

Vergaderjaar 2021–2022

36 122

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gefluoreerde broeikasgassen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 517/2014

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen

Fiche 2: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies

Fiche 3: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen)

Fiche 4: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS)

Fiche 5: Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011

Verordening Bouwproducten

Fiche 6: Verordening Geografische Aanduidingen

Fiche 7: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten

Fiche 8: Mededeling Europese strategie voor duurzaam en circulair textiel

Fiche 9: Herziene Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 3: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gefluoreerde broeikasgassen, tot aanpassing van Richtlijn (EU) 2019/1937 en tot intrekking van Verordening (EU) No 517/2014.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 april 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022)150
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – COM:2022:150:FIN – EN – EUR-Lex (Europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
SWD(2022)96
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft de herziening van de huidige verordening gefluoreerde broeikasgassen (EU 517/2014). Deze herziening moet in het licht gezien worden van de EU Green Deal, en van het EU Actieplan Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul. Gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) zijn chemische stoffen (koudemiddelen) die gebruikt worden bij koeling, airconditioning, warmtepompen, als aerosol, voor het blazen van schuim, in de midden- en hoogspanning van elektriciteit, e.d. Het aandeel van gefluoreerde broeikasgassen op de totale broeikasgasemissie in de Europese Unie is ongeveer 2.5%. Tussen 1990 en 2014 was er een sterke stijging, omdat het gebruik van deze stoffen (met name fluorkoolwaterstoffen – HFK's) enorm was toegenomen.

De Commissie wil met dit voorstel extra emissiereductie realiseren voor deze groep sterke broeikasgassen. Dit met het oog op het bereiken van de bredere klimaatdoelstelling van ten minste 55% emissiereductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Daarnaast is het doel om de Europese regelgeving volledig in overeenstemming te brengen met het Montreal Protocol ter bescherming van de ozonlaag, in het bijzonder het Kigali Amendement inzake HFK's. De Commissie stelt verder voor om de implementatie en de handhaving te verbeteren om illegale handel in HFK's effectiever te kunnen aanpakken. Daarnaast worden monitoring en rapportage verbeterd en worden voorstellen gedaan die de verordening duidelijker en consistent met andere wetgeving moeten maken.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen betreffen als eerste een opgeschroefde ambitie in het quotumschema tot 2030 om HFK's versneld terug te faseren, dat nog verder wordt doorgetrokken tot 2048. Er wordt tevens een nieuw stelsel voor HFK productierechten voorgesteld,

afnemend in de tijd. De Commissie stelt ook voor diverse typen isolatieschuim (metalen schuimpanelen en gelamineerd schuim) een verplichting in tot het terugwinnen voor hergebruik of vernietiging van de (gefluoreerde) broeikasgassen die daarin opgeslagen zijn (als blaasmiddel bij het destijds maken van het schuim). Daarnaast komen er aanvullende verplichtingen voor training en certificering in alternatieven voor gefluoreerde broeikasgassen, met het oog op theoretische kennis en praktische vaardigheden. Dit betreft veiligheid, maar ook bijvoorbeeld emissiebeperking, analoog aan bestaande regels voor HFK's. Kennis over energieprestaties van installaties wordt daarmee een integraal onderdeel van certificerings- en opleidingsprogramma's. Verder wordt de certificering uitgebreid voor ondernemingen die werkzaamheden verrichten aan o.a. koeleenheden van koelwagens en koelaanhangwagens. Afgegeven certificaten behaald onder de originele condities binnen de reikwijdte van Verordening 517/2014 blijven geldig. De Commissie stelt aanvullende en toekomstige verboden voor het *nieuw op de markt brengen* van diverse apparatuur met gefluoreerde broeikasgassen. Ter bevordering van een effectievere douane controle op de handel wordt de koppeling met het EU Single Window for Customs (CERTEX) ICT systeem geoperationaliseerd. Dit wordt aangevuld met een procedure waarbij lidstaten bepalen via welke specifieke douane kantoren de import en export van F-gassen mogen plaatsvinden. Er wordt ook een vergoeding van € 3,- per ton CO₂ eq. HFK-quotum ingevoerd. De Commissie moet aanvullende kosten maken voor uitvoering van het F-gas quotum systeem (incl. de beheersing van een systeem voor het innen van deze vaste financiële vergoeding voor het HFK-quotum) en ICT voor de koppeling tussen het F-gas quotum systeem en het Europese Single Window ICT systeem. De omvang van het aantal bedrijven dat de afgelopen jaren toegetreden is tot het systeem is enorm gestegen (factor 20 hoger). Dit heeft tot een groei in complexiteit geleid, en de uitvoering en controle door de Commissie zijn hiermee veel lastiger en duurder geworden. De Commissie stelt voor om dit te dekken vanuit het LIFE-programma en/of de opbrengsten uit het HFK-quotumsysteem. De resterende opbrengsten zullen naar de EU-begroting vloeien, waarmee uiteindelijk de benodigde BNI-afrachten van de lidstaten worden verlaagd.

Ook staan er nieuwe bepalingen over handhaving en minimumboetes. Tot slot voorziet het voorstel ook in een verbod om vanaf 2028 niet meer te handelen in HFK's met landen die het Kigali Amendement nog niet geratificeerd hebben (en daarmee dus eerder dan Kigali verplicht).

b) Impact assessment Commissie

In het Impact Assessment heeft de Commissie geconstateerd dat van de mogelijke beleidsopties de gekozen variant (optie 2) een aanzienlijke milieuwinst (40 Mt CO₂ in 2030, bovenop de 430 Mt CO₂ op grond van de huidige Verordening, en in 2050 additioneel 310 Mt CO₂ eq.) op een kosten efficiënte wijze weet te bereiken. De noodzakelijke technologische veranderingen leiden tot diverse kostenbesparingen in veel sub-sectoren door lagere energiekosten. Bedrijven die niet overschakelen op alternatieven zullen geconfronteerd worden met hogere HFK prijzen. Sectoren die wel meegaan in de transitie zullen daarvan profiteren door hogere output, innovatie en groei in werkgelegenheid. De gekozen optie draagt ook bij aan betere controle en toezicht, tegen een bescheiden toename in administratieve lasten voor bedrijfsleven en overheid. Aan de andere kant worden er ook versoepelingen en vereenvoudigingen voorgesteld, die weer tot kostenbesparingen leiden. Optie 1 was een lage kosten variant, die alleen zorgde voor compliance met het Montreal protocol op lange termijn, terwijl in optie 3 vooral maatregelen tegen erg hoge kosten werden meegenomen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is gebonden aan het Europees broeikasgasreductiedoel van tenminste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990 en streeft naar klimaatneutraliteit in 2050. De emissies van gefluoreerde broeikasgassen (zoals HFK's, PFK's en SF₆) maken onderdeel uit van de Nationally Determined Contributions (NDC's) onder het Klimaatakkoord van Parijs. Internationaal bindende afspraken tot het terug faseren van HFK's zijn echter vastgelegd in het Kigali Amendement (2016) onder het Montreal Protocol. De huidige Europese F-gassen Verordening was bepalend in het bereiken van dit internationale amendement. De EU regelgeving op dit vlak is sterk geharmoniseerd. De Nederlandse wetgeving bestaat uit het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen, de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen, de Beoordelingsrichtlijn 100 en 200 (BRL 100 en BRL 200). Het besluit regelt onder andere de verbodsbepalingen voor de rechtstreeks geldende verplichtingen uit de Europese verordeningen en de uitgangspunten voor certificering van personen en bedrijven. De regeling geeft een verdere invulling van certificering van personen en bedrijven met behulp van BRL 100 en BRL 200. Nederland kent op dit terrein geen aanvullende nationale wetgeving die verder gaat dan de Europese wetgeving.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie dat het tempo in de terug fasering van HFK's tot 2030 wordt opgeschroefd en dat dit richting 2050 vervolgens ook aanzienlijk verder gaat dan Kigali. Dat past goed bij de EU klimaatambitie van tenminste 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het kabinet vindt het belangrijk dat met deze herziening van de verordening de Commissie er voor zorgt dat de Europese regelgeving na 2030 minimaal in lijn gebracht wordt met de internationale afspraken onder Kigali en liefst een stap verder gaat.

Het kabinet is het eens met de Commissie dat met het voorstel gezorgd wordt dat de EU na 2030 blijft voldoen aan de internationale verplichtingen onder het Kigali Amendement van het Montreal Protocol (terug fasering HFK's). Het kabinet steunt dan ook de hogere ambitie richting 2050 met bovendien forse reducties van deze sterke broeikasgassen al op korte termijn. Daarmee sluit het voorstel volgens het kabinet ook goed aan bij het bereiken van 55% broeikasgasemissie reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het recente IPCC-rapport «*Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*» maakt immers duidelijk dat ook voor gefluoreerde broeikasgassen verdere stappen nodig zijn. Het kabinet is positief over de voorgestelde aanscherping van wetgeving, waarmee het verplicht wordt om bij bouw- en sloopwerkzaamheden emissies van de in deze typen isolatieschuim opgesloten gassen te voorkomen.

Het kabinet steunt het Commissievoorstel tot verbreding in de aanpak van gefluoreerde broeikasgassen, waarbij er strengere maatregelen moeten komen die het gebruik van zwavel hexa fluoride (SF₆) bij nieuwe apparatuur in de midden- en hoogspanning terugbrengen. Het kabinet zou aanvullend daarop een Europees quotum in willen voeren voor SF₆. Het kabinet zal deze aanvulling uitdragen tijdens de onderhandelingen.

In verband met de grote illegale handel van HFK's vindt het kabinet dat de aanpak daarvan met diverse maatregelen verbeterd moet worden¹. Het kabinet steunt op hoofdlijnen de maatregelen die de Commissie op dit terrein voorstelt.

Het kabinet steunt de voorgestelde aanpak om illegale handel effectiever en efficiënter te kunnen bestrijden door de koppeling tussen het F-gas quota ICT systeem en het douane ICT systeem Single Window CERTEX. Daarmee wordt real-time inzicht in uitputting van quota inzichtelijk.

Het kabinet steunt daarnaast het voorstel van de Commissie tot invoering van een bedrag van € 3,- per ton CO₂ eq. Wel zal het kabinet de Commissie vragen naar de gevolgen hiervan voor Nederlandse bedrijven en naar het relatieve aandeel van Nederland in de totale opbrengst van het HFK-quotumsysteem. Afhankelijk van de uitkomst kan de Nederlandse appreciatie van dit onderdeel worden bijgesteld.

Het kabinet roept de Commissie op tot een coherente aanpak met betrekking tot PFAS restrictie. Nederland werkt samen met Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Zweden aan een voorstel voor een Europees verbod (restrictie) op PFAS. Deze landen maken dit restrictievoorstel om de risico's van de stoffen voor mens en milieu te beperken. Het voorstel richt zich op de hele groep van PFAS om vervanging van de ene PFAS door een andere te voorkomen. Diverse HFK's en chemische alternatieven kunnen mogelijk onder dit restrictievoorstel komen te vallen.

Wel vraagt het kabinet aandacht voor medische F-gassen (astma inhalatoren en anesthesiegassen). De extra rapportage- en labelverplichtingen, het quota systeem en de overgang op alternatieven brengen extra kosten met zich mee. Dit kan een impact hebben op de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van producten met een beperkte winstmarge (oudere en generieke medische producten). Het kabinet zal daarom de effecten van deze maatregelen op medische producten nauwgezet volgen.

Het kabinet zal bij de verdere bespreking van het voorstel nog bekijken of er flexibiliteit ingebracht kan worden om gedurende de looptijd van de verordening nieuwe POM verboden in te voeren, of mogelijk nieuwe stoffen toe te voegen (in verband met voortschrijdende techniek rondom alternatieven).

Tot slot steunt het kabinet dat er bij opleidingen en certificering van bedrijven en technisch personeel verplicht aandacht wordt besteed aan de veiligheidsaspecten van alternatieven (zoals natuurlijke koudemiddelen), zodat dit personeel daar beter en veiliger mee om kan gaan en klaar is voor de transitie. Het kabinet zal bij de Commissie navragen of certificaten afgegeven vóór 2014 ook hun geldigheid behouden.

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan² om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet acht de impact op al deze vier aspecten positief. Het voorstel is gericht op het behalen van Europese en mondiale milieu en klimaatdoelstellingen en draagt daardoor bij aan de kwaliteit

¹ Zie mede kamerbrief (J&V) d.d. 14 september 2021 «Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021»: illegale handel F-gas groot nadeel klimaatverandering, concurrentienadeel voor bonafide bedrijven en mislopen belastinginkomsten voor overheid.

² Kamerstuk 35 377, nr. 19.

van leven voor huidige en toekomstige generaties. Voor het derde aspect is van belang dat het voorstel inherent grensoverschrijdend is vanwege de aard van F-gassen. Voor wat betreft het vierde aspect is van belang dat de impact op administratieve lasten beperkt blijft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is de verwachting, naar aanleiding van eerdere Raadswerkgroepen en expertgroepen, dat een meerderheid van de lidstaten het voorstel positief zal ontvangen. Mogelijk zullen er wel verschillen zijn in ambitie niveau tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten.

De officiële positie van het huidige Europees Parlement is nog onbekend. De verwachting is dat in de onderhandelingen zal worden ingezet op ambitieuzere doelstellingen. Het Europese Parlement heeft immers de Europese Commissie voorafgaand aan de recente internationale klimaat-onderhandelingen in Glasgow (COP26) gevraagd om ambitieuze herzieningen van de F-gas verordening (versnelling van de uitfasering).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de in artikel 191 VWEU genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Deze doelstellingen betreffen behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bescherming van de gezondheid van mens; behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering (artikel 191, eerste lid, VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de keuze van deze rechtsgrondslag. Dit is tevens de grondslag van de huidige verordening gefluoreerde broeikasgassen. Op het gebied van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van subsidiariteit. Het voorstel heeft tot doel de Europese emissies van gefluoreerde broeikasgassen te reduceren en te voldoen aan internationale afspraken om de productie en de consumptie van HFK's te reduceren. De doelstellingen kunnen vanwege het grensoverschrijdende karakter van de klimaatproblematiek niet voldoende afzonderlijk door lidstaten en beter door de EU worden verwezenlijkt. Bovendien dient de EU als geheel te voldoen aan de internationale regels van het Montreal Protocol. Deze regels zien ook op het reduceren van broeikasgassen. Om die reden is het ook logisch om op EU-niveau op te treden om aan die doelstelling te voldoen. Gezien ook de gevolgen van een dergelijk optreden voor het functioneren van de Europese interne markt en een gelijk speelveld kan de doelstelling van het optreden beter worden bereikt door een Europese aanpak. Bovendien kan een wijziging van EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit. Het voorstel tot herziening van de verordening heeft tot doel om de Europese emissies van gefluoreerde broeikasgassen te reduceren en te voldoen aan internationale afspraken om de productie en de consumptie van HFK's te reduceren. Het voorstel bouwt voort op bestaande regelgeving en de voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om te blijven voldoen aan internationale verplichtingen (met name door het verwijderen van enkele kleine uitzonderingen). Het voorstel is geschikt om de Europese emissies van gefluoreerde broeikasgassen te reduceren, omdat de terugfasering van HFK's tot 2030 wordt opgeschroefd en een verbreding in de aanpak van gefluoreerde broeikasgassen wordt voorgesteld, waarbij bijvoorbeeld strengere maatregelen komen die het gebruik van zwavel hexa fluoride bij nieuwe apparatuur in de midden- en hoogspanning terugbrengen. Ook zal door het voorstel worden voldaan aan de internationale afspraken om de productie en consumptie van HFK's te reduceren, aangezien het een aanscherping van de bestaande regelgeving bevat om extra emissiereductie te realiseren en om de uitvoering en handhaving te verbeteren. De Europese Unie gaat hiermee verder dan de internationale afspraken onder het Kigali Amendement. De aanvullende administratieve lasten voor de industrie zijn beperkt en in verhouding tot het doel. Het voorgestelde gaat daarom bovendien niet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel beoogt de invoering van een vaste prijs van € 3,- per ton CO₂ eq aan quotum om HFK's voor het eerst op de markt te brengen. Daarmee wordt een wijziging voorgesteld van het lopende HFK quotum systeem, omdat tot nu toe de rechten gratis werden weg gegeven aan producenten en importeurs van HFK's.

De maximale jaarlijkse opbrengst wordt door de Commissie als volgt ingeschat:

In de periode 2025–2026 (€ 125 miljoen), in 2027–2029 (€ 53 miljoen), in 2030–2032 (€ 27 miljoen), in 2033–2035 (€ 25 miljoen) en in 2036–2038 (€ 20 miljoen).

Voor de verdere ontwikkeling van de onderliggende HFK quota ICT systemen (inclusief benodigde menskracht van ongeveer 10 FTE voor uitvoering quotum systeem) en de koppeling met het Single Window Customs systeem verwacht de Commissie in de periode 2023–2027 in totaal 11,9 miljoen aan kosten voor de gehele periode. De Commissie stelt voor om dit te dekken door middel van de envelop voor het LIFE-programma en/of de inkomsten uit het HFK quotumsysteem. Het kabinet zal vragen om de kosten voor het systeem zo veel als mogelijk te dekken uit de bestaande middelen en hierbij samen optrekken met gelijkgestemde lidstaten. De resterende opbrengsten uit het quotasysteem zullen terugvloeien naar de EU-begroting, wat de benodigde BNI-afracht van de lidstaten verlaagt om de EU-begroting te financieren.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over

het MFK-akkoord. Het kabinet zal het Commissievoorstel op dit punt nader bestuderen en bij de Commissie navragen in welke mate de extra mankracht bijdraagt aan verbetering van het HFK-quota systeem en de vermindering van illegale handel, en in hoeverre deze stijging elders binnen de Commissie kan worden gecompenseerd. Dit zou wat het kabinet betreft bijvoorbeeld kunnen worden gezocht bij het Voorstel Ozonlaag afbrekende stoffen dat in principe tot minder administratieve lasten zou moeten leiden.

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

De financiële consequenties zijn beperkt. Er komt meer efficiëntie (beperkt aantal douane kantoren voor controle op HFK's) en er is betere controle mogelijk door betere samenwerking.

Het voorstel van de Commissie zal voor de Nederlandse douane praktijk weinig verandering teweeg brengen, aangezien de procedures nu al gecentraliseerd verlopen.

Het kabinet zal onderzoeken welke verdere gevolgen voor de douane voorzien worden.

Anderzijds kan hiermee ook beter voorkomen worden dat bij illegale handel en misbruik van douaneregels (zoals bij transit bijvoorbeeld) vooral kleine EU douanekantoren met onervaren personeel uitgekozen worden. Er blijft echter de noodzaak om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor toezicht en handhaving, zowel bij de inspectie als bij de douane. Mogelijk kan dit meer capaciteit vergen dan nu wordt ingezet.

De kosten voor invoering van een systeem om de € 3,- per ton CO₂ eq. te innen liggen volledig bij de Commissie, aansluitend op het systeem dat ze hanteren om quotumrechten te berekenen en te verdelen onder in het Europese F-gas systeem geregistreerde bedrijven (beheerd door de Commissie).

Tot slot zal de overheid als schemabeheerder voor de opleiding, examinering en certificering van monteurs en bedrijven extra kosten moeten maken door de uitbreiding naar kennis over alternatieven. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De importeurs en producenten van HFK's zullen voortaan een vergoeding moeten betalen voor de HFK-quota. In het verleden werden deze quota op basis van een historische referentiewaarde gratis weg gegeven. Omdat deze rechten een marktwaarde vertegenwoordigen acht de Commissie het gerechtvaardigd dat er voortaan een prijs voor betaald moet worden. Dit zal naar verwachting resulteren in een hogere HFK-prijs, die naar verwachting weer doorberekend kan worden naar klanten. Alternatieve technieken die gebruik maken van natuurlijke koudemiddelen worden hier echter weer aantrekkelijker door.

Het bedrijfsleven dat actief is in de wereld van koeling, airconditioning en warmtepompen zal ook verdere stappen moeten zetten in de transitie naar alternatieven met een lager GWP, waaronder natuurlijke koudemiddelen. Monteurs en technici moeten daarnaast door opleiding en training meer kennis krijgen over de veiligheidsaspecten van alternatieven, zodat zij daar beter mee overweg kunnen. Ondernemingen die werkzaamheden

verrichten aan o.a. koeleenheden van koelwagens en koelaanhangwagens worden onderworpen aan verplichte certificering, waardoor er een completer beeld ontstaat van het koudemiddelengebruik in de transportsector.

De regels voor de terugwinning van diverse typen isolatieschuim uit gebouwen worden aangescherpt, zodat de daarin opgesloten broeikasgassen zoveel mogelijk vernietigd kunnen worden.

Bedrijven die astma inhalatoren op de markt willen brengen die nog HFK's bevatten (als aerosol) zullen voortaan rechten moeten aanschaffen onder het HFK-quotum, iets waar ze voorheen van uitgesloten waren. Er zijn echter ook alternatieven voor het gebruik van HFK's voor deze toepassing. In ziekenhuizen zal in de toekomst het gebruik van de anesthesie stof desfluraan (hoog GWP) verboden worden, omdat daar alternatieven (zoals sevofluraan en isofluraan) beschikbaar voor zijn. Echter, de extra verplichtingen of het overschakelen op alternatieven brengen extra kosten met zich mee met mogelijke gevolgen voor de betaalbaarheid en beschikbaarheid van medische producten.

Het voorstel bouwt voort op bestaande regelgeving en de voorgestelde wijzigingen zijn bedoeld om te blijven voldoen aan internationale verplichtingen. De aanvullende administratieve lasten voor de industrie zijn beperkt en in verhouding tot het doel. Het voorstel tot invoering van een vaste vergoeding voor quotumrechten leidt tot een extra handeling qua betaling. Rapportage verplichtingen worden uitgebreid met bepaalde stoffen. Over het algemeen blijft het systeem van een vergunning voor het handelen, rapportage, verificatie door accountants en dergelijke groten-deels hetzelfde als onder de huidige verordening. Het nieuwe systeem voor de terugfasering van de productie in de Europese Unie sluit aan bij de verplichtingen uit het Montreal Protocol. Kosten voor de burger worden voor de meeste producten als zeer beperkt ingeschat, omdat de prijs van HFK's over het algemeen slechts een fractie uitmaakt van de totale prijs van een product. Voor medische producten kan op dit moment nog geen inschatting gemaakt worden van het effect van het voorstel op de kosten voor de burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Europese producten en importeurs van HFK's zullen naar verwachting een verbetering zien in hun concurrentiekracht door de effectievere en strengere aanpak van illegale handel. Naar verwachting zal een aanscherping van het HFK-quotum een verdere boost geven aan Research & Development en innovatie, in de zoektocht naar alternatieven met een lager GWP, en de toepassing van natuurlijke koudemiddelen. Vanwege het Kigali Amendement moeten bedrijven die omschakeling al maken naar alternatieve technieken. Europese bedrijven zullen door de hogere ambitie voorloper worden in klimaatvriendelijke technieken, zowel voor de Europese markt als de mondiale markt. Andere landen moeten namelijk ook na ratificatie van het Kigali Amendement hun productie en consumptie van HFK's reduceren. Wat betreft de geopolitieke gevolgen, biedt de verordening een positieve impuls voor het behalen van de doelen op het gebied van schone, duurzame, klimaat neutrale en circulaire economieën en derhalve voor een mondiale voortrekkersrol voor Nederland en de EU op dit gebied.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. De nodige bepalingen voor de handhaving en uitvoering van de verordening zijn vastgelegd in het *Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen*, de *Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen* en *Beoordelingsrichtlijnen 100 en 200*. Deze moeten aangepast worden.

De voorstellen wijken af van het huidige sanctiebestel via de Wet op de economische delicten (WED). De WED kent als maximaal op te leggen geldboete een boete van de vijfde categorie.

Feitelijk kan dit in de praktijk inhouden dat door het opleggen van een geldboete op grond van de WED wordt bereikt dat een boete wordt opgelegd die 5 (of 8) keer hoger is dan de marktwaarde. Dit kan het geval zijn bij een relatief lage marktwaarde. Als de marktwaarde hoger ligt en 5 maal de marktwaarde boven het bedrag van de 5^e boetecategorie uitkomt, biedt de WED geen oplossing. Een boete van de 6e categorie (900.000,-) is mogelijk als de waarde van de goederen, waarmee of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan 22.500,- (vierde gedeelte van maximum 5^e boetecategorie van 90.000,-).

De WED voorziet niet in een strafbedreiging van 5 (of 8) maal de marktwaarde, zoals de Verordening vereist. Dit zal dus op een andere manier moeten worden geregeld, bijvoorbeeld via de eigen ordeningswetgeving. De WED biedt hiervoor in artikel 5 de mogelijkheid; op grond van dit artikel kunnen alleen straffen en maatregelen worden opgelegd waarin de WED voorziet, tenzij bij wet anders wordt bepaald. Dat betekent dat de huidige strafbaarstelling via de WED voor die onderdelen moet worden gewijzigd naar sanctionering via de bestuurlijke boete.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt twee nieuwe gedelegeerde handelingen voor (in artikel 17, lid 6 en artikel 24) en één nieuwe uitvoeringshandelingen (in artikel 17, lid 5). De overige bevoegdheden die aan de Commissie worden toegekend in dit voorstel bestaan momenteel al in de huidige verordening en worden niet op relevante wijze gewijzigd. Het kabinet is van mening dat de toekenning van de nieuwe bevoegdheden aan de Commissie mogelijk is, omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening. Het gaat namelijk bijvoorbeeld niet om bevoegdheden met betrekking tot de reikwijdte van regels, de doelgroep, normen, voorschriften over handhaving, sanctionering en rechtsbescherming. De keuze voor uitvoering enerzijds en delegatie anderzijds onderschrijft het kabinet, zoals hierna wordt toegelicht.

De voorgestelde uitvoeringsbevoegdheid betreft het vaststellen van een handeling tot vaststelling van voorwaarden hoe de vergoeding per ton CO₂ eq. door bedrijven aan de Commissie betaald dient te worden (art. 17, lid 5). De wenselijkheid hiervan is gelegen in de behoefte aan het niet belasten van de wetgevingsprocedure. Met deze uitvoeringshandeling wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden (alle bedrijven betalen dezelfde vergoeding) wordt uitgevoerd, waardoor de keuze voor uitvoering (i.p.v. delegatie) voor de hand ligt.

De keuze voor de onderzoeksprocedure voor de uitvoeringshandeling uit artikel 17, lid 5 is naar de mening van het kabinet in dit geval geschikt, omdat de uitvoeringshandeling betrekking heeft op het milieu overeenkomstig artikel 2(2)(b)(iii) van Verordening nr. 182/2011 (hierna: comitologieverordening). De comitologieverordening wordt goed nageleefd, wat blijkt uit de van toepassing verklaring van artikel 5 van die verordening inzake de onderzoeksprocedure op de uitvoeringshandelingen van de F-gassenverordening in artikel 34 (2).

De voorgestelde gedelegeerde bevoegdheid betreft in de eerste plaats de mogelijkheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen tot wijziging van het bedrag van de vergoeding en van het toewijzingsmechanisme voor restquota (art. 17, lid 6). De wenselijkheid hiervan is gelegen in de behoefte aan flexibiliteit. In de tweede plaats stelt de Commissie voor zichzelf de bevoegdheid tot de kennen een gedelegeerde handeling vast te stellen voor betere monitoring van HFK's en producten en apparatuur die vanwege het gebruik van speciale douane regelingen (zoals tijdelijke opslag en transit) een risico kunnen vormen voor illegale handel (art. 24). De wenselijkheid is gelegen in de behoefte aan het niet belasten van de wetgevingsprocedure.

De gedelegeerde handelingen leiden tot een aanvulling dan wel wijziging van de verordening, waardoor de keuze voor delegatie (i.p.v. uitvoering) voor de hand ligt.

Voor de gedelegeerde handelingen geldt artikel 32 van de F-gassenverordening welke overeenkomt met de standaardclausules uit de «common understanding» die als bijlage bij het interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven (IIA) is opgenomen.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De Verordening treedt in werking op de 20^e dag na publicatie in de *Official Journal of the European Union*. De artikelen ten aanzien van de link met het *Single Window* douane systeem treden in op de data genoemd in de Verordening betreffende de verplichte invoering van dat systeem. Naar verwachting zal de Verordening gelden vanaf 2024. Het kabinet acht deze datum haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De evaluatie van de nieuwe Verordening vindt uiterlijk 2032 plaats in de vorm van een rapport van de Commissie. Het kabinet acht dit wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Lidstaten zullen hun certificering en training programma's moeten aanpassen, zodat daar ook aandacht besteed wordt aan alternatieven, aan energie efficiëntie en aan veiligheid. Voor deze maatregel is in de EU brede steun uitgesproken door de bedrijfstak van installateurs (AREA). Mogelijk moeten er maatregelen aangepast worden ten aanzien van de verplichting om schuim uit bouwafval beter terug te winnen en de gassen die daarin opgesloten zitten te laten vernietigen. Zaken als «meest

milieuvriendelijke vernietiging», «onacceptabele kosten», e.d. vragen nog om andere invulling».

De rijksoverheid zal enerzijds merken dat het toezicht op illegale handel in HFK's geïntensiveerd moet worden, zowel door douane als marktautoriteiten. Dit toezicht wordt echter effectiever, omdat door de koppeling met het *Single Window* systeem er realtime inzicht komt in de uitputting van quota, terwijl tot nu toe dit pas achteraf vastgesteld kon worden na rapportage en verificatie. Daarmee zullen die twee zaken qua impact elkaar naar verwachting grotendeels opheffen.

b) Handhaafbaarheid

De afgelopen jaren heeft er een zorgwekkende hoeveelheid illegale handel plaatsgevonden in HFK's. Om dit een effectiever halt toe te roepen bevat het voorstel aanvullende maatregelen in de controle- en toezichtketen. Handel is voortaan alleen mogelijk via een beperkt aantal, door de lidstaten zelf aangewezen, douanekantoren. Douane en marktautoriteiten worden verplicht om risico gebaseerd controles uit te voeren. Toezicht op uitputting van het quotum wordt verbeterd en vereenvoudigd, omdat de koppeling tussen de IT systemen van EU *Single Window* (CERTEX) en het F-gas portaal real time informatie kan verzorgen. Deze maatregelen krijgen brede steun van de verantwoordelijke Europese bedrijfstak (EFCTC).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De Commissie voert in lijn met de verplichtingen van het Montreal Protocol een handelsbeperking in vanaf 2028 voor landen die het Kigali Amendement nog niet hebben geratificeerd. Momenteel hebben 131 landen dit amendement geratificeerd, waaronder diverse ontwikkelingslanden. Deze EU beperking loopt daarmee vooruit op de deadline uit het Kigali Amendement.