

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 697

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake verslag van het Haags Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 695)
2. Richtlijn inzake accijns op tabaksfabrikaten (Kamerstuk 22 112, nr. 696)
3. Verordening inzake de ozonlaag afbrekende stoffen
4. Mededeling aanpassing visserijvloten aan gevolgen hoge brandstofprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 698)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake de ozonlaag afbrekende stoffen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Regulation of the European Parliament and of the Council of [...] on substances that deplete the ozone layer (Nederlandse titel nog niet bekend)

Datum Commissiedocument: 1 augustus 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008)505 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197320

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2008) 2367
http://ec.europa.eu/environment/ozone/pdf/ia_review_2037.pdf

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Milieu, Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van VROM

Rechtsbasis: artikelen 133 en 175(1) van het EG-verdrag.

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement: Over het voorstel voor deze verordening vindt besluitvorming plaats bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement.

Comitologie: De Commissie zal worden bijgestaan door een comité. Afhankelijk van het onderwerp is de beheersprocedure of de regelgevingsprocedure met toetsing van toepassing overeenkomstig de artikelen 4 en 7 van Besluit 1999/468/EG dan wel de artikelen 5bis1 tot (4) en 7.

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit Commissievoorstel vervangt Verordening 2037/2000/EG, betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (ozonverordening). De verordening is een uitwerking en aanscherping van de verplichtingen in het Montreal Protocol. Het voorstel vereenvoudigt de procedure voor de regulering van de productie, import, export en het gebruik van ozonlaag afbrekende stoffen en producten en apparaten die deze stoffen bevatten en scherp de regels aan voor de terugwinning, het hergebruik en vernietiging van gereguleerde stoffen ter voorkoming van emissies van deze stoffen. Ook wordt geregeld dat de Commissie einddata kan vaststellen voor de uitzonderingen voor de zogenoemde kritische toepassingen voor halon.¹ Het plafond voor het gebruik van methylbromide voor quarantaine-doeleinden (ter bestrijding van plagen) en toepassingen voorafgaand aan vervoer wordt gehalveerd en methylbromide moet worden teruggevoerd. Ook wordt voorgesteld om de productie en het gebruik van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen te monitoren en te reguleren.

Het beperken van de emissies door het verplicht stellen van terugwinning en de vernietiging van ozonlaagafbrekende stoffen draagt niet alleen bij aan het herstel van de ozonlaag, maar in belangrijke mate ook aan de aanpak van klimaatverandering. Veel van deze stoffen tasten namelijk niet alleen de ozonlaag aan, ze hebben ook het vermogen om het klimaat op te warmen.

¹ Dit betreft een lijst met specifiek benoemde toepassingen van halon in met name vliegtuigen en militaire toepassingen, waarin het gebruik van halon, als uitzondering op het algehele verbod op de toepassing van halon, nog wel is toegestaan.

De stroomlijning en vereenvoudiging van de verordening voor de monitoring-, rapportage- en de vergunningverplichtingen zullen leiden tot een (geringe) vermindering van de administratieve lasten, voornamelijk voor het bedrijfsleven.

Het voorstel draagt tevens bij aan het vergroten van de handhaafbaarheid, voornamelijk dankzij de voorstellen met betrekking tot de etikettering van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK) en de handel in producten en apparatuur die ozonlaagafbrekende stoffen bevatten die in de EU verboden zijn.

Nederland beoordeelt het voorstel positief. Nederland vindt het van belang dat het voorliggende voorstel aansluit bij de Gewasbeschermingsrichtlijn, en dat bij het verlenen van uitzonderingen v.w.b. het gebruik van halon ook naar de (fysieke) beschikbaarheid van alternatieven wordt gekeken. Ook de proportionaliteit en subsidiariteit worden positief beoordeeld.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel vereenvoudigt en verbetert de tekst van de ozonverordening (2037/2000/EG) waarbij aanpassingen zijn doorgevoerd die recht doen aan de uitfasering van een groot aantal stoffen en waarbij enkele aanscherpingen zijn doorgevoerd. De belangrijkste doelstellingen van het voorstel zijn:

- Vereenvoudiging van de ozonverordening en reductie van de administratieve lasten;
- Verzekering van de naleving van het Montreal Protocol, zoals aangepast in 2007; en
- Aanpakken van de toekomstige uitdagingen, zoals emissies uit voorraden, gebruik van methylbromide, illegale handel en nieuwe stoffen, om spoedig herstel van de ozonlaag te verzekeren.

De belangrijkste wijzigingen betreffen: aanpassing van het uitfaseerschema van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK) aan het Montreal Protocol, reductie van het gebruik van methylbromide voor *quarantaine-en pre-shipment* (QPS), eisen voor de terugwinning en vernietiging van gereguleerde stoffen in producten en apparaten, eisen voor de etikettering van toepassingen van HCFK, regulering van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen en de stroomlijning van definities, monitoring- en rapportageverplichtingen en het vergunningensysteem.

Voor de periode 2010–2020 moet het pakket van aanpassingen leiden tot een vermindering van administratieve lasten voor Europese overheden en het bedrijfsleven van ca. € 3 miljoen. Voor diezelfde periode schat de Commissie de directe kosten op ca. € 4 miljoen wat voornamelijk toe te schrijven is aan het verbod op de productie van gereguleerde stoffen voor export naar ontwikkelingslanden en het beëindigen van de mogelijkheid van actieve veredeling voor HCFK en methylbromide.

De maatregelen ten aanzien van methylbromide en de terugwinning en vernietiging van ozonlaagafbrekende stoffen leiden tot een reductie van de emissie van in totaal ca. 16 000 ODP¹ ton, of 112 Mton CO₂ eq. in de periode 2010–2020.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De Gemeenschap heeft op het vlak van milieubeleid, artikel 175 EG-verdrag, een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten en op het vlak van internationale handelsakkoorden, artikel 133 EG-verdrag, een exclusieve bevoegdheid.

¹ ODP: Ozonlaagaantastend vermogen.

b) Functionele toets:
Subsidiariteit: positief.
Proportionaliteit: positief.

c) Onderbouwing:

Het voorstel vervangt verordening 2037/2000/EG (ozonverordening). De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. De aantasting van de ozonlaag is een grensoverschrijdend probleem, dat niet op nationaal niveau kan worden aangepakt, maar een internationale aanpak rechtvaardigt en noodzakelijk maakt. Dit voorstel moet de naleving van de verplichtingen van de EG als een partij bij het Montreal Protocol verzekeren. Daarnaast stelt de verordening regels aan de productie, het op de markt brengen en het gebruik van gereguleerde stoffen, waarmee zij ook relevant is voor de interne markt. Sommige maatregelen betreffen handel met derde partijen, wat onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap valt.

De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld. Een verordening is het geëigende instrument om tot een uniforme uitfasering van stoffen te komen. Herziening van de bestaande verordening geschiedt d.m.v. hetzelfde wetgevingsinstrument. De voorgestelde herzieningen van de ozonverordening markeren de uitfasering van een groot aantal gereguleerde stoffen. Waar restricties zijn voorgesteld voor de laatste toepassingen, is rekening gehouden met de technische en economische beschikbaarheid van alternatieven en voorziet het voorstel waar nodig in uitzonderingsmogelijkheden. Om illegale handel in ozonlaagafbrekende stoffen te voorkomen zijn de monitoring-, rapportage- en vergunningverplichtingen op sommige punten aangepast.

c) Nederlands oordeel:

Nederland is van mening dat het wenselijk en opportuun is om de ozonverordening te vereenvoudigen en deze met het oog op de laatste uitdagingen voor het herstel van de ozonlaag en het voorkomen van broeikasgasemissies te verbeteren. Belangrijke vereenvoudigingen zijn mogelijk nu een groot aantal stoffen na 2010 is uitgefaseerd. Belangrijke verbeteringen die Nederland hierbij voor ogen heeft zijn:

- De implementatie van het Montreal Protocol besluit XIX/6 m.b.t. versnelling van de uitfasering van HCFK;
- Het voorkomen van emissies uit de bestaande voorraad van gereguleerde stoffen in producten en apparaten;
- De reductie van het gebruik van methylbromide; en
- Het voorkomen van de introductie van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen.

Het voorstel van de Commissie komt aan deze punten tegemoet. Het voorstel dient echter in overeenstemming te worden gebracht met het besluit om methylbromide niet te plaatsen op bijlage I van de Gewasbeschermingrichtlijn (91/414/EEG), waarmee het gebruik van methylbromide niet langer in de EU is toegestaan.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Gering. Volgens de Commissie zullen de directe kosten in de EU € 13

miljoen bedragen, voornamelijk ten gevolge van de verplichte terugwinning van methylbromide (ca. € 9 miljoen). Aangezien onlangs is besloten om methylbromide voor de behandeling van plantaardige producten niet op Annex I van de Gewasbeschermingrichtlijn te plaatsen, dat wil zeggen dat methylbromide niet langer in Europa is toegestaan, zijn de daadwerkelijke directe kosten aanzienlijk lager. De resterende € 4 miljoen is voornamelijk ten gevolge van het verbod op de productie van gereguleerde stoffen voor export naar ontwikkelingslanden en het beëindigen van de mogelijkheid van actieve veredeling voor HCFK en methylbromide, conform de overige gereguleerde stoffen die in de EU zijn uitgefaseerd. Deze maatregelen treffen slechts enkele bedrijven in Nederland. In Nederland zullen de directe kosten van het voorstel zeer gering zijn, mede gezien het feit dat voortgebouwd kan worden op de huidige efficiënte implementatie van de bestaande verordening.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Er treedt een geringe verandering op in de administratieve lasten. Volgens de Commissie zullen circa € 0,7 miljoen voor lidstaten en € 0,3 miljoen voor de Commissie aan administratieve lasten kunnen worden bespaard ten gevolge van de vereenvoudigingen van de verordening ten opzichte van de huidige situatie. De administratieve lasten voor de Nederlandse overheid zullen vrijwel gelijk blijven.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Gering. Volgens de Commissie zullen circa € 2 miljoen aan administratieve lasten voor het Europese bedrijfsleven kunnen worden bespaard ten gevolge van de vereenvoudigingen van de verordening ten opzichte van de huidige situatie. Eventuele extra administratieve lasten ten gevolge van de uitbreiding van enkele monitoring- en rapportageverplichtingen zijn in dit bedrag verdisconteerd. Voor Nederland zal de administratieve lastenverbetering zeer gering zijn, het betreft ca. 30 bedrijven die moeten rapporteren en/of vergunningen nodig hebben.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel leidt tot aanpassing van het Besluit ozonlaagafbrekende stoffen milieubeheer, evenals de Inzamelingsregeling CFK en halonen. Deze regelgeving strekt ter uitvoering van Verordening 2037/2000/EG betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (ozonverordening). Daarnaast dienen het Besluit beheer elektrische en elektronische apparaten en de Regeling beheer elektrische en elektronische apparaten te worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid.

De verordening is twintig dagen na publicatie van kracht en zal op 1 januari 2010 van toepassing zijn. Nederland is van mening dat de termijn waarop het voorstel toegepast moet zijn, realistisch moet zijn. Uitgangspunt is dat er minimaal een jaar tijd zit tussen de publicatie en de datum van het van kracht worden van de verordening.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en of horizonbepaling opgenomen in de regeling. Nederland acht dit ook niet noodzakelijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel heeft geen implicaties voor de uitvoering.

b) Handhaafbaarheid

Door de vereenvoudiging van de regelgeving met name met betrekking tot de handel (productie, import, export en het op de markt brengen) van ozonlaagafbrekende stoffen en producten en apparatuur die deze stoffen bevatten verbetert de handhaafbaarheid. Ook de etikettering van gereclameerde HCFK en HCFK voor toepassingen als grondstof (*feedstock*) zal bijdragen aan het verbeteren van de handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geringe implicaties voor ontwikkelingslanden. Het voorstel moet ertoe bijdragen dat producten en apparatuur die in Europa zijn verboden niet worden geëxporteerd naar ontwikkelingslanden. Hierdoor wordt toename van de afhankelijkheid van de ozonlaagafbrekende stoffen in ontwikkelingslanden voorkomen; anders zou het voor die landen moeilijker worden deze stoffen uit te faseren. Bovendien wordt aldus bijgedragen aan het voorkomen van illegale handel tussen Europa en ontwikkelingslanden.

Om illegale handel te voorkomen zal de Europese Commissie voorafgaand aan het verlenen van een vergunning voor de export of import van ozonlaagafbrekende stoffen kunnen controleren of het betreffende land toestemming verleent voor de transactie.

Deze voorstellen zijn in overeenstemming met de afspraken en de besluiten die in het kader van het Montreal Protocol zijn genomen om illegale handel te voorkomen. Ontwikkelingslanden worden middels het Multilateraal Fonds voor de implementatie van het Montreal Protocol ondersteund bij de naleving van de verplichtingen uit het Protocol. De middelen voor dit fonds worden opgebracht door de partijen bij het Montreal Protocol, waar Nederland er één van is.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het Montreal Protocol is een van de meest succesvolle internationale milieuverdragen. De maatregelen hebben wereldwijd miljoenen gevallen van dodelijke vormen van huidkanker kunnen vermijden en daarnaast tientallen miljoenen andere vormen van huidkanker en staar. Tevens hebben de maatregelen aanzienlijk bijgedragen aan het voorkomen van broeikasgasemissies. In 2010 zal de bijdrage van ozonlaagafbrekende stoffen minder dan 5% van de totale geprojecteerde CO₂ emissies bijdragen wereldwijd, vergeleken met meer dan 50% in 1990. Ondanks dit succes is er nog onzekerheid over de snelheid waarmee de ozonlaag herstelt en voornamelijk over de rol die klimaatverandering daarbij speelt. Nederland acht het naleven van de afspraken in het Montreal Protocol van groot belang om het herstel van de ozonlaag niet te vertragen en bovendien een bijdrage te leveren aan de aanpak van het klimaatprobleem.

Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in het tot stand komen van de afspraken in het Montreal Protocol ter versnelling van de uitfasering van HCFK en acht de implementatie en de naleving van deze afspraak van groot belang. Daarnaast vindt Nederland het belangrijk om emissies uit bestaande producten en apparaten te voorkomen. Dit is niet alleen belangrijk voor de bescherming van de ozonlaag, maar – vanwege het aanzienlijke broeikas effect van deze stoffen – ook voor het klimaat.

Nederland vindt het belangrijk om het gebruik van methylbromide voor QPS toepassingen in de EU zo snel mogelijk uit te faseren. Nederland heeft ingestemd met het voorstel van de Europese Commissie om methylbromide niet langer in Europa toe te laten door het niet te plaatsen op Annex I van de Gewasbeschermingrichtlijn. Lidstaten moeten uiterlijk 6 maanden na publicatie van dat besluit de nationale toelatingen voor methylbromide intrekken en mogen daarna de stof nog maximaal één jaar opgebruiken. Het besluit is nog niet gepubliceerd, maar gaat veel verder dan het onderhavige voorstel en zal eerder van kracht worden. Nederland is van mening dat het voorliggende voorstel van de Commissie in overeenstemming moet worden gebracht met dat besluit. Daarnaast vindt Nederland het van belang dat de EU zich inzet om het gebruik van methylbromide ook internationaal aan banden te leggen. Nederland heeft dit ook bij de Commissie in een brief aan de orde gesteld.

Nederland steunt het voorstel om gedifferentieerde einddata te stellen voor de uitfasering van halon voor kritische toepassingen. Deze einddata worden in het voorstel nog niet genoemd, maar er loopt een apart traject om de kritische toepassingen voor halon van einddata te voorzien. Naar aanleiding van een conceptvoorstel voor deze einddata heeft Nederland wel enkele knelpunten gesignaleerd die met name betrekking hebben op de uitzonderingen voor diverse militaire toepassingen, waaronder vliegtuigen.

Het voorstel geeft de mogelijkheid om van de gestelde einddata voor de kritische toepassingen van halon af te wijken, indien technisch of economisch haalbare alternatieven niet tijdig beschikbaar zijn. Als gevolg van besluitvorming over de operationele inzet van militaire toepassingen kan vertraging optreden in de realisatie van de omschakeling naar alternatieven. Nederland vindt dat bij het verlenen van deze uitzonderingen ook rekening moet kunnen worden gehouden met de (fysieke) beschikbaarheid van de toepassingen voor de omschakeling naar alternatieven. Hetzelfde geldt voor de uitfasering van HCFK in militaire toepassingen. Tevens vindt Nederland het van belang dat de verplichtingen ten aanzien van monitoring, rapportage en vergunningen eenvoudig en transparant zijn, zodat onnodige administratieve lasten worden voorkomen en de handhaving wordt vergemakkelijkt. Het aanpassen van de bestaande etiketten van HCFK toepassingen zal tevens bij kunnen dragen aan de verbetering van de handhaafbaarheid.

De productie en het gebruik van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen moet zo snel mogelijk worden voorkomen. Om die reden steunt Nederland het voorstel voor de regulering en de rapportage van nieuwe ozonlaagafbrekende stoffen. Nederland acht het wel van belang dat de criteria voor de selectie van deze stoffen helder en transparant zijn.

De impact van het voorstel voor Nederland is gering. In Nederland is nog slechts één producent van HCFK, die betrokken is geweest bij de onderhandelingen in Montreal. In Nederland zijn slechts drie bedrijven waar methylbromide wordt toegepast, waarvan reeds meer dan de helft wordt teruggewonnen en vernietigd. Het verbod op producten en apparaten die gereguleerde stoffen bevatten of daarvan afhankelijk zijn is in Nederland al van toepassing op koelkasten en vriesapparatuur. Dit zijn de belangrijkste toepassingen waarop dit verbod betrekking heeft. Het voorstel van de Commissie op het gebied van aanscherping van de eisen voor terugwinning en vernietiging is in overeenstemming met de huidige situatie in Nederland. Halon wordt in Nederland alleen nog toegepast in vliegtuigen, overheidsgebouwen en militaire toepassingen. De aanpassingen van de rapportageverplichtingen en vergunningen voor producenten, importeurs en exporteurs leiden voor ca. 30 bedrijven mogelijk tot een geringe afname van de administratieve lasten.