**Detailne seletus**

**Kaasnev eelnõu KOMISJONI REGULATSIOONILE (EL) Nr …/.. XXX**

**täiendades Lisa XVII (EK) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu ja "REACH" Nõukogu (kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine) regulatsiooni Nr 1907/2006, mis käsitleb pliid sisaldavate haavlite kasutamist märgaladel või nende ümbruses**

REACH regulatsioonide artikli 73(1) järgi tuleb Komisjonil anda detailne ülevaade põhjustest, miks eelnõu paranduse Lisa XVII-le kaldub kõrvale toimiku esitaja esialgsest ettepanekust või ei võta Agentuuri arvamusi arvesse.

Foorumi nõuannete, avaliku konsultatsiooni kommentaaride, RAC’i (Riskihindamise Komitee) ja SEAC’i (Sotsiaal-Majandusliku Analüüsi Komitee) hindamise ja Komisjoni sisearutelude tulemuseks olid järgmised peamised lahknevused Lisa XV’s esitatud toimiku piirangute ettepanekus ning RAC’i ja SEAC’i arvamustes:

**Püssilaskmine**

Lisa XV pakkus välja keelata plii „kasutamise laskmiseks mõeldud laskemoonas...“. Kuna „kasutamine“ on väga lai mõiste, nagu defineeritud REACH regulatsiooni Artiklis 3 (24), mistõttu pole selge, millist teguviisi täpsemalt keelatakse, siis pakutakse hoopis asenduseks „püssilaskmine“ (discharging gunshot). RAC tähtsustas samuti piirangute sõnastuse täpsust, et oleks selge, mis täpselt on keelatud (nt laskmine/omamine), vt. lk 9 teine punkt RAC-SEAC arvamusdokumendis.

**Fikseeritud puhverala**

Lisa XV ei teinud ettepanekut pakkuda fikseeritud puhverala, vaid et tuleks olla paindlik ning keelata ära plii kasutus laskemoonas „kui kuul võib maanduda märgalale“. Komisjon täheldas RAC’i seisukoha, et paindliku lähenemisega jääb kütile/laskjale vastutus tuginedes nende ekspertiisile ja teadmistele kohalike olude kohta, et teha kindlaks, et pliid sisaldav kuul ei maanduks märgalale. Seadusliku kindluse ja selguse huvides, et piirangut oleks kergem rakendada, eelistati Komisjoni regulatsioonide eelnõus pakkuda välja fikseeritud puhverala, sealhulgas RAC toetas puhverala määramist kvantitatiivselt. Eelistati 400m märgala piirist. RACi arvates võiks see olla maksimaalselt 300m, mida mainiti ka Foorumil mõistliku kaugusena. Saksa Keskkonnaagentuur pakkus turvatsooniks vähemalt 500m ja arvestades, et Saksamaa Mecklenburg-Vorpommern’i liidumaal on puhvertsoon 400, siis on see hea kompromiss.

**Omamine fikseeritud puhvertsoonis**

Lisa XV soovitab rakendada seda paindlikku lähenemist vaid laskmiseks kasutatava pliid sisaldava laskemoona keelustamises. Täideviimise hõlbustamiseks (et rakendusorganid ei peaks inimesi tabama keset laskmist), keelab Komisjoni regulatsioonide eelnõu mitte ainult pliid sisaldava laskemoona laskmise vaid ka selle omamise fikseeritud puhvertsoonis. RAC leidis samuti, et peaks olema fikseeritud puhvertsoon märgala ümber, mille piires on keelatud ka pliid sisaldava laskemoona omamine ja märkis, et see võib hõlbustada täideviimist.

**Omamine küttimise/laskmise käigus ja seotud seaduslikud eeldused**

Lisa XV pakub välja ära keelata mistahes pliid sisaldava laskemoona omamise märgaladel. Nagu avalikus konsultatsioonis selgus, võib see tähendada, et seda pole lubatud ka kodus hoida või olles sõitmas või jalutamas läbi märgalade küttimis/laskmisalale, seega peaks sõnastust täpsustama küttimise/laskmise kontekstile.

RAC’i ettepanek oli, et piiranguid omamisele tuleks tõlgendada kui „omamine, kui samal ajal kütitakse/tegeletakse sportlaskmisega“. SEAC’i kohaselt on vaja eristada omamist, kui on kavatsus tulistada pliid sisaldavat laskemoona märgaladel ja kui ei ole, nt transportides pliid sisaldavat laskemoona ühest kohast teise, mille käigus möödutakse märgalast.

Ülaltoodud murekohti arvestades piiras Komisjoni regulatsiooni eelnõu omamise „kui see juhtub märgalal laskmise või märgalale laskma mineku jooksul“. See välistab olukorra, kus nt kellelgi on pliid sisaldav laskemoon pagasnikus või kodus, kui tal ei ole kavatsust laskma hakata. Selline omamine ei lähe piirangutes arvesse. Omamine on piiratud, kui see juhtub olles laskmas märgalal või märgalal laskmise osana.

Siiski ei suuda see sõnastus iseenesest tagada sirgjoonelist täidesaatmist, sest inimene, kes jääb pliid sisaldava laskemoona omamisega märgalal vahele olles laskmas või osana laskmisest võib väita, et ta vaid jalutas läbi selle ala ilma kavatsuseta hakata märgalal või fikseeritud puhvertsoonis laskma. Täidesaatmise toetamiseks loob Komisjoni regulatsiooni eelnõu seetõttu seadusliku eelduse (punkt c paragrahv 20 teises alapunktis), et kui inimene jääb vahele pliid sisaldava laskemoona omamisega märgalal või selle piirist 400m eemal olles laskmas või laskmise osana, peetakse laskmist sel juhul eelduslikult märgalal laskmiseks. See seaduslik eeldus on siiski pööratav: kui kõnealune inimene suudab tõestada aktsepteeritavate meetoditega täidesaatvatele organitele, et tegu on teistsuguse laskmise liigiga.

**Sõnastuse kustutamine, et liikmesriigid võivad minna veelgi kaugemale**

Lisa XV paragrahv 5 sätestas, et liikmesriigid võivad, inimeste tervise ja keskkonna kaitse eesmärgil, „kehtestada“ karmimaid meetmeid ja sel puhul tuleb Komisjoni neis teavitada. RAC andmetel on oluline, et liikmesriigid võiksid karmimaid meetmeid kehtestada. Kuigi sõna „kehtestama“ jättis mulje, et selle tingimuse eesmärk oli lubada liikmesriikidel panna paika uusi piiranguid, siis Lisa XV siiski täpsustas (lk 62), et sõnastus tähendas, et kui liikmesriikidel on juba paigas karmimad meetmed pliid sisaldava laskemoona kasutamisel oma territooriumil, mis ulatuvad kaugemale kui märgalad, siis ei tule neid kehtetuks tunnistada.

Komisjoni regulatsioonide eelnõu ei sisalda seda tingimust järgmistel põhjustel:

1. The Euroopa Liidu toimimise leping (TFEU) ise juba pakub välja reeglid liikmesriikidele, mis soovivad kaugemale minna. REACH regulatsioon põhineb EK lepingu endisel artiklil 95, nüüdne TFEU artikkel 114, mis sätestab:

“4. Kui pärast Euroopa Parlamendi ja Nõukogu, Nõukogu või Komisjoni poolt vastu võetud harmoniseerimise meetmete vastuvõtmist peab liikmesriik vajalikuks jõusse jätta riiklikud tingimused suure vajaduse põhjustel, mille viidatakse Artiklis 36 või mis on seotud keskkonna või töökeskkonna katisega, tuleb Komisjoni teavitada nendest tingimustest ning ka nende säilitamise põhjustest.“

Teisisõnu, selleks, et riiklikud seadused jääksid kehtima, tuleb TFEU artikli 114(4) tingimusi täita.

1. Veelgi enam, selles ulatuses nagu praegustel liikmesriikidel on olemasolevad piirangud katmaks maa-alasid lisaks märgaladele ja fikseeritud puhverala, ei langeks nad Komisjoni regulatsiooni eelnõu geograafilise ulatuse alla ning neid ei pea pidama „karmimateks“. Tegelikult langeksid need hoopis sama geograafilise ulatuse alla kui käimas olev eeltöö piirangute jaoks nagu on viidatud kirjelduses (26), ja kui selle käimas oleva töö tulemuseks on laiema geograafilise ulatuse piirangute vastuvõtmine, siis tuleks hinnata praeguste liikmesriikide kehtestatud piiranguid maa-aladele lisaks märgaladele ja fikseeritud puhveralale laiemate piirangute valguses, mitte praeguse Komisjoni regulatsiooni eelnõud arvestades.

**Üleminekuperiood**

Lisa XV pakub välja 3-aastase üleminekuperioodi. Võttes arvesse RAC’i ja SEAC’i toetust lühemale üleminekuperioodile, palub Komisjoni regulatsiooni eelõu välja 18-kuulise perioodi. Siiski, võttes arvesse teatud liikmesriikide võimekuse kogu territooriumi katva piirangu sätestamisel, jäeti alles 3-aastane periood.

**Teatud liikmesriikide võimekus minna edasi tervet territooriumit katva piiranguga**

Nii Lisa XV kui ka RAC-SEAC arvamusdokument toetasid märgalade niiöelda Ramsar definitsiooni kasutamist. Seadusliku selguse huvides ei viita Komisjon regulatsiooni eelnõus Ramsar konventsiooni asjassepuutuvatesse tingimustesse vaid toobki välja tõelise definitsiooni.

Võttes arvesse mõne liikmesriigi kui ka huvirühma kommentaare, ei ole Ramsar definitsioon teatud liikmesriikide puhul sobiv. Komisjoni regulatsiooni eelnõu (paragrahv 21) näeb ette eritingimuse, mis lubab liikmesriikidel, kelle territooriumil on märkimisväärne proportsioon (20%) märgalasid, kehtestada teistsugused piirangud teistsuguste tähtaegadele. Sellistele liikmesriikidele antakse variant, et nad ei rakenda piirangut, mis kehtib pliid sisaldava laskemoona laskmise ja omamise kohta märgaladel ja fikseeritud puhveraladel nagu sätestab paragrahv 20, 18-kuulise üleminekuperioodiga. Selle asemel võivad nad valida piirangu turul asetsemise suhtes, pliid sisaldava laskemoona laskmise ja omamise kohta tervel territooriumil üleminekuperioodiga 36 kuud.

Võimaldamaks ennustatavust ning seaduslik kindlustunne puudutatud operaatoritele ja laskjatele/küttidele, tuleb liikmesriikidel, kes soovivad seda varianti kasutada, teavitada Komisjoni 6 kuu jooksul ning Komisjon peab tegema selle teate viivitamatult avalikult teatavaks. Järgmise sammuda peavad need liikmesriigid siis saatma Komisjonile koopia vastu võetud meetmetest hiljemalt 30 kuu jooksul, ning siis peab Komisjon taas tegema selle koopia viivitamatult avalikult teatavaks. Selline kord peaks tagama täieliku teadlikkuse ja seadusliku kindlustunde huvirühmadele ja kodanikele, kelle tegevust võib mõjutada liikmesriigi tehtud valik.

**Nõuded sildistamisele**

RAC rõhutas, et kohustusliku sildistamise nõudel kõikide pliid sisaldavate laskemoona padrunitele on selged eelised tagamaks, et on selge, et pliid sisaldavat laskemoona ei tohi Euroopa Liidus märgaladel kasutada ning edasi anda sellega seonduvaid riske (vt lk 10 RAC-SEAC arvamusdokumendis). Komisjoni ettepaneku eelnõu ei käsitle seda soovitust, sest selle tulemuseks oleks piirang mistahes pliid sisaldava laskemoona turul asetsemise kohta, mistahes selle kasutus. Veelgi enam, kuigi tehtud piirangu ettepanek peaks puudutama vaid kütte/laskjaid märgaladel ja fikseeritud puhveraladel, siis sildistamise kohustus laiendaks piiranguid ka tootjatele, importijatele ja võimalik, et ka tarnijatele. Seda arvestades kutsus Komisjon tagasi oma soovi, et ECHA valmistaks ette Lisa XV faili eesmärgiga potentsiaalselt kehtestada piiranguid asetsemisele turul ja plii kasutusele laskemoonas ja kalapüügivahendites nagu viidatud Komisjoni regulatsiooni eelnõu kirjelduses (26).