

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.8.2008
COM(2008) 505 definitief

2008/0165 (COD)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Voltooïing van de geleidelijke eliminatie van stoffen die de ozonlaag afbreken
Betere regelgeving als continuering van 20 jaar succesvol beleid

PART 1

{COM(2008) 2366 definitief}
{COM(2008) 2367 definitief}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Voltooïing van de geleidelijke eliminatie van stoffen die de ozonlaag afbreken
*Betere regelgeving als continuering van 20 jaar succesvol beleid***

1. INLEIDING

De ozonlaag in de stratosfeer beschermt het leven op aarde tegen schadelijke ultraviolette straling van de zon. Begin jaren 80 signaleerden wetenschappers een significante daling van de concentratie van ozon in de stratosfeer boven Antarctica, die grote bekendheid kreeg als het "gat in de ozonlaag". Op zijn hoogtepunt – in het voorjaar aan het eind van de jaren 90 – was het gat in de ozonlaag rond de polen het grootst, hoewel de concentraties ook op andere plaatsen sterk verlaagd waren. De toename van UV-straling heeft schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens, bijvoorbeeld door meer gevallen van huidkanker en staar, en voor ecosystemen.

Al in 1987 hebben de regeringen overeenstemming bereikt over het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, waarmee een begin werd gemaakt met de geleidelijke eliminatie van stoffen die de ozonlaag afbreken (ozone-depleting substances – ODS) in alle ondertekenende landen aan de hand van een vast tijdschema. In 2007 hebben de partijen (waaronder de Europese Gemeenschap) de twintigste verjaardag van het Protocol van Montreal gevierd, waarbij het werd geroemd als een van de meest succesvolle internationale milieuverdragen. Op dat moment hadden alle 191 partijen een afname van het gebruik van ODS gerealiseerd van 95% ten opzichte van de referentiehoeveelheid¹. Deze afname was het hoogst (99,2%) in de geïndustrialiseerde landen en enigszins lager (80%) in de ontwikkelingslanden².

In zijn meest recente verslag, dat in 2007 is uitgebracht, heeft de wetenschappelijke beoordelingsgroep (Scientific Assessment Panel – SAP) die in het kader van het Protocol van Montreal is ingesteld, bevestigd dat de ozonlaag zich dankzij de regulerende maatregelen die door het protocol zijn ingevoerd, langzaam herstelt – ook al liggen we 10 tot 15 jaar achter op de ramingen in zijn vorige verslag van 2002. De verwachtingen zijn nu dat de gemiddelde ozonconcentratie en de concentratie aan de Noordpool zich in 2050 zullen hebben hersteld en dat het gat in de ozonlaag boven Antarctica tussen 2060 en 2075 verdwenen zal zijn.

¹ In artikel 1 van het Protocol van Montreal wordt "gebruik" gedefinieerd als de productie, vermeerderd met de invoer en verminderd met de uitvoer van gereguleerde stoffen.

² Een succesvolle afname in de ontwikkelingslanden is mogelijk gemaakt door het Multilateraal Fonds, waarmee tot op heden ongeveer 2,4 miljard dollar naar technologieoverdracht en verwante projecten voor capaciteitsopbouw is gesluisd. De tijdschema's voor de ontwikkelingslanden lopen meestal enkele jaren achter op die voor de geïndustrialiseerde landen.

Volgens het UNEP zal de regulering die met het Protocol van Montreal is ingevoerd, wereldwijd miljoenen gevallen van dodelijke huidkanker en tientallen miljoenen gevallen van niet-dodelijke huidkanker en staar voorkomen. Daarnaast zal deze regulering bijdragen tot het voorkomen van een emissie van broeikasgassen die overeenkomt met meer dan 100 miljard ton CO₂ tussen 1990 en 2010. In 2010 zal de emissie van ODS verantwoordelijk zijn voor minder dan 5% van de mondiale geraamde CO₂-emissie in vergelijking met bijna 50% in 1990³.

In zijn verslag van 2007 waarschuwt de SAP de partijen dat ondanks de successen waakzaamheid geboden blijft om het nieuwe tijdschema voor het herstel van de ozonlaag te kunnen halen, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de nog resterende onzekerheden, vooral over de effecten van klimaatverandering. De belangrijkste nog resterende uitdagingen zijn:

- Vrijkomen van "opgespaarde" ODS/broeikasgasemissie in de atmosfeer – Omdat het protocol vooral de nadruk heeft gelegd op het verbieden van de productie van ODS, blijven er significante hoeveelheden ODS opgeslagen als "reservoir" in producten en apparatuur (bijvoorbeeld in isolatieschuim, koelmiddelen en klimaatregelingssystemen). Ramingen geven aan dat deze "reservoirs" in 2015 wereldwijd zullen neerkomen op 2 miljoen ton ODP (ozonafbrekend vermogen) of 13,4 miljard ton CO_{2eq} – daarom zijn er verdergaande maatregelen nodig.
- Vrijgestelde toepassingen van ODS – Het protocol voorziet in een zekere mate van flexibiliteit bij het gebruik van gereguleerde ODS, bijvoorbeeld wanneer er nog geen technisch of economisch haalbare alternatieven beschikbaar zijn of voor bepaalde toepassingen, zoals het gebruik van methylbromide voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer of als grondstof. De SAP heeft de partijen gewaarschuwd dat deze vrijgestelde toepassingen uiterlijk in 2015 aanzienlijk moeten worden gereduceerd ten opzichte van het huidige niveau van ongeveer 20 000 ton ODP per jaar om te voorkomen dat we nog enkele jaren verder gaan achterlopen op het tijdschema voor het herstel van de ozonlaag.
- Nieuwe ODS – Uit nieuwe wetenschappelijke gegevens is gebleken dat het ODP van bepaalde chemische stoffen die momenteel niet door het protocol worden gereguleerd, aanzienlijk hoger is terwijl de verkoop van deze stoffen snel groeit.

De SAP maakt zich ook grote zorgen over de snellere groei van de productie van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's) in de aanloop naar de volledige eliminatie in 2040 in ontwikkelingslanden. De partijen hebben hier echter snel op gereageerd door in 2007 onmiddellijk een aanpassing van het protocol goed te keuren voor versnelde tijdschema's voor de eliminatie van HCFK's teneinde te komen tot een reductie die wereldwijd kan oplopen tot 1 miljoen ton ODP en 18 miljard ton CO_{2eq}⁴.

³ Deze hoge bijdragen tot klimaatverandering zijn een gevolg van het zeer grote aardopwarmingsvermogen (global warming potential – GWP) van stoffen die de ozonlaag afbreken (sommige van deze stoffen zijn wel meer dan 14 000 keer zo krachtig als CO₂).

⁴ Zie Besluit XIX/6 van de 19e vergadering van de partijen bij het protocol (2007, Montreal) om de eliminatie van HCFK's te versnellen. Er zij op gewezen dat de potentiële reductie van broeikasgassen afhankelijk is van de inperking van emissies door huidige alternatieven (bijvoorbeeld voor koelmiddelen) met een relatief hoog GWP (zoals HFK's) en/of de introductie van alternatieven met een

Deze mondiale uitdagingen vormen (ook al gelden ze niet volledig voor de EU) de achtergrond voor dit voorstel van de Commissie en de analyse die daaraan ten grondslag ligt.

2. DE HUIDIGE SITUATIE IN DE EU

Verordening (EG) nr. 2037/2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen ("de verordening") is het belangrijkste instrument van de Europese Gemeenschappen voor de uitvoering van het Protocol van Montreal⁵. Het internationale en het EU-beleidskader, die nauw op elkaar aansluiten en elkaar wederzijds versterken, hebben een indrukwekkende staat van dienst die heeft geleid tot een vrijwel volledige eliminatie van het gebruik en de productie van de gereguleerde ODS.

Tot op heden heeft de EG meer dan 99% van haar referentiegebruik van ODS geëlimineerd. In 2010 zal de EG het gereguleerde ODS-gebruik op enkele honderden tonnen ODP per jaar na (vergeleken met een referentieniveau van 400 000 ton) volledig hebben geëlimineerd. De ODS-productie in de EG voor toepassingen die door het protocol en de verordening worden gereguleerd, zal in 2025 worden gestaakt en neemt momenteel af tot ongeveer 4 000 ton ODP per jaar in 2010 (vergeleken met een referentieniveau van 700 000 ton). In verband met het in 2007 door de partijen vastgestelde versnelde tijdschema voor de HCFK-eliminatie moet de verordening worden aangepast om de productie-eliminatie van 2025, zoals momenteel in de verordening wordt bepaald, te vervroegen naar 2020. Gelet op de komende eliminatie van het gebruik van nieuw geproduceerde HCFK's moeten de maatregelen worden aangescherpt om het risico op illegale handel en illegaal gebruik van ODS te beperken.

De ODS-"reservoirs" in de EU zouden kunnen oplopen tot ongeveer 700 000 ton ODP in 2010, hetgeen overeenkomt met 5 miljard ton CO₂, hoewel de onzekerheid in de huidige ramingen groot is. De jaarlijkse emissie in de periode 2005-15 zou kunnen variëren tot maximaal 24 000 ton ODP per jaar of 170 miljoen ton CO_{2eq}. De gebruiksverboden en de bepalingen inzake recycling en vernietiging in de verordening en vooral de vergelijkbare bepalingen in de EU-kaderrichtlijn inzake afval en de richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur zouden deze emissie voor het grootste deel af kunnen vangen, ook al is bekend dat het huidige recycling- en terugwinningspercentage voor afval in de EU erg laag is.

De totale emissie van nieuwe ODS in de EU wordt momenteel geraamd op minder dan 300 ton ODP per jaar, maar neemt gestaag toe. Kritische en essentiële toepassingen van ODS zijn in de EU op enkele gevallen na gestaakt, terwijl vrijgestelde toepassingen van methylbromide voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer naar verwachting stabiel zullen blijven op minder dan 300 ton ODP per jaar.

De administratieve uitgaven van alle betrokkenen bij de uitvoering van de verordening zijn, gelijk opgaande met de gestage afname van het benodigde aantal

laag GWP. Deze overwegingen in verband met klimaatverandering zijn meegewogen in de besluiten die de partijen hierover hebben genomen.

5

De verordening wijzigt ook eerdere verordeningen, die bijna twee decennia van kracht zijn geweest.

vrijstellingsbesluiten vanwege de voortdurende ontwikkeling en verkoop van technisch en economisch haalbare alternatieven, sterk gedaald. Als ondersteuning van dit voorstel is een enquête bij de stakeholders uitgevoerd en hieruit bleek dat men in het algemeen tevreden is over de effectiviteit en efficiëntie van het huidige regelgevingskader, ook al wordt het algemeen als complex beschouwd.

3. OP WEG NAAR BETERE REGELGEVING

Het streven van de Europese instellingen naar betere regelgeving, gecombineerd met de 20 jaar ervaring van de EU met de bescherming van de ozonlaag, bieden een goede gelegenheid om de verordening betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen te evalueren⁶.

De belangrijkste doelstellingen van deze herziening zijn: 1) Verordening (EG) nr. 2037/2000 vereenvoudigen en herschikken en tegelijkertijd overeenkomstig het streven van de Commissie naar betere regelgeving eventueel onnodige administratieve lasten beperken; 2) naleving van het Protocol van Montreal, zoals dit in 2007 is aangepast, garanderen; en 3) waarborgen dat de in het voorgaande geschetste uitdagingen voor de toekomst worden aangepakt om te zorgen voor een tijdig herstel van de ozonlaag en om schadelijke effecten op de gezondheid van de mens en ecosystemen te voorkomen.

Tijdens de evaluatie van de verordening en de in dat kader uitgevoerde effectbeoordeling zijn in de huidige context op zowel mondiaal als EU-niveau verschillende mogelijkheden voor verbetering besproken en gedetailleerd beoordeeld⁷. Dit heeft ertoe geleid dat de Commissie voorstelt de verordening te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te verbeteren om de ozonlaag te beschermen en parallel daaraan een aantal maatregelen te nemen, ook op internationaal niveau.

3.1. Herziening van de bestaande wetgeving

Bij de evaluatie is gebleken dat er ruimschoots mogelijkheden zijn om de tekst van de verordening te vereenvoudigen⁸. Enkele belangrijke aanpassingen van de verordening houden in dat de nu achterhaalde bepalingen en daarmee samenhangende procedures voor essentiële en kritische toepassingen van ODS worden geschrapt en dat de rapportage waar mogelijk wordt gestroomlijnd, waarbij afdoende rekening wordt gehouden met de verplichtingen van de EU die uit het protocol voortvloeien.

De evaluatie is ook een gelegenheid om de verordening aan te passen aan het recente Besluit XIX/6 om de eliminatie van HCFK's te versnellen, dat in 2007 door de partijen bij het protocol is vastgesteld. De datum voor de eliminatie van de productie van HCFK's zal dan ook worden vervroegd tot begin 2020. De Commissie stelt ook enkele beperkte wijzigingen voor om de complexe handhavingstaak, met name van

⁶ Deze evaluatie is onder de rubriek "Vereenvoudiging" opgenomen in het Wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2008.

⁷ Zie SEC(2008) xxx en SEC(2008) xxx.

⁸ Er is grondig gekeken naar de opties om de verordening ongewijzigd te laten ("business as usual") of zelfs in te trekken, maar hier is niet voor gekozen, onder andere omdat in dat geval de EG het Protocol van Montreal niet meer zou naleven en haar vereenvoudigingsdoelstelling niet zou kunnen realiseren.

de douane-instanties, om illegale handel in en illegaal gebruik van ODS in de EU te voorkomen, te vereenvoudigen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de invoering van beperkte etiketteringsvoorschriften en de afschaffing van zelden gebruikte uitzonderingen die voor een klein aantal betrokkenen significante administratieve kosten opleveren en waarvan de baten snel afnemen.

Om de EU in staat te stellen de resterende uitdagingen aan te pakken, is een zekere beperkte aanscherping van de wetgeving nodig, al zijn de kosten daarvan beperkt en zorgt dit vaak voor een verdere administratieve vereenvoudiging.

Om de ODS-"reservoirs" aan te pakken stelt de Commissie voor de bepaling in de verordening over de terugwinning en vernietiging van ODS in producten en apparatuur aan te scherpen; de baten hiervan voor het milieu kunnen oplopen tot 14 000 ton ODP (112 miljoen ton CO_{2eq}).

Om expansie te voorkomen van markten die dan later weer zouden moeten worden aangepakt, stelt de Commissie voor nieuwe ODS in de verordening op te nemen en de producenten en importeurs ertoe te verplichten de verhandelde hoeveelheden te rapporteren. Daarnaast stelt de Commissie voor het bestaande maximum voor het gebruik van methylbromide voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer te verlagen van 600 ton ODP tot het huidige niveau van 200 ton en een volledige eliminatie in 2015 af te ronden. Intussen zullen beschikbare afvangtechnologieën, ook met het oog op de bescherming van de gezondheid van werknemers, verplicht worden gesteld

3.2. Verdere maatregelen

Naast de in het voorgaande geschetste wijzigingen zal de Commissie verdere maatregelen nemen om – ook op internationaal niveau – tot een volledige eliminatie van ODS te komen.

Bij de follow-up zal de nadruk eerst en vooral liggen op een verbetering van de uitvoering en handhaving van het beleidskader voor afval, met name de AEEA-richtlijn (de richtlijn betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) en de terugwinning van ODS in de bouw- en sloopafvalstroom. Hierbij zal met name ook worden gekeken naar de signalering van adequate stimuleringsmaatregelen om de hoeveelheid ODS in producten en apparatuur die in de EU voor terugwinning, recycling of vernietiging worden aangeboden, significant op te voeren⁹. Bij deze activiteiten zal nauw worden samengewerkt met de lidstaten en stakeholders op het gebied van stoffen die de ozonlaag afbreken, afvalbeheer (met name voor bouw- en sloopafval) en klimaatverandering. Deze maatregelen kunnen wellicht verdere milieubaten opleveren die kunnen oplopen tot 80 000 ton ODP of 640 miljoen ton CO_{2eq}.

Parallel hieraan zal de Commissie op internationaal niveau samen met de lidstaten en andere partijen bij het protocol, onder andere via bilaterale bijeenkomsten, werken aan een verdere afname van de nog resterende toepassingen en emissie van ODS, waarbij ook alle partijen ertoe worden aangezet de wijzigingen van het protocol

⁹

Bijvoorbeeld normen in verband met compensatie- of statiegeldsystemen, financiering van vernietiging uit regionale fondsen enz.

volledig te onderschrijven. Daarbij zullen vooral prioriteit krijgen: waarborging dat de mondiale eliminatie van HCFK's leidt tot de introductie van klimaatvriendelijke alternatieven, de aanpak van ODS-"reservoirs" in ontwikkelingslanden, beperking van het gebruik van methylbromide voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer, en een adequaat toezicht op de mondiale regulering voor nieuwe ODS en indien nodig een intensivering daarvan. Daarnaast zal de Commissie via gerichte workshops en activiteiten voor kennisdeling blijven werken aan de bevordering van technologie- en kennisoverdracht.

4. VERWACHTE EFFECTEN

Het resulterende pakket zal leiden tot een significant vereenvoudigde tekst van de regelgeving en tegelijkertijd garanties bieden om de tot op heden geboekte vorderingen bij de eliminatie van ODS te borgen en te consolideren. Op basis van successen uit het verleden en mogelijkheden voor vereenvoudiging zal de algehele daling van de administratieve kosten in totaal voor de periode 2010-2020 bijna 3 miljoen euro bedragen, waarvan ongeveer 2 miljoen terechtkomt bij de industrie, 0,7 miljoen bij de instanties van de lidstaten en de rest bij de Europese Commissie. De cumulatieve additionele directe economische effecten over de periode 2010-2020 zullen naar verwachting lager blijven dan 13 miljoen euro, met name gerelateerd aan maatregelen om het gebruik van methylbromide voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer te beperken¹⁰. De vereenvoudiging zal naar verwachting vooral gunstig zijn voor het MKB, dat minder toegang heeft tot specialistische kennis voor de uitvoering van de verordening.

De meest tastbare baten van het pakket houden verband met beleidsmaatregelen voor activiteiten voor quarantainedoeleinden of toepassingen voorafgaand aan het vervoer en voor de terugwinning en vernietiging van ODS-"reservoirs". Deze kunnen in totaal oplopen tot een nettowinst van 16 000 ton ODP in de periode 2010-2020, wat overeenkomt met 112 miljoen ton CO₂¹¹.

5. CONCLUSIES

De verordening is een zeer effectief instrument gebleken om te zorgen dat de EU een vooraanstaande bijdrage levert tot de bescherming van de ozonlaag. De voorgestelde beleidsopties bouwen de sterke punten van de bestaande verordening verder uit en geven aan dat er hard wordt gewerkt aan eenvoudigere en betere regelgeving op basis van een deugdelijke analyse. De voorgestelde nieuwe verordening zal ervoor zorgen dat de EU aan het Protocol van Montreal blijft voldoen, terwijl onnodige administratieve kosten worden vermeden. Tegelijkertijd komt de EU zo in een betere positie om een leidende rol te blijven spelen bij de aanpak van de resterende uitdagingen op mondiaal niveau, zoals illegale handel, zodat ook tegemoet wordt gekomen aan de wensen van bonafide handelaren en NGO's.

¹⁰ De kosten zouden aanzienlijk lager zijn als er rekening zou worden gehouden met het verwachte besluit om methylbromide om gezondheidsredenen uit te sluiten.

¹¹ Qua aardopwarmingsvermogen komt dit neer op ongeveer 2% van de emissie van broeikasgassen in 1990. Alleen ter vergelijking: deze reductie komt overeen met een tiende van de reductie die nodig is om de doelstelling voor 2020 uit het klimaat- en energiepakket om de emissie van broeikasgassen met 20% terug te dringen, te realiseren.