

Asia

EU;kemikaalit;REACH-asetuksen liitteen XVII mukainen lyijyhauleja koskeva rajoitus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Rajoitusehdotuksesta ehkä äänestetään mahdollisesti kesäkuussa järjestettävässä REACH-komitean kokouksessa.

Suomen kanta

Suomi vastustaa komission esitystä.

Vaikka Suomi ei tuekaan komission esitystä nykymuodossa rajoitusehdotuksen ongelmallisuudesta johtuen, Suomi 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 Ramsar-sopimuksen* 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 mukaista kosteikkoa. REACH-asetuksen** yhtenä tavoitteena on harmonisoida jäsenmaiden lainsäädäntöä, mikä ei toteudu, mikäli jäsenmaat toteuttavat rajoitusehdotusta eri tavoin.

Pääasiallinen sisältö

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 käytäville

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 lyijyhaulit sirpaloituvat usein osuessaan 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 muuttavien vesilintujen suojelemiseksi solmitussa 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 lyijyhaulien käyttöä koskevan rajoituksen.

ECHA:n kokoamien tutkimusten mukaan korkeimmat vesilintujen altistumiset lyijyhaulien 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 jouhisorsa (*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 riistalajeihin kuuluvien vesilintukantojen elinvoimaisuuden säilyttämiseksi, että lyijyhaulien 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.

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.

* Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (SopS 3/1976) eli ns. Ramsar sopimus

** EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1907/2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta

***EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1272/2008, aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta (CLP)

****Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta tehty sopimus (SopS 9/2000) eli ns. AEWAsopimus

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklat 114 ja 294 sekä REACH-asetuksen artiklat 68(1) ja 133.

Päätös komission täytäntöönpanoasetuksen hyväksymisestä tehdään ns. valvonnan käsittävässä sääntelymenettelyssä. Menettelyssä jäsenmaiden edustajista koostuva komitologiakomitea (ns. REACH-komitea) äänestää komission ehdotuksesta. Ehdotuksen hyväksymiseksi vaaditaan jäsenmaiden määräenemmistö.

Sen jälkeen, kun jäsenmaat ovat äänestäneet komission esityksen puolesta, neuvostolla ja EU parlamentilla on mahdollisuus kolmen kuukauden kuluessa hylätä jäsenmaiden hyväksymä esitys. Hylkäämisperusteita on kolme: 1) komissio on ylittänyt säädöstä antaessaan täytäntöönpanovaltuutensa, 2) annetun säädöksen sisältö on ristiriidassa alkuperäisen säädöksen (tässä REACH-asetus) tavoitteiden ja/tai sisällön kanssa tai 3) säädös on toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen vastaisena EU:n toimivallan ulkopuolella.

Jos komissio ei saa komitealta hyväksyntää esitykselleen, neuvosto voi ottaa asian käsittelyynsä. Neuvosto voi itse antaa parlamentin tuella säädöksen samanmuotoisena tai hylätä ehdotuksen. Käytännössä komissio tuo äänestettäväksi vain esitykset, joissa saa jäsenvaltioiden määräenemmistön sen taakse.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komitologiapäätöksen (1999/468/EY) mukainen käsittely (ks. edellä).

Kansallinen valmistelu

Asiaa on käsitelty useissa kemikaalineuvottelukunnan kokouksissa vuoden 2019 aikana. Lisäksi on järjestetty kokouksia asianosaisten sidosryhmien kanssa.

Suomen kanta ehdotukseen rajoittaa lyijyn käyttöä hauleissa kosteikkoalueilla on muodostettu näiden kokousten sekä kemikaali-, ympäristö- ja metsästysasioista vastaavien ministeriöiden virkamiesten sekä erityisavustajien näkemysten perusteella myös muita olennaisia ministeriöitä kuullen.

E-kirjeluonnos on käsitelty EU-8 (kilpailukyky) ja EU-23 (ympäristö) jaostojen kirjallisella menettelyllä 26.-29.5.2020.

Eduskuntakäsittely

EU-asetusten täytäntöönpanosäädöksiä ei yleensä käsitellä eduskunnassa, mutta asian saaman julkisuuden ja siihen kohdistuneen mielenkiinnon takia on katsottu tarpeelliseksi informoida eduskuntaa E-kirjeellä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

REACH-asetus on sellaisenaan jäsenmaita sitovaa EU-lainsäädäntöä, joten nyt käsittelyssä olevan rajoituksen kaltaisia täytäntöönpanosäädöksiä ei tarvitse erikseen saattaa kansallisesti voimaan. Nyt esitetty lyijyrajotus koskee näin ollen sellaisenaan myös Ahvenanmaata.

Metsästyslain (615/1993) 34 §:n mukaan Manner-Suomessa lyijyhaulien käyttö on kielletty vesilintujen metsästyksessä. Kielto tuli voimaan 1 päivästä elokuuta 1996

alkaen. Lyijyhaulien käyttöä muiden riistaeläinten tai rauhoittamattomien eläinten metsästyksessä kosteikoilla ei ole kielletty. Ahvenanmaalla lyijyhaulien käyttöä ei ole kielletty metsästyksessä.

Taloudelliset vaikutukset

Esitetyn rajoituksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu ECHAN tekemässä rajoitusehdotuksen taustaraportissa. ECHAN jäsenmaiden edustajista koostuva sosioekonomisesta arvioinnista vastaava komitea (SEAC) on arvioinut em. rajoitusehdotuksen sosioekonomisia vaikutuksia omassa prosessissaan, ja arvioinut rajoituksen hyödyt kustannuksia suuremmiksi. Rajoitusehdotuksen taustaraportissa on arvioitu metsästäjän keskimääräiseksi vuotuiseksi budjetiksi 3000 €. Esitetystä muodossa rajoituksen on arvioitu lisäävän kustannuksia 1,2 -2,2 %.

Suomalaisen metsästäjän keskimääräinen rahankäyttö oli noin 1113 euroa vuonna 2016 (Luonnonvarakeskus, 2017) ja yhteensä metsästäjien rahankäyttö oli 230,4 miljoonaa euroa. Metsästäjän rahankäytössä suurimmat kustannuslajit olivat keskimäärin: matkustus 312 € (28 %), vaatetus 170 € (15 %), aseet 150 € (13 %), varusteet 101 € (9 %) ja patruunat 93 € (8 %), mihin sisältyy sekä suur- että pienriistan metsästys.

Vuoden 2010 jälkeen vuosittain enimmillään noin 110 000 metsästäjää on osallistunut vesilintujen metsästykseseen vuosittain, joten vuosittain noin puolet aktiivisista pienriistan metsästäjistä osallistuu myös vesilintujen metsästykseseen. Merkittävä osa metsästäjistä on siten jo ottanut käyttöön lyijyttömät haulit vuodesta 1996 voimassa olleen vesilinnustuksen lyijyhaukiellon johdosta.

Yksityiskohtaisempia ja erityisesti Suomea koskevia sosioekonomisia vaikutuksia ei ole lyijyhaulien käyttöä kosteikoilla koskevan rajoituksen arvioimisen yhteydessä selvitetty. Kansallisella toimivaltaisella viranomaisella Tukesilla tai vastuuministeriöillä ei ole resursseja tarkempien REACH-rajoituksia koskevien kansallisten sosioekonomisten vaikutusten arviointiin.

Esitys kieltäisi Suomessa lyijyhaulien käyttöä kosteikon määritelmästä riippuen merkittävästi myös muiden pienriistalajien kuin vesilintujen metsästyksessä, jolloin lyijyhauhit pitäisi korvata muilla materiaaleilla. Vesilintujen metsästyksessä lyijyhauhipatruunoiden korvaavina patruunoina käytetään yleisimmin teräshauleja, joiden hinta on samalla tasolla lyijyhaulien kanssa. Teräshauhipatruunoista tehokkaimpia ei kuitenkaan voida käyttää kaikista vanhimmissa aseissa, jolloin niissä olisi käytettävä teholtaan alempia tai hinnaltaan korkeampia muita haulimateriaaleja, kuten markkinoilla olevia kupari-, sinkki-, tina- tai volframipolymeeriseoshauleja. Suomessa osalla ampumaradoista lyijyhaulien käyttö on kielletty ympäristöluvan ehdoissa, jolloin korvaavana haulina käytetään teräshauleja.

Erityisesti teräshaulien käytön on arveltu voivan aiheuttaa taloudellisia menetyksiä metsätalouden puolella. On esitetty, että korvaavien teräshaulien päätyminen tukkipuihin alentaa niiden käytettävyyden käytännössä kuitupuun tasolle. Tästä ei kuitenkaan ole tehty tarkempia selvityksiä, ja esim. Metsähallitus sallii maillaan myös teräshaulien käytön.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on pyytänyt ECHAa valmistelemaan toisen, lyijyä sisältäviä muita ammuksia kuin hauleja sekä lyijyä sisältäviä kalastusvälineitä koskevan rajoitusehdotuksen. Tässä

toisessa rajoitusehdotuksessa tarkastellaan myös lyijyhaulien käyttöä muissa kuin kosteikkoympäristöissä. Tämän rajoitusehdotuksen on määrä valmistua lokakuussa 2020. Rajoitusehdotuksen sisällöstä ei ole toistaiseksi tietoa, mutta se perustuu ainakin osittain taustaraporttiin, jonka perusteella nyt äänestysvaiheessa oleva lyijyhaulien kosteikkokäyttöä koskeva rajoitusehdotus on valmisteltu. Rajoitusehdotuksen käsittely ECHAN komiteoissa (RAC eli riskinarviointikomitea ja jo edellä mainittu SEAC), komissiossa ja REACH-komiteassa kestää noin kaksi vuotta, joten rajoitusehdotus voisi olla hyväksytty aikaisintaan vuoden 2022 lopussa.

Suomessa toimiva ja myös puolustusvoimille tuotteitaan myyvä ammusteollisuus on kertonut viranomaisille käsittelyssä olevan rajoituksen mahdollisista sosioekonomisista vaikutuksista yleisellä tasolla. On esitetty, että jos lyijyä sisältävien ammusten kotimainen ja EU-tason kysyntä metsästyksessä, ampumarjoittelussa, ampumaurheilussa sekä reserviläistoiminnassa vähenee merkittävästi REACH-asetusten nojalla annettavien rajoitusten seurauksena, niin on todennäköistä, että lyijypitoisten ammusten hinnat nousevat ja toimitus- ja huoltovarmuus kärsivät valmistuskapasiteetin siirtyessä vaihtoehtoisten materiaalien käyttöön. Toisaalta lyijyhaulien poistuminen loisi markkinoita kustannustehokkaille ja käytettävyydeltään hyvillä lyijyhaulien vaihtoehtoille. Lyijyhaulikiellolla voi olla välillisiä vaikutuksia myös ampumataitoon ja reservin osaamiseen.

Asiakirjat

Linkit ECHAN dokumentteihin:

Rajoitusehdotusraportti

https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/restrictions_lead_shot_axv_report_en.pdf/6ef877d5-94b7-a8f8-1c49-8c07c894fff7

Rajoitusehdotuksen taustaraportti

https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/rest_lead_shot_axvreport_annex_wetlands_en.pdf/668074d5-2e80-e158-fc29-d57c6860d954

Kesäkuun REACH-komiteassa 23.6. todennäköisesti käsiteltävä versio rajoitusluonnoksesta:



200420 Act lead in gunshot in wetland in
200420 Annex lead gunshot in wetland in

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

nvm Hanna Korhonen, STM, hanna.korhonen@stm.fi, +358 50 3864252
nvm Hinni Papponen, YM, hinni.papponen@ym.fi, +358 29 5250384

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
