

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.8.2008
KOM(2008) 505 slutlig

2008/0165 (COD)

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Slutförande av utfasningen av ämnen som bryter ned ozonskiktet
Bättre lagstiftning som bygger vidare på 20 års framgångar

PART 1

{KOM(2008) 2366 slutlig}
{KOM(2008) 2367 slutlig}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**Slutförande av utfasningen av ämnen som bryter ned ozonskiktet
*Bättre lagstiftning som bygger vidare på 20 års framgångar***

1. INLEDNING

Ozonlagret i stratosfären skyddar livet på jorden från skadlig ultraviolett strålning från solen. I början på 1980-talet observerade forskare en betydande ökning av ozonhalten i stratosfären över Antarktis. Detta blev känt som "ozonhålet". När hålet i ozonskiktet var som allvarligast, på våren i slutet av 1990-talet, var läget värst runt polerna. Koncentrationerna var dock avsevärt reducerade även på andra ställen. En ökad ultraviolett strålning påverkar människors hälsa negativt, t.ex. genom ökad förekomst av hudcancer och grå starr. Den påverkar också ekosystemen.

Så tidigt som 1987 enades regeringarna om Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet och inledde därmed utfasningen av ozonnedbrytande ämnen i alla signatärländer enligt en fastställd tidsplan. År 2007 firade parterna (däribland Europeiska gemenskapen) Montrealprotokollets 20-årsjubileum. Man framhöll det som ett av de mest framgångsrika internationella miljöavtal som ingåtts. Vid det laget hade de 191 parterna lyckats minska sin förbrukning av ozonnedbrytande ämnen med 95 % jämfört med de fastställda baslinjerna¹. Minskningarna var störst (99,2 %) i de industrialiserade länderna och något lägre (80 %) i utvecklingsländerna².

I sin senaste rapport, som gavs ut 2007, bekräftade den panel för vetenskapliga bedömningar som inrättats enligt Montrealprotokollet att ozonskiktet långsamt håller på att återhämta sig tack vare de kontrollåtgärder som införts genom protokollet. Det sker dock 10–15 år senare än enligt prognoserna i den tidigare rapporten från 2002. Enligt den nuvarande prognosen förväntas de genomsnittliga ozonnivåerna och ozonnivån över Arktis ha återhämtat sig till 2050 och till mellan 2060 och 2075 för ozonhålet över Antarktis.

Enligt FN:s miljöprogram kommer de kontroller som införts inom ramen för Montrealprotokollet att förhindra miljoner fall av dödlig hudcancer och tiotals miljoner fall av ej dödlig hudcancer och grå starr i hela världen. Dessa kontroller kommer också att bidra till att förhindra utsläpp av växthusgaser motsvarande mer än 100 miljarder ton koldioxid mellan 1990 och 2010. År 2010 kommer utsläppen av

¹ I artikel 1 Montrealprotokollet definieras *förbrukning* som produktion plus import minus export av de kontrollerade ämnena.

² Minskningarna i utvecklingsländerna har kunnat uppnås med hjälp av den multilaterala fonden, som hittills har förmedlat omkring 2,4 miljarder dollar för tekniköverföring och projekt för kapacitetssuppleering. Utvecklingsländernas tidsplaner ligger oftast några år efter de industrialiserade ländernas.

ozonnedbrytande ämnen att utgöra mindre än 5 % av de väntade globala utsläppen av koldioxid jämfört med nästan 50 % 1990³.

I sin rapport från 2007 varnade panelen för vetenskapliga bedömningar parterna för att framgångar visserligen uppnåtts, men att fortsatt vaksamhet krävdes för att hålla den nya tidsplan för ozonskiktets återhämtning som beräknats och beakta kvarvarande osäkerheter, i synnerhet vad gäller klimatförändringarnas inverkan. De viktigaste utmaningar som kvarstår är följande:

- Utsläpp av reservens ozonnedbrytande ämnen och växthusgaser i atmosfären – Eftersom protokollet har inriktats på förbud mot produktion av ozonnedbrytande ämnen finns det en reserv av betydande mängder ozonnedbrytande ämnen kvar i produkter och utrustning (t.ex. i cellplast för byggnadsisolering, köldmedier och luftkonditioneringssystem). Beräkningar visar att 2015 kommer dessa globala reserver att omfatta två miljoner ytterligare ton ozonnedbrytande potential eller 13,4 miljarder ton koldioxidekvivalenter – och därmed är ytterligare åtgärder nödvändiga.
- Undantagen användning av ozonnedbrytande ämnen – Protokollet tillåter viss grad av flexibilitet i fråga om användningen av kontrollerade ozonnedbrytande ämnen. Det gäller områden där det fortfarande inte finns några tekniskt eller ekonomiskt hållbara alternativ eller vissa typer av tillämpningar, som t.ex. användning av metylbromid vid karantänsättning eller före transport eller för råmaterial. Panelen för vetenskapliga bedömningar varnade parterna att denna typ av undantagen användning måste minskas avsevärt fram till 2015, från dagens nivåer på omkring 20 000 ton ozonnedbrytande potential per år om man ska kunna undvika ytterligare några års försening jämfört med tidsplanen för ozonskiktets återhämtning.
- Nya ozonnedbrytande ämnen – Nya vetenskapliga rön har visat att den ozonnedbrytande potentialen för vissa kemiska ämnen som i dag inte kontrolleras genom protokollet är avsevärt högre än man trott, samtidigt som saluföringen av dessa ämnen ökar snabbt.

Panelen uttryckte också stor oro över att produktionen av klorfluorkolväten ökar allt snabbare inför den fullständiga utfasningen 2040 i utvecklingsländer. Parterna agerade dock snabbt genom att 2007 anta en ändring av protokollet för att accelerera tidsplanen för utfasning av klorfluorkolväten och uppnå minskningar på upp till en miljon ton ozonnedbrytande potential och 18 miljarder ton koldioxidekvivalenter globalt⁴.

³ Dessa stora bidrag till klimatförändringarna beror på de ozonnedbrytande ämnenas mycket stora globala uppvärmningspotential (*global warming potential, GWP*). En del av dessa ämnen är mer än 14 000 gånger kraftfullare än koldioxid.

⁴ Jfr beslut XIX/6 från det 19:e mötet för parterna i protokollet (2007, Montreal) för att påskynda utfasningen av florkluorväten. Observera att de potentiella minskningarna av växthusgaser är beroende av att man begränsar utsläppen från de nuvarande alternativen (t.ex. för köldmedium) med relativt hög global uppvärmningspotential (som t.ex. klorfluorväten) eller inför alternativ med låg global uppvärmningspotential. Dessa klimatförändringshänsyn har beaktats i de beslut som parterna fattat i den här frågan.

Dessa globala utmaningar (som visserligen inte helt gäller för EU) utgör bakgrunden till kommissionens förslag och den analys som ligger till grund för den.

2. DAGENS SITUATION I EU

Förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (nedan kallad *förordningen*) är Europeiska gemenskapernas viktigaste instrument för genomförande av Montrealprotokollet⁵. Den internationella ramen och EU:s ram ligger varandra nära och blir på så sätt starkare. De har också varit mycket framgångsrika och lett till en nästan total utfasning av konsumtionen och produktionen av de kontrollerade ozonnedbrytande ämnena.

Hittills har EG fasat ut mer än 99 % av sin baslinjeförbrukning av ozonnedbrytande ämnen. År 2010 kommer EG att ha fasat ut förbrukningen av kontrollerade ozonnedbrytande ämnen helt, med undantag för några hundra ton per år. Detta kan jämföras med baslinjens 400 000 ton. Produktionen av ozonnedbrytande ämnen i EG för användningar som kontrolleras genom protokollet och förordningen ska vara borta 2025 och den håller på att minska till omkring 4 000 ton ozonnedbrytande potential per år 2010, jämfört med basnivåns 700 000 ton. Mot bakgrund av den tidsplan för snabbare utfasning av klorfluorkolväten som parterna antog 2007 bör förordningen ändras så att utfasningen av produktionen tidigareläggs från 2025 (enligt förordningens nuvarande lydelse) till 2020. Mot bakgrund av den kommande utfasningen av användningen av nyproducerade klorfluorkolväten måste åtgärderna stärkas så att risken minskas för illegal handel med och användning av ozonnedbrytande ämnen.

Reserverna av ozonnedbrytande ämnen i EU kan komma att uppgå till omkring 700 000 ton ytterligare ozonnedbrytande potential 2010, vilket motsvarar fem miljarder ton koldioxid, även om de nuvarande beräkningarna är mycket osäkra. De årliga utsläppen under perioden 2005–15 kan komma att uppgå till 24 000 ton ozonnedbrytande potential per år eller upp till 170 miljoner ton koldioxidekvivalenter. De förbud mot användning och bestämmelserna om återanvändning och destruktion enligt förordningen och, framför allt, de liknande bestämmelser som finns i EU:s ramdirektiv om avfall och direktiv om avfall från elektriska eller elektroniska produkter kan täcka de flesta av dessa utsläpp, även om den återvinningen och återanvändningen erkänns ligga på en mycket låg nivå i dag.

Utsläppen av nya ozonnedbrytande ämnen i EU beräknas för närvarande uppgå till mindre än 300 ton ozonnedbrytande potential per år, dock med en stadig ökning. I EU har sådan användning av ozonnedbrytande ämnen som är viktig eller av avgörande betydelse upphört utom i enstaka fall, medan undantagen användning av metylbromid vid karantänsättning och före transport väntas ligga kvar på under 300 ton ozonnedbrytande potential per år.

De administrativa kostnaderna för alla som deltar i tillämpningen av förordningen har sjunkit avsevärt i takt med att allt färre beslut om undantag krävs tack vare den kontinuerliga utvecklingen och marknadsföringen av tekniskt och ekonomiskt hållbara alternativ. En enkät som gjordes bland aktörerna i samband med det här

⁵

Genom förordningen ändras också tidigare förordningar som har varit i kraft i nästan två decennier.

beslutet bekräftade att de allmänt sett var nöjda med den nuvarande rättsliga ramens effektivitet, även om den ansågs vara komplex.

3. MOT BÄTTRE LAGSTIFTNING

Mot bakgrund av EU-institutionernas strävan att förbättra lagstiftningen och EU:s tjugoåriga erfarenhet av att skydda ozonskiktet var detta rätt tillfälle att göra en översyn av förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet⁶.

Översynen har huvudsakligen följande syften: (1) Att förenkla och omarbete förordning (EG) nr 2037/2000 och samtidigt ta bort onödiga administrativa bördor i enlighet med kommissionens strävan att förbättra lagstiftningen. (2) Att säkerställa att förordningen är förenlig med Montrealprotokollet i dess lydelse efter ändringen 2007. (3) Att se till att de framtida utmaningar som beskrivs ovan beaktas för att säkerställa en snabb återhämtning för ozonskiktet och förhindra negativa effekter på människors hälsa och ekosystemen.

Både globalt och på EU-nivå har man diskuterat och gjort en ingående analys av en mängd områden som skulle kunna förbättras i samband med översynen av förordningen och utarbetandet av konsekvensbedömningen⁷. Till följd av detta föreslår kommissionen att förordningen ska förenklas och förbättras för att skydda ozonskiktet och vidtar samtidigt ett antal andra åtgärder, även på internationell nivå.

3.1. Översyn av den nuvarande lagstiftningen

I översynen fann man att det var möjligt att förenkla texten i förordningen på flera punkter⁸. Några av de viktigaste förenklingarna är att ta bort numera föråldrade bestämmelser och förfaranden som avser sådan användning av ozonnedbrytande ämnen som är viktig eller av avgörande betydelse och införa en mer enhetlig rapportering, när så är möjligt. Detta ska ske med vederbörlig hänsyn till EU:s skyldigheter enligt protokollet.

Översynen syftade också till att anpassa förordningen till beslut XIX/6 om att påskynda utfasningen av klorfluorkolväten, som parterna i protokollet antog 2007. Utfasningsdatumet för produktionen av klorfluorkolväten kommer därför att flyttas fram till början av 2020. Kommissionen föreslår också några väl avvägda ändringar för att underlätta den komplicerade uppgiften att säkra efterlevnaden, som framför allt åligger tullmyndigheterna, för att förhindra illegal handel med och användning av ozonnedbrytande ämnen i EU. Några exempel på sådana är införandet av vissa märkningskrav och avskaffandet av sällan tillämpade undantag som medför betydande administrativa kostnader för ett litet antal aktörer till snabbt minskande nytta.

⁶ Den här översynen ingår i kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för 2008 under rubriken "Förenkling".

⁷ Se SEK(2008) xxx och SEK(2008) xxx.

⁸ Alternativen att låta förordningen vara oförändrad (inga åtgärder) eller att till och med dra tillbaka den övervägdes men förkastades. Skälet var bland annat att detta skulle medföra att EG inte uppfyllde kraven i Montrealprotokollet och att förenklingsmålet inte skulle uppnås.

För att EU skulle ha möjlighet att klara de återstående utmaningarna var det nödvändigt att på ett väl avvägt sätt stärka lagstiftningen på vissa punkter, till begränsad kostnad och samtidigt genomföra ytterligare administrativa förenklingar.

För att lösa problemet med reserver av ozonnedbrytande ämnen föreslår kommissionen en skärpning av förordningens bestämmelser om återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen i produkter och utrustning. Detta ger miljövinster på upp till 14 000 ton ozonnedbrytande potential (112 miljoner ton koldioxidekvivalenter).

För att motverka expanderings av marknader, som skulle behöva åtgärdas senare, föreslår kommissionen att nya ozonnedbrytande ämnen ska förtecknas i förordningen och att producenter och importörer ska åläggas att rapportera de volymer de köper eller säljer. Kommissionen föreslår också att det nuvarande taket för användning av metylbromid för karantänsättning och före transport ska sänkas från 600 ton ozonnedbrytande potential till den nuvarande nivån på 200 ton och att en total utfasning ska ha slutförts 2015. Samtidigt kommer det att bli obligatoriskt med tillgänglig återvinningsteknik, även för att skydda arbetstagarnas hälsa.

3.2. Ytterligare åtgärder

Utöver de ändringar som beskrivs ovan kommer kommissionen att vidta ytterligare åtgärder för att uppnå en total utfasning av ozonnedbrytande ämnen, även på internationell nivå.

Uppföljningsåtgärder kommer först och främst att inriktas på att förbättra genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av regelverket för avfall, i synnerhet direktivet om avfall från elektriska eller elektroniska produkter och återvinning av ozonnedbrytande ämnen i bygg- och rivningsavfall. Dessa åtgärder kommer också att fokuseras på att hitta lämpliga incitament för att avsevärt öka mängden ozonnedbrytande ämnen i produkter och utrustning som lämnas in för återvinning, återanvändning eller destruktion i EU⁹. Dessa åtgärder kommer att genomföras i nära samarbete med medlemsstaterna och aktörer inom områdena ozonnedbrytande ämnen, avfallshantering (framför allt när det gäller bygg- och rivningsavfall) och klimatförändringar. Dessa åtgärder kan potentiellt ge ytterligare miljövinster på upp till 80 000 ton ozonnedbrytande potential eller 640 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Kommissionen kommer samtidigt att arbeta på internationell nivå med medlemsstaterna och andra parter i protokollet, exempelvis genom bilaterala möten, för att fortsätta arbetet med att få ner de återstående användningsområdena för och utsläppen av ozonnedbrytande ämnen och även uppmuntra alla parter att helt skriva under på ändringarna av protokollet. En viktig prioritering kommer att vara att säkerställa att den globala utfasningen av klorfluorkolväten leder till att klimativänliga alternativ införs, att något görs åt reserverna av ozonnedbrytande ämnen i utvecklingsländer, att användningen av metylbromid för karantänsättning och före transport minskas och att globala kontroller av nya ozonnedbrytande ämnen övervakas på lämpligt sätt och vid behov intensifieras. Kommissionen kommer även

⁹ T.ex. standarder för kompensations- eller pantsystem, finansiering av destruktion från regionalfonder, etc.

att fortsätta att främja teknik- och kunskapsöverföring genom särskilda seminarier och aktiviteter för kunskapsutbyte.

4. FÖRVÄNTAT RESULTAT

Det paket som blev resultatet kommer att leda till en avsevärt förenklad lagtext som samtidigt garanterar att de framsteg som hittills gjorts i utfasningen av ozonnedbrytande ämnen fortsätter och konsolideras. Paketet bygger vidare på tidigare framgångar och möjligheter till förenkling och de administrativa kostnaderna kommer totalt att minskas med nära tre miljarder euro under perioden 2010–2020, varav omkring två miljoner euro kan sparas av näringslivet, 700 000 euro av medlemsstaternas myndigheter och återstoden av Europeiska kommissionen. De kumulativa ekonomiska direkta tilläggseffekterna under perioden 2010–2020 väntas hålla sig under 13 miljoner euro, huvudsakligen kopplat till åtgärder för att minska användningen vid karantänsättning och före transport¹⁰. En förenkling väntas särskilt gagna små och medelstora företag som har mindre tillgång för specialistkunskaper för tillämpning av förordningen.

De mest påtagliga vinsterna av paket är kopplade till de åtgärder som avser verksamhet i samband med karantänsättning och före försäljning och de som avser återvinning och destruktion av ozonnedbrytande ämnen i *reserven*. Dessa åtgärder kan uppgå till en nettovinst på 16 000 ton ozonnedbrytande potential under perioden 2010–2020 eller motsvarande 112 miljoner ton koldioxid¹¹.

5. SLUTSATS

Förordningen har visat sig mycket effektiv och har säkerställt att EU varit ledande när det gäller till att bidra till skyddet av ozonskiktet. Den föreslagna politiken bygger vidare på de starka sidorna av den nuvarande förordningen och är ett uttryck för det starka åtagandet om enklare och bättre lagstiftning baserad på väl avvägd analys. Den nya förordning som föreslås kommer att garantera att EU fortsätter att uppfylla kraven i Montrealprotokollet och samtidigt undviker onödiga administrativa kostnader. Samtidigt kommer den att ge EU bättre förutsättningar för att fortsätta att inta en ledande roll i arbetet med att ta sig an de återstående utmaningarna på global nivå, som illegal handel, och därför tillgodoser den även behoven för seriösa handlare och icke-statliga organisationer.

¹⁰ Kostnaderna skulle bli betydligt lägre om man beaktade det troliga beslutet att avregistrera metylbromid av hälsoskäl.

¹¹ I global uppvärmningspotential motsvarar detta omkring 2 % av utsläppen av växthusgaser 1990. Endast som jämförelse motsvarar minskningarna 1/10 av de minskningar som krävs för att uppnå målet för 2020 enligt klimat- och energipaketet, nämligen att utsläppen av växthusgaser då ska ha minskats med 20 %.