

HØRING AV ENDRINGER I REGELVERK OM BRUK AV BLYHAGL I OG VED VÅTMARK

Bakgrunnen for forslaget er at det europeiske kjemikalierregelverket Reach er endret ved at det er innført forbud mot bruk av blyhagl i og ved våtmark. Definisjonen av våtmark er som i Ramsar-konvensjonen (Våtmarkskonvensjonen).

Endringene i Reach styrker eksisterende regelverk, og vil medføre økt beskyttelse av miljø og helse, spesielt for fugler som lever i våtmark og fugler og dyr som livnærer seg på disse fuglene. Restriksjonen er vurdert å være en hensiktsmessig og proporsjonal måte å begrense bruken av blyhagl i og ved våtmark på.

Det er på dette tidspunktet ingen mulighet til å påvirke innholdet i EU-forordningen. Forslaget om å gjennomføre forordningen i Norge innebærer en harmonisering med EUs kjemikalierregelverk og ingen nye særnorske krav. Negative konsekvenser ved gjennomføring i Norge er vurdert å være begrensede. Samtidig er de samlede konsekvensene for miljøet positive.

Vi ber om kommentarer til forslaget innen 30. april 2021.

Bakgrunn

Forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkjenning av, samt begrensninger for kjemikalier (Reach) er i Norge gjennomført i forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (Reach-forskriften). Reach vedlegg XVII begrenser adgangen til produksjon, import, bruk og omsetning av nærmere angitte farlige stoffer, stoffblandinger og produkter.

Gjennom [forordning 2021/57](#) blir vedlegg XVII endret. Siden rettsakten er EØS-relevant, og vil bli tatt inn i EØS-avtalen, er Norge forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

Bruk av blyhagl i forbindelse med jakt på det norske fastlandet er i dag regulert i forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst § 17 gjennom et forbud mot bruk av blyhagl, med unntak ved jakt på en rekke spesifiserte fugle- og dyrearter som hovedsakelig ikke lever i våtmark. Jakt på Svalbard er regulert i forskrift 24. juni 2002 nr. 712 om høsting på Svalbard. Forskriften har i dag ikke forbud mot bruk av blyhagl.

Videre er det et forbud mot bruk av blyhagl på skytebaner i forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) § 2-2, hvor Miljødirektoratet kan gi dispensasjon fra forbudet etter produktforskriften § 7-1. Forbudet mot bruk av blyhagl på skytebaner gjelder både på fastlandet og på Svalbard.

Hovedinnholdet i rettsakten

Reach vedlegg XVII post 63 regulerer innholdet av bly og blyforbindelser i smykker og forbrukerprodukter, med visse unntak. Post 63 er nå utvidet til å regulere bruk av blyhagl i våtmark. Det er innført et forbud mot å skyte med blyhagl i eller innenfor 100 meter fra våtmark. I tillegg er det forbudt å bære blyhagl i forbindelse med skyting i våtmark eller til eller fra skyting i våtmark. Etter forordningen vil en person som bærer med seg blyhagl i våtmark eller innenfor 100 meter fra våtmark, selv måtte dokumentere at vedkommende ikke skal skyte med blyhagl i våtmark.

Den nye reguleringen av blyhagl er innført blant annet for å verne vannfugler i tråd med [AEWA-traktaten](#) (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds), men også andre

fugler som lever i våtmark og arter (inkludert mennesker) som livnærer seg på slike fugler. Definisjonen av våtmark er som i [Ramsar-konvensjonen](#) (Våtmarkskonvensjonen), og innebærer at våtmark regnes som et område med myr, torvmyr eller vann, naturlig eller kunstig, permanent eller midlertidig, med stillestående eller strømmende ferskvann, saltvann eller brakkvann - inkludert områder med marint vann med en dybde som ikke overstiger seks meter ved lavvann.

Det nye forbudet gjelder all slags skyting med hagle.

Det fremgår også i forordningen at medlemsland som har strengere regulering nasjonalt enn forbudet mot bruk av blyhagl i våtmark kan beholde disse. Dersom medlemsland velger dette, må de nasjonale myndighetene melde fra til Kommisjonen.

Den nye forordningen gir land som består av 20 % våtmark eller mer, som alternativ til forbudet mot bruk av blyhagl i våtmark, anledning til å velge å innføre et generelt forbud mot både å bringe i omsetning og skyte med blyhagl på hele territoriet. Bakgrunnen for dette alternativet er at med en stor andel våtmark, og eventuelt andre spesielle geografiske forhold, blir restriksjonen i praksis et totalforbud. Kommisjonen mener derfor at det blir enklere for både jegere og tilsynsmyndigheter å forholde seg til et totalforbud. Dersom medlemsland velger å innføre denne reguleringen, må de nasjonale myndighetene melde fra til Kommisjonen.

[Det europeiske kjemikaliebyrået Echa](#) hadde forslaget om å endre Reach vedlegg XVII på internasjonal høring i perioden 21. juni 2017 til 21. desember 2017. Echaskomiteen for risikovurdering (Rac) og den sosioøkonomiske komiteen (Seac) har vurdert restriksjonsforslaget. Rac konkluderer at bruk av blyhagl medfører en risiko for vannfugler spesielt, men også for andre arter i våtmark, økosystemet i våtmark generelt og for menneskers helse. Seac konkluderer at restriksjonen er det mest hensiktsmessige tiltaket i EU/EØS-området for å regulere risikoen bruk av blyhagl i og ved våtmark utgjør på en proporsjonal måte.

Echa har nettopp ferdigstilt et forslag til et generelt forbud mot blyammunisjon og fiskesøkker av bly, se [denne nettsiden hos Echa](#) for mer informasjon både om forbudet mot å bruke blyhagl i våtmark og den kommende reguleringen. Echa vil sende det nye forslaget på høring i mars.

I EU får forbudet mot bruk av blyhagl i og ved våtmark anvendelse fra 15. februar 2023. Vi tar sikte på å få gjennomført EUs forordning slik at den samme datoen vil gjelde i Norge. Gjeldende norsk regelverk må endres, se avsnittet om Miljødirektoratets vurderinger og forslag.

Les mer om restriksjoner på [Miljødirektoratets nettsider](#).

I [EØS-notatbasen](#) er forordningen beskrevet.

Miljødirektoratets vurderinger og forslag

Valg for gjennomføring

Forordningen gir medlemslandene visse valg ved gjennomføring av forordningen slik det er omtalt i forrige avsnitt.

Som redegjort for kan medlemsland med 20 % våtmark eller mer, som alternativ til å forby bæring og skyting av blyhagl i våtmark, innføre et generelt forbud mot både å bringe i omsetning og skyte med blyhagl på hele territoriet. Et slikt forbud vil medføre en total utfasing av blyhagl i Norge, og det vil ikke være anledning til å fortsette vår praksis med å gi dispensasjon fra forbudet mot bruk av blyhagl på skytebaner etter produktforskriften § 2-2. Fordelen med et slikt forbud ville imidlertid vært at vi innførte en klar og tydelig regel som ville vært enkel å håndheve.

Fordi Norge har mye våtmark når man legger til grunn definisjonen av våtmark i Ramsarkonvensjonen, vil mye av dagens jakt omfattes av forbudet. Et generelt forbud mot både å bringe i omsetning og skyte med blyhagl vil derfor ikke innebære store ekstra miljøgevinster.

Samtidig gir ikke et generelt forbud mulighet til å gi dispensasjoner der de negative konsekvensene av forbudet er spesielt store og miljøgevinstene små, eksempelvis til bruk på skytebaner utenfor våtmark for utøvere i konkurransegrener på høyt internasjonalt nivå i skytegrener der blyhagl er eneste tillatte ammunisjon. Alternativet med et generelt forbud mot både å bringe i omsetning og skyte med blyhagl er derfor vurdert å ha større negative konsekvenser enn standardalternativet uten at det ville gi tilsvarende større miljøgevinst. Vi foreslår derfor å gjennomføre standardversjonen av forordningen, som innebærer forbud mot bæring og skyting med blyhagl i våtmark.

Beholder produktforskriften § 2-2

Ifølge den nye forordningen kan medlemsland som har fastsatt strengere regulering nasjonalt når EUs nye restriksjon trer i kraft beholde det nasjonale regelverket. Denne muligheten vil på grunn av EØS-avtalen også gjelde Norge. Det er i henhold til produktforskriften § 2-2 forbudt å bruke blyhagl på skytebaner. Dette gjelder uansett om skytebanen ligger i eller utenfor våtmark. Vi foreslår å beholde produktforskriften § 2-2 uendret, og vil melde dette til EU-kommisjonen. Vi har da fremdeles mulighet til å gi dispensasjon fra forbudet mot bruk av blyhagl på skytebaner, men kun der hvor skytebanen ikke befinner seg i våtmark eller nærmere enn 100 meter fra våtmark.

Gjennomføring i Reach-forskriften § 1

Endringen i Reach-forordningen innebærer at Reach-forskriften § 1 må endres. Endringen vil gå ut på at den nye endringsforordningen nevnes i oppregningen i Reach-forskriften § 1 over forordninger som gjennomføres i norsk rett gjennom denne bestemmelsen. Forordningen endrer Reach-forordningens vedlegg XVII som i henhold til Reach-forskriften § 3 bokstav a gjelder på Svalbard. Forbudet mot bæring og skyting med blyhagl vil dermed gjelde på Svalbard.

Endring av forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 17

Ved jakt og felling er det ifølge forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 17 i dag ikke tillatt å bruke blyhagl. Forbudet gjelder likevel ikke ved jakt på en rekke spesifiserte fugle- og dyrearter som hovedsakelig ikke lever i våtmark. Som følge av den nye forordningen og våre EØS-rettslige forpliktelser må dette forbudet oppheves. Samtidig foreslår vi å gjengi EU-forordningens hovedtrekk i forskriftens § 17 for å sikre enkel tilgang til norsk oversettelse av endringsforordningen gjennom hyperlink. Dette foreslås av pedagogiske hensyn slik at den nye regelen blir enkelt tilgjengelig for jegere og andre som i dag er vant med å forholde seg til reglene i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst.

Forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst gjelder ikke på Svalbard. Tilsvarende gjengivelse av forordningens hovedtrekk som i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 17 vil bli vurdert tatt inn i forskrift om høsting på Svalbard i forbindelse med forestående revisjon av forskriften.

Konsekvenser av reguleringen

Tidligere vurderinger av konsekvenser ved å regulere bruk av blyhagl

Blyhagl ble forbudt brukt til jakt på ender, gjess og vadere unntatt rugde i Norge i 1991. Forskrift om blyhagl trådte i kraft 1. januar 2002, og ved denne forskriften ble det forbudt å produsere, importere, eksportere, omsette og bruke blyhagl i Norge (totalforbud). For skytebaner begynte forskriften å gjelde fra 1. juli samme år, mens det var tre års overgangstid for jakt. I forkant av innføringen av totalforbudet mot blyhagl i 2002 vurderte Statens forurensningstilsyn konsekvensene av forskriften. Konklusjonen var at miljøgevinsten samfunnet ville oppnå ved å fjerne den klart største kilden til

blyforurensning ville være en gevinst vi ville nyte godt av på lang sikt, mens kostnadene for jegere og andre berørte i hovedsak ville være begrenset til en overgangsperiode. Reguleringen ble derfor vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsom i et langsiktig perspektiv.

Totalforbudet ble etter ønske fra Stortinget i 2015 gjort om til et forbud på skytebaner og reguleringen i forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 17 som er omtalt tidligere i notatet. I konsekvensvurderingen som ble gjort av Miljødirektoratet i forkant av omgjøringen av forbudet, ble det pekt på at endringen sannsynligvis ville medføre at bly fra blyhagl ville bli den største kilden til spredning av bly i miljøet, og gjøre det vanskelig å nå det nasjonale målet om at bruk og utslipp av en rekke helse- og miljøfarlige stoffer kontinuerlig skal reduseres med intensjonen om å stanse utslippene innen 2020. Samtidig ble det trukket fram at de negative konsekvensene av endringen ville bli redusert dersom jegerne fortsatte å bruke de blyfrie alternativene. Dette viser importtall fra Statistisk sentralbyrås Statistikk for utenrikshandel¹ at har skjedd, og mengden importert blyhagl er i dag omkring ¼ av hva det var før totalforbudet fra 2002 trådte i kraft.

Konsekvenser av nye endringer i regelverket om bruk av blyhagl

Miljø- og helsegevinsten av å stanse spredning av blyhagl i naturen - og spesielt i og i nærheten av våtmark - er godt dokumentert i tidligere konsekvensvurderinger både i Norge og i EU.

Det er på dette tidspunktet ingen mulighet til å påvirke innholdet i forordningen. Forslaget om å gjennomføre forordningen i Norge innebærer en harmonisering med EUs kjemikalierregelverk og ingen nye særnorske krav. Endringen styrker eksisterende EU-regelverk og vil derved gi økt beskyttelse av helse og miljø. Den samlede innstramningen av kjemikaliepolitikken i Europa forventes på lengre sikt å medføre en betydelig reduksjon i omfanget av skader som kan knyttes til kjemikaliebruk i Europa. Rac og Seac konkluderer i sin endelige opinion² til forbudet mot bruk av blyhagl i og ved våtmark at restriksjonen er en hensiktsmessig og proporsjonal måte å begrense bruken av blyhagl på når fordelene ved redusert spredning av bly i naturen veies mot de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Fordi Norge har mye våtmark når man legger til grunn definisjonen av våtmark i Ramsarkonvensjonen, vil mye av dagens jakt omfattes av forbudet. Erfaringer fra da totalforbudet ble innført i 2002 viser at tilgangen på kvalitetsammunisjon uten bly var en utfordring i starten, men at tilgangen ble bedre fram til forbudet ble omgjort i 2015. Nå som restriksjonene gjelder i alle EØS-land, er det grunn til å anta at tilgangen på egnede blyfrie haglpatroner vil bli bedre fordi etterspørselen vil bli større. En annen utfordring da totalforbudet ble innført var at en del eldre gevær ikke kunne bruke alle typer blyfri ammunisjon, og dette ga jegere som måtte anskaffe nye våpen en ekstrakostnad. Fordi kostnaden ved å bytte ut gamle våpen hovedsakelig antas å være tatt i forbindelse med innføringen av totalforbudet i 2002, og at blyhagl brukes i mindre utstrekning i dag, vil de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å innføre restriksjonen være begrenset sammenlignet med det som har vært vurdert tidligere for jakt på fastlandet.

Fordi forbudet om bruk av blyhagl i og innenfor 100 meter fra våtmark er inntatt i Reach-forordningens vedlegg XVII, vil forbudet også gjelde for Svalbard. Utbredelsen av våtmark på Svalbard gjør på samme måte som på fastlandet at store deler av områdene det jaktes på vil bli omfattet av restriksjonen. Selv om det ikke er forbud mot bruk av blyhagl på Svalbard i dag, er det ikke grunn til å anta at de samfunnsøkonomiske konsekvensene på Svalbard skiller seg vesentlig fra de på fastlandet.

¹ <https://www.ssb.no/statbank/table/11009>

² Echa (2018): [Opinion of the Committee for Risk Assessment and Opinion of the Committee for Socio-economic Analysis on an Annex XV dossier proposing restrictions of the manufacture, placing on the market or use of a substance within the EU.](#)

Tilgangen til blyfri ammunisjon av god kvalitet vil bli den samme her som på fastlandet, og de fleste jegere vil nå ha våpen som kan bruke denne ammunisjonen.

Norge har allerede et generelt forbud mot bruk av blyhagl på skytebaner. Miljødirektoratet foreslår å beholde denne strengere reguleringen slik forordningen gir mulighet til. Dette innebærer at det i utgangspunktet er forbudt å bruke blyhagl på alle skytebaner, uavhengig av nærhet til våtmark. Samtidig kan det fremdeles gis dispensasjon til bruk av blyhagl på skytebaner som ikke ligger i eller innenfor 100 meter fra våtmark, for trening til og arrangering av konkurranser som følger et internasjonalt regelverk hvor blyhagl er eneste tillatte ammunisjon. I flere av dispensasjonene til bruk av blyhagl som gitt de senere årene er det satt vilkår om at det ikke skal skytes over våtmark. Konsekvensen av at restriksjonen nå gjennomføres at det ikke er rom for å gi dispensasjon til bruk på skytebaner i eller 100 meter fra våtmark er derfor vurdert å ikke gi vesentlige negative konsekvenser.

Høringsfrist

Kommentarer til forslaget må sendes Miljødirektoratet senest 30. april 2021.

Denne høringen sendes ut i samråd med Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Petroleumstilsynet.

Vi ber om at departementer og de enkelte organisasjonene orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter m.v. om høringen.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: *Eva Haug*, eva.haug@miljodir.no