

10.06.22**Beschluss**
des Bundesrates**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über fluorierte Treibhausgase, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014****COM(2022) 150 final; Ratsdok. 8042/22**

Der Bundesrat hat in seiner 1022. Sitzung am 10. Juni 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt eine Novellierung der Verordnung über fluorierte Treibhausgase (F-Gase) ausdrücklich.

Er begrüßt außerdem, dass mit dem Verordnungsvorschlag EU-weite Regelungen zur Unterbindung des illegalen Handels mit F-Gasen sowie ein Verbot der Verwendung, Lieferung und Ausfuhr unrechtmäßig in den Verkehr gebrachter Erzeugnisse und Einrichtungen geschaffen werden sollen. Damit werden wesentliche Regelungslücken geschlossen.

Der Bundesrat stellt fest, dass durch die Novellierung eine Anpassung an neuere EU-Klimagesetzgebungen und das Montrealer Protokoll, ehrgeizigere Reduktionsziele sowie die Förderung der Ausbildung bezüglich Alternativen zu und Rückgewinnung von F-Gasen erzielt werden sollen.

2. Er ist allerdings der Auffassung, dass der Vorschlag in einigen Punkten den selbstgesteckten Zielen der Vereinfachung, der Kohärenz mit anderen Rechtsvorschriften und der Klarstellung von Regelungen nicht gerecht wird. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Vielzahl an Auslegungsfragen

zur Verordnung (EU) Nr. 517/2014, die unter anderem in den beim Umweltbundesamt geführten Fragen-/Antwortenkatalog zur F-Gase-Verordnung eingeflossen sind.

Er sieht entsprechenden Nachbesserungsbedarf, um die vorgeschlagene Verordnung praxis- und vollzugsgerechter zu gestalten.

3. Der Bundesrat stellt fest, dass weitere Beschränkungen und Verbote für F-Gase sowie die Unterbindung des illegalen Handels notwendig und zielführend sind, um die europäischen Klimaziele zu erreichen.
4. Er unterstützt, dass die Verpflichtungen zur Rückgewinnung und Zerstörung von F-Gasen auch für Gebäudeeigentümer und Bauunternehmen konkretisiert werden, wenn entsprechende Schäume aus Gebäuden entfernt werden, um die Emissionssenkung zu maximieren.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Vorgaben zur Überwachung mit den schon in der Marktüberwachungsverordnung (Verordnung (EU) 2019/1020 vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011) festgelegten Regelungen konsistent sind, da die Verordnung über fluorierte Treibhausgase der Marktüberwachungsverordnung unterfällt.
6. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die nationalen Durchsetzungs- und Überwachungsbehörden besser als die Kommission beurteilen können, welcher Umfang und welche Art von Maßnahmen zur Überwachung notwendig sind, um die Durchsetzung und Einhaltung der Verordnung sicherzustellen.

Zu einzelnen Vorschriften

Im Einzelnen wird die Bundesregierung gebeten, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene Folgendes zu berücksichtigen:

Zu Artikel 3

7. a) Der Bundesrat hält die Definitionen in Artikel 3 für ergänzungsbedürftig.

- b) So enthält der Verordnungsvorschlag im Gegensatz zur geltenden Verordnung (EU) Nr. 517/2014 keine Definition für „Technische Aerosole“, obwohl diese geregelt werden. Hierzu sieht der Bundesrat die Notwendigkeit einer eindeutigen Definition, aus der zum Beispiel klar hervorgeht, dass hierunter – wie vom EU-F-Gase-Verwaltungsausschuss festgestellt – auch Gefäßfüller für Ausgleichsgefäße an Heizungsanlagen gefasst sind, und zwar auch dann, wenn die enthaltenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe (HFKW) nicht als Treib- oder Trägersubstanz verwendet werden, sondern der alleinige Inhaltsstoff sind.
- c) Darüber hinaus ist zu hinterfragen, warum der Verordnungsentwurf im Gegensatz zu dem Vorschlag für die Verordnung über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, (ODS-Verordnung, vergleiche BR-Drucksache 191/22) keine Definition für „Erzeugnisse und Einrichtungen“ enthält.
- d) Insgesamt sollten Begriffsbestimmungen möglichst kongruent mit anderen Rechtsbereichen, insbesondere dem EU-Stoff- und -Abfallrecht, sein. So sollten in die Verordnung unter anderem Definitionen zu „Erzeugnis“ oder „Herstellung“ mit Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 aufgenommen werden.

Zu Artikel 8

- 8. Der Bundesrat sieht es zur Vermeidung von Auslegungsfragen als erforderlich an, die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen auf das unabweisbare Maß zu reduzieren. Dementsprechend sollte eine Präzisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „angemessen qualifiziertes Personal“ in Absatz 4 und 5 erfolgen.

Zu Artikel 12

- 9. Er sieht eine Ergänzung der Kennzeichnungspflichten als erforderlich an, nach welcher die beim Inverkehrbringen anzubringende Kennzeichnung bei der weiteren Abgabe in der Lieferkette zu erhalten oder neu anzubringen ist. Eine derartige Regelung wurde zwar zwischenzeitlich in das nationale Chemikaliengesetz aufgenommen. Eine EU-weite Regelung wäre jedoch aus Gründen der europaweiten Rechtseinheitlichkeit zu bevorzugen.

Zu Artikel 29

10. Der Bundesrat sieht insgesamt Regelungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch sowie zur Durchführung von Kontrollen für den Vollzug als hilfreich an. Ein stringenter Vollzug der Regelungen zu F-Gasen durch die Mitgliedstaaten ist im Sinne des Klimaschutzes notwendig.
11. Er weist darauf hin, dass nach Artikel 291 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der Verwaltungsvollzug den Mitgliedstaaten überlassen ist. Hierzu zählt zum Beispiel die Umsetzung des risikobasierten Ansatzes bei der Durchführung von Kontrollen. Diesen Ansatz sieht der Bundesrat als geeignet an, um die Einhaltung aller Bestimmungen der Verordnung sicherzustellen. Er ist außerdem der Auffassung, dass ein solcher Ansatz notwendig ist, um gezielt die unter die Verordnung fallenden Tätigkeiten anzugehen, bei denen das höchste Risiko für illegalen Handel oder die rechtswidrige Freisetzung von fluorierten Treibhausgasen besteht.
12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass bei den Vorgaben zur Durchsetzung der Verordnung deutlicher zwischen den Aufgaben und Befugnissen der Kommission und denen der Vollzugsbehörden differenziert wird. Ein direkter Zugriff der Kommission auf die Vollzugsbehörden, wie er in Artikel 29 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Verordnungsvorschlags geregelt ist, widerspricht dem Ansatz von risikobasierten Kontrollen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.
13. Er sieht allerdings kein Erfordernis für die Regelung in Artikel 29 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Verordnungsvorschlags, nach der die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Kontrollen durchführen sollen, die die Kommission für erforderlich hält. Der Bundesrat sieht die Durchführung derartiger Kontrollen bereits durch Artikel 29 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags abgedeckt.
Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine unbedingte Verpflichtung der zuständigen Behörden zu Kontrollen, die die Kommission für notwendig hält, nicht erforderlich ist, um eine wirksame Überwachung und Einhaltung der Verordnung sicherzustellen.
Er bittet die Bundesregierung daher, sich für eine Streichung von Artikel 29 Absatz 2 Unterabsatz 3 einzusetzen.

14. Der Bundesrat befürchtet eine weitere Ausdehnung der Berichtspflichten für Behörden und Unternehmen durch die vorgeschlagene Verordnung, wie zum Beispiel durch die Regelung in Artikel 29 Absatz 6. Er ist der Ansicht, dass Berichtspflichten gegenüber der Kommission und zusätzliche Datenermittlungspflichten auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren sind. Hierauf wurde bereits in früheren Rechtsetzungsverfahren hingewiesen, so zum Beispiel im Rahmen des Bundesratsverfahrens zur BR-Drucksache 687/12.

Weiteres

15. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit der Novellierung der F-Gase-Verordnung von ihren Rechtsetzungskompetenzen zur Einhaltung der internationalen und nationalen Klimaziele Gebrauch machen möchte. Die mit dem Vorschlag verbundene Quotenregelung wird nicht nur die Einhaltung des Montrealer Protokolls und des Kigali-Amendments erlauben; sie bietet insgesamt die Möglichkeit, den Ausstoß eines erheblichen Anteils klimaschädlicher Treibhausgase einzusparen und langfristig ganz auf die stärksten bekannten Treibhausgase zu verzichten. Die ambitionierte Senkung der auf dem Markt verfügbaren Menge von HFKW wird daher befürwortet.
16. Er ist der Auffassung, dass schon die Vorgängerverordnung (EU) Nr. 517/2014 gezeigt hat, dass eine Transformation zu klimaschonenden Technologien nicht allein durch eine Quotenregelung erfolgreich sein kann. Es braucht daher zusätzliche Maßnahmen, etwa um den illegalen Handel mit F-Gasen zu unterbinden. Damit klimafreundliche Innovationen planungssicher entwickelt werden können und sich zügig im Markt etablieren, bedarf es außerdem klarer Beschränkungsperspektiven für klimaschädliche Technologien.
17. Der Bundesrat bezweifelt, dass die bisher vorgesehenen Bestimmungen zur Transformation der in stationären Wärmepumpen, Klima- und Kälteanlagen verwendeten Kältemittel ausreichen, und sieht die Entwicklung nachhaltiger Produkte in diesem Bereich gefährdet. Er bittet daher die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass perspektivisch nur noch Anlagen, die mit einem Kältemittel mit niedrigem Erderwärmungspotential von unter 150 betrieben werden, erlaubt sind.

18. Er begrüßt die weiteren Inverkehrbringungsverbote für Anwendungen, in denen Schwefelhexafluorid (SF₆), das Gas mit dem höchsten bekannten Treibhauspotenzial, zum Einsatz kommt. Er weist in diesem Kontext auf die langen Übergangsfristen für elektrische Betriebsmittel sowie die zu unbestimmt formulierten Rückausnahmen hin, die ihren Vollzug erschweren würden. Er bittet daher die Bundesregierung, sich für eine Fristverkürzung sowie klare und begrenzte Ausnahmetatbestände einzusetzen.
19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Lichte der Neuregelung auch bei der Genehmigungsverlängerung des Wirkstoffs Sulfurylfluorid in Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln auf EU- sowie auf nationaler Ebene die hohe Klimaschädlichkeit dieses Gases stärker zu berücksichtigen.
20. Er bedauert, dass durch den Vorschlag keine geeignete Rechtsgrundlage zur Etablierung eines Forums zum Austausch der Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten geschaffen wird. Die grenzüberschreitende Verbringung illegal gehandelter F-Gase macht eine Vernetzung der verschiedenen beteiligten Behörden unerlässlich. Ein solches Forum, in dem auch Vollzugsschwierigkeiten erörtert sowie Lösungsvorschläge und gemeinsame Projekte erarbeitet werden können, braucht eine Institutionalisierung und daher einen sicheren Rechtsrahmen. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich in diesem Sinne in die weiteren Beratungen auf EU-Ebene einzubringen, und dahin gehend um wesentliche Berücksichtigung seiner Position.
21. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass zahlreiche in Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang IV des Vorschlags enthaltene Tatbestände nicht ausreichend bestimmt und dadurch nicht vollziehbar sind. Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die entsprechenden Regelungen eindeutig und für die Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten durchsetzbar ausgestaltet werden.
22. Er bittet die Bundesregierung zudem, darauf hinzuwirken, dass in der deutschen Sprachfassung der Verordnung eine durchgängig einheitliche Übersetzung wesentlicher Begriffe der Verordnung sowie ein Abgleich mit der ODS-Verordnung erfolgen, so zum Beispiel bei der Übersetzung von „products and equipment“, „production“ und „placing on the market“.