

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

D

BRIEF VAN DE VICEVOORZITTER VĚRA JOUROVÁ VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitters van de vaste commissies voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 9 augustus 2022

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar brief over het 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 (EU) nr. 517/2014 {COM(2022) 150 final}.

Dit voorstel vormt een aanvulling op het «Fit for 55»-pakket¹ en is de volgende belangrijke bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie om klimaatverandering te voorkomen en de broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990, alsook om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, zoals vereist door de Europese klimaatwet.² Emissies van gefluoreerde broeikasgassen zijn opgenomen in het voorstel tot wijziging van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen.³ Extra emissiereducties op dit vlak op EU-niveau kunnen de lidstaten helpen hun respectieve streefcijfers te halen en de algehele doeltreffendheid bij het bereiken van de klimaatdoelstellingen te verbeteren. De verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen is ook het belangrijkste instrument met behulp waarvan de Europese Unie ervoor kan zorgen dat zij voldoet aan de verplichtingen van het Protocol van Montreal met

¹ COM(2021) 550 final.

² Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 («Europese klimaatwet») (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

³ COM(2021) 555 final.

betrekking tot fluorkoolwaterstoffen, de meest voorkomende gefluoreerde broeikasgassen.

Het voorstel beoogt niet alleen de klimaatambitie te verhogen en aan te sluiten bij relevante internationale regels, maar ook de uitvoering en handhaving te verbeteren, met name wat betreft de illegale handel in gefluoreerde broeikasgassen, en betere en efficiëntere monitoring- en rapportagemaatregelen te treffen.

De Commissie is ingenomen met de brede steun die wordt uitgesproken voor de doelstellingen van het voorstel, en merkt op dat de drie parlementaire fracties die in de brief hun standpunt kenbaar maken (GroenLinks, Partij van de Arbeid en Partij voor de Dieren) nog verder willen gaan wat het ambitieniveau betreft, en dat zij een aantal gedetailleerde vragen en opmerkingen aandragen. De Commissie maakt graag van deze gelegenheid gebruik om haar voorstel op een aantal punten te verduidelijken.

Ten eerste heeft de Commissie gekozen voor de meest ambitieuze optie voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarmee buitensporige kosten worden vermeden en waarmee wordt voorzien in evenredige maatregelen ten aanzien van andere gebieden van de economie. De Commissie is het ermee eens dat verbodsbepalingen doeltreffend zijn waar het specifieke soorten producten of apparatuur betreft waarvoor een verschuiving van gefluoreerde broeikasgassen naar klimaatvriendelijke alternatieven in alle gevallen haalbaar zou zijn binnen dat gespecificeerde product- of apparatuursegment. De keuze voor een quotumregeling in combinatie met bepaalde sectorale verbodsbepalingen is echter nog doeltreffender en levert grotere emissiebesparingen op dan wanneer alleen van verbodsbepalingen gebruikgemaakt zou worden, aangezien de quotumregeling ook de omschakeling bevordert voor die soorten producten en apparatuur waarvoor een verbod nog niet uitvoerbaar is. Deze aanpak is met succes toegepast in de vigerende verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen en heeft geleid tot aanzienlijke groene groei en innovatie. Hij wordt gesteund door de meeste belanghebbenden uit bedrijfsleven en overheid.⁴ Ten slotte zouden met de optie waaraan de hoogste kosten zijn verbonden, en die nadelige economische gevolgen zou hebben voor sommige subsectoren, slechts marginaal grotere hoeveelheden emissies worden bespaard tegen 2050.

Een van de belangrijkste doelstellingen van de herziening is het aanpakken van illegale activiteiten, en met name van de illegale invoer van fluorkoolwaterstoffen buiten de quotumregeling om. Verscheidene nieuwe voorgestelde maatregelen zijn bedoeld om aan deze problemen het hoofd te bieden en om de douanecontroles en het markttoezicht te verbeteren; dit omvat ook strengere sancties. Daarnaast heeft het beprijzen van de toewijzing van quota tot doel om actoren die geen banden hebben met de handel in gassen te ontmoedigen.

De Commissie heeft ook een elektronische controle ingesteld op alle zendingen met gefluoreerde broeikasgassen: de éénloketomgeving van de Europese Unie voor de douane, waarbinnen voor de verkregen informatie automatische kruiscontroles worden uitgevoerd met het centrale register van fluorkoolwaterstoffen van de Europese Unie, dat wordt beheerd door

⁴ Zie SWD(2022) 96 final, Effectbeoordelingsverslag bij het 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, bijvoorbeeld de hoofdstukken A2 en A5, https://ec.europa.eu/clima/document/download/9013881e-8d5d-429e-9112-c908f127c833_en?filename=f-gases_impact_assessment_en.pdf.

de Commissie (directoraat-generaal Klimaat). Tsjechië maakt sinds april 2022 gebruik van dit systeem en alle andere lidstaten zullen daartoe wettelijk verplicht worden op grond van de verordening inzake de éénloketomgeving⁵, die in 2025 in werking moet treden (in mei 2022 is tussen de medewetgevers een voorlopig politiek akkoord bereikt).

Er vinden momenteel besprekingen plaats tussen de medewetgevers, het Europees Parlement en de Raad, over het voorstel. De betrokken werkgroep van de Raad is begonnen met de bespreking van het voorstel en de Commissie heeft het op 2 juni 2022 gepresenteerd aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement. De Commissie hoopt dat er snel overeenstemming kan worden bereikt zodat de nieuwe regels vanaf 2024 van kracht kunnen worden.

De brief van de Eerste Kamer is tijdens de lopende onderhandelingen van de medewetgevers ter beschikking gesteld van de vertegenwoordigers van de Commissie en zal als input dienen voor deze besprekingen.

Wat de meer gedetailleerde technische vragen en de opmerkingen in de brief betreft, verwijst de Commissie naar de bijgevoegde bijlage.

De Commissie hoopt dat zij met de toelichting in dit antwoord voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en zij kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Vicevoorzitter
Věra Jourová

⁵ COM(2020) 673 final.

Bijlage

De Commissie heeft de punten die de Eerste Kamer in haar brief aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende opmerkingen onder de aandacht te brengen, gegroepeerd per onderwerp.

Wat het verbieden van fluorkoolwaterstoffen met een hoog aardopwarmingsvermogen betreft, is de Commissie op de hoogte van de aanbeveling van het Europees Milieubureau. De voorgestelde quotumregeling verbiedt fluorkoolwaterstoffen met een hoog aardopwarmingsvermogen voor zover mogelijk. De quota lopen snel terug. Fluorkoolwaterstoffen met een hoog aardopwarmingsvermogen zullen in relatieve termen veel duurder worden (aangezien zij veel quota verbruiken, gemeten in CO₂-equivalenten), waardoor het gebruik van alternatieven wordt gestimuleerd. De voorgestelde quotumregeling verplicht tot een vermindering, tegen 2030, van de fluorkoolwaterstoffen die in de Europese Unie in de handel worden gebracht met 95% ten opzichte van 2015.

Wat normen betreft, is de vooruitgang die de laatste tijd op internationaal niveau is geboekt met betrekking tot IEC 60335-2-40 en 60335-2-89 zeer bemoedigend; hierdoor worden ondernemingen nu al in staat gesteld aan de wetgeving van de Europese Unie te voldoen door zich in het kader van de vereiste risicobeoordeling aan die normen te houden. De Commissie heeft de normalisatieorganisaties in mei 2022 schriftelijk laten weten dat de omzetting in Europese normen (EN-normen) zo snel mogelijk moet plaatsvinden.

Wat de bevordering van onderzoek en innovatie betreft, vormen gefluoreerde broeikasgassen een specifiek aandachtsgebied voor het LIFE-programma, en sinds 2018 zijn er negen projecten rond dit onderwerp gefinancierd. Warmtepompen komen ook expliciet aan bod in de financieringsprioriteiten voor onderzoek en ontwikkeling van Horizon.

Fluorkoolwaterstoffen worden voornamelijk uit China ingevoerd, gevolgd door de Verenigde Staten van Amerika. De voor de productie ervan vereiste grondstof (fluoriet) wordt in veel landen gewonnen, maar de grootste hoeveelheden zijn afkomstig uit Mexico, China, Zuid-Afrika en Mongolië. De productie van fluorkoolwaterstoffen vereist de productie van ozonafbrekende stoffen, met name chloorfluorkoolwaterstoffen, als tussenproducten.

Uit het quotumregister van de Europese Unie blijkt dat de vijf grootste chemische producenten en importeurs van fluorkoolwaterstoffen momenteel ongeveer twee derde van de quota van de Europese Unie vertegenwoordigen, een daling ten opzichte van 2015, toen dit meer dan 80% was. Tegelijkertijd is de deelname van nieuwkomers sterk gestegen (het totale aantal spelers op de markt is toegenomen van iets meer dan 100 in de periode vóór 2014 tot meer dan 2 000 nu). Sommige van deze «nieuwe» ondernemingen hebben op onevenredige wijze van de quotumregeling geprofiteerd ten nadele van andere marktdeelnemers. Daarom stelt de Commissie voor om de deelname aan de quotumregeling te beperken tot ondernemingen met eerdere ervaring in de handel in gassen. Dit moet ook worden gezien in de context van de snel krimpende markt als gevolg van de quotumregeling. In het voorstel tot wijziging van de verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen is bepaald dat de hoeveelheid fluorkoolwaterstoffen die in 2030 in de Europese Unie in de handel wordt gebracht, slechts maximaal 5% mag bedragen van de hoeveelheid die in 2015 in de handel werd gebracht (in CO₂-equivalent). Daarom wordt verwacht dat het aantal spelers licht zal afnemen, maar niet in die mate dat dit aanleiding zou geven tot bezorgdheid.

Wat de transparantie betreft, is de lijst van referentiewaarden al openbaar, zodat de identiteit bekend is van alle ondernemingen die houders zijn van grotere hoeveelheden quota. De Commissie onderzoekt of het, nu er sprake is van een gevestigde quotumregeling, nog steeds nodig is vertrouwelijkheid te betrachten ten aanzien van kleinere nieuwkomers, zoals dat in de beginstadia van de uitfasering het geval was.

Wat het weglekken uit apparatuur betreft, bevat het voorstel verschillende maatregelen, waarvan er vele al sinds 2006 van kracht zijn, om deze verliezen te beperken; het gaat daarbij onder meer om verplichte controles op lekken en terugwinning, het bijhouden van registers, opleiding en certificering van het onderhoudspersoneel en een algemeen verbod op het opzettelijk uitstoten van gefluoreerde broeikasgassen in de atmosfeer waar dit vermijdbaar is. Ook behelst het een verplichting technisch haalbare maatregelen te nemen om verliezen van gefluoreerde broeikasgassen te beperken. Zoals blijkt uit de recente evaluatie tot wijziging van de verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen⁶, blijven de weglekpercentages uit apparatuur dalen en wordt het beheer van koelmiddelen wereldwijd beschouwd als beste praktijk, waarbij veel andere landen de in de Europese Unie genomen maatregelen overnemen.

⁶ https://ec.europa.eu/clima/document/download/1162616a-4368-4aa0-ba9c-849f5f5a0541_en?filename=f-gas_evaluation_report_en.pdf.