

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen behoeft enkele wijzigingen. Dit betreft een uitbreiding van de verbodsbepalingen. Het besluit bevatte namelijk geen verbodsbepalingen ten aanzien van enkele voorschriften van de Verordening (EU) nr. 517/2014 van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen, hierna aangeduid als F-gassenverordening, en evenmin ten aanzien van de Uitvoeringsverordeningen (EU) 1191/2014 van 30 oktober 2014 en (EU) 2016/879 van 2 juni 2016. Daarmee waren deze voorschriften niet handhaafbaar. Met het opnemen van deze voorschriften in het besluit kan het niet naleven van de verplichtingen die volgen uit deze voorschriften worden gesanctioneerd.

Daarnaast zijn de verwijzingen naar enkele verordeningen achterhaald, omdat deze door nieuwe uitvoeringsverordeningen zijn vervangen. Tevens is de aanduiding van de minister aangepast naar de huidige situatie waarin de minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor dit besluit.

2. Relevante bepalingen uit de F-gassenverordening en de uitvoeringsverordeningen

2.1 Artikel 17 F-gassenverordening

Artikel 17 van de F-gassenverordening betreft de verplichting tot registratie in het elektronische quotaregister dat in beheer is bij de Europese Commissie. In het artikel wordt onder andere bepaald welke bedrijven deze plicht hebben. Alleen met een registratie is het toegestaan voor bedrijven om fluorkoolwaterstoffen, hierna aangeduid als HFK's, op de markt te brengen. Deze HFK's betreffen verreweg de grootste hoeveelheid gefluoreerde broeikasgassen, hierna aangeduid als F-gassen, op de Europese markt. In het register wordt de hoeveelheid vastgelegd die elk bedrijf op de markt mag brengen (het quotum). Het totaal aan quota in de Europese Unie daalt elke drie jaar. Dit is het belangrijkste instrument om te sturen op het verminderen van F-gassen in de Europese Unie. Zonder registratie is niet duidelijk welke bedrijven quota bezitten of behoefte hebben aan quota. In het artikel wordt bepaald voor welke handelingen registratie verplicht is. Het betreft niet alleen het op de markt brengen van HFK's, maar ook bijvoorbeeld het vernietigen of leveren daarvan, ondanks het feit dat voor deze handelingen geen quotum nodig is. Deze registratie vergroot, in combinatie met de rapportageplicht in artikel 19, het inzicht in de aanwezigheid en de toepassingen van HFK's in de Europese Unie. Voor andere F-gassen is geen quotumsysteem ingesteld en is registratie in dit register daarom niet verplicht.

2.2 Artikel 19 F-gassenverordening

Artikel 19 van de F-gassenverordening legt diverse rapportageverplichtingen op aan ondernemingen. Elk jaar moeten deze ondernemingen voor 31 maart aan de Commissie verslag uitbrengen over het voorgaande kalenderjaar. Aan de hand van het register uit artikel 17 van de verordening kan achteraf worden gecontroleerd of een bedrijf niet meer HFK's op de markt heeft gebracht dan het toegekende of via handel verkregen quotum. Daarnaast geven de rapportages de autoriteiten inzicht in welke bedrijven in welke mate F-gassen op de markt hebben gebracht of er andere handelingen mee hebben verricht waarvoor geen quotum nodig is. Om de zekerheid te vergroten dat de rapportages een getrouw beeld geven van de werkelijkheid, verplicht dit artikel bovendien dat deze rapportages moeten worden geverifieerd door een onafhankelijke auditor. Het verificatiedocument moet in bepaalde gevallen worden ingediend bij de Europese Commissie, in andere gevallen op verzoek ter beschikking worden gesteld van de bevoegde instanties. De rapportages en verificatiedocumenten zijn de basis voor de controle op de naleving van de quota en op andere bepalingen uit de verordening en de uitvoeringsverordeningen.

2.3 Uitvoeringsverordening (EU) 1191/2014

Deze uitvoeringsverordening verplicht de ondernemingen die moeten rapporteren op grond van artikel 19 van de F-gassenverordening, deze verslagen langs elektronische weg in te dienen in het rapportagesysteem van de Europese Commissie. Als gevolg van deze verplichting hoeven de bevoegde instanties maar op één plek te controleren of de rapportage is ingediend. Deze uitvoeringsverordening is de opvolger van verordening 1493/2007/EC waarvoor geen verbodsbepaling in het besluit was opgenomen.

2.4 Uitvoeringsverordening (EU) 2016/879

Deze uitvoeringsverordening is nieuw opgesteld na de totstandkoming van het besluit, ter nadere invulling van de bepalingen in artikel 14 van de F-gassenverordening over voorgevulde apparatuur waarvoor in de eerdere F-gassenverordening 842/2006/EG nog geen bepalingen waren opgenomen. De uitvoeringsverordening bevat een verplicht te gebruiken model voor de conformiteitsverklaring die opgesteld moet worden bij het op de markt brengen van met HFK's voorgevulde apparatuur. Het bevat ook lijsten van door fabrikanten respectievelijk invoerders te bewaren documentatie. Bij invoer moet bovendien een kopie van de conformiteitsverklaring beschikbaar zijn voor de douane. De uitvoeringsverordening bevat ook een overzicht van punten waarop de onafhankelijke auditor de documenten en conformiteitsverklaring van een invoerder moet controleren en punten waaraan zijn resulterende controledocument moet voldoen. Bovendien is de invoerder verplicht om bij de indiening van het verificatiedocument in het rapportagesysteem van de Europese Commissie het oordeel van de auditor over de mate van correctheid van de documenten en de conformiteitsverklaringen te vermelden.

2.5 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2066

De F-gassenverordening bevat de verplichting voor natuurlijke personen om een certificaat te bezitten voor situaties waarin zij omgaan met F-gassen in verband met elektrische schakelinrichtingen. Deze uitvoeringsverordening bevat nadere eisen aangaande de situaties waarin een certificaat verplicht is, alsmede nadere eisen aan de certificering.

2.6 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2067

De F-gassenverordening bevat de verplichting voor natuurlijke personen en bedrijven om een certificaat te bezitten voor situaties waarin zij omgaan met F-gassen in verband met koeleenheden op koelwagens en koelaanhangwagens, stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur. Deze uitvoeringsverordening bevat nadere eisen aangaande de situaties waarin een certificaat verplicht is, alsmede nadere eisen aan de certificering.

2.7 Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2068

Teneinde de verpakkingen van F-gassen en producten waarin F-gassen zijn opgenomen, te kunnen identificeren, kent de F-gassenverordening etiketteringsvereisten. Deze uitvoeringsverordening bevat nadere eisen aan de wijze waarop deze etikettering wordt uitgevoerd.

3. Inhoud van het besluit

3.1 Algemeen

Om de F-gassenverordening effectief te kunnen toepassen in de Nederlandse rechtsorde, zijn diverse handelingen in strijd met deze verordening en onderliggende uitvoeringsverordeningen gesanctioneerd in het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen. Dit gold nog niet voor de verplichtingen ten aanzien van het registreren en rapporteren van bedrijven. In de praktijk worden knelpunten ondervonden bij de handhaving van deze verplichtingen. Daarom zijn met deze wijziging de bovengenoemde artikelen uit de F-gassenverordening en twee uitvoeringsverordeningen opgenomen in de verbodsbepalingen van artikel 4 en 5 van het besluit.

Daarnaast zijn in het besluit verwijzingen naar uitvoeringsverordeningen van de Europese Commissie vervangen door verwijzingen naar de nieuwe versies van die uitvoeringsverordeningen.

3.2 Uitbreiding verbodsbepalingen

3.2.1 Registreren en rapporteren

Zonder opname in de verbodsbepalingen kunnen de toezichthouders van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) ondernemingen slechts wijzen op hun verplichting om te rapporteren en zich te registreren. Zij kunnen nakoming van de verplichtingen niet afdwingen bij de ondernemingen. Bij het opstellen van het besluit is dit niet strafbaar gesteld. Er werd verondersteld dat het in het voordeel is van ondernemingen om zich te registreren, omdat dit de enige manier is om quotum te verkrijgen en daarmee legaal HFK's op de markt te kunnen brengen of quotum te kunnen overdragen aan andere ondernemingen. Rapporteren is vervolgens nodig om ook in latere jaren quotum te ontvangen. Overschrijding van het quotum door individuele bedrijven wordt door de Europese Commissie gesanctioneerd met een korting voor de volgende toewijzingsperiode van drie jaar. Sinds de totstandkoming van het besluit is de omvang van het beschikbare quotum in de Europese Unie volgens het reductieschema uit de F-gassenverordening sterk gedaald. Bovendien is in mondiaal verband het Montreal Protocol aangevuld met het Kigali-amendement, waarmee ook mondiaal afspraken zijn gemaakt over het terugdringen van HFK's. Beide ontwikkelingen zetten druk op de markt voor HFK's en vergroten de aantrekkelijkheid van illegale handel. Signalen uit de praktijk en van de Europese Commissie geven aan dat er inderdaad meer illegale handel lijkt voor te komen. Daarom is het wenselijk het niet-nakomen van de registratie- en rapportageverplichting strafbaar te stellen.

Ook ondermijnt het niet of (veel) te laat rapporteren de effectieve werking van het quotumsysteem, omdat de controle op naleving (die al achteraf moet plaatsvinden) nog verder in de tijd verschuift. Bovendien is uit een recente interne analyse van de ILT naar voren gekomen dat de kwaliteit van de rapportages wisselend is en deze kwaliteit niet wordt bijgestuurd in de fase van auditing omdat ook de kwaliteit van de auditing sterk wisselend is. Op grond van de verordeningen kan niet op de inhoudelijke kwaliteit van de auditing worden gehandhaafd, wat het des te relevanter maakt wel op de kwaliteit van de rapportages te handhaven. Middels communicatie en overleg met de branche wordt wel getracht ook de kwaliteit van de auditing te verbeteren.

Opname van de betreffende voorschriften in het besluit levert een verbetering van de handhaafbaarheid op. Het geeft toezichthouders de mogelijkheid om met een bestuursrechtelijke herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te treden tegen ondernemers. Ook kunnen overtredingen worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie voor strafrechtelijke vervolging. Het betreft ondernemers die zich niet registreren, die niet of niet tijdig of niet correct rapporteren, niet of niet tijdig het controledocument van de onafhankelijke auditor verstrekken en die over geen dan wel onvoldoende (quotum)rechten beschikken ter verantwoording van hun import van hetzij houders met gassen (bulk) dan wel apparatuur (gevuld).

3.2.2 Etikettering

De verordening ten aanzien van etikettering (EG) 1494/2007 is na de totstandkoming van het besluit vervangen door de nieuwe uitvoeringsverordening (EU) 2015/2068. Diverse bepalingen waar in het besluit reeds naar werd verwezen, zijn aangepast. Enkele bepalingen zijn vervallen. Enkele bepalingen zijn toegevoegd, te weten artikel 2, zesde lid, inzake de samenhang met de etiketteringsvereisten van de algemene EU-etiketteringsverordening (EU) 1272/2008, en het zevende lid met verplicht te vermelden teksten voor bepaalde samenstellingen of doeleinden. Beide bepalingen worden met deze wijziging van het besluit sanctioneerbaar. De bepaling over de mogelijke locaties van etiketten uit de oude verordening was vanwege de geringe materiële omvang in het besluit niet opgenomen. Artikel 2, negende lid, van de nieuwe uitvoeringsverordening bevat verplichte locaties van de etiketten. Deze aanscherping gaf aanleiding om de verplichting op te nemen in de verbodsbepalingen van het besluit.

3.3 Actualisering verbodsbepalingen

De verordeningen ten aanzien van certificering zijn na de totstandkoming van het besluit vervangen door nieuwe uitvoeringsverordeningen. Inhoudelijk zijn de vereisten nauwelijks gewijzigd. Met deze wijziging wordt naar de actuele versie van de verordeningen verwezen. Daarmee blijft het werken met F-gassen zonder certificaat in de situaties zoals beschreven in de verordeningen strafbaar. In Nederland is de certificering uitgewerkt in de artikelen 6 en 10 tot en met 17 van het besluit, in de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen en in de daarin aangewezen Beoordelingsrichtlijnen 100 en 200. Het proces van certificering hoeft als gevolg van de gewijzigde verordeningen niet te worden aangepast. De gewijzigde inhoudelijke vereisten zijn reeds meegenomen in de beoordelingsrichtlijnen, zodat deze evenmin hoeven te worden gewijzigd.

3.4 Verantwoordelijke minister

De verantwoordelijkheid voor dit besluit is met de vorige kabinetsformatie overgegaan op de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De aanduiding van de minister in de begripsbepalingen in artikel 1 van het besluit is daarom naar de huidige situatie aangepast.

4. Uitvoering en handhaving

Deze wijziging van het besluit leidt niet tot wijzigingen in de uitvoering, aangezien er geen sprake is van aanvullende verplichtingen voor bedrijven of burgers. De F-gassenverordening en uitvoeringsverordeningen hebben een rechtstreekse werking.

De wijziging leidt wel tot betere mogelijkheden om te handhaven. Zonder de wijziging heeft de ILT slechts de mogelijkheid om bedrijven op de genoemde verplichtingen te wijzen en hen te verzoeken alsnog te voldoen. De feitelijke werkwijze van de handhavende instanties wijzigt niet, maar het beleidseffect van de handhaving wordt groter, omdat het niet (correct) rapporteren en registreren, alsmede het niet correct etiketteren, kan worden gesanctioneerd.

Ten aanzien van de verplichtingen van de F-gassenverordening en de uitvoeringsverordeningen die via deze wijziging in de verbodsbepalingen van het besluit worden opgenomen, krijgt de ILT meer mogelijkheden tot bestuursrechtelijke handhaving, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De grondslag hiervoor is artikel 18.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Deze is van toepassing, omdat het besluit en de wijziging onder andere op artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wm zijn gebaseerd.

Ernstige gevallen kunnen worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie voor strafrechtelijke vervolging. Dit leidt tot een geringe verhoging van de benodigde capaciteit per geval. De grondslag voor strafrechtelijke vervolging is artikel 1a, eerste lid, van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed). Dat artikel bepaalt dat overtreding van voorschriften die zijn gesteld op grond van onder andere de artikelen 8.40, eerste lid, en 9.2.2.1, eerste lid, van de Wm, economische delicten zijn. In artikel 6, eerste lid, van de Wed wordt de maximale strafmaat gegeven. Op basis daarvan is voor een brede categorie van milieugerelateerde delicten een straf mogelijk van ten hoogste zes jaren hechtenis, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie. Deze geldboete komt momenteel neer op €87.000. Gelet op het economisch voordeel dat ondernemingen die handelen in gefluoreerde broeikasgassen mogelijk kunnen hebben van het begaan van een overtreding, en gezien de milieuschade die daardoor kan worden veroorzaakt, is een dergelijke financiële sanctie proportioneel. Het economische voordeel van een overtreding betreft niet alleen het vermijden van administratie- en auditkosten, maar vooral de winst op het illegaal op de markt brengen van F-gassen. Die kan significant zijn, aangezien de prijzen voor legaal gas stijgen als gevolg van het teruglopen van het handelsquotum in Europa. Er is ook een markt voor illegaal gas om hoge vervangingsinvesteringen te kunnen uitstellen van installaties die gebruik maken van een gas dat voor die toepassing vanaf een bepaalde datum is verboden op grond van bijlage III van de F-gassenverordening. Dergelijke handel wordt pas afgeschrikt als de hoogte van de straf vergelijkbaar is met een significant deel van de omzet. Wat betreft de milieukosten betekent het niet registreren of rapporteren van op de markt gebrachte F-gassen dat

deze illegaal worden verkocht en vaak minder deskundig worden gebruikt, waarbij de kans op emissies beduidend groter is dan met de door de verordening voorgeschreven werkwijze. De milieukosten kunnen ook significant zijn: een emissie ter grootte van één pallet houders met gas kan bijvoorbeeld leiden tot €91.200 milieukosten (64 houders à 10 kg gas met een global warming potential van 2500 CO₂eq maal €0,057/kg CO₂eq (Handboek milieuprijzen, CE Delft 2017)).

De verplichtingen ten aanzien van registreren en rapporteren hebben in Nederland betrekking op een paar honderd bedrijven, waaronder veel kleine handelaren. Vanwege de complexiteit van de materie en van de verplichtingen, met uitzonderingen en dergelijke, is er een geringe mate van spontane naleving. Er zijn signalen dat de naleving ook gering is vanwege de beperkte pakkans en afwezigheid van nationale sanctionering. Voorzichtige Europese cijfers spreken van een aandeel illegale handel van 30%, waarbij dus geen sprake is van registratie noch rapportage. Onbekend is hoeveel bedrijven wel gedeeltelijk voldoen aan de registratie- en rapportageverplichtingen maar niet volledig. De ervaring van de inspectie is dat er jaarlijks bij enkele tientallen bedrijven wel iets schort aan de naleving van de administratieve verplichtingen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft geen opmerkingen op de wijzigingen en beoordeelt de wijzigingen als uitvoerbaar, handhaafbaar en fraudebestendig. Het Openbaar Ministerie heeft geen opmerkingen op de wijzigingen en verwacht geen gevolgen voor de handhavingspraktijk.

5. Gevolgen van het besluit

Door het strafbaar stellen van het niet voldoen aan de administratieve verplichtingen, is de verwachting dat beter wordt voldaan aan de inhoudelijke verplichtingen ten aanzien van handelingen met F-gassen. Immers, als er meer druk komt op het correct rapporteren, zal dat voor bedrijven ook aanleiding zijn om te kijken of de inhoud van hetgeen ze rapporteren in overeenstemming is met de verplichtingen. Ook ontstaat een beter inzicht bij de overheid in de markt en kan daarmee effectiever gehandhaafd worden op de inhoudelijke verplichtingen. Dit leidt naar verwachting tot minder lekkages en dus minder emissies die bijdragen aan het broeikasgaseffect en andere schadelijke gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. Uit deze wijziging vloeien geen andere gevolgen voor bedrijven en overheid voort. Ook is er geen sprake van verzwaring van de administratieve regeldruk, omdat de verplichtingen op grond van de Europese verordeningen reeds rechtstreeks gelden.

6. Inwerkingtreding

Deze wijziging treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. De Europese verordeningen zijn reeds geldig en leggen rechtstreeks verplichtingen op voor de betrokken partijen. De verplichtingen die in de wijziging van het besluit zijn opgenomen, zijn derhalve al kenbaar voor derden. Voor een goede uitvoering van deze Europese regelgeving treedt de wijziging zo snel mogelijk in werking. Om die reden wordt afgeweken van de vaste verandermomenten.

7. Inspraak

Het ontwerp van een wijziging van het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen moet op grond van artikel 21.6, vierde lid, van de Wet Milieubeheer worden overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal en in de Staatscourant bekendgemaakt. Het ontwerp van onderhavige wijziging is op [PM] aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd en in de Staatscourant bekendgemaakt. [PM Bespreking uitkomst voorhangprocedure]

8. Transponeringstabel

Bepaling van EU-verordening	Bepaling Besluit geïmplementeerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen
Artikel 17, eerste lid van de F-gassenverordening	Artikel 4, twintigste lid
Artikel 19, eerste tot en met zesde lid van de F-gassenverordening	Artikel 4, eenentwintigste lid
Artikel 2 van uitvoeringsverordening (EU) 2015/2068	Artikel 5, eerste lid
Artikel 3, eerste lid, en artikel 5 van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2067	Artikel 5, vierde lid
Artikel 2, eerste lid, van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2066	Artikel 5, zesde lid
Artikel 1 van uitvoeringsverordening (EU) 1191/2014	Artikel 5, negende lid
Artikel 1 tot en met 4 van uitvoeringsverordening (EU) 2016/879	Artikel 5, tiende lid

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1, onderdeel c, van het besluit bevat de begripsbepaling voor de aanduiding van de verantwoordelijke minister. Inmiddels is de verantwoordelijkheid voor dit besluit over gegaan op de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Daarop wordt de begripsbepaling aangepast.

Onderdeel B

Artikel 17, eerste lid, en 19, eerste tot en met zesde lid, van de F-gassenverordening worden opgenomen in de verbodsbepalingen van artikel 4 van het besluit. Een overtreding van artikel 4 is een economisch delict volgens artikel 1a, onder 1, van de Wet op de economische delicten.

Onderdeel C

In de verbodsbepalingen van artikel 5 van het besluit worden de volgende artikelen uit uitvoeringsverordeningen opgenomen. In het eerste lid wordt artikel 2 van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2068 opgenomen, gedeeltelijk ter vervanging van de corresponderende artikelen uit de voorgaande verordening (EG) 1494/2007. In het vierde lid worden de artikelen 3, eerste lid, en 5 van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2067 worden opgenomen ter vervanging van de corresponderende artikelen uit de voorgaande verordening (EG) 303/2008. Artikel 2, eerste lid, van de uitvoeringsverordening (EU) 2015/2066 opgenomen ter vervanging van het corresponderende artikel uit de voorgaande verordening (EG) 305/2008. Daarnaast wordt in het nieuw toegevoegde negende lid artikel 1 van de uitvoeringsverordening (EU) 1191/2014 opgenomen en in het nieuw toegevoegde tiende lid de artikelen 1 tot en met 4

van uitvoeringsverordening (EU) 2016/879. Een overtreding van artikel 5 is een economisch delict volgens artikel 1a, onder 1, van de Wet op de economische delicten.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,