



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.8.2008
KOM(2008) 505 endelig/2

2008/0165 (COD)

Corrigendum : annule et remplace la version précédente dans toutes les versions linguistiques, sauf FR, DE et EN (correction des références croisées)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Sidste skridt i afviklingen af de ozonlagsnedbrydende stoffer
Bedre regulering efter 20 års succes

PART 1

{ SEK(2008) 2366 endelig }

{ SEK(2008) 2367 endelig }

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Sidste skridt i afviklingen af de ozonlagsnedbrydende stoffer
Bedre regulering efter 20 års succes

1. INDLEDNING

Ozonlaget i stratosfæren skærmer livet på Jorden mod skadelig ultraviolet stråling fra solen. I begyndelsen af 1980'erne iagttog forskere et kraftigt fald i ozonkoncentrationen i stratosfæren over Antarktis, populært kaldet "ozonhullet". På sit højdepunkt - hvert forår sidst i 1990'erne - var ozonhullet værst omkring polerne, men der var også betydeligt lavere koncentrationer andre steder. Forhøjet uv-stråling er sundhedsskadelig for mennesker, hvor den f.eks. øger forekomsten af hudkræft og grå stær, og for økosystemerne.

Allerede i 1987 enedes staterne om Montrealprotokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget, og dermed begyndte afviklingen af ozonlagsnedbrydende stoffer i alle de undertegnende stater efter en bestemt tidsplan. I 2007 fejrede parterne (herunder Det Europæiske Fællesskab) 20-årsdagen for Montrealprotokollen og hyldede den som en af de mest vellykkede af alle internationale miljøaftaler. På det tidspunkt havde alle 191 parter opnået en reduktion i forbruget af ozonlagsnedbrydende stoffer på 95 % i forhold til udgangspunktet¹. Størst var reduktionen i de industrialiserede lande (99,2 %), noget lavere var den i udviklingslandene (80 %)².

I sin seneste rapport, udsendt i 2007, bekræftede det videnskabelige panel, der er nedsat under Montrealprotokollen, at ozonlaget gradvis er ved at komme sig takket være de kontrolforanstaltninger, som protokollen indførte - omend bedringen er 10-15 år bagud for panelets fremskrivninger i den tidligere rapport fra 2002. De gennemsnitlige ozonniveauer og ozonkoncentrationen i Arktis forventes nu at være genetableret i 2050, mens det antarktiske ozonhul ikke lukkes før en gang mellem 2060 og 2075.

Ifølge UNEP betyder de kontrolforanstaltninger, der er indført i henhold til Montrealprotokollen, at millioner af tilfælde af hudkræft med dødelig udgang og snesevis af millioner af ikke-dødelige tilfælde af hudkræft og grå stær er blevet forebygget på verdensplan. Disse kontrolforanstaltninger bidrager desuden til at forebygge drivhusgasemissioner svarende til mere end 100 mia. ton CO₂ mellem

¹ I Montrealprotokollens artikel 1 defineres "forbrug" som produktion plus import minus eksport af kontrollerede stoffer.

² Takket være den multilaterale fond, som til dato har kanaliseret omkring 2,4 mia. USD ind i projekter for teknologioverførsel og lignende kapacitetsopbygning, er der også gennemført vellykkede nedskæringer i udviklingslandene. Tidsplanerne for udviklingslande er typisk et par år bagud i forhold til de industrialiserede landes planer.

1990 og 2010. I 2010 vil emissionerne af ozonlagsnedbrydende stoffer stå for mindre end 5 % af de forventede globale CO₂-emissioner mod næsten 50 % i 1990³.

I rapporten fra 2007 advarede det videnskabelige panel parterne om, at trods succesen var fortsat vagtsomhed nødvendig, hvis den nye prognose for genetableringen af ozonlaget skulle holde, og fordi der stadig var mange usikkerhedsmomenter, herunder ikke mindst om, hvordan klimaændringerne ville indvirke på situationen. De vigtigste tilbageværende udfordringer er følgende:

- Frigivelse af "opsparede" beholdninger af ozonlagsnedbrydende stoffer og drivhusgasser til atmosfæren - Da protokollen har været rettet mod forbud mod produktion af ozonlagsnedbrydende stoffer, er betydelige mængder stadig oplagret eller "opsparet" i produkter og udstyr (f.eks. i isoleringsskum, kølemidler og luftkonditioneringssystemer). Det anslås, at disse opsparede beholdninger i 2015 vil beløbe sig til 2 mio. ODP-tons (ODP: ozonlagsnedbrydende potentiale) eller 13,4 mia. tons CO₂-ækvivalenter i hele verden. Deraf behovet for en yderligere indsats.
- Undtagne anvendelsesformål for ozonlagsnedbrydende stoffer - Protokollen åbner for en vis fleksibilitet, hvad angår de kontrollerede ozonlagsnedbrydende stoffer, f.eks. hvor der ingen teknisk eller økonomisk levedygtige alternativer findes endnu, eller hvor der er tale om bestemte anvendelser, som f.eks. brugen af methylbromid til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse eller som råvare. Det videnskabelige panel har advaret parterne om, at disse undtagne anvendelsesformål må reduceres betydeligt fra deres nuværende niveau på omkring 20 000 ODP-tons per år, hvis det skal undgås, at genopbygningen af ozonlaget forsinkes endnu nogle år i forhold til tidsplanen.
- Nye ozonlagsnedbrydende stoffer - Nye videnskabelige oplysninger har vist, at visse kemiske stoffer, som ikke i øjeblikket kontrolleres af protokollen, har et væsentligt større ozonlagsnedbrydende potentiale end tidligere antaget, og at salget af disse stoffer er i stærk stigning.

Det videnskabelige panel har også udtrykt alvorlig bekymring over den stadig hurtigere vækst i produktionen af hydrochlorfluorcarboner (HCFC'er) forud for den endelige afvikling i 2040 i udviklingslandene. Parterne handlede dog hurtigt ved straks i 2007 at enes om at justere protokollen om fremrykkede tidsplaner for afviklingen af HCFC'er for at opnå reduktioner på op til 1 mio. ODP-tons og 18 mia. tons CO₂-ækvivalenter på globalt plan⁴.

Disse globale udfordringer (som ganske vist ikke fuldt ud gælder EU) sætter scenen for dette forslag fra Kommissionen og den analyse, der ligger bag det.

³ Dette store bidrag på klimaændringsområdet skyldes de ozonlagsnedbrydende stoffers meget kraftige potentielle drivhuseffekt (nogle af dem virker 14 000 gange stærkere end CO₂).

⁴ Jf. beslutning XIX/6 truffet på det 19. møde mellem parterne i protokollen (2007, Montreal) om at fremskynde afviklingen af HCFC'er. Bemærk, at de potentielle reduktioner af drivhusgasser er afhængige af indeslutning af emissioner fra nuværende alternativer (f.eks. til kølemidler) med en relativt stærk drivhuseffekt (HFC'er) og/eller indførelse af alternativer med svag drivhuseffekt. Disse klimaændringshensyn indgår i de afgørelser, parterne har truffet i denne sag.

2. DEN NUVÆRENDE SITUATION I EU

Forordning (EF) nr. 2037/2000 om stoffer, der nedbryder ozonlaget ("forordningen") er De Europæiske Fællesskabers hovedinstrument til gennemførelse af Montrealprotokollen⁵. De politiske rammebestemmelser på internationalt plan og i EU svarer nøje til hinanden og virker indbyrdes forstærkende, og de har givet imponerende resultater i form af en næsten fuldstændig afvikling af forbrug og produktion af de kontrollerede ozonlagnedbrydende stoffer.

Til dato har EF afviklet mere end 99 % af det forbrug, der var udgangspunktet. I 2010 vil EF have afviklet hele forbruget af kontrollerede ozonlagnedbrydende stoffer bortset fra nogle få hundrede ODP-tonns om året, hvad der skal ses i forhold til et udgangspunkt på 400 000 tons. EF's produktion af ozonlagnedbrydende stoffer til kontrollerede anvendelsesformål i henhold til protokollen og forordningen skal ophøre med udgangen af 2025; den er i øjeblikket faldende og vil nå ned på 4 000 ODP-tonns om året i 2010, hvad der skal ses i forhold til et udgangspunkt på 700 000 tons. Den fremskyndede afvikling af HCFC'er, som parterne vedtog i 2007, betyder, at forordningen må justeres, således at produktionen skal være afviklet allerede i 2020, og ikke i 2025, som forordningen nu foreskriver. Den forestående afvikling af brugen af nyfremstillede HCFC'er gør det nødvendigt at stramme reglerne for at mindske risikoen for ulovlig handel med og brug af ozonlagnedbrydende stoffer.

Opsparede beholdninger af ozonlagnedbrydende stoffer i EU kan tilføre op til 700 000 ODP-tonns i 2010 svarende til 5 mia. tons CO₂, selvom de foreliggende skøn er behæftet med stor usikkerhed. I perioden 2005-15 vil de årlige emissioner kunne nå op på 24 000 ODP-tonns svarende til 170 mio. tons CO₂-ækvivalenter. Forordningens forbud mod anvendelse og krav om genanvendelse og destruktion samt ikke mindst tilsvarende bestemmelser i EU's rammedirektiv om affald og direktivet om affald af elektrisk og elektronisk udstyr skulle kunne betyde, at de fleste af disse emissioner opfanges, omend det må erkendes, at EU's nuværende genanvendelses- og genvindingsprocenter er meget lave.

De samlede emissioner af nye ozonlagnedbrydende stoffer i EU skønnes for tiden at ligge under 300 ODP-tonns om året, men de er i stabil vækst. Bortset fra få tilfælde er anvendelsen af ozonlagnedbrydende stoffer i EU til kritiske og væsentlige formål ophørt, mens undtagne anvendelser af methylbromid til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse forventes at ligge stabilt på under 300 ODP-tonns om året.

For alle, der er involveret i gennemførelsen af forordningen, er de administrative udgifter faldet betydeligt i takt med behovet for undtagelsesbeslutninger, fordi der hele tiden udvikles og markedsføres teknisk og økonomisk levedygtige alternativer. En interessentundersøgelse, der blev foretaget for at skaffe materiale til dette forslag, bekræftede, at der i almindelighed var tilfredshed med de bestående rammebestemmelers effektivitet, selvom der var enighed om, at de var komplekse.

⁵ Forordningen indeholder også ændringer af tidligere forordninger, der har været i kraft i næsten to årtier.

3. PÅ VEJ MOD BEDRE REGULERING

De europæiske institutioner har forpligtet sig til bedre regulering, og det er sammen med EU's 20-årige erfaringer med at beskytte ozonlaget en god anledning til at revidere forordningen om stoffer, der nedbryder ozonlaget⁶.

Hovedformålet med revisionen er: 1) at forenkle og omarbejde forordning (EF) nr. 2037/2000 og samtidig at mindske, hvad der måtte være af unødvendige administrative byrder i overensstemmelse med Kommissionens forpligtelse til bedre regulering; 2) at sikre overholdelse af den justerede Montrealprotokol fra 2007; og 3) at sikre, at de kommende udfordringer, jf. ovenfor, tages op, således at ozonlaget genetableres i tide og negative virkninger for sundhed og økosystemer forebygges.

I den nuværende kontekst, både globalt og på EU-plan, har man under gennemgangen af forordningen og den tilhørende konsekvensanalyse⁷ drøftet og i detaljer vurderet en række områder, hvor der kan foretages forbedringer. Resultatet er blevet, at Kommissionen foreslår en forenkling, strømlining og effektivisering af forordningen for at beskytte ozonlaget, mens der sideløbende træffes en række foranstaltninger, også på internationalt plan.

3.1. *Ændring af den eksisterende lovgivning*

Gennemgangen har vist, at der var rige muligheder for at forenkle forordningens ordlyd⁸. Hvad angår forenklingen, består de vigtigste ændringer bl.a. i at ophæve forældede bestemmelser og tilhørende procedurer for behandling af væsentlige og kritiske anvendelser af ozonlagsnedbrydende stoffer og så vidt muligt at strømline indberetningskravene under behørig hensyntagen til EU's forpligtelser i henhold til protokollen.

Revisionen har også gjort det muligt at føre forordningen ajour med den nylige afgørelse XIX/6 om at fremskynde afviklingen af HCFC'er, som parterne i protokollen vedtog i 2007. Fristen for, hvornår produktionen af HCFC'er skal være afviklet, vil derfor blive rykket frem til begyndelsen af 2020. Kommissionen stiller også forslag om en række ændringer, der skal lette den komplekse håndhævelsesopgave, navnlig toldmyndighedernes indsats for at forebygge illegal handel med og brug af ozonlagsnedbrydende stoffer i EU. Disse foranstaltninger består bl.a. i at indføre udvalgte mærkningskrav og at ophæve sjældent brugte undtagelser, der påfører ganske få aktører store administrative omkostninger til gengæld for et hurtigt svindende udbytte.

For at sætte EU i stand til at overvinde de tilbageværende udfordringer var det nødvendigt at foretage en afmålt stramning af forordningen, som dog har begrænsede omkostninger og i mange tilfælde medfører yderligere administrativ forenkling.

⁶ Denne revision er med i Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2008 under overskriften "Forenkling".

⁷ Se SEK(2008) xxx og SEK(2008) xxx.

⁸ Den mulighed, at lade forordningen køre uændret videre eller endda ophæve den, blev behørigt overvejet, men hurtigt afvist, bl.a. fordi det ville betyde, at EF så ville komme i strid med Montrealprotokollen, og fordi man så ville måtte opgive målsætningen om forenkling.

Til løsning af problemet med de opsparede beholdninger af ozonlagsnedbrydende stoffer foreslår Kommissionen, at forordningens bestemmelse om genvinding og destruktion af sådanne stoffer i produkter og udstyr strammes op; det vil give forbedringer på op til 14 000 ODP-tons (112 mio. tons CO₂-ækvivalenter).

For ikke at skabe vækst på markeder, som man senere måtte indskrænke, foreslår Kommissionen, at nye ozonlagsnedbrydende stoffer føres på listen i forordningen, og at producenter og importører forpligtes til at indberette de handlede mængder. Desuden foreslår Kommissionen, at det bestående loft over brugen af methylbromid til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse sænkes fra 600 ODP-tons til det nuværende faktiske niveau på 200 tons, og at fuldstændig afvikling skal være gennemført i 2015. Samtidig vil bestående indfangningsteknologi blive gjort obligatorisk, også for at beskytte arbejdstagernes helbred.

3.2. Sideløbende foranstaltninger

Ud over ovennævnte ændringer vil Kommissionen træffe foranstaltninger for at nå frem til en fuldstændig afvikling af de ozonlagsnedbrydende stoffer, også på internationalt plan.

Disse opfølgende foranstaltninger vil i første række fokusere på at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af affaldspolitikken, især direktivet om affald af elektrisk og elektronisk udstyr, og på at genvinde de ozonlagsnedbrydende stoffer i bygge- og nedrivningsaffald. Desuden vil opmærksomheden blive rettet mod at identificere incitament, der kan føre til, at langt større mængder af de ozonlagsnedbrydende stoffer, der findes i produkter og udstyr, indleveres til genvinding, genanvendelse eller destruktion i EU⁹. Denne indsats vil blive gennemført i tæt samarbejde med medlemsstaterne og parter, der arbejder med ozonlagsnedbrydende stoffer og affaldshåndtering (især håndtering af bygge- og nedrivningsaffald) og på klimaændringsområdet. Disse foranstaltninger har mulighed for at give et yderligere miljømæssigt udbytte på op til 80 000 ODP-tons eller 640 mio. tons CO₂-ækvivalenter.

Sideløbende hermed vil Kommissionen samarbejde på internationalt plan med medlemsstaterne og de andre parter i protokollen, også på bilaterale møder, for at nedbringe de tilbageværende anvendelser og emissioner af ozonlagsnedbrydende stoffer og også for at tilskynde alle parter til fuldt ud at tilslutte sig ændringerne af protokollen. Blandt hovedopgaverne vil være at sikre, at den verdensomspændende afvikling af HCFC'er fører til, at der indføres klimavenlige alternativer, at der findes løsninger på de opsparede beholdninger af ozonlagsnedbrydende stoffer i udviklingslandene, at brugen af methylbromid til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse reduceres, og at den verdensomspændende kontrol med nye ozonlagsnedbrydende stoffer overvåges i tilstrækkelig grad og om nødvendigt strammes. Endelig vil Kommissionen fortsat fremme teknologi- og vidеноverførsel ved hjælp af målrettede seminarer og andre videndelingsarrangementer.

⁹ F.eks. standarder knyttet til neutraliserings- eller pantsystemer eller finansiering af destruktion over regionalfondene.

4. FORVENTET EFFEKT

Den her fremlagte buket af foranstaltningerne vil føre til væsentligt enklere lovttekster og samtidig give sikkerhed for, at de hidtidige fremskridt med afviklingen af ozonlagnedbrydende stoffer fastholdes og konsolideres. Den hidtidige vellykkede gennemførelse og nye chancer for forenkling vil få den samlede reduktion i administrative omkostninger til at løbe op i næsten 3 mio. EUR i perioden 2010-2020. Af disse besparelser vil omkring 2 mio. EUR falde i erhvervslivet, 0,7 mio. EUR hos medlemsstaternes myndigheder og resten hos Europa-Kommissionen. Den kumulerede, ekstra direkte økonomiske virkning over perioden 2010-2020 forventes at blive mindre end 13 mio. EUR og vil hovedsagelig skyldes foranstaltningerne for at reducere anvendelsen af methylbromid til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse¹⁰. Forenklingen forventes navnlig at blive til gavn for små og mellemstore virksomheder, som har vanskeligere ved at få fat i specialviden om, hvordan forordningen skal anvendes.

Det mest håndgribelige udbytte af pakken er knyttet til det politiske indgreb over for anvendelse til karantæneformål og til desinfektion inden afsendelse og til indsatsen for genvinding og destruktion af opsparede beholdninger af ozonlagnedbrydende stoffer. Disse foranstaltninger kan samlet resultere i en nettogevinst på 16 000 ODP-tons i perioden 2010-2020, eller hvad der svarer til 112 mio. ton CO₂¹¹.

5. KONKLUSIONER

Forordningen har vist sig overordentlig effektiv og sikret, at EU er gået foran som bidragsyder til beskyttelsen af ozonlaget. De foreslåede handlemuligheder bygger videre på de stærke sider af den bestående forordning og viser et dybt engagement i enklere og bedre regulering med udgangspunkt i solide analyser. Den nye forordning, der her foreslås, vil sikre, at EU fortsat overholder Montrealprotokollen, samtidig med at unødige administrative omkostninger undgås. Desuden vil den give EU et bedre udgangspunkt for fortsat at kunne spille en ledende rolle i taklingen af de tilbageværende udfordringer på globalt plan, herunder ulovlig handel, og således også imødekomme ønskerne fra erhvervsdrivende, der handler i god tro, og fra folkelige organisationer.

¹⁰ Omkostningerne bliver væsentligt lavere, hvis der tages hensyn til, at der sandsynligvis vil blive truffet beslutning om at afregistrere methylbromid af sundhedsmæssige grunde.

¹¹ Regnet ud som potentiel drivhuseffekt svarer dette til cirka 2 % af drivhusgasemissionerne i 1990. Blot til sammenligning: det svarer til en tiendedel af de reduktioner, der er nødvendige for at nå 2020-målet for nedskæring af drivhusgasemissionerne med 20 % som fastsat i klima- og energipakken.