

07.07.92 13 Seiten

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die eingeleiteten Maßnahmen zum Verbot von FCKW, Halonen und anderen ozonzerstörenden chemischen Verbindungen

Prof. Dr. Klaus Töpfer, MdB
Bundesminister für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Bonn, den 2. Juli 1992

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Berndt Seite

Sehr geehrter Herr Präsident!

Als Anlage übersende ich den vom Bundeskabinett am 1. Juli 1992 beschlossenen Bericht der Bundesregierung zu den EntschlieBungen des Bundesrates vom 22. März 1991 (BR-Drs. 18/91 - Beschluß -) und vom 13. März 1992 (BR-Drs. 103/92 - Beschluß -).

Mit freundlichen Grüßen

Jhr
Wann ist

Bericht der Bundesregierung an den Bundesrat zu der Entschlie-
Bung des Bundesrates vom 22. März 1991 zur Durchführung von
Reduktionsmaßnahmen bei teilhalogenierten FCKW anlässlich der
Verordnung zum Verbot von bestimmten die Ozonschicht abbauen-
den Halogenkohlenwasserstoffen (FCKW-Halon-Verbots-Verordnung)
- Drs. 18/91 (Beschluß) - und zu der EntschlieBung vom
13. März 1992 zum "Schutz der Ozonschicht durch Verbot von
FCKW, Halonen und anderen ozonzerstörenden chemischen Verbin-
dungen" - Drs. 103/92 (Beschluß) -

I.

- 1) Der Bundesrat hat in seiner EntschlieBung vom 22.3.1991 die
Auffassung vertreten, "daß ein verstärkter Einsatz teilhaloge-
nierter Fluorchlorkohlenwasserstoffe nur zeitlich eng begrenzt
vertretbar ist, da diese Verbindungen zwar im Vergleich zu
vollhalogenierten Fluorchlorkohlenwasserstoffen ein geringe-
res, aber gleichwohl umweltschädliches Ozonabbau- und Treib-
hauspotential aufweisen".

Darüber hinaus bringt er seine Befürchtung zum Ausdruck, daß
eine unbegrenzte Produktionsausweitung die erreichten Reduk-
tionsziele bei FCKW gefährden könnte. Er stimmt mit der Forde-

rung der Enquête-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages überein, "daß teilhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe befristet und begrenzt nur dann eingesetzt werden sollten, wenn und solange nachweislich weder eine Ersatztechnik oder ein Ersatzverfahren noch ein Ersatzstoff, der weniger ozon- oder klimaschädlich sowie ökotoxikologisch weniger bedenklich ist, verfügbar ist (befristeter Erlaubnisvorbehalt)". Der Bundesrat hat deshalb die Bundesregierung

- aufgefordert, die unbedingte Erforderlichkeit unter Berücksichtigung der Anwendungsbereiche beim Einsatz teilhalogener Fluorchlorkohlenwasserstoffe als Ersatzstoffe für vollhalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe zu prüfen, und
- gebeten, Maßnahmen zur Eindämmung des Verbrauchs und der Produktion vermeidbarer teilhalogener Fluorchlorkohlenwasserstoffe zu ergreifen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung schließlich, ihm über das Ergebnis der Prüfung und über die eingeleiteten Maßnahmen baldmöglichst zu berichten.

- 2) Die Bundesregierung stimmt mit der Auffassung des Bundesrates überein, daß der Einsatz teilhalogener FCKW nur vorübergehend zum beschleunigten Ersatz vollhalogener FCKW erfolgen sollte.

Dabei sind die mengenmäßige Entwicklung von Produktion und Verbrauch teilhalogener FCKW sorgfältig zu beobachten und

entsprechende Beschränkungsmaßnahmen nach dem Prinzip der Erforderlichkeit im Hinblick auf den Einsatzzweck durchzuführen.

Diesem Grundsatz ist die Bundesregierung durch Einbeziehung des H-FCKW R 22, dem derzeit bedeutendsten H-FCKW, in die FCKW-Halon-Verbots-Verordnung gefolgt.

Nach den Vorschriften dieser Verordnung darf R 22 nur in denjenigen Bereichen befristet bis zum Ablauf des Jahres 1999 eingesetzt werden, in denen der Stoff als Substitut den vollständigen Ersatz vollhalogenierter FCKW beschleunigen kann. In wichtigen anderen Anwendungsbereichen, z.B. als Treibgas in Aerosolen, als Treibmittel für leichte Schaumstoffe oder als Kältemittel in offenen Kreisläufen, ist die Verwendung bereits jetzt untersagt.

Die in der Bundesrepublik Deutschland geschätzten Einsatzmengen bei den derzeit wichtigsten H-FCKW R 22 und R 142 b werden durch den Verband der Chemischen Industrie (VCI) wie folgt angegeben:

H-FCKW 22:	ca. 4.500 t als Kältemittel < 2.000 t in der Kunststoffverschäumung
H-FCKW 142 b:	ca. 4.000 t für hochenergieeffizienten XPS-Hartschaum (Polystyrol, extrudiert).

Künftig wird seitens des VCI mit einem ansteigenden Einsatz verfügbarer H-FCKW in den Anwendungen gerechnet, in denen insbesondere für den FCKW R 11 noch keine anderen Ersatzstoffe

zur Verfügung stehen. Dies betrifft die hocheffizienten Wärme-dämmungen aus Polyurethan-Hartschaum.

Die Verwendung von H-FCKW ist auch abhängig von dem Ergebnis der toxikologischen Prüfungen, die in Kürze abgeschlossen sein werden.

Der VCI rechnet ab 1994 mit einem Einsatzvolumen bei H-FCKW von zusätzlichen 8 - 10.000 Tonnen pro Jahr für folgende Anwendungen:

- Bauschäume,
- Kältegeräte,
- Systemhäuser,
- Transportwagen,
- gewerbliche Kältegeräte.

Auf internationaler Ebene hat die Bundesregierung schon früh Schritte zur Begrenzung von teilhalogenierten FCKW unterstützt und ist für entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Montrealer Protokolls eingetreten. Mit der sogenannten "Londoner EntschlieÙung" anläÙlich der 2. Vertragsstaatenkonferenz zum Montrealer Protokoll im Juni 1990 ist es gelungen, erstmalig bestimmte Ziele beim Einsatz der als Übergangsstoffe bezeichneten H-FCKW festzulegen.

Danach sollen

- die Verwendung dieser Stoffklasse beschränkt werden auf Anwendungsbereiche, in denen ökologisch günstigere alternative Stoffe oder Verfahren nicht zur Verfügung stehen;

- die Verwendung von Übergangsstoffen nur ausnahmsweise zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen auf Bereiche ausgedehnt werden, in denen (H-) FCKW bisher nicht eingesetzt werden;
- die Auswahl der Übergangsstoffe sich orientieren an der Minimierung des Ozonabbaupotentials in Verbindung mit darüber hinausgehenden ökologischen, sicherheitstechnischen und ökonomischen Überlegungen;
- Verfahren zur Emissionskontrolle, bei der Wiedergewinnung und beim Recycling soweit wie möglich genutzt werden, um Emissionen in die Atmosphäre zu minimieren;
- Übergangsstoffe nach Beendigung ihrer Nutzung soweit wie möglich gesammelt und umweltschonend zerstört werden.

Darüber hinaus wird wegen des Beitrages von H-FCKW zum Ozonabbau und zum Treibhauseffekt sowie der Möglichkeiten zur Nutzung günstigerer alternativer Stoffe oder Verfahren eine Überprüfung des Einsatzes von H-FCKW spätestens im Jahre 2040, wenn möglich nicht später als im Jahre 2020, für erforderlich gehalten.

Die Londoner EntschlieÙung ist bereits insoweit innerhalb der Europäischen Gemeinschaften umgesetzt worden, als die Kommission bei der Vorbereitung der im November in Kopenhagen stattfindenden 4. Vertragsstaaten-Konferenz zum Montrealer Protokoll folgende Position vertreten hat, die von der Bundesregierung mitgetragen wird:

- "1. Der Verbrauch von Übergangsstoffen sollte mengenmäßig beschränkt werden.
2. Die mengenmäßige Beschränkung sollte in Tonnen Ozonabbaupotential¹ gemessen und auf alle H-FCKW und H-FBKW² angewandt werden.
3. Die mengenmäßige Beschränkung könnte prozentual auf die in Tonnen Ozonabbaupotential gemessene FCKW-Menge bezogen werden, die in einem Basisjahr zuzüglich vorhandener und in diesem Jahr bereits in den Handel gebrachter H-FCKW und H-FBKW verbraucht wird.
4. Auf die mengenmäßige Beschränkung sollte ein Verzicht auf H-FCKW folgen. Der Zeitpunkt dafür würde unter Berücksichtigung der Informationen über die Versorgung mit alternativen Stoffen und deren Umweltverträglichkeit festgesetzt werden.
5. Eine Positiv- oder Negativliste der Verwendungszwecke von Übergangsstoffen sollte zu einer mengenmäßigen Verbrauchsbeschränkung hinzukommen."

1) Das Ozonabbaupotential wird nach dem heutigen Wissensstand geschätzt und wird in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und überarbeitet.

2) H-FBKW sind H-FCKW ähnlich, enthalten in ihrer Struktur aber Brom anstelle von Chlor. Im Montrealer Protokoll sind sie noch nicht als Übergangsstoffe definiert worden.

- 3) Mit der oben genannten Position ist es gelungen, ein Konzept in die derzeit vorbereitenden Verhandlungen zur 4. Vertragsstaatenkonferenz zum Montrealer Protokoll einzubringen, das geeignet ist, das Gesamt-Emissionspotential der Übergangsstoffe auf ein akzeptables Maß zu begrenzen, und zugleich der Erforderlichkeit im Hinblick auf die Einsatzbereiche der zu kontrollierenden Stoffe zeitlich und mengenmäßig in ausreichender Weise Rechnung zu tragen.

Bei den bevorstehenden Verhandlungen auf EG-Ebene zur Änderung der EG-FCKW-Verordnung und auf UNEP-Ebene zur Änderung des Montrealer Protokolls gilt es nunmehr, das oben dargestellte Konzept zur Begrenzung des Verbrauchs teilhalogenierter Stoffe zu konkretisieren.

Die Bundesregierung wird dabei aus Vorsorgegründen das Prinzip der Erforderlichkeit beim Einsatz der in Rede stehenden Stoffklasse zugrunde legen, demzufolge nach dem jeweiligen Stand der Technik die Verwendung teilhalogenierter Stoffe soweit wie möglich zu reduzieren ist. Bei der Verfolgung dieses Zieles wird einer schnellen mengenmäßigen Begrenzung auf bestimmte Einsatzbereiche eine größere Bedeutung beizumessen sein als einer Festlegung auf ein konkretes Ausstiegsdatum, da die Notwendigkeit der Verwendung teilhalogenierter Stoffe maßgeblich von der Entwicklung alternativer Stoffe und Verfahren abhängt und den Stand der Technik bestimmt. Dies ist naturgemäß nur grob abzuschätzen, so daß zumindest bis zum Jahre 2000 der Einsatz teilhalogenierter Stoffe grundsätzlich erlaubt bleiben sollte.

II.

- 1) Der Bundesrat hat die Bundesregierung in seiner EntschlieÙung vom 13. März 1992 aufgefordert, "bis zum 1. Juli 1992 eine Verordnung zur Änderung der nationalen FCKW-Halon-Verbots-Verordnung vorzulegen, mit dem Ziel, ab 1. Januar 1993 vollständig auf die Produktion und den Verbrauch aller vollhalogenierten Verbindungen und bis 1. Januar 1995 aller teilhalogenierten Verbindungen zu verzichten. In unverzichtbaren Anwendungsbereichen, in denen nachweislich keine Ersatzstoffe bzw. -technologien zur Verfügung stehen, kann eine befristete Ausnahmege-
nehmigung erteilt werden."

Hinsichtlich der Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht auf internationaler Ebene hat der Bundesrat die Bundesregierung ferner aufgefordert, sich innerhalb der EG für gleiche Ausstiegsfristen einzusetzen, wie sie der Bundesrat für die Bundesrepublik Deutschland selbst gefordert hat (Ausstieg 1993 bei allen bisher geregelten Stoffen, Ausstieg 1995 bei teilhalogenierten Stoffen). Die Bundesregierung soll sich darüber hinaus während der 4. Vertragsstaatenkonferenz zum Montrealer Protokoll dafür einsetzen, daß alle ozonschichtschädigenden Stoffe weltweit einheitlich bis zum Jahr 1995 verboten werden, daß die bisher im Montrealer Protokoll bestehenden Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer aufgehoben werden und daß das Finanzvolumen des zur Unterstützung der Entwicklungsländer eingerichteten Multilateralen Fonds aus-
geweitet wird.

- 2) Die Bundesregierung erklärt zu der Forderung des Bundesrates nach einer Verschärfung der nationalen FCKW-Halon-Verbots-Verordnung, daß das Prinzip, ozonschichtschädigende Stoffe nur noch befristet in den Anwendungsbereichen einzusetzen, in denen umweltverträglichere Ersatzstoffe bzw. -technologien nicht zur Verfügung stehen, bereits Grundlage der geltenden Verordnung ist und insofern nicht durch eine Änderung der Verordnung eingeführt zu werden braucht. Darüber hinaus können die für den Vollzug der Verordnung zuständigen Länder sicherstellen, daß befristete Ausnahmegenehmigungen nur in Fällen erteilt werden, in denen umweltverträglichere Lösungen nach dem Stand der Technik noch nicht möglich sind.

In noch laufenden Gesprächen des Bundesumweltministers mit FCKW-Herstellern und -Anwendern kann sich ergeben, daß möglicherweise in einigen der nach der FCKW-Halon-Verbots-Verordnung in den Jahren 1993 und 1994 noch zugelassenen Anwendungsbereiche früher auf vollhalogenierte FCKW verzichtet werden kann als ursprünglich erwartet.

Sofern sich die FCKW-Hersteller und -Anwender verbindlich verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorzeitig auf Produktion und Verwendung vollhalogenierter FCKW zu verzichten, wäre nach Auffassung der Bundesregierung eine Änderung der geltenden FCKW-Halon-Verbots-Verordnung entbehrlich. Anderenfalls wäre eine Änderung

dieser Verordnung zu erwägen. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß eine Änderung der Verordnung eine erneute Notifizierung bei der EG mit einer Stillhaltefrist von bis zu zwölf Monaten erforderlich machen würde. Dabei müßte angesichts der Probleme, die bereits bei der Notifizierung der geltenden Verordnung aufgetreten sind, bei der Notifizierung einer verschärften Verordnung mit noch größeren Schwierigkeiten gerechnet werden. Ein freiwilliger Verzicht auf Produktion und Verwendung von FCKW wird demgegenüber nicht nur schneller zum Ziel führen, sondern auch die genannten EG-rechtlichen Probleme vermeiden.

Für eine Regelung in Kooperation mit den betroffenen FCKW-Herstellern und Anwendern spricht aus Sicht der Bundesregierung aber auch, daß die Industrie ihre nun erforderlichen Investitionsentscheidungen im Vertrauen auf die Berechenbarkeit der Umweltpolitik treffen muß und daß den als Folge der FCKW-Halon-Verbots-Verordnung bereits getroffenen Investitionsentscheidungen nicht schon nach kurzer Zeit die Grundlage entzogen werden darf. Die Bundesregierung legt deshalb großen Wert darauf, daß die zum vorzeitigen Verzicht auf vollhalogenierte FCKW notwendigen Investitionen nicht aus Zweifel an der Berechenbarkeit der Umweltpolitik bis zum spätestmöglichen Termin zurückgestellt werden.

Die Bundesregierung hält einen Verzicht auf die Verwendung teilhalogenierter FCKW-Ersatzstoffe bis zum Jahr 1995 nicht nur für unrealistisch, sondern im Hinblick auf den möglichst raschen Ausstieg aus Produktion und Verwendung vollhalogenierter FCKW auch für wenig wünschenswert. Diese Auffassung der Bundesregierung ist durch die vom Bundesumweltministerium im Februar 1992 in Berlin ausgerichtete "Internationale Konferenz über Alternativen zu FCKW und Halonen" eindrucksvoll bestätigt worden. Ihre Haltung zur Regelung teilhalogenierter FCKW-Ersatzstoffe im Rahmen der EG und des Montrealer Protokolls hat die Bundesregierung in ihrem heutigen Bericht an den Bundesrat zu dessen EntschlieÙung vom 22. März 1991 anläÙlich der FCKW-Halon-Verbots-Verordnung - Drs. 18/91 (Beschluss) - ausführlich dargelegt.

- 3) Innerhalb der EG und der Vertragsparteien des Montrealer Protokolls hat sich die Bundesregierung erfolgreich für eine Verschärfung bestehender Regelungen zum Schutz der Ozonschicht eingesetzt. Der Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 594/91 vom 4. März 1991 über den beschleunigten Verzicht auf Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, liegt inzwischen dem Bundesrat vor (Drs. 287/92). Dieser Vorschlag zur gemeinschaftseinheitlichen Vorverlegung der Beendigung von Produktion und Verwendung aller geregelten Stoffe auf den 31. Dezember 1995 ist im Vorfeld der 4. Vertragsstaatenkonferenz zum Montrealer Protokoll ein wichtiges Signal zur weltweiten Beschleunigung des Verzichts auf ozonschichtschädigende Stoffe. Die Bundesregierung wird sich bei der Beratung des Kommissionsvor-

schlags dafür einsetzen, daß die vorgesehene Austiegsfrist in Anlehnung an die deutsche FCKW-Halon-Verbots-Verordnung weiter verkürzt wird.

- 4) Die Bundesregierung beurteilt die Chancen günstig, die bisherigen Ausstiegsfristen des Montrealer Protokolls anlässlich der 4. Vertragsstaatenkonferenz im November 1992 in Kopenhagen auf das Ende des Jahres 1995 vorzuziehen. Eine Beseitigung der derzeit geltenden Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer wird demgegenüber kaum durchzusetzen sein. Inwieweit eine Ausweitung des Finanzvolumens des Multilateralen Fonds erforderlich sein wird, werden die Vertragsstaaten des Montrealer Protokolls im November 1992 in Kopenhagen festlegen.

12.02.93

Beschluß**des Bundesrates**

zum

Bericht der Bundesregierung über die eingeleiteten Maßnahmen
zum Verbot von FCKW, Halonen und anderen ozonzerstörenden
chemischen Verbindungen

Der Bundesrat hat in seiner 652. Sitzung am 12. Februar 1993 beschlossen, zu dem Bericht wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat nimmt den Bericht der Bundesregierung zur Kenntnis.
2. Der Bundesrat stellt fest, daß die Bundesregierung in ihrem Bericht nicht auf die wesentlichen Zielsetzungen des Beschlusses des Bundesrates vom 13. März 1992, Drucksache 103/92 (Beschluß), eingegangen ist. Insbesondere bleibt die Forderung unberücksichtigt, bis zum 1. Juli 1992 eine Verordnung zur Änderung der nationalen FCKW-Halon-Verbots-Verordnung vorzulegen mit dem Ziel,
 - ab 1. Januar 1993 vollständig auf Produktion und Verbrauch aller vollhalogenierten FCKW und
 - bis 1. Januar 1995 auf Produktion und Verbrauch aller teilhalogenierten FCKW (H-FCKW)zu verzichten.
3. Der Bundesrat bekräftigt die Zielsetzung seines Beschlusses vom 13. März 1992.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, ihre Auslegung des "befristeten Erlaubnisvorbehaltes" zur Produktion und zur Verwendung von H-FCKW zu erläutern und dabei

- zu berichten, welche Maßnahmen und Kriterien sie ansetzen wird, um der Forderung der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" zur Befristung und Begrenzung teilhalogenerter FCKW zu entsprechen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Ersatzstoffe nur dann eingesetzt werden sollen, wenn und solange nachweislich weder eine Ersatztechnik noch ein Ersatzstoff, der weniger ozon- oder klimaschädlich ist sowie ökotoxilogisch weniger bedenklich ist, verfügbar ist;
- zu begründen, warum sie den in o.g. Bericht angegebenen maximalen Zeitrahmen der Anwendung von H-FCKW (bis zum Jahr 2040, wenn möglich, nicht länger als bis zum Jahr 2020, jedoch nicht vor dem Jahr 2000) aus der Sicht des Umweltschutzes für angemessen und hieraus resultierende Risiken für die stratosphärische Ozonschicht der Erde für hinnehmbar hält;
- eine vergleichende Bewertung aller als FCKW-Ersatzstoffe vorgesehenen Stoffe vorzulegen ;
- zu erläutern, auf welche Weise die H-FCKW, die sowohl zum Treibhauseffekt als auch zum Ozonabbau beitragen, von ihrer Produktion bis zur Entsorgung vollständig in geschlossenen Systemen gehalten werden können und wie sich die Entsorgungskosten zwischen Erzeugern, Bund und Ländern verteilen werden;
- zu erläutern, wie nach ihrer Auffassung die Vorgabe einer Übergangsfrist von fast 50 Jahren die Innovationsbereitschaft der Wirtschaft zur Entwicklung ozoninierter Substitute beeinflußt.

5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die auf der Vertragsstaaten-Konferenz im November 1992 beschlossenen Ziele für den Nachweis der Erforderlichkeit beim Einsatz der ozonschichtschädigenden Stoffe in institutionalisierte Verfahren zu überführen. Dies muß in enger Zusammenarbeit mit den Ländern geschehen. Nur die Umsetzung dieser Ziele in Handlungsabläufe verbunden mit Abwägeprozessen kann in der Öffentlichkeit für verantwortliches politisches Handeln werben.
6. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, diese Entschlie-ßung unmittelbar umzusetzen.

Begründung:

Die Bundesregierung bringt zum Ausdruck, daß sie nicht beabsichtige, alle H-FCKW in eine Novelle der FCKW-Halon-Verbots-Verordnung aufzunehmen.

Der Bundesrat hat in seiner Entschließung vom 13.03.1992 zum Ausdruck gebracht, daß ein verstärkter Einsatz teilhalogenierter FCKW nur zeitlich eng begrenzt vertretbar ist, da diese Stoffe zwar im Vergleich zu vollhalogenierten FCKW ein geringeres, aber gleichwohl umweltschädliches Ozonabbau- und Treibhauspotential aufweisen.

In dem vorgelegten Bericht der Bundesregierung ist jedoch ein Zeitraum angegeben, der etwa 50 Jahre umfaßt. Dies kann nicht als "zeitlich eng begrenzt" bezeichnet werden. Gleichzeitig lehnt die Bundesregierung den Beschluß des Bundesrates, den Gebrauch von teilhalogenierten FCKW bis 1995 zu beenden, ab. Die Bundesregierung will stattdessen die mengenmäßige Entwicklung und den Verbrauch von H-FCKW beobachten und bis zu einem späteren Zeitpunkt keine Maßnahmen zur Beschränkung oder einem Verbot realisieren. Damit steht die Auffassung der Bundesregierung im Widerspruch zum Beschluß des Bundesrates.