

Maa- ja metsätalousvaliokunta

**Valtioneuvoston selvitys: EU; Kemikaalit; REACH-asetuksen liitteen XVII mukainen lyijyhau-
lyhauhiin kosteikkokäyttöä koskeva rajoitusehdotus**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU; Kemikaalit; REACH-asetuksen liitteen XVII mukainen lyijyhau-
lyhauhiin kosteikkokäyttöä koskeva rajoitusehdotus (E 63/2020 vp): Asia on saapunut maa- ja metsä-
talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Hanna Korhonen, sosiaali- ja terveysministeriö (etäkuuleminen)
- erityisasiantuntija Janne Pitkänen, maa- ja metsätalousministeriö (etäkuuleminen)
- neuvotteleva virkamies Hinni Papponen, ympäristöministeriö (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen riistakeskus
- Suomen ympäristökeskus
- RUAG Ammotec Finland Oy
- Sako Oy
- BirdLife Suomi ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Metsästäjäliitto
- Sahateollisuus ry
- Nammo Lapua Oy
- Ampumaharrastusfoorumi

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Lyijy on myrkyllinen raskasmetalli, joka vaikuttaa haitallisesti esimerkiksi munuaisiin, keskushermostoon, lisääntymiseen ja kehitykseen. Lyijy on luokiteltu EU:n aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan ns. CLP-asetuksen mukaan lisääntymiselle vaaralliseksi aineeksi, joka saattaa heikentää hedelmällisyyttä ja voi vaurioittaa sikiötä. Vaikutukset voivat aiheutua myös imetyksen kautta. Toisin kuin monille muille haitallisille aineille, lyijyaltistukselle ei ole pystytty osoittamaan turvallista alarajaa. Lapset ovat erittäin alttiita näille haitallisille vaikutuksille. Lyijyn tiedetään myös aiheuttavan myrkytyksiä linnuille ja niitä saaliseläimenä käyttäville lajeille. Lyijy on ongelmallinen sekä ihmisen terveyden, että ympäristön hyvinvoinnin näkökulmasta.

Lyijy voi aiheuttaa myös ongelmia myös lyijyhauleilla ammutun riistalihan välityksellä. Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) selvityksistä ilmenee, että lyijyhautit sirpaloituvat usein osueensa eläimeen ja leviävät pienempinä lyijynpalasina ja lyijypölynä lihaan, joista osaa ei käytännössä kyetä lihankäsittelyssä kokonaan poistamaan ennen ruuan valmistusta. Kokonaisia haulejakin niellään vahingossa, ja ne voivat päätyä syöjän umpilisäkkeeseen, josta lyijyn liukenemista verenkiertoon ja kaikkialle elimistöön voi tapahtua pitkäänkin. Tutkimuksessa on havaittu myös yhteys ihmisen veren lyijypitoisuuden ja lyijyhauleilla ammutun linnun lihan syömisen välillä. Suomi on Euroopan komission ja 22 muun EU-jäsenmaan tavoin sopijaosapuoli vuonna 2002 voimaan tullessa Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemiseksi tehdyssä ns. AEWA-sopimuksessa. Sopimuksella edistetään vesilintujen ja niiden elinympäristöjen suojelua talvehtimisen ja muuton aikana niiden levähdys- ja pesimäalueilla. AEWA-sopimuksen osapuolet ovat sopimuksen mukaan velvollisia ryhtymään mahdollisimman pian toimiin lyijyä sisältävien haulikon patruunoiden metsästyskäytön lopettamiseksi kosteikkoalueilla. Rajoitusehdotuksen tieteellisessä taustaraportissa on arvioitu, että 400 000—1 500 000 vesilintua kuolee EU:ssa vuosittain lyijyaltistuksen seurauksena. Tästä johtuen komissio pyysi maaliskuussa 2015 ECHAN valmistelemaan REACH-asetuksen nojalla lyijyhautien käyttöä koskevan rajoituksen.

ECHA:n kokoamien tutkimusten mukaan korkeimmat vesilintujen altistumiset lyijyhautien nielemisen johdosta on havaittu Välimeren talvehtimisalueilla, jossa linnut kerääntyvät suurina määrinä tietyille rajallisille kosteikkoalueille ja jossa niitä on metsästetty pitkään intensiivisesti. Suomen pesimäkannaltaan jyrkimmin vähentyneet jousisorsa (*Anas acuta*) ja punasotka (*Aythya ferina*) ovat altistuneet lyijylle eniten näillä alueilla, jopa 50—70 % siellä tutkituista linnuista on niellyt lyijyhauleja. Siksi olisi myös Suomen etu Suomessa metsästettäviin riistolajeihin kuuluvien vesilintukantojen elinvoimaisuuden säilyttämiseksi, että lyijyhautien käyttöä kosteikoilla rajoitettaisiin koko EU:n alueella käytännössä toimivalla tavalla.

REACH-asetuksen VIII osaston artiklojen 67—73 nojalla voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin vaarallisen kemikaalin valmistusta, käyttöä ja markkinoille saattamista sellaisenaan, seoksessa tai esineessä. Lyijyn käyttöä on jo aiemmin rajoitettu asetuksen nojalla mm. maaleissa ja kuluttajien käyttämissä erilaisissa esineissä. Asiantuntijat Euroopan kemikaalivirasto ECHAssa ovat valmistelleet komission toimeksiannon mukaisesti rajoitusehdotuksen, jolla rajoitettaisiin lyijyn käyttöä hauleissa.

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2020 vp

Komissio esittää asetusluonnoksessaan lyijyn käytön rajoittamista 1 painoprosenttiin sellaisissa hauleissa, joita käytetään Ramsar-määritelmän mukaisilla kosteikkoalueilla ja niihin liittyvillä suojavyöhykkeillä. Ramsar sopimuksessa oleva kosteikkojen määritelmä on laaja ja kattaa suuren osan Suomen pinta-alasta. Rajoitus koskisi kosteikkoalueilla haulikolla tapahtuvaa metsästystä ja urheiluammuntaa. Tällaisiksi kosteikoiksi luetaan kaikki sellaiset pysyvät tai väliaikaiset luonnon tai ihmisen tekemät suo- ja vesialueet, jotka ovat seisovaa tai virtaavaa vettä, makeaa, suolaista tai murtovettä sekä lisäksi merialueet joiden syvyys on laskuveden aikaan enintään 6 m. Rajoitusehdotuksen mukaan lyijyhaulipatruunoiden käytön lisäksi myös niiden mukana kantaminen olisi kielletty siinä tapauksessa kosteikolla ammuttaessa tai mentäessä ampumaan kosteikkoalueella. Ehdotukseen sisältyy myös ns. syyllisysolettama.

ECHA antoi rajoitusehdotuksensa huhtikuussa 2016, minkä jälkeen jäsenmaiden nimeämistä tieteellisistä asiantuntijoista koostuvat riskinarviointikomitea (RAC) ja sosioekonomisesta analyysistä vastaava komitea (SEAC) arvioivat tehtyä ehdotusta. ECHAN komiteat antoivat elokuussa 2018 ehdotusta koskevan lausuntonsa, jonka pohjalta komissio valmisteli asetusluonnoksen. Asetusluonnoksen ensimmäinen käsittely REACH-komiteassa oli helmikuussa 2019.

Jäsenvaltiot pitivät ongelmallisena. mm. Ramsar-sopimuksen mukaisen kosteikkomääritelmän valitsemista rajoituksen pohjaksi. Tiukimman tulkinnan mukaan jopa yksittäiseen painanteeseen väliaikaisesti muodostunut lammikko voi olla Ramsar-määritelmän mukainen kosteikko. Lisäksi rajoituksen piiriin kuuluisi edellä määriteltyjen kosteikkoalueiden lisäksi suojavyöhyke, jonka kooksi alun perin ehdotettiin suurimmillaan 400 metriä laskettuna kosteikkoalueen ulkoreunasta. Viimeisimmässä luonnoksessa suojavyöhyke on pienentynyt 100 metriin.

Myös komission aiemmin esittämää 18 kk:n mittaista siirtymäaikaa pidettiin yleisesti liian lyhyenä, joten toukokuussa 2020 jaetussa luonnoksessa siirtymäaikaa on jatkettu 24 kk:een. Komissio lisäsi alkuperäiseen ehdotukseensa vaihtoehdon, jonka mukaan tietyt jäsenmaat voivat kieltää kansallisin lainsäädäntötoimin käytön myös muilla kuin kosteikkoalueilla. Tällöin siirtymäaika olisi 36 kk. Tämä mahdollisuus olisi Suomen kaltaisilla jäsenmailla, joiden pinta-alasta vähintään 20 % on Ramsar-määritelmän mukaista kosteikkoa.

Esitetty Ramsar-kosteikkomääritelmän mukainen pinta-ala on laajempi kuin vesilintujen tosiasiallisesti käyttämä (muuttoreitit sekä levähdys- ja talvehtimisalueet). Maastossa tulkinnanvaraiseen määritelmään perustuvan kiellon valvonnan ongelmallisuus huomioon ottaen toimivampi ratkaisu olisi todennäköisesti lyijyhaulien markkinoille saattamisen kieltö. Tällöin siirtymäajan tulisi olla riittävän pitkä.

Rajoitusehdotuksen pohjalla olevan raportin perusteella sotilas- ja muut ei-siviilikäytöt (poliisi, rajaturvallisuus, tulli) on rajattu rajoituksen ulkopuolelle. Asetusluonnoksen tekstiin tätä ei ole kuitenkaan riittävän selkeästi kirjattu.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto vastustaa komission esitystä.

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2020 vp

Vaikka valtioneuvosto ei tuekaan komission esitystä nykymuodossa rajoitusehdotuksen ongelmallisuudesta johtuen, valtioneuvosto tukee lyijyn rajoittamista ympäristö- ja terveysvaarojen ja -riskien perusteella. Lainsäädännön tulee olla hyvää ja toimivaa ja sitä täytyy pystyä sekä noudattamaan että valvomaan. Rajoituksessa käytetystä vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva Ramsar-yleissopimuksen mukaisesta kosteikkomääritelmästä ja ehdotetun suojavyöhykkeen koosta johtuen suurin osa Suomen pinta-alasta tulisi määritellyksi rajoituksen mukaiseksi kosteikoksi. Lyijyhaulien käyttäjän tai valvojan ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista osoittaa missä menee kosteikkoalueen raja.

Lisäksi rajoitusehdotuksessa puututaan myös hallussapitoon kosteikkoalueella, minkä katsotaan olevan ampumista, paitsi jos kyseinen henkilö voi osoittaa, että kyseessä oli jonkinlainen muunlainen kuin rajoituksen piiriin kuuluva ammunta. Rajoituksessa annetaan myös vaihtoehto kieltää lyijyhaulien käyttö kokonaan, mikäli jäsenmaan pinta-alasta yli 20 % on määritelmän mukaisista kosteikkoista. REACH-asetuksen yhtenä tavoitteena on harmonisoida jäsenmaiden lainsäädäntöä, mikä ei toteudu, mikäli jäsenmaat toteuttavat rajoitusehdotusta eri tavoin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta toteaa, että Suomessa lyijyhaulien käyttökiellosta vesilinnustuksessa säädettiin jo vuonna 1993 metsästyslain (615/1993) uudistamisen yhteydessä siten, että kieltö tuli voimaan kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen vuonna 1996. Kielto kattaa lyijyhaulien käytön vesilintujen metsästyksessä myös kosteikkojen ulkopuolella kaikissa muissakin elinympäristöissä, kuten pelloilla. Toisaalta kieltö ei kata lyijyhaulien käyttöä kosteikoilla muiden riistaeläinten tai rauhoittamattomien lintujen ampumisessa.

Valtioneuvoston kirjelmään liitetystä muistiosta käy ilmi, että lyijyhaulit aiheuttavat merkittävän kuolleisuustekijän vesilinnuille, sillä vesilinnut sukeltavat ravintoa kosteikon pohjalta, jolloin ne nielevät vahingossa pohjalle laskeutuneita hauleja. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että 400 000 — 1 500 000 vesilintua kuolee EU:ssa vuosittain lyijymyrkytyksen seurauksena. Myös ravintoketjussa ylempänä olevilla petolinnuilla, kuten merikotkilla, todetaan jatkuvasti lyijymyrkytyksistä johtuvia kuolemia.

Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) kokoamien tutkimusten mukaan korkeimmat vesilintujen altistumiset lyijyhaulien nielemisen johdosta on havaittu Välimeren talvehtimisalueilla, jossa linnut kerääntyvät suurina määrinä tietyille rajallisille kosteikko-alueille ja jossa niitä on metsästetty pitkään intensiivisesti. Suomen pesimäkannaltaan jyrkimmin vähentyneet jouhisorsa (*Anas acuta*) ja punasotka (*Aythya ferina*) ovat altistuneet lyijylle eniten näillä alueilla, jopa 50 — 70 prosenttia siellä tutkituista linnuista on niellyt lyijyhauleja. Siten on jo Suomessa metsästettävään riistalajeihin kuuluvien vesilintukantojen elinvoimaisuuden säilyttämiseksi tarpeen, että lyijyhaulien käyttöä rajoitetaan myös Välimeren alueilla.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lyijy voi olla haitallista lyijyluodeilla ammutun riistalihan välityksellä. Valtioneuvoston kirjelmään liitetystä muistiosta käy ilmi, että lyijy on myrkyllinen raskasmetalli, joka vaikuttaa haitallisesti esimerkiksi munuaisiin, keskushermostoon, lisääntymiseen ja kehitykseen. Ruotsalaisessa tutkimuksessa, jossa olosuhteet ja tiedot oli-

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2020 vp

vat hyvin Suomeen verrattavissa, on todettu, että keskimääräisen ympäri vuoden riistaa syövän henkilön (metsästäjä ja lähipiiri) saama lyijyaltistus vereen vuorokautta kohti on samaa luokkaa kuin mitä saadaan juomalla kaksi desilitraa hanavettä vuorokaudessa.

Muistiossa on todettu, että REACH-asetuksen VIII osaston artiklojen 67—73 nojalla voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin vaarallisen kemikaalin valmistusta, käyttöä ja markkinoille saattamista sellaisenaan, seoksessa tai esineessä. Lyijyn käyttöä on jo aiemmin rajoitettu asetuksen nojalla mm. maaleissa ja kuluttajien käyttämissä erilaisissa esineissä. Asiantuntijat Euroopan kemikaalivirastossa (ECHA) ovat valmistelleet komission toimeksiannon mukaisesti rajoitusehdotuksen, jolla rajoitettaisiin lyijyn käyttöä hauleissa.

Komissio esittää asetusluonnoksessaan lyijyn käytön rajoittamista 1 painoprosenttiin sellaisissa hauleissa, joita käytetään ns. Ramsar-sopimuksen (SopS 3/1975) määritelmän mukaisilla kosteikkoalueilla ja niihin liittyvillä suojavyöhykkeillä. Ramsar-sopimuksessa oleva kosteikkojen määritelmä on laaja ja kattaa suuren osan Suomen pinta-alasta. Rajoitus koskisi kosteikkoalueilla haulikolla tapahtuvaa metsästystä ja urheiluammuntaa. Tällaisiksi kosteikoiksi luetaan kaikki sellaiset pysyvät tai väliaikaiset luonnon tai ihmisen tekemät suo- ja vesialueet, jotka ovat seisovaa tai virtaavaa vettä, makeaa, suolaista tai murtovetttä, sekä lisäksi merialueet, joiden syvyys on laskeveden aikaan enintään 6 metriä. Rajoitusehdotuksen mukaan lyijyhaukipatruunoiden käytön lisäksi myös niiden mukana kantaminen olisi kielletty kosteikolla ammuttaessa tai mentäessä ampumaan kosteikkoalueella.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esitetty Ramsar-kosteikkomääritelmän mukainen pinta-ala on laajempi kuin vesilintujen tosiasiallisesti käyttämä (muuttoreitit sekä levähdys- ja talvehtimialueet). Kosteikkomääritelmä voi tulkinnasta riippuen pitää sisällään myös laajasti turvema-alueet, joilla metsätetään pääasiassa muuta riistaa kuin vesilintuja. Käytännössä näiden turvemaiden ja kausikosteikkojen tunnistaminen maastossa sellaiseen vuodenaikaan, kun niissä ei ole näkyvää vettä, olisi myös vaikeaa. Lainsäädännön noudattamisen ja valvonnan näkökulmasta tätä ei tule hyväksyä.

Rajoituksen piiriin kuuluisi edellä määriteltyjen kosteikkoalueiden lisäksi suojavyöhyke, jonka kooksi alun perin ehdotettiin suurimmillaan 400 metriä laskettuna kosteikkoalueen ulkoreunasta. Viimeisimmässä luonnoksessa suojavyöhyke on pienentynyt 100 metriin. Valiokunta toteaa, että määritelmän käyttäminen suojavyöhykkeineen merkitsisi Suomessa lähes täydellistä lyijyhaukipatruunoiden käyttöä kieltäen. Siten kosteikkoalueella lyijyhaukipatruunoiden hallussapitoon esitetty kielto vaikuttaisi Suomessa käytännössä laajasti muuhunkin metsästyksen. Alustavan selvityksen mukaan lyijyn korvaaminen kovilla hauli- ja luotimateriaaleilla myös talousmetsissä, joihin esityksessä mainittu kosteikko- määritelmä ulottuu Suomessa laajalti, aiheuttaa sahoille lisäkustannuksia ja metsänomistajille tukien arvon menetyksiä. Lyijyhaukipatruunoiden seurauksena merkittävä osa yksityisistä maanomistajista tulisi kieltämään teräksisten ja muiden kovametallihaukipatruunoiden käytön metsissä.

Valiokunta toteaa myös, että monet ampumaradat sijaitsevat lähellä kosteikkoalueita (turvemaat). Ehdotetut säännökset vaikuttaisivat myös ampumaratatoimintaan riippuen esitykseen kuuluvan kosteikkoalueen ympäröivän suojavyöhykkeen leveydestä. Ampumaradoilla on muun ohella huomattava merkitys reserviläisten ampumatoinnalle ja siten myös kokonaisuutenaan puo-

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2020 vp

lustuksen kannalta. Suomessa ampumaratojen ympäristöriskien tarkastelu perustuu ympäristölu-palainsäädäntöön. Ampumaratojen saattaminen lainsäädännön vaatimuksia vastaaviksi on vaati-nut huomattavia panostuksia niitä ylläpitäviltä tahoilta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lyijyä korvaavien haulien käytöstä metsätaloudelle mahdollisesti aiheutuvista haitoista ei ole käytettävissä selvitystä.

Valtioneuvoston kannasta käy ilmi, että rajoitusehdotuksessa puututaan myös lyijyhaulien hallus-sapitioon kosteikkoalueilla, minkä katsotaan olevan ampumista, paitsi jos kyseinen henkilö voi osoittaa, että kyseessä oli jonkinlainen muunlainen kuin rajoituksen piiriin kuuluva ammunta. Tätä ns. syyllisyysolettamaa ei tule hyväksyä metsästäjän oikeusturva ja oikeusvaltion periaat-teet huomioon ottaen.

Valiokunta toteaa, että valistuksellisin keinoin metsästäjiä on saatu ja saadaan käyttämään lyijyä korvaavia haulimateriaaleja metsästyksessä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lyijyttö-mien haulien käyttöön kytkeytyy myös monia epäkohtia ja suoranaisia ongelmia liittyen mm. nii-den sopivuuteen eri aseisiin, turvallisuusnäkökohtiin, lisäkustannuksiin (soveltuvat aseet ja am-mukset) ja huoltovarmuuskysymyksiin. Myös perustuslain takaama omaisuudensuoja tulee ottaa huomioon. Valiokunta toteaa myös, että teräshaulit eivät sovellu kaiken tyyppiseen metsästyk-seen ja lyijyä kevyempiä materiaaleja käytettäessä riistalle aiheutuu enemmän haavakoita. Valio-kunta korostaa Suomelle tyypillisen metsästyskulttuurin merkitystä. Ehdotukseen sisältyvää vaihtoehtoista täydellistä lyijyhaulien käytön kieltoa ei tule hyväksyä. Valiokunta kiinnittää hu-omiota siihen, että vaikka valtioneuvosto ei edellä kuvatun kannan mukaan tuekaan komission esi-tystä nykymuodossa rajoitusehdotuksen ongelmallisuudesta johtuen, valtioneuvosto tukee lyijyn rajoittamista ympäristö- ja terveysvaarojen ja -riskien perusteella.

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan vastustaa ehdotusta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto MmVL 13/2020 vp

Helsingissä 11.6.2020

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok (osittain)
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius