

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3419

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede 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: Herziening Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Storten van Afvalstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3416)

Fiche: Verordening rapportage van milieugegevens van industriële installaties en vaststelling van Portaal voor industriële emissies (Kamerstuk 22 112, nr. 3417)

Fiche: Verordening gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) (Kamerstuk 22 112, nr. 3418)

Fiche: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS)

Fiche: Wijziging EU-verordening 2019/1020 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en intrekken EU-verordening 305/2011 Verordening Bouwproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 3420)

Fiche: Verordening Geografische Aanduidingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3421)

Fiche: Mededeling duurzame producten de norm maken en Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten (Kamerstuk 22 112, nr. 3422)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor duurzaam en circulair textiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3423)

Fiche: Herziening Richtlijnen Grotere rol voor de consument bij de groene transitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3424)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening Ozonlaag afbrekende stoffen (ODS)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 april 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 151
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex - 52022PC0151 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
SWD(2022) 99
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 lid 1 van het 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 Verordening betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen (EU 1005/2009). 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.

De Verordening betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen is het instrument in de Europese Unie (EU) om te voldoen aan de internationale afspraken onder het Montreal Protocol ter bescherming van de ozonlaag (1987)¹. Dit internationale milieuverdrag regelt de uitfasering van verschillende chemische stoffen. De belangrijkste zijn de koudemiddelen chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's) en hydrochloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's) die bovendien ook een zwaar broeikaseffect (GWP) hebben, koolstof tetrachloride (CTC, vooral als grondstof voor fabricage van andere chemische stoffen) en halon (blusmiddel). Er is inmiddels al grote vooruitgang geboekt in de uitfasering van de productie en consumptie

¹ Deze verordening wordt gecompliceerd door het besluit van de Commissie (EU) 2010/372 inzake betreffende het gebruik van gereguleerde stoffen als hulpstof (*process agents*), Commissie Verordening No 1088/2013 betrekking tot aanvragen voor invoer- en uitvoervergunningen voor producten en apparaten die halonen bevatten of nodig hebben voor kritische toepassingen in vliegtuigen, en Commissie Verordening (EU) 291/2011 betreffende essentieel gebruik in de Unie van gereguleerde stoffen, chloorfluorkoolwaterstoffen uitgezonderd, voor analytische en laboratoriumtoepassingen.

van deze stoffen en in de praktijk resteert hooguit nog een beperkt aantal uitzonderingen².

Het internationale en Europese beleid ten aanzien van stoffen die de ozonlaag aantasten draagt overigens niet alleen bij aan de bescherming van de ozonlaag. Omdat een aantal van deze stoffen (CFK's en HCFK's) ook een hoog GWP hebben draagt het terugdringen van de emissies tegelijkertijd bij aan het bereiken van klimaatneutraliteit in 2050 en het mondiale temperatuurdoel onder de Overeenkomst van Parijs, ook al worden deze emissies officieel niet meegeteld in de registratie van emissies voor de klimaatdoelen.

De belangrijkste oorzaak in de EU voor de huidige en toekomstige emissies van ozonlaag afbrekende producten betreft bouwmaterialen waarin schuimen zijn toegepast die «geblazen» zijn met ozonlaag afbrekende producten, voornamelijk metalen schuimpanelen en gelamineerd schuim. De jaarlijkse emissies in de EU van alle schuimen worden geschat op ca. 6.000 tODP (*Ozone Depleting Potential*) of 37 Mt CO₂. De Commissie stelt dat de huidige wettelijke bepalingen onvoldoende zijn om die emissies effectief te kunnen voorkomen. In de huidige verordening is de terugwinning alleen verplicht als dat «technisch en economisch haalbaar» geacht wordt. Volgens de Commissie leidt deze open interpretatie in de praktijk tot weinig terugwinning door bedrijven in lidstaten. Het schuim met de daarin opgesloten gassen belandt in de EU nog steeds veel in gemengde afvalstromen, en daardoor uiteindelijk op de stortplaats (conclusie van de Commissie uit de Impact Analyse). Dit heeft de geleidelijke uitstoot van die gassen in de loop der jaren als gevolg. In de Nederlandse situatie vinden emissies daarentegen vooral plaats voorafgaand aan het storten op een stortplaats. Schuimen belanden bij het gemengd bouw- en sloopafval en dat gaat vaak door de shredder, om de te recyclen onderdelen af te scheiden. Bij dat verkleinen treden dan de meeste emissies op.

Deze herziening is er op gericht om de bestaande maatregelen beter in lijn te brengen met de EU Green Deal door het verplichtstellen van terugwinning van ozonlaagafbrekende stoffen uit bouw- en sloopafval voor enkele typen sandwich- en gelamineerde panelen die worden gebruikt voor isolatie in gebouwen, betere monitoring van stoffen, verlaging van administratieve kosten door het vereenvoudigen en verbeteren van bestaande regels en tot slot het verduidelijken van regels en het verhogen van de coherentie met andere regelgeving.

De Commissie stelt daarom versoepelingen voor in de vorm van vergunningen met een langere geldigheidsduur in plaats van per lading. Een andere versoepeling betreft de afschaffing van de huidige registratieplicht die laboratoria en wetenschappelijke instellingen hebben om ODS te mogen aanschaffen. Die gebruiken namelijk slechts hele kleine hoeveelheden (soms letterlijk grammen) voor toegestaan laboratorium- en analytisch gebruik. Het bestaande registratiesysteem (opgezet om te voldoen aan internationale verplichtingen) heeft een te zware last op deze organisaties. Met het afschaffen van de registratieplicht wordt volgens de Commissie aanzienlijk bespaard op de administratieve lastendruk.

² De huidige Verordening 1005/2009 verbiedt de productie, handel en gebruik van deze stoffen met slechts een handjevol uitzonderingen. Alle traditionele toepassingen (in koeling, airconditioning, als aerosol, schuim e.d.) zijn inmiddels ruime tijd verboden (concreet: bijvullen is verboden, systemen die nog in bedrijf zijn mogen wel in bedrijf blijven). De huidige uitzonderingen zijn gebruik als grondstof in de chemische industrie, in specifiek gedefinieerde chemische processen (*process agents*), voor laboratorium en analytisch gebruik en kritische toepassingen voor de stof halon als brandblusmiddel in kritische toepassingen (m.n. luchtvaart en defensie).

Controle op EU naleving blijft echter gewaarborgd, omdat bedrijven (zowel verkopers van gassen als de kopers daarvan) wel 5 jaar administratie (aankoop en verkoop van ozonlaagafbrekende stoffen) moeten bewaren die achteraf opgevraagd zou kunnen worden door het bevoegd gezag. Daarnaast kan er door een koppeling tussen het ICT systeem voor ozonlaag afbrekende stoffen met het *Single Window* CERTEX ICT douane systeem automatisch en realtime controle plaatsvinden. Lidstaten moeten hiervoor een beperkt aantal douanekantoren aanwijzen waarlangs de ozonlaag afbrekende stoffen ingevoerd mogen worden.

Het wordt ingevolge het voorstel verboden om halon (een stof met een heel hoog ozonlaagafbrekend effect) te vernietigen, om daarmee te stimuleren dat er zo lang mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de bestaande voorraad, en dat bij terugwinning dit zo veel mogelijk hergebruikt en/ of geregenereerd wordt. Er komen verplichtingen op het gebied van sancties en de hoogte van boetes, om er daarmee voor te zorgen dat deze in de gehele EU doeltreffend en afschrikwekkend zijn. Dit was tot op heden namelijk onvoldoende het geval, en daarmee een belemmering voor de effectieve aanpak van illegale handel.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in de Impact Assessment (IA) drie verschillende beleidsopties afgewogen op het bereiken van de doelstellingen, alsmede op de impact ten aanzien van het milieu, de economie en de maatschappij. Deze zijn grofweg onder te verdelen naar een optie 1 goedkoop, optie 2 gemiddeld en optie 3 duur scenario. De Commissie komt tot het oordeel dat in optie 2 twee keer zoveel emissies kunnen worden voorkomen dan in optie 1, tegen bescheiden meerkosten. De milieuwinst van scenario 3 pakt iets hoger uit, maar tegen veel hogere kosten. De Commissie heeft daarop optie 2 als favoriet beleidsscenario bestempeld.

De Commissie concludeert dat de Verordening in principe geschikt is voor het bereiken van zijn doelstellingen en dat de basis structuur in tact zou moeten blijven. De ambitie kan (zoals blijkt uit beleidsoptie 2) echter verhoogd worden. De Commissie stelt voor om het terugwinnen van ODS uit enkele typen sandwich- en gelamineerde panelen die worden gebruikt als isolatie in bouwwerken van bouw- en sloopafval verplicht te stellen en de gassen die daarin opgesloten zitten te hergebruiken of te vernietigen met daartoe goedgekeurde technieken. Het ontwerp van de verordening dient verbeterd te worden ten aanzien van efficiëntie, qua monitoring en tot slot qua helderheid en coherentie met andere wetgeving.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De wetgeving ten aanzien van stoffen die de ozonlaag aantasten is in de EU sterk geharmoniseerd. Om te voldoen aan de verplichtingen vanuit het Montreal Protocol moet de EU (alle lidstaten gezamenlijk) de consumptie-doelstellingen behalen. Nederland heeft daarbij altijd deel uitgemaakt van een kopgroep van lidstaten die ambitieuze doelstellingen heeft nagestreefd en behaald. De EU heeft als internationale voorloper daarmee ook onder het Montreal Protocol weer aanscherpingen kunnen bereiken. De Nederlandse wetgeving bestaat uit het Besluit geïsoleerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen, de Regeling geïsoleerde broeikasgassen en ozonlaag afbrekende stoffen, de Beoordelingsrichtlijn 100 en 200 (BRL 100 en BLR 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 steunt de keuze van de Commissie voor beleidsoptie 2.

Het kabinet is positief over de door de Commissie voorgestelde aanscherping van regelgeving waarmee het verplicht wordt om bij bouwen sloopwerkzaamheden emissies van de in isolatieschuim (gebruikt in enkele typen sandwich- en gelamineerde panelen) opgesloten gassen zoveel als mogelijk te voorkomen. Zo kan een milieu-hygiënische verwerking van zowel de gassen als het materiaal waarin ze verwerkt zijn via vernietiging of hergebruik/ recycling, worden bewerkstelligd. Hergebruik of recycling van het resterende isolatiemateriaal (vrij van de gassen) heeft vanuit circulair economisch oogpunt de voorkeur. Het kabinet zet zich in om met de Commissie na te denken over nadere uitwerking. Het kabinet zal de Commissie vragen in welke mate de betreffende gassen tegen proportionele kosten uit de toegepaste schuimen zijn terug te winnen (de kosten verschillen namelijk per lidstaat). Dit vraagt in Nederland tevens om een oplossing op het niveau van de hele keten van sloop tot aan verwerking, waarvoor nu nog geen omvattend beleidsinstrumentarium beschikbaar is.

Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat een modernisering van het quotumsysteem en vergunningensysteem nodig is, omdat dit als middel in de huidige fase van uitzonderingen niet meer geschikt is. Controle achteraf van administratie bij bedrijven kan gebruikt worden voor toezicht op naleving.

Het kabinet is het ook eens met de conclusie van de Commissie dat de versoepelingen ten aanzien van het quotum- en vergunningen systeem gepast, logisch en verklaarbaar zijn, zonder dat daarmee het toezicht op de naleving in gevaar komt. Voorwaarde daarbij is wel dat de koppeling is gemaakt tussen het ODS-systeem van de Commissie met het EU *Single Window* CERTEX systeem en dat alle lidstaten meedoen, en dat administraties bij bedrijven achteraf risico-gebaseerd door toezichthoudende inspectie gecontroleerd worden.

Het kabinet vindt ook dat de afschaffing van de registratieplicht voor laboratoria gepast is, onder de voorwaarde dat zowel de leverancier (gas handelaar) als de koper (laboratoria) minstens 5 jaar administratie bewaren. Daardoor blijft de controle achteraf mogelijk op deze kleine fysieke transacties.

Ook de aanscherping ten aanzien van het verplicht hergebruiken en/ of regenereren van halon in plaats van vernietigen vindt het kabinet logisch en wenselijk, omdat de bestaande mondiale voorraad halon steeds schaarser wordt en mogelijk over enkele decennia uitgeput kan zijn. Zuinigheid in deze is dus zeker gepast volgens het kabinet.

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan³ 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

³ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet acht de impact op al deze vier aspecten positief maar beperkt in grootte. Dit gezien het aantal sectoren en bedrijven dat valt onder de huidige bepalingen (uitzonderingen) veel kleiner is vergeleken met de situatie toen er nog veel meer reguliere toepassingen van deze stoffen waren. Het voorstel is gericht op het behalen van Europese en mondiale milieu- en klimaatdoelstellingen en draagt daardoor bij aan de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties. De aanscherping van het verplicht hergebruik van halon leidt tot zuiniger gebruik van grondstoffen (natuurlijk kapitaal). Voor het derde aspect is van belang dat het voorstel inherent grensoverschrijdend is vanwege de aard van ozonlaagafbrekende stoffen. Voor wat betreft het vierde aspect is van belang dat het voorstel administratieve lasten verlicht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een brede groep lidstaten de verlaging van administratieve lasten door modernisering van het quotum- en vergunningsstelsel op zich kunnen steunen, evenals de effectievere controle door koppeling met *Single Window CERTEX*, en de verhoging van sancties. Wat betreft het verplicht terugwinnen van diverse typen isolatieschuim en de vernietiging van de gassen die daarin zitten kan er mogelijk meer weerstand worden verwacht vanwege de kosten en de gelddruk. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend (naar verwachting behandeling door Milieu comité).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als 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 uit artikel 191 VWEU 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. Het kabinet kan zich vinden in de keuze van deze rechtsgrondslag. Dit is tevens de grondslag van de huidige Verordening betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen. 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 om de Europese emissies van stoffen die de ozonlaag aantasten tegen te gaan en te voldoen aan internationale afspraken onder het Montreal Protocol ter bescherming van de ozonlaag.

De doelstelling kan vanwege de grensoverschrijdende aard van emissies en gevolgen van aantasting van de ozonlaag niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Bovendien dient de EU als geheel te voldoen aan de internationale regels van het Montreal Protocol. Deze regels zien ook op het tegengaan van emissies van stoffen die de ozonlaag aantasten. 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 dergelijk optreden voor het functioneren van de Europese interne markt, en voor het behoud van een gelijk speelveld kan de doelstelling van het optreden beter worden bereikt door een Europese aanpak. Een wijziging van EU-regelgeving kan bovendien alleen 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 heeft tot doel om de Europese emissies van stoffen die de ozonlaag aantasten te reduceren en te voldoen aan internationale afspraken onder het Montreal Protocol ter bescherming van de ozonlaag. Het voorgestelde instrument is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het een wijziging van de bestaande verordening betreft en deze op hetzelfde niveau moet geschieden.

De voorgestelde modernisering van het bestaande quotum- en vergunningensysteem past bij de huidige fase waarin alleen nog maar uitgezonderde toepassingen van ozonlaagafbrekende stoffen worden gereguleerd, waardoor dit optreden geschikt is om de doelstelling ervan te bereiken. Het voorstel om de emissies uit bepaalde typen isolatieschuim te voorkomen vermindert de emissies van deze stoffen, waardoor het ook geschikt is om de doelstelling van het optreden te bereiken.

Het verbod op het vernietigen van halon is voorts nodig om te stimuleren dat zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande voorraad en deze bij terugwinning wordt hergebruikt en geregenereerd. Dit kan ertoe bijdragen dat de noodzaak om ooit weer nieuwe productie van halon toe te staan zo lang mogelijk wordt uitgesteld waardoor het ook bijdraagt aan het behalen van de doelstelling van het optreden.

Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk. Het gaat immers voornamelijk om gerichte versoepelingen ten opzichte van de huidige verordening die de Commissie voorstelt om de administratieve lasten voor bedrijven te verlagen. De verplichtingen op het gebied van sancties en de hoogte van boetes die daarnaast worden voorgesteld, zijn noodzakelijk voor een effectieve aanpak van illegale handel. De huidige verordening is namelijk onvoldoende effectief op dat punt, waardoor lidstaten onvoldoende afschrikwekkende sancties hadden ingesteld tegen illegale handel. Om die reden gaat het optreden hiermee ook niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling ervan te bereiken.

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

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt dat er geen noemenswaardige implicaties zijn voor de EU-begroting (over het algemeen constante kosten). Het kabinet verwacht dat er wel enige administratieve lastenverlichting is en minder personeelsinzet benodigd is bij de Commissie door de voorgestelde versoepelingen. Het kabinet zal dit bij de Commissie navragen, mede met het oog op de extra inzet die de Commissie claimt onder de Verordening gefluoreerde broeikasgassen.

Ingeval deze implicaties voor de EU-begroting er toch zijn is het kabinet van mening dat de 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.

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

De financiële consequenties voor de rijksoverheid blijven laag. Deze zijn vooral gerelateerd aan bescheiden jaarlijkse rapportages (over illegale handel en gebruik van halon), grenscontroles en inspecties.

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. Aan de andere kant wordt risico-gebaseerd toezicht verplicht. Naar verwachting zal dit onderling grotendeels in verhouding zijn. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Er zal kostenbesparing (op Europees niveau) zijn vanwege diverse versoepelingen: vervanging van vergunning per lading door handelaar vergunning (besparing bedrijfsleven € 49k – 119k p/j), afschaffing registratie vereisten LabODS systeem (besparing bedrijfsleven € 50k p/j), afschaffing jaarlijkse ODS quota (besparing bedrijfsleven € 11k p/j) en uitstel halon cutoff datum voor nieuwe toestellen (besparing bedrijfsleven tot € 36k in totaal). Het terugwinnen en vernietigen of hergebruiken/recyclen van ozonlaag aantastende gassen uit isolatieschuim uit de betreffende panelen/platen in bouw en sloopafval zal tot hogere kosten leiden. De Commissie schrijft hierover in zijn voorstel dat deze kosten proportioneel moeten zijn.

Hiertegenover staat een toename van de regeldrukkosten in verband met rapportageverplichtingen van 48k per jaar. Aan de andere kant zijn er weer verdien mogelijkheden voor verwerkers van schuim.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel kan een (bescheiden) stimulans betekenen voor de sectoren die actief zijn in het terugwinnen, regenereren en vernietigen van ozonlaagafbrekende stoffen.

Wat betreft de geopolitieke gevolgen vindt het kabinet dat het voorstel een positieve impuls kan geven aan het behalen van de doelen op het gebied van schone, duurzame, klimaatneutrale 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 bestaande plicht tot invoering van effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties is in de praktijk onvoldoende gebleken. De Commissie stelt daarom – in lijn met Richtlijn 2008/99 – verplicht dat

lidstaten administratieve sancties invoeren, gebaseerd op diverse criteria. Ook wordt er een minimum niveau van sancties verplicht van 5 of 8 (bij herhaling) keer de marktwaarde van ozonlaag afbrekende stoffen bij overtreding van zaken als (illegale) productie en handel.

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.

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

Art. 22 lid 3 breidt de bestaande bevoegdheid van de Commissie uit om per gedelegeerde handeling niet alleen het ozonlaag afbrekende effect van gereguleerde stoffen te vermelden in de bijlagen, maar ook het broeikas-effect (GWP), en dergelijke GWP waarden te veranderen als gevolg van nieuwe waarden vastgesteld door het Intergouvernementele Panel voor Klimaatverandering (IPCC). Het kabinet is van mening dat de toekenning van deze bevoegdheid 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. Het kabinet acht het daarnaast ook wenselijk om deze bevoegdheid toe te kennen, omdat de Commissie hiermee de benodigde flexibiliteit krijgt tot aanpassing van GWP waarden aan wetenschappelijke vastgestelde waarden door IPCC. Het kabinet onderschrijft ook de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering) omdat het gaat om het wijzigen van de bijlagen.

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.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding

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

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie voorziet uiterlijk 2032 in een evaluatie. Het kabinet kan daar mee instemmen. Het kabinet vindt dit een wenselijke periode.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verplichting om isolatieschuim uit bouwafval beter terug te winnen en de gassen die daarin opgesloten zitten te laten vernietigen, vraagt waarschijnlijk om nadere nationale regelgeving. Dit vraagt tevens om een oplossing op het niveau van de hele keten van sloop tot aan verwerking, waarvoor in Nederland nog geen omvattend beleidsinstrumentarium beschikbaar is.

Toezicht op illegale handel in ODS wordt behalve effectiever ook efficiënter (minder capaciteit), omdat door de koppeling met het *Single Window* systeem er realtime inzicht komt in vergunningen. Daarmee zullen die twee zaken qua impact elkaar naar verwachting grotendeels opheffen.

b) Handhaafbaarheid

Voor de uitvoering van het verplicht terugwinnen van ozonlaagafbrekende gassen uit de betreffende panelen/platen in bouw- en sloopafval is nu niet duidelijk wat de handhaafbaarheid is. Dat is afhankelijk van de specifieke uitwerking van de (nationale) regelgeving.

Het voorstel bevat 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* (CERTX) 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

Geen bijzondere implicaties voor ontwikkelingslanden.