

042434/EU XXIII.GP
Eingelangt am 06/08/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.8.2008
KOM(2008) 505 endgültig

2008/0165 (COD)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über den endgültigen Ausstieg aus Produktion und Verbrauch von Stoffen, die zum
Abbau der Ozonschicht führen
*Bessere Rechtsetzung auf Basis 20-jähriger Erfahrungen***

{SEK(2008) 2366 final}
{SEK(2008) 2367 endg.}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über den endgültigen Ausstieg aus Produktion und Verbrauch von Stoffen, die zum
Abbau der Ozonschicht führen**

Bessere Rechtsetzung auf Basis 20-jähriger Erfahrungen

1. EINLEITUNG

Die stratosphärische Ozonschicht schützt das Leben auf der Erde vor der schädigenden Ultraviolettstrahlung der Sonne. In den frühen 1980er Jahren haben Forscher eine bedeutende Abnahme der Ozonkonzentration in der Stratosphäre über der Antarktis festgestellt, die allgemein als „Ozonloch“ bekannt wurde. Auf dem Höhepunkt des Abbaus der Ozonschicht - in den Frühjahrsmonaten der späten 1990er Jahre - war das Ozonloch über den Polarregionen am größten, obgleich auch in anderen Regionen ein spürbarer Rückgang der Ozonkonzentration beobachtet wurde. Eine intensivere UV-Strahlung kann beim Menschen verstärkt zu Hautkrebs und Katarakten führen und auch die Ökosysteme negativ beeinflussen.

Bereits 1987 haben Regierungen das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, unterzeichnet und sich somit verpflichtet, in allen Unterzeichnerstaaten nach einem vorgegebenen Zeitplan progressiv aus Ozon abbauenden Stoffen (*ozone depleting substances*, ODS) auszusteigen. Im Jahr 2007 feierten die Vertragspartner (darunter auch die Europäische Gemeinschaft) den zwanzigsten Jahrestag des Montrealer Protokolls als einen der erfolgreichsten aller internationalen Umweltverträge. Zu diesem Zeitpunkt war es allen 191 Vertragspartner gelungen, ihren ODS-Verbrauch gegenüber den Ausgangswerten um 95 % zu reduzieren.¹ Die größten Erfolge (99,2 %) wurden in Industrieländern verzeichnet, gefolgt von den Entwicklungsländern mit einem etwas niedrigen Wert von 80 %.²

In seinem letzten Bericht aus dem Jahre 2007 hat der im Rahmen des Montrealer Protokolls eingerichtete wissenschaftliche Bewertungsausschuss (*Scientific Assessment Panel*, SAP) bestätigt, dass sich das Ozonloch dank der mit dem Protokoll eingeführten Regulationsmaßnahmen langsam wieder schließt, wenngleich 10 bis 15 Jahren nach den diesbezüglichen Prognosen des Ausschussberichts von 2002. Heute wird damit gerechnet, dass sich die durchschnittliche und die arktische Ozonkonzentration bis 2050 erholen und sich das Ozonloch über der Antarktis zwischen 2060 und 2075 wieder schließen wird.

¹ Gemäß Artikel 1 des Montrealer Protokolls gilt „Verbrauch“ als Produktion plus Einfuhren minus Ausfuhren geregelter Stoffe.

² Die Erfolge in den Entwicklungsländern wurden durch den Multilateralen Fond ermöglicht, über den bisher rund 2,4 Milliarden US-Dollar in den Technologietransfer und damit zusammenhängende Projekte für den Kapazitätenaufbau geschleust wurden. Die Zeitpläne für Entwicklungsländer liegen in der Regel einige Jahre hinter denen für Industrieländer.

Nach UNEP bleiben dank der mit dem Montrealer Protokoll eingeführten Regelungen weltweit Millionen von Menschen tödliche Hautkrebserkrankungen und Dutzenden von Millionen die Folgen von nicht tödlichen Hautkrebserkrankungen und Katarakten erspart. Diese Regelungen werden außerdem dazu beitragen, dass zwischen 1990 und 2010 Treibhausgasemissionen in Höhe von über 100 Milliarden Tonnen CO₂ eingespart werden. Bis 2010 werden ODS-Emissionen weniger als 5 % der weltweit prognostizierten CO₂-Emissionen ausmachen, gemessen an nahezu 50 % im Jahr 1990.³

In seinem Bericht von 2007 wies der SAP die Vertragsparteien nachdrücklich darauf hin, dass die Wachsamkeit trotz aller bisherigen Erfolge nicht nachlassen darf, wenn sich die neuen Zeitprognosen für die Erholung der Ozonschicht bewahrheiten sollen, auch unter Berücksichtigung der noch verbleibenden Unsicherheiten, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels. Die wichtigsten Herausforderungen sind nach wie vor:

- die Freisetzung „gespeicherter“ ODS/THG-Emissionen in die Atmosphäre – Da der Schwerpunkt des Protokolls bislang auf dem Verbot der ODS-Produktion lag, blieben bedeutende ODS-Mengen in Produkten und Ausrüstungen (z. B. in Isolierschäumen, Kühlmitteln und Klimaanlage) „gespeichert“. Schätzungen zufolge dürften diese globalen Speichermengen im Jahr 2015 nahezu 2 Millionen ODP-Tonnen bzw. 13,4 Milliarden Tonnen CO_{2eq} betragen, weshalb weitere Maßnahmen erforderlich sind.
- Ausnahmeregelungen für ODS – Das Protokoll sieht für die Verwendung geregelter ODS ein gewisses Maß an Flexibilität vor, z. B. wenn noch es keine technisch oder wirtschaftlich tragbaren Alternativen gibt oder bei bestimmten Anwendungen wie der Verwendung von Methylbromid für Zwecke der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport oder als Ausgangsstoff. Der SAP hat den Vertragsparteien nahegelegt, dass solche Ausnahmen, die zurzeit rund 20 000 ODP-Tonnen jährlich betreffen, drastisch reduziert werden müssen, um zu vermeiden, dass sich die Erholung der Ozonschicht noch weitere Jahre verzögert.
- Neue ODS – Neue wissenschaftliche Erkenntnisse haben gezeigt, dass das Ozon abbauende Potenzial (ODP) bestimmter chemischer Stoffe, die derzeit nicht durch das Protokoll geregelt werden, wesentlich höher ist als angenommen und dass die Vermarktung dieser Stoffe rapide zunimmt.

Der SAP äußerte auch ernsthafte Bedenken hinsichtlich der anziehenden Produktion von teilhalogenierten Fluorchlorkohlenwasserstoffen (HFCKW) vor dem für 2040 vorgesehenen endgültigen Ausstieg von Entwicklungsländern. Die Parteien haben jedoch schnell reagiert und sind 2007 sofort übereingekommen, das Protokoll im Hinblick auf einen beschleunigten HFCKW-Ausstieg anzupassen, um weltweit

³ Dieser hohe Beitrag zum Klimaschutz ist auf das sehr hohe Erderwärmungspotenzial (*global warming potential*, GWP) Ozon abbauender Stoffe (von denen einige über 14 000 Mal potenter sind als CO₂) zurückzuführen.

Reduktionen in Höhe von bis zu 1 Million ODP-Tonnen und 18 Milliarden Tonnen CO_{2eq} zu erreichen.⁴

Diese globalen Herausforderungen (auch wenn sie nicht alle die EU betreffen) bilden die Kulisse für diesen Vorschlag der Kommission und die ihm zugrunde liegende Analyse.

2. DERZEITIGE LAGE IN DER EU

Die Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen („die Verordnung“) ist das Hauptinstrument der Europäischen Gemeinschaften zur Umsetzung des Montrealer Protokolls.⁵ Die mehr oder weniger übereinstimmenden und sich gegenseitig untermauernden internationalen und europäischen politischen Rahmenregelungen können auf eine beeindruckende Bilanz zurückblicken, wenn man bedenkt, dass der endgültige Ausstieg aus Verbrauch und Produktion geregelter ODS nahezu erreicht ist.

Bis heute hat die EG über 99 % ihres Basisverbrauchs von ODS eingestellt. Bis 2010 wird sie - gemessen an einem Ausgangswert von 400 000 Tonnen und bis auf ein paar Hundert Tonnen jährlich – ihren Verbrauch an geregelten ODS vollkommen eingestellt haben. In der EG soll die Produktion von ODS für im Rahmen des Protokolls und der Verordnung geregelte Verwendungen 2025 auslaufen; zurzeit wird diese Produktion zurückgeführt, um bis 2010 rund 4 000 ODP-Tonnen jährlich zu erreichen, gemessen an einem Ausgangswert von 700 000 Tonnen. Angesichts des von den Parteien im Jahr 2007 verabschiedeten beschleunigten Zeitplans für den HFCKW-Ausstieg muss die Verordnung angepasst werden, um den für 2025 vorgesehenen Produktionsausstieg im Sinne der Verordnung auf 2020 vorzurücken. In Anbetracht der anstehenden Einstellung der Verwendung von ungebrauchtem HFCKW müssen die Maßnahmen verschärft werden, um das Risiko des illegalen Handels mit ODS und ihrer missbräuchlichen Verwendung zu minimieren.

ODS-Speichermengen innerhalb der EU könnten 2010 ungefähr 700 000 ODP-Tonnen bzw. 5 Milliarden Tonnen CO_{2eq} betragen, wenngleich die aktuellen Schätzungen weitgehend unsicher sind. Die Jahresemissionen im Zeitraum 2005-2015 könnten bis zu 24 000 ODP-Tonnen jährlich bzw. 170 Millionen Tonnen CO_{2eq} erreichen. Die in der Verordnung vorgesehenen Verwendungsverbote und die Vorschriften für Wiederverwertung und Zerstörung, vor allem jedoch die gleichwertigen Vorschriften der EU-Abfallrahmenrichtlinie und der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte könnten die meisten dieser Emissionen neutralisieren, auch wenn die derzeitigen EU-Prozentsätze für Abfallverwertung und -rückgewinnung anerkanntermaßen sehr niedrig sind.

⁴ Vgl. Beschluss XIX/6 der 19. Sitzung der Vertragsparteien des Protokolls (2007, Montreal) zur Beschleunigung des H-FCKW-Ausstiegs. Es wird darauf hingewiesen, dass die potenziellen Reduktionen von Treibhausgasen (THG) von der Eindämmung der Emissionen aus derzeitigen Alternativen (z. B. für Kühlmittel) mit relativ hohem GWP (wie HFKW) und/oder der Bereitstellung von Alternativen mit geringem GWP abhängen. Diese Klimawandelaspekte wurden in den Beschlüssen der Vertragsparteien zu diesem Thema berücksichtigt.

⁵ Mit der Verordnung werden auch frühere Verordnungen geändert, die seit fast zwei Jahrzehnten in Kraft sind.

Die Emissionen neuer ODS in der EU werden derzeit auf insgesamt weniger als 300 ODP-Tonnen jährlich geschätzt, allerdings mit stetig steigender Tendenz. In der EU wurden kritische und bedeutende ODS-Verwendungen bis auf einige wenige Einzelfälle völlig eingestellt, während sich Verwendungen im Rahmen der Ausnahmeregelung für Methylbromid (für Zwecke der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport) unverändert auf weniger als 300 ODP-Tonnen jährlich halten dürften.

Die allen Beteiligten bei der Umsetzung der Verordnung anfallenden Verwaltungskosten sind in Einklang mit dem stetigen Rückgang der Zahl der Ausnahmebeschlüsse infolge der kontinuierlichen Entwicklung und Vermarktung technisch und wirtschaftlich tragbarer Alternativen spürbar gesunken. Eine zur Untermauerung dieses Vorschlags durchgeführte Erhebung von Interessenträgern hat die allgemeine Zufriedenheit mit der Wirksamkeit und Effizienz der geltenden Rahmenregelung bestätigt, die dennoch als komplex angesehen wird.

3. BESSERE RECHTSETZUNG

Die Selbstverpflichtung der Europäischen Organe zur besseren Rechtsetzung und die 20-jährige Erfahrung der EU mit Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht haben zum richtigen Zeitpunkt eine Gelegenheit geboten, die Verordnung über Ozon abbauende Stoffe zu überprüfen.⁶

Die Hauptziele dieser Überprüfung bestehen darin, 1) die Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 zu vereinfachen und neu zu fassen und gleichzeitig jeden unnötigen Verwaltungsaufwand im Sinne des Engagements der Kommission zur besseren Rechtsetzung zu verringern, 2) die Einhaltung der Bestimmungen des Montrealer Protokolls in der Fassung von 2007 zu gewährleisten, und 3) sicherzustellen, dass den vorstehend beschriebenen künftigen Herausforderungen begegnet wird, damit sich die Ozonschicht rechtzeitig erholen kann und schädliche Auswirkungen für die menschliche Gesundheit und die Ökosysteme vermieden werden.

In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung und der damit zusammenhängenden Folgenabschätzung sowohl auf globaler als auch auf EU-Ebene diverse Verbesserungsmöglichkeiten im Detail erörtert und geprüft.⁷ Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission vor, die Verordnung zum Schutz der Ozonschicht zu vereinfachen, zu rationalisieren und zu verbessern und gleichzeitig, auch auf internationaler Ebene, eine Reihe flankierender Maßnahmen zu treffen.

3.1. Überarbeitung der geltenden Vorschriften

Bei der Überprüfung haben sich zahlreiche Möglichkeiten zur Vereinfachung des Wortlauts der Verordnung aufgetan.⁸ Einige der wichtigsten Änderungen in diesem Sinne betreffen die Streichung mittlerweile überholter Vorschriften und sie

⁶ Diese Überprüfung ist im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission (CLWP) 2008 unter dem Titel „Vereinfachung“ vorgesehen.

⁷ Siehe SEK(2008) xxx und SEK(2008) xxx.

⁸ Die Optionen der Nichtänderung der Verordnung (*business as usual*) oder gar ihrer Aufhebung wurden erwogen, aber verworfen, unter anderem, weil sie die Nichteinhaltung des Montrealer Protokolls seitens der EU zur Folge hätten und das Ziel der Vereinfachung nicht erreicht würde.

betreffende Verfahrensvorschriften für wesentliche und kritische ODS-Verwendungen und, soweit möglich, die Rationalisierung der Berichterstattungs-vorschriften, ohne dabei die Verpflichtungen der EU aus dem Protokoll in Frage zu stellen.

Die Überarbeitung diene auch der Angleichung der Verordnung an den unlängst erlassenen Beschluss XIX/6 mit dem Ziel, den HFCKW-Ausstieg, wie von den Vertragspartnern des Protokolls im Jahr 2007 beschlossen, zu beschleunigen. Der Zeitpunkt für den Ausstieg wird daher auf Anfang 2020 vorgerückt. Die Kommission schlägt auch eine Reihe gemäßigter Änderungen zur Erleichterung der komplexen Aufgabe der Durchsetzung vor, die vor allem die Zollbehörden betrifft, um den illegalen Handel mit ODS in der EU und die vorschriftswidrige Verwendung dieser Stoffe zu verhindern. Derartige Maßnahmen umfassen u. a. die Festlegung genauer Etikettierungsvorschriften und die Beendigung wenig in Anspruch genommener Ausnahmeregelungen, die für einige Akteure mit hohen Verwaltungskosten einhergehen, die in keinem Verhältnis zu den rasch schwindenden Vorteilen dieser Regelungen stehen.

Damit die EU die übrigen Herausforderungen in Angriff nehmen kann, mussten die Vorschriften moderat verstärkt werden; dies ging zwar mit begrenzten Kosten einher, bot jedoch oft die Möglichkeit zur weiteren administrativen Vereinfachung.

Zur Klärung der Frage der ODS-Speichermengen schlägt die Kommission vor, die Verordnungsvorschriften für die Rückgewinnung von ODS aus Produkten und Geräten und ihre Zerstörung zu verschärfen, wodurch sich Umweltvorteile im Werte von bis zu 14 000 ODP-Tonnen (112 Millionen Tonnen CO_{2eq}) erwirtschaften ließen.

Um expandierende Märkte zu vermeiden, die anschließend geregelt werden müssten, schlägt die Kommission vor, neue ODS in die Verordnung aufzunehmen und Hersteller und Einführer zu verpflichten, die gehandelten Mengen mitzuteilen. Sie schlägt außerdem vor, die bestehende Obergrenze für die Verwendung von Methylbromid für Zwecke der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport von 600 ODP-Tonnen auf den derzeitigen Wert von 200 Tonnen herabzusetzen und den endgültigen Ausstieg für 2015 vorzusehen. Zwischenzeitlich werden verfügbare Auffangtechnologien zur Auflage gemacht, auch im Interesse des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

3.2. Weitere Maßnahmen

Über die vorgenannten Änderungsvorschläge hinaus wird die Kommission weitere Maßnahmen ergreifen, um den endgültigen ODS-Ausstieg zu erreichen, auch auf internationaler Ebene.

Folgemaßnahmen werden sich zunächst und an erster Stelle auf die Verbesserung der Um- und Durchsetzung der Abfallrahmenregelung, insbesondere der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie), und die Rückgewinnung von ODS im Abfallstrom aus Bau- und Abrisschutt konzentrieren. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Maßnahmen wird auch darauf liegen, angemessene Anreize dafür zu schaffen, dass die in Produkten und Geräten enthaltene ODS-Menge, die in der EU für die Rückgewinnung, Wiederverwertung oder Zerstörung in Frage kommt,

erhöht wird.⁹ Die Maßnahmen sollen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern in den Bereichen Ozon abbauende Stoffe, Abfallwirtschaft (vor allem Bau- und Abrisschutt) und Klimawandel erfolgen. Sie könnten durchaus weitere Umweltvorteile im Umfang von bis zu 80 000 ODP-Tonnen bzw. 640 Millionen Tonnen CO_{2eq} erbringen.

Gleichzeitig wird die Kommission auf internationaler Ebene mit den Mitgliedstaaten und anderen Vertragspartnern des Protokolls zusammenarbeiten, auch im Rahmen bilateraler Treffen, um ODS-Verwendungen und ODS-Emissionen weiter abzubauen und die Vertragspartner anzuregen, alle Änderungen des Protokolls abzuzeichnen. Dabei gilt es insbesondere sicherzustellen, dass der globale HFCKW-Ausstieg zu klimaverträglicheren Alternativen sowie dazu führen wird, dass die Frage der ODS-Speichermengen in Entwicklungsländern geregelt, der Einsatz von Methylbromid zu Zwecken der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport verringert und die globale Kontrolle neuer ODS angemessen überwacht und erforderlichenfalls verschärft wird. Durch gezielte Workshops und Informationssaustausch wird die Kommission weiterhin auch den Technologie- und Wissenstransfer fördern.

4. VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN

Der Vorschlag wird einen spürbar vereinfachten Rechtstext schaffen und Garantien für die Konsolidierung und Weiterführung der bisherigen Erfolge mit dem ODS-Ausstieg bieten. Auf Basis dieser Erfolge und der Vereinfachungsmöglichkeiten werden im Zeitraum 2010-2020 insgesamt nahezu 3 Millionen EUR Verwaltungskosten eingespart, davon rund 2 Millionen EUR zugunsten der Industrie, 0,7 Millionen EUR zugunsten der Behörden der Mitgliedstaaten und der Rest zugunsten der Europäischen Kommission. Die zusätzlichen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen im Zeitraum 2010-2020 zusammengerechnet dürften unter 13 Millionen EUR bleiben und betreffen im Wesentlichen Maßnahmen zur Verringerung der Verwendung von Methylbromid zu Zwecken der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport¹⁰. Die Vereinfachung dürfte vor allem KMU zugute kommen, die für die Umsetzung der Verordnung weniger auf Fachwissen zurückgreifen können.

Die sichtbarsten Vorteile des Pakets betreffen Maßnahmen zur Regelung von Verwendungen zu Zwecken der Quarantäne und der Behandlung vor dem Transport und zur Regelung der Rückgewinnung und Zerstörung „gespeicherter“ ODS. Diese könnten im Zeitraum 2010-2020 einen Nettogewinn von 16 000 ODP-Tonnen bzw. 112 Millionen Tonnen CO_{2eq} erbringen¹¹.

⁹ Beispielsweise Normen im Zusammenhang mit Ausgleichs- oder Rücknahmesystemen, Finanzierung der Zerstörung aus Regionalfonds, usw.

¹⁰ Die Kosten wären spürbar niedriger, wenn die voraussichtliche Entscheidung zur Registerstreichung von Methylbromid aus gesundheitlichen Gründen berücksichtigt würde.

¹¹ In Bezug auf das Erderwärmungspotenzial entspricht dies rund 2 % der Treibhausgasemissionen im Jahr 1990. Nur zu Vergleichszwecken: Die Reduktionen entsprechen einem Zehntel der Reduktionen, die erforderlich sind, um das für 2020 angestrebte Ziel der Verringerung von Treibhausgasemissionen im Rahmen des Klima- und Energiepakets um 20 % zu erreichen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Verordnung hat sich als sehr wirksam erwiesen und dafür gesorgt, dass die EU beim Schutz der Ozonschicht eine Vorreiterrolle spielt. Die vorgeschlagenen politischen Optionen orientieren sich an den Stärken der geltenden Verordnung und reflektieren ein festes Engagement für einfachere und bessere Rechtsetzung auf Basis fundierter Analysen. Der neue Verordnungsvorschlag wird gewährleisten, dass die EU die Bestimmungen des Montrealer Protokolls weiterhin befolgt, und dazu beitragen, dass unnötige Verwaltungskosten vermieden werden. Er wird es der EU gleichzeitig gestatten, weiterhin eine führende Rolle zu spielen und die noch bestehenden globalen Herausforderungen, zu denen auch der illegale Handel zählt, zu meistern, und somit auch den Bedenken von *bonafide* Händlern und NRO Rechnung tragen.