomaksi eikä se johtaisi merkittäviin ympäristöhyötyihin. Lisäksi sen soveltamisen kaikkiin krematori-

oihin arvioitiin aiheuttavan huomattavia taloudellisia paineita pienille ja keskisuurille yrityksille, joiden toimintakapasiteetti on pieni. EU-tasolla krematorioiden päästöjenhallintavelvoitteen katsottiin myös aiheuttavan merkittäviä hallinnollisia rasitteita toiminnanharjoittajille ja toimivaltaisille viranomaisille. Näin ollen toimintavaihtoehtoksi valittiin komission oikeudellisesti sitomaton ohjeasiakirja, jonka komissio laatii tämän elohopea-asetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen hyväksymisen jälkeen.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Asetusmuutosehdotuksen ei arvioida aiheuttavan EU:ssa merkittäviä vaikutuksia viranomaisytyöhön tai lisävoimavaratarpeita. Ehdotuksessa ei muuteta tapaa, jolla valvonnasta vastaavat viranomaiset järjestävät ja toteuttavat toimintansa kansallisella tasolla. Jäsenvaltioiden on toteutettava markkinavalvontaa ja vaatimustenmukaisuuden tarkistuksia EU:n markkinavalvontasetuksen (EU) 2019/1020 mukaisesti. Hammasamalgaamin valmistus- ja vientikiellon sekä asianomaisten elohopeaa sisältävien lampputen valmistuksen, tuonnin ja viennin osalta elohopea-asetuksen 10 artiklan muuttaminen (hammasamalgaami) ja liitteen II (A osa) laajentaminen eivät johda unionin tapauskohtaiseen velvoitteeseen valvoa täytäntöönpanoa. Kaikki asiaankuuluvat tiedot toimitetaan komissiolle nykyisen käytännön mukaisesti jäsenvaltioiden elohopea-asetuksen täytäntöönpanoa koskevien kertomusten kautta 18 artiklan ja sen nojalla tehdyn raportointipäätöksen mukaisesti.

5.3 Ympäristövaikutukset

Komission mukaan ehdotuksella on myönteisiä ympäristövaikutuksia. Ehdotus edistää EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelman mukaisia unionin sitoumuksia lopettamalla vaiheittain elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus ja vienti. Johdonmukaiset toimet EU:ssa täydentävät elohopeaongelman ratkaisuun tähtääviä kansainvälisiä toimia. Toimet vähentävät elohopean aiheuttamaa ympäristön pilaantumista EU:ssa ja valtioiden rajat ylittävää kulkeutumista. Elohopean käytön lopettaminen on Suomelle ja arktisille maille erityisen tärkeää, sillä elohopea on kaukokulkeutuva ja polaarialueille kertyvä aine.

EU:n alueella vuonna 2019 elohopean päästöt maaperään olivat noin 1,9 tonnia, jätteistä vapautui ympäristöön noin 0,7 tonnia elohopeaa ja päästöt ilmaan olivat noin 0,7 tonnia. Elohopean kokonaispäästöjen arvioidaan laskevan vuoteen 2030 mennessä noin 0,36 tonniin. Päästöjen väheneminen johtuu pääasiassa hammasamalgaamin käytön vähenemisestä.

Hammasamalgaami on suurin jäljellä oleva tarkoituksellisesti lisätyn elohopean käyttökohde EU:ssa. Kokonaisuudessaan EU:ssa käytettiin elohopeaa hammasamalgaamin valmistukseen noin 40,4 tonnia vuonna 2019. Siitä noin 18,6 tonnia käytettiin hammastäytteisiin ja 21,8 tonnia päätyi jätteeksi. Elohopeattomien paikkamateriaalien saatavuus on parantunut merkittävästi ja hammasamalgaamin käytön arvioidaan laskevan EU:ssa noin 11,2 tonniin vuoteen 2030 mennessä. Suomessa amalgaamin käyttö hampaiden paikkamateriaalina on vähäistä. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2021 tekemän selvityksen mukaan amalgaamia käytettiin arviolta enintään 0,25 prosentissa kaikista valmistettavista hammastäytteistä. Komission arviointiraportin mukaan amalgaamin käyttömäärän Suomessa arvioidaan laskevan alle yhteen kilogrammaan vuoteen 2025 ja nollaan vuoteen 2030 mennessä.

Hammasamalgaamin käytön vähentyessä myös krematorioiden elohopeapäästöt laskevat viiveellä. Krematorioiden määrä EU:ssa on kuitenkin lisääntynyt polttohautauksen yleistessä. Vuonna 2019 EU:ssa oli hieman yli 1200 krematoriota ja niiden määrän arvioidaan lisääntyvän noin 1480:een vuonna 2030. Krematorioiden määrän kasvu on lisännyt krematorioiden elohopeapäästöjä noin 14 prosentilla vuosien 2000-2019 välillä. Krematorioiden päästöt eivät kuulu

EU:n teollisuuspäästädirektiivin 2010/75/EU soveltamisalaan ja niiltä ei siten edellytetä parhaan käytettävissä olevan päästöjen hallintateknologian käyttöä (best available techniques, BAT).

EU:ssa valmistetaan edelleen vientiin elohopeaa sisältäviä tuotteita, joiden saattaminen markkinoille EU:ssa on kielletty. Määrän arvioidaan puolittuvan vuoteen 2030 mennessä. EU:sta kolmansiin maihin vietävien lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden aiheuttama ympäristökuorma on merkittävä, sillä useissa viennin kohteena olevissa maissa tuotteita ja haitallisia aineita koskeva valvonta on puutteellista eikä elohopeajätteen käsittelyyn ole asianmukaisia menetelmiä. EU:sta viedyn elohopean määrä hammasamalgaamissa oli noin 13-38 tonnia (2019) ja elohopealampuissa (yhteensä) noin 0,5 tonnia (2020). EU:n ulkopuolelle vietävän elohopean aiheuttamien ympäristövaikutusten arvioidaan vähenevän merkittävästi elohopean vientimäärän laskiessa arvioilta 25-75 prosentilla nykytasosta vuoteen 2030 mennessä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotus olisi merkityksellinen useamman perustuslain säännöksen kannalta.

Asetusehdotuksen tavoitteet ja vaatimukset liittyvät elohopeattoman Euroopan luomiseen, eli ympäristön ja ihmisten terveyden suojeluun. Tätä kautta asetusehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Näin ollen, eli perustuslain 19 §:ään ja 20 §:ään kytkeytyvän sääntelyn kautta, asetusehdotuksella voidaan myös arvioida olevan yhteys perustuslain 7 §:n oikeutta elämään koskevaan sääntelyyn sekä perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamista koskevaan sääntelyyn. Oikeudesta elämään voidaan johtaa esimerkiksi yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä (HE 309/1993, s.46). Elohopeattoman ympäristön voidaan arvioida osaltaan kuuluvan näihin edellytyksiin.

Asetusehdotus sisältää EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavat vaatimukset hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja tiettyjen elohopeaa sisältävien lampputen valmistuksen ja viennin rajoittamisesta. Kyse on elohopean käyttöön liittyvistä kielloista ja rajoituksista, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinonvapauden kanssa. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinonvapauden periaatetta pidetään pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden perusoikeuksien tai tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään sallinut aiempaa voimakkaamman puuttumisen elinkeinonvapauteen esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinonvapauden merkittävätkin rajoitukset on suhteuttava esityksellä tavoiteltaviin merkittäviin pidettäviin ilmastoon ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 55/2018 vp, PeVL 32/2010 vp).

Asetusehdotuksessa tarkoitettujen elinkeinonvapauteen vaikuttavien elohopean käyttöön liittyvien kiellot ja rajoitukset ovat välttämättömiä ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi. Lisäksi ne kohdistuvat samoihin toimialoihin, joille EU- asetuksissa ja muussa EU- lainsäädännössä on jo asetettu elohopean käyttöön liittyviä kieltoja ja rajoituksia. Näin ollen asetusehdotuksen kiellot ja vaatimukset ovat perusteltavissa ympäristöperusoikeuden toteuttamisella (PeVL 55/2019 vp).

Asetusehdotuksen hammasamalgaamin käyttöä koskeva kielto on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaisen yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen kannalta. Sillä ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia (HE 309/1993 vp, PeVL 45/2016 vp, PEVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 35/2010 vp, PeVL 5/2008 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 1/2006, PeVL 15/2001). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, PeVL 16/2006 vp, PeVL 73/2002 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, PeVL 11/2012, Pe VL 37/2010 vp).

Asetusehdotuksella laajennetaan hammasamalgaamin käyttökielto koskemaan kaikkien väestöryhmien hammashoitoa, kun nykyisin sen käyttö on ollut kiellettyä vain tiettyjen herkkien väestöryhmien hammashoidossa. Tältä osin asetusehdotuksen voidaan arvioida edistävän perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaisen yhdenvertaisuuslausekkeen toteutumista. Asetusehdotuksen mukaan kansalaisilla säilyisi edelleen oikeus saada amalgaamipaikkoja lääketieteellisin perustein. Amalgaamipaikat ovat niitä korvaavia paikkausmateriaaleja edullisempia ja tätä kautta amalgaamipakkojen käyttö lääketieteellisin perustein voi tulla halvemmaksi, kuin käytettäessä hammashoidossa amalgaamipaikkoja korvaavia paikkausmateriaaleja. Tämä erottelu ei olisi perustuslaillisen yhdenvertaisuuslausekkeen kannalta ongelmallinen, sillä lääketieteellinen peruste ei ole mielivaltainen, vaan yleisesti hyväksyttävä, eikä ko. erottelua myöskään voida pitää lähtökohtaisesti kohtuuttomana.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotus on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjan artikloiden kassa. Asetusehdotus parantaa ympäristönsuojelun ja kullataiansuojan korkeaa tasoa (37 ja 38 artiklat). Asetusehdotuksella myös varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoista suojelua (35 artikla). Lisäksi asetusehdotuksella on liittymäpintaa oikeutta elämään, elinkeinonvapautta ja yhdenvertaisuutta koskeviin artikloihin (2, 17 ja 20 artiklat).

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotuksella on liittymäpintaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta elämään koskevaan 2 artiklaan.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Asetusehdotuksen käsittelyaikataulu neuvostossa ei ole vielä tiedossa. Ehdotusta käsitellään ympäristötyöryhmässä syksyllä 2023. Käsittelyaikataulu Euroopan parlamentissa ei vielä ole tiedossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on laadittu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen ympäristökeskusten kanssa. U-kirjelmäluonnos on ollut keskeisten viranomaistahojen (Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto) kommentoitavana.

Komission ehdotus on käsitelty EU-asioiden komitean ympäristöjaoston (EU23) kirjallisessa menettelyssä 31.8.-4.9.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusta asetukseksi elohopea-asetuksen muuttamiseksi pääosin kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna täydentää hammasamalgaamin käyttökielto koskemaan kaikkia väestöryhmiä ja kieltää EU:n laajuisesti hammasamalgaamin vienti 1.1.2025 alkaen. Valtioneuvosto pitää perusteltuna sallia hammasamalgaamin käyttö lääketieteellisin perustein tapauksissa, joissa potilaan erityiset sairaudet sitä edellyttävät. Valtioneuvosto tukee kestävyyttä edistävän EU:n kemikaalistrategian mukaisesti kieltoa valmistaa hammasamalgaamia vientiin EU:n ulkopuolisiin maihin. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että EU:n sisäisiin välttämättömiin käyttöihin tarkoitetun hammasamalgaamin valmistuskiellon tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida jatkovalmistelussa. Komissio ehdottaa, että hammasamalgaamin tuonti EU:n ulkopuolisista maista olisi edelleen sallittua välttämättömien käyttötarkoitusten mahdollistamiseksi. Asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulisi tarkastella, olisiko välttämättömiin käyttötarkoituksiin järkevämpää kuitenkin valmistaa hammasamalgaamia EU:ssa, jossa valmistuksen ympäristö- ja terveysvaikutukset ovat hallinnassa, sen sijaan, että poikkeuskäyttöihin tuodaan hammasamalgaamia EU:n ulkopuolelta.

Elohopeaa sisältäviä lamppuja koskevien valmistus-, tuonti ja vientirajoitusten laajentamista pidetään kannatettavana. Valtioneuvosto kannattaa elohopea-asetuksen säännösten yhdenmukaistamista RoHS-direktiivin säännösten sekä Minamatan yleissopimuksen velvoitteiden kanssa.