



Brussel, 13.7.2017
COM(2017) 377 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**ter beoordeling van de methode voor quotatoewijzing overeenkomstig Verordening (EU)
nr. 517/2014**

1. Inleiding

Verordening (EU) nr. 517/2014¹ (de "F-gassenverordening") heeft tot doel een efficiënt en evenredig mechanisme te creëren om de uitstoot van gefluoreerde broeikasgassen te beperken en zo te helpen de klimaatdoelstellingen van de Unie te halen.² Deze verordening stimuleert ook innovatie en bevordert convergentie naar een wereldwijd akkoord om fluorkoolwaterstoffen (HFK's) uit te faseren in het kader van het Protocol van Montreal.³

Sinds de vaststelling van de F-gassenverordening in 2014 is goede vooruitgang geboekt bij de internationale onderhandelingen en in oktober 2016 werden 197 landen het in het kader van het Protocol van Montreal (de "wijziging van Kigali") eens over de afbouw van het wereldwijde verbruik en de wereldwijde productie van HFK's⁴. Dit is een juridisch bindende overeenkomst die alle landen zal helpen om hun engagementen in het kader van de Overeenkomst van Parijs⁵ te halen. Ontwikkelingslanden kunnen ondersteuning krijgen via het "*Multilateraal fonds voor de implementatie van het Protocol van Montreal*" (het "Multilateraal Fonds"), waaraan de EU-lidstaten bijdragen.

De F-gassenverordening is ambitieus genoeg om te verzekeren dat de EU aan haar globale verplichtingen in het kader van de wijziging van Kigali kan voldoen. De belangrijkste maatregel om dit te realiseren is de "uitfasering van HFK's in de EU", waarbij de totale hoeveelheden HFK's die ondernemingen in de EU mogen importeren of produceren (m.a.w. "voor de eerste maal op de markt brengen") geleidelijk worden gereduceerd tegen 2030 (gemeten in CO₂-equivalent).

Om binnen de jaarlijkse HFK-limiet voor een bepaald jaar te blijven, voorziet de F-gassenverordening in een quotumregeling. Sinds 2015 hebben ondernemingen quota nodig om op legitieme wijze bulk-HFK's op de markt te brengen en de Commissie wijst op jaarbasis kosteloos quota toe aan ondernemingen. De voordelen en nadelen van verschillende mogelijkheden voor de quotatoewijzing werden onderzocht in de effectbeoordeling voor het voorstel voor de F-gassenverordening³ en tijdens het medewetgevingsproces werden de opties om quota kosteloos, tegen een vergoeding, dan wel via veiling toe te wijzen, gedetailleerd in overweging genomen. Op dat ogenblik was er enige ondersteuning voor een quotavergoeding of een veilingstelsel, onder meer omdat deze opties inkomsten zouden genereren die potentieel konden worden gebruikt om het Multilateraal Fonds aan te vullen voor het geval een HFK-uitfasering in het kader van het Protocol van Montreal zou worden overeengekomen en omdat deze opties de effectieve implementatie konden helpen. De definitieve beslissing gaf

¹ PB L 150 van 20.5.2014, blz. 195.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: *Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode 2020-2030*, COM(2014)/015 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0015>

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie: *Impact Assessment – Review of Regulation (EC) No 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases*, SWD(2012) 364 final: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf

⁴ http://ozone.unep.org/sites/ozone/files/pdfs/FAQs_Kigali_Amendment_v3.pdf

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: *Wat na Parijs? Een beoordeling van de implicaties van de Overeenkomst van Parijs naar aanleiding van het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van de in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering gesloten Overeenkomst van Parijs*, COM(2016) 110 final: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-110-NL-F1-1.PDF>

echter de voorkeur aan kosteloze quotatoewijzing en er werd ook overeengekomen om de werking van de gehanteerde methode en de (potentiële) kosten in de lidstaten te bewaken.

Bijgevolg roept artikel 21, lid 5 van de F-gassenverordening de Commissie op om: "*een rapport [te publiceren] waarin de methode voor quotumtoewijzing wordt beoordeeld, met inbegrip van de impact van het toewijzen van kosteloze quota en de kosten van de uitvoering van deze verordening in de lidstaten, en van een mogelijke internationale overeenkomst inzake fluorkoolwaterstoffen. In het licht van dit verslag dient de Commissie, indien aangewezen, een wetgevingsvoorstel in bij het Europees Parlement en de Raad met het oog op: a) het wijzigen van de methode voor quotumtoewijzing; b) het vaststellen van een gepaste methode voor het verdelen van eventuele inkomsten.*".

Dit verslag is gebaseerd op extern technisch werk dat voor de Commissie werd uitgevoerd en uitgebreid overleg met belanghebbenden, waaronder een online onderzoek van de betrokken ondernemingen en besprekingen binnen het Overlegforum⁶ dat werd opgericht overeenkomstig artikel 23 van de F-gassenverordening.

2. Beschrijving van de methode voor quotumtoewijzing

In overeenstemming met de F-gassenverordening worden de quota toegewezen:

- aan "gevestigde" ondernemingen op basis van "grandfathering", m.a.w. voor 2015-2017 waren de jaarlijkse quota gebaseerd op de activiteiten van elke EU-producent en -invoerder van bulk-HFK's tijdens de periode 2009-2012, zoals gerapporteerd onder de vorige Verordening (EG) nr. 842/2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen. Vanaf 2018 en om de drie jaar daarna wordt een herberekening uitgevoerd op basis van meer recente gegevens.
- uit een reserve op basis van jaarlijkse bedrijfsverklaringen die hun nood aan quota vermelden. Tot 2018 wordt deze reserve *de facto* alleen toegewezen aan "nieuwkomers", m.a.w. ondernemingen die niet gerapporteerd hebben in de periode 2009-2012. Vanaf 2018 kunnen nieuwkomers en gevestigde ondernemingen op gelijke voet quota verkrijgen uit de reserve.

Quota die toegewezen zijn aan gevestigde bedrijven kunnen worden overgedragen aan andere bedrijven. Quota uit de reserve kunnen echter niet worden overgedragen. Hierdoor wordt vermeden dat ondernemingen die niet betrokken zijn bij de HFK-handel kosteloze quota aanvragen met als enige doel deze rechten te verkopen.

HFK's komen niet alleen in de EU binnen via de invoer van bulkgassen. HFK's zitten ook in ingevoerde apparatuur. Als HFK-apparatuur zonder beperkingen zou kunnen worden ingevoerd, zou dit de milieu-integriteit van de uitfasering in het gedrang brengen en zou dit niet fair zijn tegenover in Europa gevestigde fabrikanten van apparatuur die gebruikmaken van HFK's die op de EU-markt worden gekocht en worden uitgefaseerd. De F-gassenverordening schrijft bijgevolg voor dat HFK's in koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur (zogenaamde "RAC-apparatuur") die op de markt wordt gebracht vanaf 1 januari 2017 moeten worden opgenomen in de quotumregeling. Voor invoerders van

⁶ https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_nl

HFK-apparatuur betekent dit dat ze vergunningen van quotumhouders nodig hebben om de quota van deze laatsten te gebruiken voor hun invoer.⁷

Op het tijdstip van de goedkeuring van de F-gassenverordening werd de optie voor het rechtstreeks toewijzen van quota aan invoerders van apparatuur op basis van het grandfathering-principe verworpen wegens een gebrek aan gegevens. Zowel gevestigde als nieuwe quotumhouders kunnen het gebruik van hun quota toestaan aan invoerders van apparatuur, maar nieuwkomers moeten ook de fysieke levering van de overeenkomstige gasvolumes aantonen om te bevestigen dat ze actief zijn in de gashandel. Een vergunning wordt verrekend ten opzichte van de quota van de quotumhouder in het jaar waarin ze wordt verstrekt. Voor de invoerder van apparatuur is er echter geen tijdslimiet voor het gebruik van de vergunning. Een vergunning die in 2015 werd verstrekt, kan dus worden gebruikt in 2017 of in latere jaren.

3. Evaluatie van de methode voor toewijzing

a. Quotumhouders en gebruik van quota

Ongeveer 1 100 ondernemingen vallen momenteel onder de methode voor quotumtoewijzing, waarvan er ongeveer twee derde HFK-"quotumhouders" zijn (bulkproducenten en/of invoerders), terwijl de overige ondernemingen invoerders van apparatuur zijn.⁸ 78 gevestigde bedrijven hebben elk jaar een quotum gekregen op basis van hun HFK-gerelateerde activiteiten in de periode 2009-2012⁹. Het aantal nieuwkomers is beduidend groter en neemt elk jaar toe. In 2017 waren er 579 nieuwkomers, wat overeenstemt met een stijging van 73 % sinds 2015. Sommige van deze nieuwkomers lijken aan elkaar en/of aan gevestigde marktspelers gekoppeld te zijn.

De toewijzingsmethode voor gevestigde bedrijven, gebaseerd op het historische verbruik, verzekert een stabiele initiële marktpositie voor bestaande ondernemingen. Na verloop van tijd zal het quotumaandeel voor deze gevestigde bedrijven sneller dalen dan de totale markt (door de daling ten gevolge van de uitfaseringsmaatregelen), wat betekent dat het marktaandeel van quota die toegewezen zijn aan bestaande gevestigde bedrijven in de loop van de tijd zal afnemen. De gereserveerde volumes voor nieuwkomers waren in 2015 bij het begin van de uitfasering goed voor 11 % van de totale quota. Wegens de procedure voor het bepalen van de quota¹⁰ zullen de *absolute* volumes die uit deze reserve beschikbaar zijn min of meer stabiel blijven in de loop van de tijd. Anderzijds zal, omdat de totale markt ten gevolge van de uitfasering van HFK's krimpt, het *relatieve* aandeel van quota toegewezen uit de reserve voor nieuwkomers jaar na jaar stijgen. Zo zal meer dan 50 % van de totale quota in het laatste uitfaseringsjaar 2030 worden toegewezen uit de reserve¹¹.

⁷ Tenzij de op die manier ingevoerde HFK's voordien in de EU op de markt werden gebracht, uitgevoerd en gevuld in de apparatuur voorafgaand aan de invoer ervan.

⁸ Schatting op basis van de jaarlijkse verklaringen voor quota en jaarlijkse ex-post-bedrijfsrapportering door invoerders van apparatuur overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EU) nr. 517/2014.

⁹ Oorspronkelijk 79 in Uitvoeringsbesluit 2014/774/EU van de Commissie, maar één bedrijf fuseerde in 2015 met een ander gevestigd bedrijf. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:JOL_2014_318_R_0008

¹⁰ Overeenkomstig bijlage VI bij Verordening (EU) nr. 517/2014.

¹¹ Dit volgt uit de berekeningsmethode in bijlage VI bij Verordening (EU) nr. 517/2014.

Het is duidelijk dat de verklaringen over de toekomstige noden die door bedrijven worden ingediend om quota uit de reserve te verkrijgen in het algemeen niet gebaseerd zijn op een realistische evaluatie van de verwachte verkoop. Nieuwkomers alleen (die in eerste instantie voor 11 % van de markt meedongen) vroegen quota die verschillende keren groter waren dan de totale beschikbare hoeveelheid voor de volledige EU-markt. Deze buitensporige aanvragen voor quota door bedrijven impliceren dat slechts een beperkt aantal ondernemingen de gevraagde hoeveelheid ontvangt. Alle andere bedrijven die quota uit de reserve aanvragen, ontvangen allemaal hetzelfde proportionele aandeel¹². Omdat het aantal aanvragen elk jaar is toegenomen terwijl het reservevolume grotendeels gelijk blijft, is het maximale quotum dat per bedrijf uit de reserve wordt toegewezen jaar na jaar gedaald.

Een herberekeningscyclus voor de toewijzing van de quota op basis van het verbruik in de vorige jaren maakt van nieuwkomers om de drie jaar gevestigde ondernemingen. Zo worden nieuwkomers die in 2015 zijn gestart vanaf 2018 gevestigde ondernemingen en ontvangen ze quota op basis van de HFK-hoeveelheden die ze wettig op de markt hebben gebracht. Tegelijk zullen ze de mogelijkheid hebben om bijkomende quota uit de reserve te verkrijgen.

Het enige jaar waarvoor momenteel ex-post-rapporteringsgegevens van ondernemingen beschikbaar zijn, is 2015¹³. Deze gegevens tonen aan dat de uitfasering in 2015 overgerealiseerd was. De totale gerapporteerde hoeveelheden lagen 8 % onder de toegelaten limiet¹⁴. Een aantal bedrijven maakte niet volledig gebruik van zijn toegewezen quota, waarbij nieuwkomers algemeen minder efficiënt waren dan gevestigde ondernemingen. Belanghebbenden stelden vast dat dit mogelijk te wijten is aan i) een gebrek aan inzicht in de nieuwe regels, inclusief het verschil tussen quota en vergunningen, ii) de noodzaak om ook de naleving van de REACH-verplichtingen te verzekeren, wat sommige nieuwkomers mogelijk niet hebben beseft toen ze de aanvraag voor quota indienden, alsook iii) het feit dat veel ondernemingen zich voorbereid hadden op de uitfasering door hun invoer in 2014 te verhogen, net voor het begin van de uitfasering (zodat ze in 2015 mogelijk niet langer behoefte hadden aan de volledige quota). Een aantal belanghebbenden gaf ook aan dat er aan alle kanten nog steeds inspanningen vereist zouden zijn opdat alle spelers op de markt — met name fabrikanten van gevulde apparatuur en hun invoerders alsook nieuwkomers — hun rol in de uitfasering beter zouden begrijpen¹⁵.

In 2015 overschreden slechts enkele ondernemingen hun quotulimiet. De Commissie heeft met de steun van de autoriteiten van de lidstaten gevallen van niet-naleving opgevolgd met het oog op het opleggen van sancties in overeenstemming met de F-gassenverordening (in mindering brengen van twee keer het overmatige bedrag van het toekomstige quotum van het bedrijf) en het verzekeren dat ook op nationaal niveau boetes worden opgelegd. Niet-naleving wordt opgespoord door een vergelijking te maken tussen de toegewezen quota en de gerapporteerde waarden die door een onafhankelijke auditeur werden gecontroleerd. Bovendien kan de douane nagaan of invoerders van bulkgasen en HFK-apparatuur geregistreerd zijn in het HFK-register en een quotum of vergunningen hebben.

¹² Dit is iets meer dan het proportionele aandeel, want het toewijzingsmechanisme omvat verschillende toewijzingsronden waarbij overgebleven quota uit de eerste ronde opnieuw worden verdeeld in de volgende ronden (zie bijlage VI bij de F-gassenverordening).

¹³ Overeenkomstig artikel 19 van Verordening (EU) nr. 517/2014.

¹⁴ DG CLIMA, oktober 2016: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/phase-down_progress_en.pdf

¹⁵ Overlegforum, 1 december 2016. https://ec.europa.eu/clima/events/articles/0106_nl

b. Overdrachten en vergunningen van quota

De mogelijkheid die aan gevestigde ondernemingen wordt geboden om quota over te dragen leidde niet tot grote veranderingen in de manier waarop quota tussen de ondernemingen werden verdeeld. De overdrachten bleven in zeer grote mate beperkt tot enkele transacties tussen belangrijke gevestigde ondernemingen, deels ten gevolge van herstructurering en doordat ondernemingen de markt verlieten. Naast deze specifieke transacties leek er weinig bereidheid om quota te verhandelen met andere marktspelers.

De mogelijkheid om quotaverunningen uit te geven werd echter ruim benut in 2015 en 2016, want een aantal invoerders van apparatuur bereidde zich voor op de verplichting om vergunningen te hebben voor het invoeren van koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur vanaf 1 januari 2017. Van de totale quota werd 9 % en 12 % vergund aan invoerders van apparatuur in respectievelijk 2015 en 2016. Ter vergelijking: het aandeel van HFK's in ingevoerde koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur in de totale toevoer van HFK's naar de EU bedroeg volgens rapporten van de bedrijven 7 % in 2015. Ondanks deze voorbereidende activiteiten gaven enkele invoerders van apparatuur in het onderzoek aan dat ze een aantal bedenkingen hadden bij het juiste begrip van de regels, moeilijkheden bij het plannen van hun behoeften of het vinden van quotumhouders die bereid waren vergunningen te verkopen, alsook de hoge prijzen voor vergunningen. Om deze bezorgdheden aan te pakken, werd het HFK-register¹⁶ gewijzigd om het delegeren van vergunningen toe te laten, zodat een bedrijf de aankoop van vergunningen voor een groep invoerders kan coördineren. Zo kunnen buitenlandse fabrikanten van apparatuur de relevante vergunningen verkrijgen en ze verder delegeren aan de bedrijven die de apparatuur invoeren. Deze nieuwe mogelijkheid zal de naleving bevorderen, met name voor invoerders van kleine hoeveelheden, doorgaans kmo's en micro-ondernemingen. Deze maatregel werd algemeen op prijs gesteld door organisaties van belanghebbenden¹⁴.

c. Prijsontwikkelingen

De sector die gebruikmaakt van HFK's is zeer complex en omvat een aantal verschillende soorten ondernemingen: HFK-producenten (wereldwijde spelers), fabrikanten van diverse apparatuur of producten (wereldwijd), invoerders van apparatuur of producten (EU), distributeurs van bulkgasen (EU), installatie- en serviceondernemingen voor apparatuur (EU) en eindgebruikers van de diverse apparatuur (EU). Om de impact van de quotumregeling te kunnen opvolgen, worden de prijsontwikkelingen voor verschillende soorten HFK's en op verschillende niveaus in de waardeketen gecontroleerd op basis van gegevens die worden verkregen van koelmiddelproducenten, gasdistributeurs en fabrikanten van apparatuur. Hoewel het onmogelijk is om in dit vroege stadium van de uitfasering definitieve besluiten te trekken, kan er niettemin een algemene opwaartse trend van de prijzen sinds 2014 vastgesteld worden. Deze toename is het best merkbaar in de aankooprijzen van gasdistributeurs en in mindere mate serviceondernemingen, maar (nog) niet zo duidelijk voor gas dat door in de EU gevestigde fabrikanten van apparatuur wordt aangekocht, mogelijk wegens hun langlopende contracten met gasproducenten. De vastgestelde prijsstijgingen variëren voor verschillende soorten HFK's en in het algemeen wordt een hogere stijging vastgesteld voor HFK's met een hoog aardopwarmingsvermogen (GWP). Het is ook opmerkelijk dat de kosten voor het verkrijgen van vergunningen voor het importeren van HFK-apparatuur vergelijkbaar zijn met

¹⁶ Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) nr. 517/2014.

de prijsstijgingen voor bulk-HFK's op het niveau van de distributeurs, indien geconverteerd naar EUR/t CO₂-eq.

Deze prijsstijgingen zijn een verwacht en gewenst gevolg van de uitfaseringsmaatregel, want het was de bedoeling van deze marktmaatregel om de aanvoer van gassen met een hoge GWP-factor te beperken en zo innovatie en het gebruik van stoffen met een lagere GWP-factor en niet-HFK-alternatieven te stimuleren. Omdat de quota kosteloos worden toegewezen, kunnen enkele spelers bovendien voordeel halen uit deze prijsstijgingen. Sommige belanghebbenden wezen erop dat het de quotumhouders waren die hiervan profiteerden en dat het zinvoller zou zijn om te voorzien in een regeling die inkomsten genereert die kunnen worden gebruikt om de binnenlandse en internationale implementatie van HFK-verminderingen te ondersteunen en waarbij invoerders van apparatuur ook hun eigen quota kunnen krijgen¹⁴.

4. Kosten voor de uitvoering van de verordening in de lidstaten

De F-gassenverordening is in grote mate gebaseerd op verplichtingen die reeds werden ingevoerd door de vorige Verordening (EG) nr. 842/2006¹⁷, meer bepaald wat betreft het voorkomen van emissies van apparatuur, zoals controles op en reparaties van lekkages, certificerings- en opleidingsprogramma's in lidstaten, etikettering van apparatuur, rapportering en terugwinning aan het einde van de levensduur. In een evaluatie van de vorige Verordening (EG) nr. 842/2006 werden de kosten voor de overheidsdiensten in de lidstaten voor het implementeren en toepassen van deze maatregelen geschat op 11,4 miljoen EUR per jaar¹⁸. Dit bedrag omvat kosten voor het personeel bij de overheden, maatregelen om de bewustmaking te verhogen en handhavingsmaatregelen zoals inspecties.

De belangrijkste nieuwigheid in de F-gassenverordening, de uitfasering van HFK's, heeft de kosten voor de overheidsdiensten in de lidstaten niet significant verhoogd. Door het centrale beheer van de uitfasering door de Europese Commissie¹⁹ worden deze kosten gedragen door haar bestaande meerjarige administratieve begroting. De Europese Commissie staat onder meer in voor:

- het beheer van het F-gas-portaal en het HFK-register voor de registratie van ondernemingen, quota, overdrachten van quota en vergunningen van quota;
- het beheer van ex-ante-quotumverklaringen voor quota, de herberekening van nieuwe referentiewaarden voor quota om de drie jaar en het uploaden van nieuwe quota op jaarbasis;
- het toezicht op de jaarlijkse ex-post-rapportering door ondernemingen in een systeem, beheerd door het Europees Milieuagentschap;
- het controleren op basis van ex-post-rapportering of ondernemingen hun quotalimieten hebben nageleefd en het opleggen van quotaboetes in de vorm van verminderingen van toekomstige quotatoewijzingen;
- het controleren op basis van ex-post-rapportering of invoerders van HFK-apparatuur over de vereiste vergunningen van quota beschikken; en

¹⁷ PB L 161 van 14.6.2006, blz. 1.

¹⁸ Öko-Recherche et al. (2011). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf

¹⁹ Alsook het Europees Milieuagentschap.

- het aanbieden van begeleiding aan ondernemingen rond het gebruik van het F-gasportaal en het HFK-register en de verplichtingen met betrekking tot de quotumregeling.

De kosten voor de lidstaten met betrekking tot de uitfasering zijn bijgevolg beperkt tot het aanbieden van bijkomende begeleiding aan belanghebbenden, het verzekeren van effectieve grenscontroles, inclusief de opleiding van douanepersoneel, en het opvolgen van niet-naleving, inclusief illegale handel.

Meer algemeen werden de kosten voor de industrie voor het implementeren van de maatregelen die reeds deel uitmaakten van de vorige Verordening (EG) nr. 842/2006 voordien geschat op circa 1 miljard EUR in 2015, met een stijging naar 1,5 miljard EUR in 2030²⁰. Bovendien werden de kosten met betrekking tot de uitfasering van HFK's geschat op circa 1,5 miljard EUR/jaar²¹. In werkelijkheid zullen deze kosten vermoedelijk echter lager liggen. Het eerste cijfer is gebaseerd op de veronderstelling dat het gebruik van HFK's niet afneemt tot 2030, maar door de lancering van de uitfasering van HFK's in het kader van de nieuwe verordening zal het gebruik hiervan drastisch dalen. Het tweede cijfer is conservatief gebaseerd op beschikbare informatie in uitsluitend 2010. Er wordt dus geen rekening gehouden met nieuwe technologieën die sindsdien het daglicht hebben gezien en met de dalende trend voor de kostprijs van klimaatvriendelijke technologieën. Bij de vergelijking van deze cijfers met de gerealiseerde significante vermindering van emissies zijn de F-gassenmaatregelen echter zeer kostenefficiënt in vergelijking met potentiële acties in andere sectoren. De gemiddelde reductiekosten werden, op basis van de technologie beschikbaar in 2010, geschat op 16 EUR/ton CO₂-equivalent³. Winst op het vlak van energie-efficiëntie zal bijkomende initiële investeringskosten waarschijnlijk compenseren.

5. Kosten voor de wijziging van Kigali van het Protocol van Montreal

De implementatie van de wijziging van Kigali zal tegen het einde van de eeuw naar schatting een temperatuurstijging van bijna 0,5 graden Celsius voorkomen, wat dus op significante wijze bijdraagt tot de doelstellingen van de Klimaatovereenkomst van Parijs. De F-gassenverordening zal de EU toelaten zijn engagementen in het kader van de wijziging van Kigali na te komen tot 2030, het laatste jaar waarvoor een doelstelling is opgenomen in de F-gassenverordening. De wijziging van Kigali waarborgt ook dat alle andere bekrachtigende landen maatregelen zullen nemen om HFK's te verminderen. Dit plaatst Europese ondernemingen op een meer gelijke voet met hun buitenlandse concurrenten. Bovendien wordt verwacht dat de globale overgang naar klimaatvriendelijke technologieën zal resulteren in toegenomen investeringen in innovatie en lagere prijzen voor alternatieve technologieën dankzij schaalvoordelen. Dit creëert zakenkansen voor koplopers, zoals de Europese industrie.

De wijziging van Kigali houdt in dat lidstaten in de toekomst meer zullen moeten bijdragen aan het Multilateraal Fonds. Exacte bedragen kunnen op dit ogenblik niet worden berekend. De bedragen zullen afhankelijk zijn van toekomstige onderhandelingen, die op driejaarlijkse basis worden gevoerd tussen ontwikkelde partijen en partijen met een ontwikkelingsachterstand van het Protocol van Montreal, alsook gedetailleerde parameters

²⁰ Öko-Recherche et al. (2011). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/docs/2011_study_en.pdf

²¹ Europese Commissie, effectbeoordeling (2012) bij COM(2012) 643 final. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/f-gas/legislation/docs/swd_2012_364_en.pdf

zoals criteria voor subsidiabiliteit van kosten voor de uitfasering van HFK's, die nog moeten worden overeengekomen.

Het technische orgaan van het Protocol van Montreal, het Technology and Economic Assessment Panel (TEAP), heeft voorafgaand aan de Kigali-vergadering en om de onderhandelingen te ondersteunen toch kostenvorken tot 2050 berekend voor de vier wijzigingsvoorstellen met betrekking tot HFK's²². Deze ruwe schattingen kunnen een aanwijzing vormen van de omvang van de vereiste financiering. De TEAP-analyse²³ toonde kostenvorken voor de voorstellen tussen 3 200-5 000 miljoen EUR voor het goedkoopste voorstel en 8 800-13 400 miljoen EUR voor het duurste voorstel. Rekening houdend met de verplichtingen die werden aangegaan in het kader van de wijziging van Kigali zullen de kosten waarschijnlijk hoger liggen dan de laagste schatting en veel lager dan de hoogste schatting. Hoewel benadrukt moet worden dat deze benaderingen een hoge onzekerheidsfactor inhouden, zal de jaarlijkse financieringsbehoefte waarschijnlijk minstens 100 miljoen EUR per jaar bedragen, waarvan de lidstaten ongeveer 50 % zouden moeten bijdragen in overeenstemming met de bijdrageschaal die door de Verenigde Naties werd vastgelegd²⁴.

Dit bedrag lijkt vrij bescheiden in vergelijking met het engagement van ontwikkelde landen in het kader van de Overeenkomst van Parijs om tot 2025 100 miljard USD per jaar beschikbaar te stellen voor klimaatfinanciering.

6. Conclusies

Momenteel is slechts één volledige "jaarlijkse" cyclus van de uitfasering voltooid²⁵ en de opname van koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur in de uitfasering is pas zeer recentelijk begonnen, op 1 januari 2017. Er zijn ook aanwijzingen dat de momenteel beschikbare gegevens nog steeds worden beïnvloed door een initieel gebrek aan inzicht door belanghebbenden. Het is bijgevolg **te vroeg voor een diepgaande evaluatie van de functionering van het uitfaseringsmechanisme** en om alle mogelijke impacts van de gekozen methode voor quotumtoewijzing in te schatten.

Niettemin blijkt uit de uitgevoerde analyse en het overleg met de belanghebbenden dat **de uitfasering werkt zoals bedoeld**. De prijsontwikkeling is volledig in overeenstemming met de verwachtingen en er is een goede naleving van de totale HFK-limiet voor de EU. De

²² Decision EX.III/1 Working Group Report UNEP TEAP, 2016: On the climate benefits and costs of reducing hydrofluorocarbons under the Dubai Pathway. http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/presession/Background%20Documents%20are%20available%20in%20English%20only/TEAP_III-1_Report_Sept-2016.pdf

²³ Merk op dat de berekeningen niet gebaseerd zijn op de exacte verplichtingen van de voorstellen voor de wijziging van Kigali. Naast onzekerheden met betrekking tot het opstellen van dergelijke langlopende prognoses is een verdere beperking dat een aantal kostelementen voor bijvoorbeeld projectvoorbereiding, capaciteitsopbouw, institutionele versterking enz. geen deel uitmaakten van de analyse. Bovendien werden de huidige MLF-kostenrichtlijnen voor conversies van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's) gebruikt, die verschillend kunnen worden vastgelegd voor HFK's.

²⁴ VN (2015) Resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering op 23 december 2015: 70/245. Scale of Assessments for the apportionment of expenses of the United Nations http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/245

²⁵ Een "jaarlijkse" cyclus van de uitfasering omvat quotumtoewijzing, quotumgebruik, ex-post-rapportering door bedrijven en daaropvolgende nalevingscontrole door de Commissie. Het duurt ruwweg twee jaar om de cyclus te voltooien.

gekozen toewijzingsmethode zorgt enerzijds voor stabiliteit op de markt en biedt anderzijds flexibiliteit voor nieuwe marktspelers om de markt te betreden.

Terwijl ondernemingen hun verkoop van HFK's in het kader van de uitfasering zullen moeten verminderen, **kan de toewijzing van kosteloze quota voor sommige spelers op de markt meer voordeel bieden dan voor anderen**. Bovendien heeft de beschikbaarheid van kosteloze quota op eenvoudige aanvraag uit de reserve het aantal spelers met slechts kleine quota significant doen stijgen. Er is verdere controle vereist om na te gaan hoe deze situatie zich de komende jaren zal ontwikkelen voor kleine en voor nieuwe gasinvoerders. Bovendien moet de marktsituatie voor invoerders van apparatuur die in de huidige toewijzingsregeling afhankelijk zijn van quotumhouders om vergunningen voor hun invoer te verkrijgen ook continu worden gecontroleerd.

De huidige methode laat toe om, op basis van het online F-gas-portaal²⁶, de quotumregeling door de Europese Commissie te implementeren met weinig extra belasting op of kosten voor de lidstaten. Op die manier wordt een geslaagde implementatie van de uitfasering mogelijk en wordt de milieuambitie gevrijwaard. De meeste terugkerende kosten in de lidstaten zijn het resultaat van verplichtingen die reeds werden vastgelegd in het kader van de vorige Verordening (EG) nr. 842/2006. Aan de lidstaten zal echter worden gevraagd om in de toekomst meer bij te dragen aan het Multilateraal Fonds om de wijziging van Kigali te financieren, in overeenstemming met hun verplichtingen in het kader van het Protocol van Montreal.

Met het oog op de hierboven beschreven vaststellingen **is de Commissie op dit ogenblik niet van plan om de methode voor quotumtoewijzing aan te passen**. De Commissie zal in de plaats daarvan de klemtoon leggen op een vlotte implementatie van de bestaande methode en het helpen van alle belanghebbenden om hun verplichtingen beter te begrijpen en na te leven, zodat de uitfasering van HFK's in de EU een succes wordt. Tegelijkertijd **zal de Commissie de werking van de toewijzingsmethode en de impacts ervan nauwgezet blijven controleren** terwijl wordt vastgesteld dat een uitgebreide toetsing van de F-gassenverordening tegen 31 december 2022 vereist is.

²⁶ Het F-gas-portaal omvat het HFK-register overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) nr. 517/2014 en bevat de link naar de rapporteringstool overeenkomstig artikel 1 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1191/2014. <https://webgate.ec.europa.eu/ods2/resources/home?domainKey=fgas>