

Talousvaliokunta

Lakialoite F2 ja F3 luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden käytön rajoittamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakialoite F2 ja F3 luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden käytön rajoittamiseksi (KAA 11/2019 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijöiden edustaja, Helsingin eläinsuojeluyhdistys HESY ry:n entinen puheenjohtaja ja veteraanikansanedustaja Hannele Luukkainen
- aloitteen tekijöiden edustaja, HESY ry:n toiminnanjohtaja Pirjo Onza
- aloitteen tekijöiden edustaja, Opaskoirayhdistyksen puheenjohtaja Mika Tolvanen
- hallitusneuvos Mikko Holm, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Jonas Sjelvgren, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunta
- Suomen Ilotulitus Oy
- Finanssiala ry
- Kaupan liitto ry
- Pyro- ja ilotulitustaiteen edistämisyhteisö ry
- Suomen eläinoikeusjuristit ry
- professori Janne Salminen

KANSALAISALOITE

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) ja tähän liittyviä asetuksia siten, että EU:n pyrotekniikkadirektiivissä (2013/29/EU) tarkoitettujen luokan F2 ja F3 ilotulitteiden kuluttajakäyttö kiellettäisiin. Tarkoituksena on vähentää tuntuvasti ilotulituksista aiheutuvia haittoja, erityisesti ilotulitteista johtuvia silmä- ja muita vammoja ja tulipaloja, sekä edistää uudenvuoden- ja venetsialaisjuhlijoiden turvallisuutta, lievittää eläinten ilotulitteisiin liittyvää stressiä sekä hillitä ilotulittamiseen liittyvää ympäristön kuormittumista.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, jäljempänä kemikaaliturvallisuuslaki) muuttamisesta. Kemikaaliturvallisuuslain muutoksen lisäksi kansalaisaloitteessa ehdotetaan räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (819/2015) sekä räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2015) muuttamista.

Lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että pyroteknisten tuotteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/29/EU (jäljempänä pyrotekniikkadirektiivi) tarkoitettujen luokan F2 ja F3 ilotulitteiden kuluttajakäyttö kielletään. Kuluttajakäytön kieltä ei koskisi pienimpiä pyroteknisiä tuotteita, kuten tähtisadetikkuja, pieniä paukkupommeja tai kipinä-suihkua.

Aloite rajaisi varsinaisten ilotulitteiden käytön vain ammattilaisille. Kansalaisaloitteen mukaan ehdotuksen tavoitteena on suojella ihmisten ja eläinten terveyttä, turvallisuutta ja elinympäristöä sekä yleisesti luontoa ilotulitteiden aiheuttamilta haitoilta.

Pyrotekniikkadirektiivi ja siihen liittyvä kansallinen sääntely

Direktiivissä vahvistetaan säännöt, joilla pyritään luomaan edellytykset pyroteknisten tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla varmistaen samalla korkeatasoisen ihmisten terveyden suojan, korkean yleisen turvallisuustason, kuluttajansuojan ja kuluttajien turvallisuuden toteutumisen sekä ottaen huomioon ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat. Direktiivissä vahvistetaan olennaiset turvallisuusvaatimukset, jotka pyroteknisten tuotteiden on täytettävä, jotta ne voidaan asettaa saataville markkinoilla. Direktiivin tarkoituksena on näin ollen varmistaa se, että jäsenvaltioilla on yhteinen sääntelykehys, jotta tuotteet ovat turvallisia ja ne voivat liikkua EU:n sisämarkkinoilla vapaan liikkuvuuden periaatteiden mukaisesti.

Pyrotekniikkadirektiivin 6 artiklassa säädetään pyroteknisten tuotteiden luokituksista. Ilotulitusvälineet jaetaan luokkiin F1—F4, teattereissa käytettävät pyrotekniset tuotteet luokkiin T1 ja T2 sekä muut pyrotekniset tuotteet luokkiin P1 ja P2. Luokka F2 sisältää ilotulitusvälineet, jotka aiheuttavat vähäisen vaaran ja ovat melutasoltaan vähäisiä ja jotka on tarkoitettu käytettäväksi ulkotiloissa rajatulla alueella. Luokka F3 sisältää puolestaan ilotulitusvälineet, jotka aiheuttavat keskitasoisen vaaran, jotka on tarkoitettu käytettäväksi ulkotiloissa laajoilla avoimilla alueilla ja joiden melutaso ei haittaa ihmisten terveyttä.

Pyrotekniikkadirektiivin 7 artiklassa säädetään pyroteknisiä tuotteita koskevista ikärajoista. Säännöksen mukaan F2-luokkaan kuuluvia tuotteita ei saa asettaa saataville markkinoilla 16 vuotta nuoremmille henkilöille. F3-luokan osalta ikäraajaksi on säädetty direktiivissä 18 vuotta. Direktiivi mahdollistaa jäsenvaltioille ikärajaa koskevaa harkintaa, sillä jäsenvaltiot voivat korottaa direktiivissä vahvistettuja ikärajoja, jos se on perusteltua yleiseen järjestykseen tai turvalli-

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2022 vp

suuteen taikka ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. Valiokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että Suomi on ainoa EU-maa, jossa kaikki ilotulitteet on kielletty alle 18-vuotiailta.

Vaikka pyrotekniikkadirektiivin yhtenä peruslähdekohtana on pyroteknisten tuotteiden vapaa liikkuvuus, direktiivin 4 artiklan 2 kohta mahdollistaa jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla kielletään luokkien F2 ja F3 ilotulitusvälineiden, teattereissa käytettävien pyroteknisten tuotteiden ja muiden pyroteknisten tuotteiden hallussapito, käyttö ja/tai myynti yleisölle tai rajoitetaan sitä. Kansallisia rajoituksia ja kieltoja on mahdollista toteuttaa yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä.

Ilotulitteita koskeva kansallinen turvallisuussäätely kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön kemikaaliturvallisuuslailla, räjähteiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetulla valtioneuvoston asetuksella, pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetulla lailla (180/2015) ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella (719/2015), eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetulla lailla (278/2016) sekä eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetulla lailla (1137/2016).

Turvallisuuteen ja elinkeinoon liittyviä näkökulmia

Voimassa olevan kemikaaliturvallisuuslain 92 §:n mukaan pelastusviranomainen voi antaa ilotulitteiden käyttöä koskevia paikallisista olosuhteista johtuvia, pelastustoimen aluetta tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä. Säännös antaa pelastusviranomaiselle myös valtuudet kieltää ilotulittaminen sellaisissa paikoissa, joissa ilotulitteiden käytön voidaan katsoa aiheuttavan erityistä vaaraa. Käytännössä tällaisia alueita ovat ydinkeskusta ja torit sekä alueet, mihin kokoontuu paljon ihmisiä. Tätä mahdollisuutta on kaupungeissa käytetty, ja saadun selvityksen mukaan tulokset turvallisuuden osalta ovat olleet positiivisia.

Kansalaisaloitteeseen sisältyvällä ehdotuksella olisi merkittävästi vaikutusta yhteen EU:n perussopimuksen keskeiseen periaatteeseen eli tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Ehdotuksen mukaan vain kemikaaliturvallisuuslain 94 §:ssä tarkoitettu ilotulitusnäytöksen järjestäjä saisi järjestää ilotulitusnäytöksiä ja käyttää F2- ja F3-luokkaan kuuluvia pyroteknisiä tuotteita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuusi yritystä asettaa kuluttajailotulitteita myyntiin Suomessa. Tuotteita tulee sekä EU:n alueelta että Kiinasta. Myynti tapahtuu noin tuhannesta ilotulitemyyntipisteestä ympäri Suomen tai etämyyntinä. Myyntikanavan rakenne vaihtelee toimijasta ja kauppaliikkeen haltijasta riippuen. Suurin osa myyntipisteistä on kausityöntekijöiden, usein pienten urheiluseurojen jäsenten miehittämiä pisteitä, mutta myös isoissa keskusliikkeissä myydään ilotulitteita. Myynti ja jakelu työllistää sesonkiluonteisesti noin 1 600 henkilöä sekä noin 160 urheiluseuraa. Kuluttajailotulitemyynnin arvo on nykyään noin 21 miljoonaa euroa vuosittain. Pelastusviranomaiset valvovat myyntipisteitä sekä myynnin varastointia. Lisäksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes tekee markkinavalvontaa ilotulitemyyntisesongin aikana.

Kansalaisaloitteessa esitetään kuluttajien ilotulittamisen vaihtoehtona julkiset ammattilaisten järjestämät ilotulitusnäytökset. Aloitteessa esitetään, että tämä voisi kompensoida alan liiketoiminnan menetyksiä avaamalla uutta ilotulitusnäytöksiin perustuvaa liiketoimintaa.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2022 vp

Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan ilotulitusnäytöksissä käytetään F4-, ei F2-/F3-tuotteita, ja F4-toiminta rahoitetaan käytännössä F2-/F3-toiminnalla, joka edustaa 90 % alan liikevaihdosta. Ilotulitealan liiketoiminnan ydin on näin ollen vuodenvaihteen kuluttajamyynä, jonka rinnalla alan yritykset voivat tuottaa myös ilotulitusnäytöksiä. Valiokunnalle esitetyn arvi-
on mukaan F2- ja F3-tuotteiden kuluttajailotulitteiden myyntikielto merkitsisi suurella todennä-
köisyydellä ilotulitustoimialan toimintaedellytysten romuttumista.

Ilotulitusalan toimialajärjestö toteaa antamassaan lausunnossa alan kantana olevan, että melua, häirintää ja vahinkoja voidaan vähentää systemaattisen työn kautta ja että laillinen, vastuullinen ja elinvoimainen toimiala sekä tiivis viranomaisyhteistyö ovat parhaat keinot ilotulitteiden turval-
lisuuden ja ympäristöystävällisyyden edistämiseksi.

Valiokunnan johtopäätökset

Talousvaliokunta toteaa, että ilotulittamiseen liittyvää sääntelyä on kiristetty viimeisten 20 vuo-
den aikana mm. lyhentämällä ilotulitteiden myynti- ja ampumisaikoja, karsimalla haitalliseksi to-
dettuja ilotulitteita markkinoilta, nostamalla ilotulittajien ikärajaa ja säätämällä ilotulitteiden am-
pujille velvoite käyttää suojalaseja. Selvää kuitenkin on, että ilotulitteiden käytöstä aiheutuu vuo-
sittain haittoja sekä käyttäjille että sivullisille.

Valiokunta pitää käsiteltävänä olevaa kansalaisaloitetta erittäin merkittävänä keskustelunavauk-
sena ilotuliteturvallisuuden parantamiseksi. Valiokunta kannattaa tavoitetta vähentää ilotulituk-
sista aiheutuvia haittoja ihmisille, eläimille ja ympäristölle. Valiokunta katsoo, että kansalaisa-
loitteen sisältämää ehdotusta on syytä käsitellä työ- ja elinkeinoministeriössä osana ilotulitetur-
vallisuussääntelyn laajempaa kokonaistarkastelua.

Pyrotekniikkadirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajoittaa kansallisin toimenpitein
tiettyihin luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden käyttöä tai myyntiä yleisölle yleisen järjes-
tyksen ja turvallisuuden perusteella tai ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen taikka ympäristön-
suojaeluun liittyvistä syistä. Asiantuntijalausunnossa on arvioitu, että yksinomaan kansalaisaloit-
teeseen sisältyvään selvitykseen perustuen tai edes eduskuntatyössä kansalaisaloitteen käsittelyn
yhteydessä toteutettavien kuulemisin ei ole mahdollista yksiselitteisesti selvittää direktiivin edel-
lyttämien syiden perustaa ja dokumentoida kaikkia niihin liittyviä ulottuvuuksia niin, että poik-
keuksen käyttö tulisi myös EU:n oikeuden vaatimusten kannalta riittävän kattavasti ja luotetta-
vasti selvitettyä. Koska kysymys on tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan pääsääntöön teh-
tävän poikkeuksen perusteluista, asetetaan perustelujen luotettavuudelle ja kattavuudelle erityi-
nen vaatimus. Tämä näkökulma puoltaa ministeriön lainvalmisteluvastuuta asiassa.

Talousvaliokunta toteaa, että kansalaisaloitteeseen sisältyvän täyskiellon vaikutusarviointi on
verrattain suppeaa, eikä aloitteessa ole voitu arvioida esimerkiksi ehdotuksen mahdollisia negatiivisia
vaikutuksia yleiseen turvallisuuteen. Vaikutusarviointia olisi syytä tehdä ainakin siitä nä-
kökulmasta, että kansalaisaloitteessa esitettyä kieltoa saatettaisiin kiertää tuomalla ilotulitteita
naapurimaista tai tilaamalla ilotulitteita enenevässä määrin verkkokaupasta ulkomailta, joissa ilo-
tulitteita on sallittua myydä kuluttajille. Kansalaisaloitteessa ehdotettu täyskielto saattaisi lisätä
laittomien kuluttajailotulitteiden määrää Suomessa ja lisätä niiden laitonta käyttöä ja hallussapi-
toa.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että ilotuliteturvallisuuden parantamisen kokonaisharkinnassa selvitetään ja punnitaan laajasti eri vaihtoehtoja. Täyskiellon ja osittaiskiellon lisäksi tulee tarkastella mahdollisuuksia ratkaista kansalaisaloitteessa esille tuotuja ongelmia ilotulittamiseen liittyvillä uusilla rajoituksilla. Eri vaihtoehtojen kartoittamisessa ja niitä koskevien kattavien vaikutusarvioiden laatimisessa on myös tarpeen kuulla eri hallinnonaloja ja sidosryhmätahoja kokonaisvaltaisen tilannekuvan saamiseksi.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan muutettavaksi yhtä lakia ja kahta valtioneuvoston asetusta. Eduskunnalla ei kuitenkaan ole asetuksenantovaltaa eikä näin ollen myöskään toimivaltaa muuttaa valtioneuvoston asetuksia kansalaisaloitteessa ehdotetun mukaisesti. Valiokunta pitää tämänkin perusteella tarkoituksenmukaisena, että kansalaisaloitteen pohjalta tehtävä eri vaihtoehtojen punninta ja tarvittavat lainsäädäntömuutokset valmistellaan kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriössä.

Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 edellyttää jäsenvaltioiden toimittavan komissiolle mm. kaikki säädösehdotukset, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö, sekä perustelut tällaisten säännösten tarpeellisuudesta. Direktiivissä säädetty menettely tarkoittaa, että ennen kansalaisaloitteessa esitetyn kuluttajatuotteiden täyskiellon hyväksymistä säädöshankkeesta tulee ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille, jotta ne voivat esittää tarvittaessa huomautuksia ehdotuksen johdosta. Esitetyt huomautukset on otettava lopullista säädöstä valmisteltaessa mahdollisuuksien mukaan huomioon. Tällainen notifikaatiomenettely on eduskunnan lainsäädäntöprosessissa vieras elementti ja sopii parhaiten ministeriön säädösvalmistelutyön yhteydessä hoidettavaksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan komissio on aloittamassa selvityksen pyrotekniikkadirektiivin uudistamisesta joko loppuvuodesta tai ensi vuoden alkupuolella, koska jäsenmaissa on esiintynyt huolta ilotulitteiden vaatimustenmukaisuudesta. Pyrotekniikkadirektiivin mahdolliset muutokset edellyttävät kansallisen lainsäädännön tarkastelua ja mahdollisesti myös tarvetta muuttaa nykyistä lainsäädäntöä. Tässä vaiheessa ei ole vielä tiedossa, miltä osin komissio tulee esittämään muutoksia direktiiviin. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että ilotuliteturvallisuuden parantamiseen tähtääviä vaihtoehtoja tarkastellaan ennen direktiivimuutosten edellyttämää täytäntöönpanoa, jotta niistä voidaan säätää tarvittaessa samassa yhteydessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 11/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2022 vp

Valiokunnan lausumaehdotus

1. *Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää kattavasti eri vaihtoehtoja ilotuliteturvallisuuden parantamiseksi ja ilotulitehaittojen vähentämiseksi sekä ryhtyy selvitysten johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin ja antaa talousvaliokunnalle selvityksen tarkastelun tuloksista.*

Helsingissä 4.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen