

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1005/2009

(COM(2022) 151 final — 2022/0100 (COD))

(2022/C 365/09)

Rapporteur: **Jacob PLAT**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.5.2022 Raad van de Europese Unie, 10.5.2022
Rechtsgrondslag	Artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	31.5.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.6.2022
Zitting nr.	570
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	123/0/2

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel tot herziening van Verordening (EG) nr. 1005/2009 ⁽¹⁾. Want hoewel deze verordening ervoor heeft gezorgd dat de hoeveelheid ozonafbrekende stoffen (hierna: ODS, wat staat voor ozone-depleting substances) aanzienlijk is verminderd, zijn verdere reducties mogelijk. De weinige ODS die nog zijn toegestaan, worden gebruikt bij de productie van andere chemische stoffen, als brandbeveiligingsmiddelen in speciale toepassingen zoals aan boord van vliegtuigen, en in laboratoria. Hoewel ODS tegenwoordig niet meer worden gebruikt als blaasmiddel voor isolatieschuim vormt dit nog steeds een probleem aangezien veel van deze schuimen nog steeds in gebouwen aanwezig zijn. Naarmate deze schuimen de komende decennia aan het einde van hun levensduur komen, zullen ze worden verwijderd, wat tot emissies zou kunnen leiden. Het is een goede zaak dat de verordening wordt aangepast om deze meer in overeenstemming te brengen met de Europese Green Deal ⁽²⁾ en om de opzet ervan te verbeteren.

1.2. Het EESC juicht het toe dat de verordening op één lijn wordt gebracht met de F-gasverordening (Verordening (EU) nr. 517/2014) ⁽³⁾. Hierbij is het zaak dat de belangrijkste regels van deze verordeningen (bv. met betrekking tot douanecontroles, lekkageregels en definities) onderling consistent zijn.

1.3. Op grond van de verschillende beschikbare verslagen en de uitgevoerde evaluatie stelt het EESC vast dat de huidige Verordening (EG) nr. 1005/2009 aan de daarin beoogde doelstellingen voldoet. Wel is het van mening dat het ambitieniveau moet worden verhoogd om de doelstellingen van de Green Deal te verwezenlijken en tegelijkertijd de burgers maximale bescherming te bieden tegen giftige, kankerverwekkende stoffen. Het EESC kan zich dan ook vinden in de voorgestelde maatregelen om de ODS-emissies verder terug te dringen.

1.4. Goede monitoring en registratie zijn van essentieel belang om tot een goed resultaat te komen. Het EESC is voorstander van een zo transparant mogelijk monitoringsysteem dat, indien nodig, kan worden uitgebreid, bijvoorbeeld voor nieuwe ODS die niet onder de huidige verordening vallen. Er moet worden gestreefd naar een universeel systeem dat in alle lidstaten kan worden toegepast. Gezien de voortrekkersrol die de EU momenteel vervult, moet het registratie- en monitoringsysteem echter ook gemakkelijk kunnen worden toegepast in landen buiten de EU.

⁽¹⁾ PB L 286 van 31.10.2009, blz. 1.

⁽²⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

⁽³⁾ PB L 150 van 20.5.2014, blz. 195.

1.5. Het EESC dringt erop aan dat het aantal uitzonderingen op de verbodsbepalingen tot een minimum wordt beperkt en dat afwijkingen van de lijst van verboden stoffen alleen in uitzonderlijke en noodzakelijke gevallen mogelijk zijn. De vrijgestelde toepassingen moeten strikt worden gecontroleerd om misbruik en een verslechtering van de situatie te voorkomen.

1.6. Het EESC vestigt de aandacht op het gevaarlijke en onopgeloste probleem van de accumulatie van grote hoeveelheden ODS in oude apparatuur en isolatieschuim, terwijl er geen internationaal verdrag bestaat over het beheer of de vernietiging van ODS-bronnen. Er moet dringend doeltreffende wetgeving worden ingevoerd in de lidstaten om het weglekken van ODS te voorkomen, teneinde het atmosferische milieu en de levensomstandigheden van de bevolking niet in gevaar te brengen.

1.7. Idealiter zou het ODS-beheer deel moeten uitmaken van een afvalbeheersysteem (controle, inzameling, nuttige toepassing en behandeling), samen met reeds bestaand overkoepelend beleid, wetgeving en regelgeving voor specifieke afvalstromen. Het beheer van ODS in schuim- en andere ODS-banken is een enorme uitdaging, met name voor ontwikkelingslanden. De EU moet laten zien dat er haalbare oplossingen zijn en een adequaat rechtskader bieden.

1.8. Aangezien er nog steeds veel ODS als grondstof worden geproduceerd en gebruikt en de daarmee samenhangende emissies op een hoog niveau blijven steken — en misschien zelfs worden onderschat — is het EESC bezorgd over het feit dat de kwantitatieve grenswaarden voor het gebruik van ODS als grondstoffen volledig zijn geschrapt. Het beperken van de vrijstellingen voor grondstoffen in het kader van de nieuwe verordening biedt meerdere milieuvoordelen. Hierbij zou de nadruk moeten worden gelegd op milieuvriendelijke alternatieven.

1.9. De maatregelen ter voorkoming van de uitstoot van fluorkoolwaterstoffen (HFk's) als bijproducten bij de vervaardiging van ODS moeten worden aangescherpt door middel van aanvullende rapportageverplichtingen.

1.10. Er moeten maatregelen worden genomen om de emissies van nieuwe ODS te verminderen, met inbegrip van lekkagebeperking en voorschriften voor terugwinning, recycling en regeneratie.

2. Achtergrond

2.1. Het Protocol van Montreal (*) betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, is een baanbrekende multilaterale milieuovereenkomst die de productie en het verbruik regelt van bijna 100 synthetische chemische stoffen die als ODS worden aangeduid. Wanneer deze chemische stoffen in de atmosfeer vrijkomen, beschadigen zij de stratosferische ozonlaag: het beschermende schild van de aarde dat mens en milieu beschermt tegen gevaarlijke UV-straling van de zon. Het op 15 september 1987 goedgekeurde protocol is tot op heden het enige VN-verdrag dat door alle landen op de wereld — de 198 VN-lidstaten — is ondertekend.

2.2. Verordening (EG) nr. 1005/2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (ODS-verordening) is het belangrijkste instrument voor ODS in de EU. De algemene doelstelling ervan is om ODS-emissies te voorkomen en de naleving van het protocol te waarborgen. De ODS-verordening werd onderworpen aan een "Refit"-evaluatie, waaruit naar voren kwam dat de verordening weliswaar over het algemeen passend was, maar beter kon worden afgestemd op de Europese Green Deal en dat het ontwerp ervan voor enige verbetering vatbaar was. Het voorstel is er dan ook op gericht de ODS-verordening te vervangen en tegelijkertijd een strikt niveau van controle te handhaven, met name om:

1. de maatregelen af te stemmen op de Europese Green Deal door aanvullende emissiereducties op te leggen die haalbaar zijn tegen evenredige kosten;
2. een uitgebreidere monitoring van ozonafbrekende stoffen te waarborgen, met inbegrip van stoffen die (nog) niet zijn gereguleerd;
3. bestaande regels te vereenvoudigen en de doeltreffendheid ervan te bevorderen om de administratieve kosten te verlagen;
4. de duidelijkheid en samenhang met andere regels te verbeteren.

2.3. ODS hebben een aardopwarmingsvermogen (GWP) (†) dat vele malen groter is dan van koolstofdioxide. Om de klimaatverandering te bestrijden en de gezondheid en het welzijn van de EU-burgers te beschermen, is het dan ook noodzakelijk de uitstoot ervan te verminderen.

(*) <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf>

(†) Het **aardopwarmingsvermogen** (Global Warming Potential, GWP) is ontwikkeld om vergelijkingen mogelijk te maken van de gevolgen van de opwarming van de aarde van verschillende gassen. Meer bepaald is het een maatstaf voor de hoeveelheid energie die de emissies van 1 ton gas over een bepaalde periode zullen absorberen, in verhouding tot de emissies van 1 ton koolstofdioxide (CO₂).

2.4. Het Protocol van Montreal voorziet in de uitfasering van de productie en het gebruik van ODS in toepassingen waarbij emissies optreden. De EU-regels inzake ODS zijn altijd ambitieuzer geweest dan het Protocol van Montreal en hebben de emissies van ODS geheel uitgefaseerd.

2.5. Aangezien de productie en het gebruik van en de handel in ODS al grotendeels verboden zijn, is het hoofddoel dan ook het voorkomen van ODS-emissies uit voorheen legale toepassingen in producten en apparatuur en andere processen, bijvoorbeeld grondstoffen, die zijn vrijgesteld van de uitfasering uit hoofde van het Protocol van Montreal.

2.6. Het voorstel voor de nieuwe ODS-verordening hangt nauw samen met het voorstel voor F-gassen (NAT/847⁽⁶⁾). Beide zijn broeikasgassen en dragen bij tot de opwarming van de aarde. De twee verordeningen moeten ervoor zorgen dat de Unie haar verplichtingen met betrekking tot ODS en HFK's uit hoofde van het protocol nakomt.

2.7. Met het voorstel wordt beoogd om tegen 2050 een reductie van 180 miljoen ton CO₂-equivalent en 32 000 ton ozonafbrekend vermogen (ODP-ton) te verwezenlijken door middel van maatregelen om ODS uit twee soorten isolatieschuim terug te winnen en te vernietigen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC staat volledig achter het voorstel van de Commissie om de ODS-verordening te wijzigen teneinde de emissies nog verder terug te dringen en het gebruik van klimaatvriendelijke alternatieven te stimuleren.

3.2. Het EESC erkent dat sommige maatregelen in de huidige verordening ter voorkoming van illegale activiteiten efficiënter kunnen worden gemaakt en is daarom ingenomen met de koppeling van het ODS-vergunningensysteem aan de éénloketomgeving van de EU voor de douane⁽⁷⁾. Het EESC beveelt aan om dergelijke maatregelen ook toe te passen op bijzondere douaneprocedures, waaronder doorvoer en tijdelijke opslag van ODS.

3.3. Goed toezicht is van cruciaal belang om preventieve maatregelen te kunnen nemen en vooruitgang te boeken. Illegale handelspraktijken kunnen worden geïdentificeerd en aangepakt door middel van doeltreffende monitoring en rapportage. Gezien de ernstige milieugevolgen van de illegale handel in ODS is het EESC ingenomen met de invoering van minimumnormen voor maximumsancties voor het illegaal produceren, invoeren en in de handel brengen van ODS, maar het dringt ook aan op de invoering van minimumsancties. De nieuwe verordening sluit goed aan bij het voorstel van de Commissie om de richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht te herzien en Richtlijn 2008/99/EG (ECD) te vervangen⁽⁸⁾.

3.4. Het EESC is een groot voorstander van maatregelen die de terugwinning van ODS in schuim (met het oog op de vernietiging ervan) waarborgen, en erkent het aanzienlijke klimaatmitigatiepotentieel van deze maatregel, alsook de mogelijkheden voor het scheppen van banen en O & O in de recyclingindustrie.

3.5. Het EESC is ermee ingenomen dat aandachtig is gekeken naar de samenhang met bestaande beleidsbepalingen op dit gebied. Dit is noodzakelijk om de doelstellingen van zowel Fit for 55 (2030) als de Green Deal (2050) te verwezenlijken.

3.6. Aangezien de EU een voortrekkersrol speelt bij het terugdringen van ODS, stelt het EESC voor dat de EU zelf ook het goede voorbeeld geeft om ervoor te zorgen dat derde landen dezelfde regels gaan toepassen, bijvoorbeeld door ODS voor gebruik als grondstof en als technische hulpstof te beperken wanneer er alternatieven bestaan. In 2020 werd 164 704 metrieke ton aan gereguleerde ODS geproduceerd, voornamelijk voor gebruik als grondstof binnen de EU. Wetenschappers hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat de gerapporteerde emissies als gevolg van de bewerking van grondstoffen onderschat worden en wereldwijd verantwoordelijk kunnen zijn voor de hoge atmosferische niveaus van tetrachloorkoolstof (CTC) en CFK-113⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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 — 2022/0099 (COD)) (zie bladzijde 44 van dit Publicatieblad).

⁽⁷⁾ Voor meer informatie over de éénloketomgeving van de EU voor de douane, zie https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-single-window-environment-customs_en

⁽⁸⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EG (COM(2021) 851 final — 2021/0422 (COD)) (PB C 290 van 29.7.2022, blz. 143).

⁽⁹⁾ Solomon et al. 2020. Unfinished business after five decades of ozone-layer science and policy. *Nature Communications* 11:4272.

3.7. Het EESC gaat ervan uit dat de herziening geen buitensporige administratieve of financiële lasten met zich meebrengt. Het voorstel zal naar verwachting een aantal vereenvoudigingsvoordelen opleveren voor bedrijven. Ook is het een goede zaak dat hier slechts in zeer uitzonderlijke gevallen van kan worden afgeweken.

3.8. Het EESC is van mening dat de opname van nieuwe ODS die nog niet onder het protocol vallen, een aanzienlijke verbetering is. In 2020 was de productie van nieuwe stoffen, uitgedrukt in metrieke ton, ongeveer zes keer hoger dan de productie van gereguleerde stoffen. Het is daarom van belang de ontwikkelingen op dit gebied te volgen, met inbegrip van de gebruikte en geproduceerde hoeveelheden, en de emissies van de nieuwe gassen tot een minimum te beperken om het effect ervan op de ozonlaag en de klimaatverandering zo klein mogelijk te houden.

3.9. Het EESC is ingenomen met de geactualiseerde effectbeoordeling, met name als het gaat om de belangrijkste emissiereductiemaatregel, te weten het terugwinnen en vernietigen van isolatieschuim. De evaluatieregeling in het voorstel is noodzakelijk om de resultaten tussentijds te kunnen beoordelen. Deskundigen spelen een belangrijke rol als het gaat om isolatieschuim en de laatste ontwikkelingen op dat gebied. Ook de administratieve lasten moeten in aanmerking worden genomen.

3.10. Het EESC is ermeê ingenomen dat de rol van douaneautoriteiten en markttoezichtautoriteiten bij de controle op de handel in ODS wordt verduidelijkt. Dit is noodzakelijk omdat er nog steeds illegale handel plaatsvindt⁽¹⁰⁾.

3.11. Het buitensporige gebruik van ODS als koelmiddel en schuimblaasmiddel in het verleden heeft geleid tot de accumulatie van grote hoeveelheden ODS, bijvoorbeeld in oude koelkasten, isolatieschuim of cilinders. E-afval dat ODS bevat, kan ook andere giftige, kankerverwekkende stoffen afgeven, zoals lood, cadmium, polychloorbifenyl (PCB's), vlamvertragers enz. Aangezien noch het Protocol van Montreal, noch enig ander internationaal milieuvverdrag het beheer en de vernietiging van bestaande ODS-banken regelt, is het de eigen verantwoordelijkheid van ieder land om een succesvol systeem voor het beheer van ODS-banken op te zetten teneinde deze belangrijke bron van emissies aan te pakken. Daarom acht het EESC het belangrijk om de bescherming van het atmosferische milieu te waarborgen door via een doeltreffend beheer van ODS-banken lekkage en lozing te voorkomen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het produceren, gebruiken en verhandelen van ozonafbrekende stoffen is reeds verboden. Het EESC staat dan ook achter de doelstelling van het nieuwe voorstel om met name de uitstoot te voorkomen afkomstig van producten en apparatuur waarin het gebruik van ODS voorheen was toegestaan. Zo is er met name de verplichting om ODS in bepaalde soorten isolatieschuim terug te winnen of te vernietigen wanneer gebouwen worden gerenoveerd of gesloopt. Het EESC merkt echter op dat er meer kan worden gedaan om de invoering van milieuvriendelijkere alternatieven voor ODS-grondstoffen en hulpstoffen te ondersteunen.

4.2. De herziening van de verordening zal bijdragen tot de verwezenlijking van de in de Overeenkomst van Parijs⁽¹¹⁾ opgenomen doelstelling om de temperatuurstijging liefst binnen de 1,5 °C te houden.

4.3. Het EESC is ingenomen met de invoering van een verplichte minimumopleiding voor personeel dat met ODS werkt. Wij hopen echter dat de minimumeisen voor alle lidstaten hetzelfde zullen zijn.

4.4. Het EESC merkt op dat in de chemische productiesector nog steeds aanzienlijke hoeveelheden ODS worden gebruikt als grondstoffen, ondanks de beschikbaarheid van alternatieven in sommige gevallen. Het feit dat HCFK-22 nog altijd wordt gebruikt, is bijzonder zorgwekkend vanwege de hoge emissies van het bijproduct ervan, HFK-23, dat een aardopwarmingsvermogen (GWP) van 14 600 heeft⁽¹²⁾. Het EESC wijst erop dat het beperken van de vrijstellingen voor grondstoffen in het kader van het Protocol van Montreal meerdere voordelen zou opleveren⁽¹³⁾, en dat de EU het goede voorbeeld zou moeten geven door het gebruik van ODS als grondstoffen en technische hulpstoffen waarvoor milieuvriendelijke alternatieven bestaan, te verbieden. Dit zou kunnen gelden voor 38 % van alle ODS die in de EU als grondstoffen worden gebruikt.

⁽¹⁰⁾ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/how-company-earned-to-%E2%82%AC1-million-illegally-trading-tons-of-ozone-depleting-substances>

⁽¹¹⁾ https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

⁽¹²⁾ De verbinding HFK-23 (trifluormethaan of CHF₃), een krachtig broeikasgas met een GWP van 14 600 gedurende 100 jaar, ontstaat als bijproduct tijdens de vervaardiging van HCFK-22 (chloordifluormethaan of CHClF₂).

⁽¹³⁾ Andersen et al. 2021. Narrowing feedstock exemptions under the Montreal Protocol has multiple environmental benefits. PNAS 2021 Vol 118 No 49. <https://doi.org/10.1073/pnas.2022668118>

4.5. Gezien de bezorgdheid over ODS-grondstoffen en de daarmee samenhangende emissies beveelt het EESC aan dat de mogelijkheid die de Commissie heeft om via uitvoeringshandelingen maximumhoeveelheden en emissieniveaus vast te stellen en een lijst op te stellen van ondernemingen die bepaalde technische hulpstoffen mogen gebruiken (zoals bepaald in artikel 7, lid 3), wordt uitgebreid tot grondstoffen. Hiervoor zou in artikel 6 een vergelijkbare bepaling moeten worden opgenomen.

4.6. Wat betreft de potentiële HFK-23-emissies in verband met het gebruik van HCFK-22, is het EESC ingenomen met de conformiteitsverklaring als een welkome eerste stap in de strijd hiertegen. Wel dringt het aan op verdere maatregelen, waaronder rapportage, verificatie en verplichte openbaarmaking van de productiefaciliteit van oorsprong, het bewijs van de vermindering van HFK-23-bijproducten en de traceerbaarheid.

4.7. Met het oog op de bezorgdheid over de emissies van de nieuwe stoffen in bijlage II (zoals de snelle toename van de concentratie van dichloormethaan in de atmosfeer, waardoor het herstel van het ozongat met meer dan tien jaar kan worden vertraagd ⁽¹⁴⁾), beveelt het EESC aan om de maatregelen met betrekking tot de verplichte terugwinning, recycling en regeneratie (artikel 20) en de lekkagevoorschriften (artikel 21) ook toe te passen op de gassen in bijlage II. Bovendien moeten ondernemingen vóór de invoer of uitvoer van in bijlage II genoemde gassen beschikken over een geldige registratie in het vergunningensysteem.

Brussel, 15 juni 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Hossaini, R., Chipperfield, M., Montzka, S. *et al.* The increasing threat to stratospheric ozone from dichloromethane. *Nat Commun* 8, 15962 (2017). <https://doi.org/10.1038/ncomms15962>