

Tukesin tulkintaohje lyijyhauleja koskevan REACH-rajoituksen soveltamisesta

1 Johdanto

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) toimii kemikaalilain (599/2013) mukaisena valvontaviranomaisena ja toimivaltaisena viranomaisena, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluu antaa neuvontaa REACH-asetuksen (EY) N:o 1907/2006 velvoitteista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvovat REACH-asetuksen aineen rajoituksia koskevan 67 artiklan säännösten noudattamista ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen valvonnassa siltä osin kuin valvonta koskee toiminnanharjoittajan velvoitetta huolehtia ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja torjumisesta kemikaalin käytössä ja varastoinnissa. Tukesille kuuluu REACH-asetuksen noudattamisen valvonta, mikäli se ei ole säädetty muun kemikaalilaissa mainitun viranomaisen tehtäväksi.

Tukes on julkaissut 18.8.2022 mediatiedotteen [Lyijyhaulien käyttö kielletään kosteikkoalueella](#). Tiedotteessa oleva kosteikkoalueen määritelmä on aiheuttanut paljon epäselvyyttä metsästäjien, toiminnanharjoittajien ja valvontaviranomaisten keskuudessa. Valtaosa Tukeisiin tulleista yhteydenotoista on koskenut selkeämmän ohjeistuksen tarvetta REACH-rajoituksen soveltamisalueesta. Monet kysymykset ovat liittyneet tiedotteessa olevaan kosteikkoalueiden määritelmään: "*jotka voivat olla vesilintujen oleskelu-, muutto- tai pesimäpaikkoja.*"

Johtuen REACH-asetuksen yleisluontoisesta määritelmästä ja huomioiden eri puolilla toimivien metsästäjien yhdenvertaisen kohtelun sekä oikeusvarmuuden toteutuminen, Tukes katsoo olevan tarpeen määritellä tarkemmin ne alueet, jotka kuuluvat kyseisen rajoituksen piiriin.

Tämä tulkintaohje ei ole oikeudellisesti sitova, vaan se on tarkoitettu tulkinnan avuksi valvoville viranomaisille ja niille, joita rajoituksen velvoitteet koskevat.

2 Kosteikon määrittelyä koskeva ohjeistus

2.1 Lähtökohdat

Komission asetuksella (EU) 2021/57 kielletään lyijyhaalien kantaminen ja käyttäminen haulikkoammunnassa kosteikkoalueella¹ ja sen suojavyöhykkeellä (100 m kosteikkoalueen reunasta).

Asetuksen säätämisen taustalla² on Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta tehty sopimus AEWA (SopS 9/2000) sekä lintudirektiivi 2009/147/EY.

Em. sopimuksen ja direktiivin tarkoitus on edistää vesilintujen ja niiden elinympäristöjen suojelua vuoden ympäri niiden talvehtimis-, levähdys- ja pesimäalueilla³. Sopimuksen määritelmän mukaan "vesilinnulla" tarkoitetaan sellaisia lintulajeja, jotka ovat ekologisesti riippuvaisia kosteikoista. REACH-asetuksella pyritään myös laajemmin suojelemaan niitä eläinlajeja, jotka käyttävät lyijyhauleista saastuneita lintuja ravinnokseen sekä ihmisten terveyttä, jos ihmiset syövät lyijyhauleilla ammuttuja vesilintuja⁴.

Useissa EU-maissa on ollut voimassa säännöksiä, joilla kielletään lyijyhaalien käyttö kosteikkoalueilla tai säännöksiä, joilla sitä rajoitetaan. Suomessa säilyy edelleen vuodesta 1996 voimassa ollut kieltä käyttäjä lyijyhauleja vesilintujen metsästämisessä (metsästyslaki (615/1993) 33 §. Kyseistä kieltä ei ole rajattu koskemaan tiettyä aluetta, vaan se on voimassa sellaisenaan koko maassa.

Vesilintujen jatkuvan korkean lyijymyrkytyksestä johtuvan kuolleisuuden vuoksi on tämän lisäksi nähty tarve yhdenmukaistaa lyijyhaalien käyttöä koskevaa sääntelyä koko EU:n alueella⁵ suojelun minimitason saavuttamiseksi. Rajoituksen tehokkaan

¹ Kosteikko määritellään REACH-asetuksen liitteen XVII rajoituksen mukaan seuraavasti (nimike 63 toinen sarake, kohta 13(a)): 'kosteikkoalueella' tarkoitetaan erilaisia vesi- ja rantaruohikoita ja soita tai vesiä, luonnollisia tai keinotekoisia, pysyviä tai tilapäisiä, seisovia tai virtaavia, makeita, murtovesiä tai suolaisia vesiä, mukaan luettuna merialueet, joiden syvyys laskuvien aikana ei ylitä kuutta metriä (Ramsar sopimus)

² Ks. REACH-asetus johdanto-osan kohdat 2-3.

³ Suomessa tavattavat AEWA sopimuksen kattavat muuttavat vesilinnut ovat luonnonsuojelulain rauhoitettuja lukuun ottamatta metsästyslain mainittut vesilinnut (linkki sivuille).

⁴ Komission asetus (EU) 2021/57, johdanto-osan kohta 6. Ks. lisäksi 21.12.2022 Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu [T-187/21](#) (Firearms United Network vs. komissio), tuomion kohdat 130-132.

⁵ Komission asetus (EU) 2021/57, johdanto-osan kohta 8. On huomattava, että suojelun korkean tason säilyttämiseksi jäsenvaltiot, joissa on voimassa tiukemmat kansalliset säännökset lyijyn käytöstä hauleissa, voivat kuitenkin edelleen soveltaa myös näitä tiukempia rajoituksia.

toimeenpanon varmistamiseksi on asetuksen säätämisen yhteydessä pyritty huomioimaan jäsenvaltioiden erilaiset maantieteelliset olosuhteet mahdollistamalla kiellon ulottaminen em. kosteikkoalueiden sijasta poikkeuksellisesti koko jäsenvaltion alueelle erityisesti sellaisissa jäsenmaissa, joiden alueesta merkittävä osuus (yhteensä vähintään 20 prosenttia jäsenvaltion alueesta aluevesiä lukuun ottamatta) on kosteikkoalueita. Laajennusta on perusteltu siten, että tällaisissa jäsenmaissa kielto ampua ja kantaa lyijyhauleja kosteikkoalueilla ja niiden läheisyydessä voisi käytännössä vaikuttaa samoin kuin kaiken ampumisen kieltäminen kokonaan koko alueella ja lisäksi aiheuttaa enemmän työtä valvontaviranomaisille kuin laajempi kielto⁶. Vaikka reilusti yli 20 prosenttia Suomen pinta-alasta on Ramsar-sopimuksen määritelmän mukaista kosteikkoaluetta⁷, Suomi ei kuitenkaan ilmoittanut ulottavansa kieltoa kosteikkoalueiden ulkopuolelle.

Vaikka Suomessa ei valittu koko maata kattavaa kieltoa, vesilintujen pääasiallisina elinympäristöinä käyttämiä kosteikkoalueita ei voida rajata soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään kansallisten erityispiirteiden vuoksi⁸.

Asetuksen tulkinnassa on syytä edelleen kuitenkin ottaa huomioon säännöksen sanamuodon ohella kansalliset maantieteelliset erityisolosuhteet sekä tulkinnan vaikutukset rajoituksen toimeenpanoon⁹. Epäselvät ja vaikeasti sovellettavat linjaukset voivat johtaa rajoituksen noudattamatta jättämiseen laajemminkin, jolloin rajoituksen tarkoitus jää toteutumatta.

REACH-asetuksella on säädetty kosteikon määritelmästä yleisluontoisella tasolla siten, että on haluttu kiellon kattavan riittävästi sellaisia alueita, jotka ovat vesilintujen tyyppisiä elinympäristöjä¹⁰. Huolimatta siitä, että vastaava määritelmä

⁶ Asetuksen (EU) 2021/57 johdanto-osan kohta 28-29.

⁷ Ramsar sopimuksen mukaisten kosteikkojen kokonaispinta-ala Suomessa on 135 523 km². Näistä kosteikoista soita on raportoitu olevan 86 650 km²; jokia ja puroja 1990 km² ja järviä 37.595 km² (tiedot vuoden 2021 Suomen [maaraportista](#)). Rajoituksen säätämiseen liittyvän selvityksen mukaan Suomessa Ramsar sopimuksen määritelmän mukaisista kosteikkoalueista sijaitsi Natura 2000 -alueen rajojen sisäpuolella n. 58% (<https://echa.europa.eu/documents/10162/e58bd0da-8a05-91e7-ef5e-bd3dc2fd6819>).

⁸ Näin myös ratkaisu asiassa T-187/21 (Firearms United Network vs. komissio), jossa todetaan, että tulkittaessa asetusta yhdessä sen sanamuodon kanssa ja sen tavoitteista käsin, ei kosteikon käsitteen piiriin kuulu sateen jälkeen ilmestyvät lätäköt tai sellaiset vedet, jotka niiden väliaikaisen luonteen tai kokonsa vuoksi eivät ole sopivia vesilintujen elinalueiksi (ks. tuomion kohta 108).

⁹ Asetuksen sanamuodon ja tavoitteen kautta on johdettavissa, että myös väliaikaisesti veden vallassa olevat kosteikot kuuluvat rajoituksen piiriin, mutta tällaiselta kausittaiselta vaihtelulta edellytetään tiettyä pysyvyyttä (ks. em. tuomion kohta 129).

¹⁰ Ks. komission asetuksen (EU) 2021/57 johdanto-osan kohta 24.

on ollut käytössä muussa yhteydessä jo pidempään, ei kyseinen määritelmä käytännössä ole riittävän selkeä, jotta yksin sen perusteella olisi mahdollista asettaa rajoituksia tai velvoitteita yksityisille toimijoille tai viranomaisille. Ramsar-sopimus ainoastaan viittaa tiettyyn luontotyyppiin ja velvoittaa perustamaan luonnosuojelualueita tällaisille alueille ja edistämään kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen ja vesilintujen suojelua. Tätä edistetään perustamalla ns. Ramsar-alueita, jotka valitaan tiettyjen kriteerien perusteella ja vain näiden alueiden rajat merkitään maastoon ja karttoihin¹¹.

Näin ollen kosteikkoalueen määrittely vaatii tuekseen tarkempaa ohjeistusta rajoituksen yhdenmukaiseksi soveltamiseksi ja sen noudattamisen valvomiseksi ja noudattamatta jättämisestä rankaisemiseksi.

2.2 Rajoituksen piiriin kuuluvan kosteikkoalueen rajaus

Tämä ohje on tarkoitettu avuksi asetuksen yhdenmukaiseen soveltamiseen siten, että metsästäjät, ampumaratojen ja -keskusten pitäjät sekä yleisesti ampumaurheilijat sekä -harrastajat ja muut ampuma-aseita ulkotiloissa käyttävät sekä viranomaiset pystyisivät määrittämään, kuuluuko jokin tietty alue rajoituksen piiriin. Ohje on yleisluontoinen ja suuntaa antava ja lähtee siitä, että kosteikkomääritelmä liittyy ns. näkyvään veteen ja sen läheisyyteen.

Otettaessa huomioon säännöksen tavoite ja tarkoitus ja kansalliset erityispiirteet tällaisia, vesilintujen tyypillisiä elinympäristöjä, Suomessa ovat kaikki seuraavat:

- meret (syvyys 6 m tai alle), järvet, joet, lammet, kanavat, tekojärvet, altaat ja muut vastaavat suuremmat vesialueet (maastokartoilla viivoina kuvatut ojat ja purot eivät ole tällaisia vesialueita);
- niityt, jotka rajautuvat edellä mainittuihin vesialueisiin;
- vesikivet ja vesikivikot;
- maatuvat vesialueet, tulva-alueet, matalikot ja avoimet vesijättöalueet;
- vaikeakulkuiset puuttomat suot;

¹¹ Suomessa on 49 ns. Ramsar-aluetta (pinta-alaltaan n. 785.780 hehtaaria) ks. <https://ym.fi/ramsar-alueet>.

- sekä kaikki 100 metrin säteellä edellä mainituista alueista olevat alueet.

Tukes tarkentaa listaa tarvittaessa.

Kosteikkoalueiden tunnistamiseen ja niiden 100m leveän suojavyöhykkeen määrittämiseen voi käyttää esimerkiksi Maanmittauslaitoksen maastokarttaa (<https://asiointi.maanmittauslaitos.fi/karttapaikka/>), johon em. alueet on merkitty karttamerkein. Karttamerkkien selitteet kuvataan Maanmittauslaitoksen merkkienselitteessä (https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2020/01/karttamerkkien_selitys.pdf).

Sen lisäksi, mitä metsästyslaissa ja -asetuksessa säädetään metsästykseseen liittyvästä korostuneesta huolellisuusvelvollisuudesta¹² ja ympäristöön liittyvien näkökohtien huomioimisesta¹³, on metsästyksessä noudatettava myös kemikaalilainsäädäntöä ja siihen liittyvää korostunutta huolellisuus- ja selvilläolovelvollisuutta¹⁴ metsästyksessä käytettävien välineiden sisältämien kemikaalien aiheuttamien ympäristö- ja terveysvaikutusten osalta.

Tästä johtuen metsästäjän tulee noudattaa kulloistenkin olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta liikuttaessa vesilintujen elinympäristöiksi soveltuvilla alueilla ja niiden suojavyöhykkeillä. Tämä edellyttää korostunutta selvilläoloa metsästysmaastosta, jos käytössä on lyijyhauhit. Sama velvoite tuntee riittävästi ampuma-alueen olosuhteet (ml. linnustoa ja kasvillisuutta) koskee myös ampumaratojen sijoittamista sekä niitä, jotka muutoin käyttävät aseita ulkotiloissa (esim. ampumaurheilijat ja -harrastajat) ottaen huomioon, että aseenkäyttö joka tapauksessa vaatii erityistä huolellisuutta ja valmistautumista, jotta voidaan varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu vaaraa ympärillä oleville.¹⁵ Jos ampumaratojen valvontaa priorisoidaan riskiperusteisesti, voidaan ampumapaikkojen sijainnin sijaan

¹² Ympäristöstään välinpitämätön metsästäjä, joka rikkoo metsästyslakia esim. ampumalla vesilinnun lyijyhauhilla, on voitu vuodesta 1996 tuomita metsästysrikkomuksesta (ks. metsästyslaki (ML (615/1993) 74 §) sakkoihin. Vrt. myös HE 300/1992, s. 27.

¹³ Ks. ML 20.1 §. Metsästäminen tulee tapahtua asianmukaisesti ilman että vaarannetaan riistakantaa, vahingoitetaan luontoa tarpeettomasti tai tuotetaan eläimille tarpeetonta kärsimystä (HE 300/1992, s. 14).

¹⁴ Vrt. kemikaalilaki (KemL 599/2013) 19 § sekä KemL 59.2 § 11 k.

¹⁵ Ks. Asia T-187/21 (Firearms United Network vs. komissio), tuomion kohdat 109-110 sekä ampuma-aselaki (1/1998) ja ampumaratalaki (763/2015).

huomioida ampumasuunnat: ampumasuunnan ollessa kosteikkoalueelta pois päin, riski haulien päätymiseen kosteikkoalueelle on hyvin pieni vaikka ampumapaikka sijaitisi alle 100m etäisyydellä kosteikkoalueesta.

Tukes suosittelee, että lyijyhauleja ei käytetä, jos on epäselvää, tapahtuuko haulien ampuminen kosteikkoalueilla.

Lyijyhaulien käyttökielto kosteikkoalueilla on todennäköisesti vain välivaihe ennen lyijyn käytön laajamittaisempaa rajoittamisesta. Valmisteilla oleva rajoitus kieltäisi lyijyhaulien ja lyijyä sisältävien kalastustarvikkeiden markkinoille saattamisen ja rajoittaisi merkittävästi myös lyijyluotien käyttöä. Lisätietoja lyijyhaulien sääntelystä löytyy Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) [verkkosivuilta](#).

Lisätietoja verkkosivuilla:

[Lyijyhaulien käyttö kielletään kosteikkoalueilla – Tukes tarkentaa kosteikkoalueen määritelmää | Turvallisuus- ja kemikaalivirasto \(Tukes\)](#)

[Lyijyhaulien käyttö kielletään kosteikkoalueilla | Turvallisuus- ja kemikaalivirasto \(Tukes\)](#)

[Komission asetus \(EU\) 2021/57](#) (lyijyhaulien käyttö kosteikkoalueilla ja niiden läheisyydessä)

[Ammusten, luotien ja kalastustarvikkeiden sisältämä lyijy \(ECHAN verkkosivuilla, en\)](#)

[Rajoitusmenettelyn kuvaus \(ECHAN verkkosivuilla\)](#)

[Kemikaalineuvonta yrityksille](#)

Jakelu	Alueelliset ELY-keskukset, kaupunkien/kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, Poliisi, Rajavartiolaitos
Tiedoksi	YM, STM