

Referentenentwurf (Stand: 26.05.2020) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen

A. Problem und Ziel

Klimaschädliche fluorierte Treibhausgase und solche enthaltende Erzeugnisse und Einrichtungen werden in einem nicht im Einzelnen quantifizierbaren, offenbar aber jedoch erheblichen Umfang unter Verstoß gegen die Anforderungen und Verbote der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 über fluorierte Treibhausgase (EU-F-Gas-Verordnung) illegal in Verkehr gebracht. Dieser illegale Handel birgt insbesondere die Gefahr, dass das Quotensystem der EU-F-Gas-Verordnung für teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW) unterlaufen und mehr HFKW verwendet und emittiert werden, als nach der Verordnung vorgesehen ist. Hierdurch kann das Erreichen der europäischen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der korrespondierenden internationalen Verpflichtungen aus dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht gefährdet werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf hat das Ziel, Vollzugshindernisse bei der Bekämpfung des illegalen F-Gas-Handels zu beseitigen, die sich daraus ergeben, dass die einschlägigen Vorschriften der EU-F-Gas-Verordnung an das erstmalige Bereitstellen auf dem Markt in der Union anknüpfen, die betreffenden Gase, Erzeugnisse oder Einrichtungen von den Vollzugsbehörden jedoch in der Praxis überwiegend bei nachgeschalteten Händlern und Anwendern vorgefunden werden, die von diesen Vorschriften nicht unmittelbar betroffen und häufig auch über deren Einhaltung nicht auskunftsfähig sind.

B. Lösung

Durch eine Änderung des Chemikaliengesetzes werden die weitere Abgabe und die Verwendung von HFKW sowie von Erzeugnissen und Einrichtungen, die unter Verstoß entsprechende unionsrechtliche Vorgaben erstmalig in Verkehr gebracht wurden, untersagt. In Ergänzung dazu wird jeweils eine Begleitdokumentation eingeführt, die jeweils bestimmte Angaben im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit des erstmaligen Inverkehrbringens enthält. Die Dokumentationspflicht erleichtert es den Wirtschaftsbeteiligten, die Legalität der betreffenden Waren zu bewerten. Speziell im Hinblick auf die besonders schwer zu überwachenden Quotierungsvorschriften des Kapitels IV der EU-F-Gas-Verordnung ist die Dokumentationsregelung darüber hinaus so ausgestaltet, dass sie es den Behörden ermöglicht, die Lieferkette nachzuverfolgen und, falls ein nachgeschalteter Akteur dieses Dokument nicht vorlegen und auch nicht anderweitig glaubhaft machen kann, dass die Vorschriften eingehalten wurden, die weitere Abgabe oder Verwendung des Treibhausgases zu untersagen.

Das Gesetz knüpft an eine Gesetzesinitiative des Bundesrates im Rahmen der Beratungen über das Gesetz zur Änderung des Umweltauditgesetzes, des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und anderer Gesetze eingebrachten Vorschlags an, der dort insbesondere wegen der Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens nicht aufgegriffen wurde (s. BT-Drs. 19/14379 vom 23. 10. 2019).

C. Alternativen

Die für eine zeitnahe Bekämpfung des illegalen Handels mit HFKW und F-Gas enthaltenden Erzeugnissen und Einrichtungen erforderliche Einbeziehung der Lieferkette in den Beschränkungskanon kann nur im Wege einer gesetzlichen Regelung erfolgen. Denkbar wäre, die nach der EU-F-Gas-Verordnung ohnehin für 2022 vorgesehene Überprüfung der Verordnung abzuwarten und dort auf eine unionsrechtliche Einbeziehung der weiteren Akteure der Lieferketten zu dringen. Allerdings wäre damit – selbst wenn die Überprüfung zeitlich

vorgezogen würde – ein deutlicher Zeitverzug verbunden, da die rechtlich verbindliche Umsetzung der Überprüfungsergebnisse danach erst noch im Rahmen einer Änderung des Unionsrechts im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren erfolgen müsste.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz enthält für Bürgerinnen und Bürger keine Vorgaben. Für diese entsteht somit kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich eine Erhöhung des jährlichen Erfüllungsaufwands von rund 70 Tsd. Euro, die vollständig auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten entfällt. Es entsteht kein einmaliger Aufwand.

Der jährliche Erfüllungsaufwand wird nach der one-in-one-out Regel durch bereits realisierte Einsparungen des Bundesumweltministeriums ausgeglichen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Kontrolle der Begleitdokumentation sowie der Vollzug der Abgabe- und Verwendungsverbote entlang der Lieferkette ist Aufgabe der Länder. Dies erzeugt dort jedoch keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand. Vielmehr erleichtert der Vollzug dieser Vorschriften die ohnehin in der Zuständigkeit der Länder stattfindenden Kontrollen zur Durchführung der EU-F-Gas-Verordnung.

Bund und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand durch dieses Gesetz.

F. Weitere Kosten

Es ist damit zu rechnen, dass sich die Marktpreise für die in Rede stehenden Gase und solche enthaltenden Erzeugnisse und Einrichtungen auf einem höheren Niveau einpendeln werden, wenn illegale Dumpingangebote vom Markt verschwinden. Dieses höhere Preisniveau ist jedoch ausdrückliches Ziel der Marktbeschränkungen, insbesondere des Quotierungssystems, der EU-F-Gas-Verordnung. Aus den in diesem Gesetz vorgesehenen Dokumentationspflichten können sich geringfügige Erhöhungen von Einzelpreisen bei betroffenen F-Gasen, Erzeugnissen und Einrichtungen ergeben. Messbare Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz jedoch nicht zu erwarten. Die Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf soziale Sicherungssysteme.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen^{*)}

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Chemikaliengesetzes

Das Chemikaliengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3498, 3991), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2774) geändert worden ist, dieses wiederum geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2510), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach den Angaben zu § 12h werden folgende Angaben eingefügt:

„Abschnitt IIb

Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

§ 12i Ergänzende Vorschriften zu Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

§ 12j Ergänzende Vorschriften zu Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

§ 12k Verordnungsermächtigungen“.

b) Die Angabe zu § 27a wird wie folgt gefasst:

„§ 27a Unwahre Erklärungen, Erschleichen der GLP-Bescheinigung“.

2. Nach § 12h wird folgender Abschnitt IIb eingefügt:

„Abschnitt IIb

Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

§ 12i

Ergänzende Vorschriften zu Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

(1) Es ist verboten, Erzeugnisse und Einrichtungen, die unter Verstoß gegen Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über fluorierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (ABl. L 150 vom 20. 5. 2014, S. 195) in Verkehr gebracht wurden, für Dritte bereitzustellen, an Dritte abzugeben oder zu erwerben. Satz 1 gilt nicht, wenn die Bereitstellung, die Abgabe oder der Erwerb zur Rückgabe oder Entsorgung erfolgt.

^{*)} Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationssystem auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

(2) Wer Erzeugnisse oder Einrichtungen, die einem Verbot nach Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 nicht unterliegen, weil sie bereits vor dem in Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 genannten Verbotsdatum in den Verkehr gebracht wurden, an Dritte abgibt, hat bei der Lieferung schriftlich oder elektronisch eine Erklärung zu übermitteln, aus der sich Folgendes ergibt:

1. Name und Anschrift des Abgebenden,
2. eine Bestätigung, dass das Erzeugnis oder die Einrichtung bereits vor dem in Anhang III genannten Verbotsdatum erstmals in den Verkehr gebracht wurde, und
3. Identifikationsmerkmale des Erzeugnisses oder der Einrichtung, die eine eindeutige Zuordnung der Erklärung ermöglichen.

Satz 1 gilt nicht, wenn aufgrund der Umstände, insbesondere Bauart und Zustand des Erzeugnisses oder der Einrichtung oder auf ihnen vorhandener Herstellerkennzeichnungen, offensichtlich ist, dass das erstmalige Inverkehrbringen vor dem Verbotsdatum erfolgte. Die Angaben nach Satz 1 sind sowohl vom Abgebenden als auch vom Erwerber für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren nach Übermittlung aufzubewahren oder zu speichern. Die Vorlage der Angaben nach Absatz 2 Satz 1 gegenüber der zuständigen Behörde begründet die Vermutung, dass kein Verstoß des Betroffenen gegen Absatz 1 vorliegt.

(3) Wer fluorierte Treibhausgase, Erzeugnisse oder Einrichtungen, die einer Kennzeichnungspflicht nach Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 unterliegen, erneut für Dritte bereitstellt oder an Dritte abgibt, hat sicherzustellen, dass die nach Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 in Verbindung mit Artikel 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2068 beim Inverkehrbringen anzubringende Kennzeichnung erhalten geblieben ist oder neu angebracht wird.

§ 12j

Ergänzende Vorschriften zu Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

(1) Es ist verboten, teilfluorierte Kohlenwasserstoffe im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014, die unter Verstoß gegen die Anforderungen des Artikels 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 in den Verkehr gebracht wurden, für Dritte bereitzustellen, an Dritte abzugeben oder im Sinne des Artikels 2 Absatz 9 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 zu verwenden. Satz 1 gilt nicht, wenn die Bereitstellung, Abgabe oder Verwendung zur Rückgabe oder Entsorgung erfolgt.

(2) Wer als Hersteller oder Einführer teilfluorierte Kohlenwasserstoffe im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 an Dritte abgibt, hat bei jeder Lieferung schriftlich oder elektronisch eine Erklärung zu übermitteln, aus der sich Folgendes ergibt:

1. der Name und die Anschrift des Herstellers oder Einführers,
2. eine Bestätigung,
 - a) dass und für welches Jahr ihm für die gelieferten Stoffe oder Gemische nach Artikel 16 oder 18 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 eine Quote zugeteilt oder übertragen wurde,
 - b) dass eine konkret anzugebende Ausnahme von der Quotenpflicht nach Artikel 15 Absatz 2 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 vorliegt,
 - c) dass die Stoffe oder Gemische bereits vor dem 1. Januar 2015 in Verkehr gebracht wurden, oder
 - d) dass die Lieferung ausschließlich zur Rückgabe oder Entsorgung erfolgt.

3. Identifikationsmerkmale der Stoffe oder Gemische oder ihrer Behälter, die eine eindeutige Zuordnung der Erklärung ermöglichen.

(3) Wer teilfluorierte Kohlenwasserstoffe im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 zur eigenen Verwendung oder zur Abgabe an Dritte von einem Lieferanten aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bezieht, ohne von diesem eine Erklärung nach Absatz 2 zu erhalten, hat die in Absatz 2 genannten Angaben zu ermitteln und bei Abgabe an Dritte jeder Lieferung schriftlich oder elektronisch eine Erklärung zu übermitteln, aus der sich die in Absatz 2 genannten Angaben sowie sein eigener Name und seine eigene Anschrift ergibt.

(4) Bei jeder weiteren Abgabe des Stoffes oder Gemisches in der Lieferkette hat der jeweilige Abgebende den Inhalt der Erklärung nach Absatz 2 oder 3 sowie seinen eigenen Namen und seine eigene Anschrift schriftlich oder elektronisch dem Erwerber zu übermitteln.

(5) Die Angaben nach den Absätzen 2 bis 4 sind sowohl vom Abgebenden als auch vom Erwerber für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren nach Übermittlung aufzubewahren oder zu speichern.

(6) Die Vorlage der Angaben nach Absatz 2 oder 3 gegenüber der zuständigen Behörde begründet die Vermutung, dass kein Verstoß des Betroffenen gegen Absatz 1 vorliegt. Kann der Betroffene die Angaben nicht vorlegen und auch nicht anderweitig glaubhaft machen, dass beim Inverkehrbringen des Stoffes oder Gemisches die Anforderungen des Artikels 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 beachtet wurden, kann die zuständige Behörde die weitere Abgabe oder Verwendung des Stoffes oder Gemisches untersagen.

§ 12k

Verordnungsermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, soweit unionsrechtlich zulässig durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. nähere Regelungen zu Inhalt, Form und Übermittlung der Angaben nach § 12i Absatz 2 und § 12j Absatz 1, 2 und 3 sowie zur Aufbewahrung nach § 12i Absatz 2 und § 12j Absatz 5 zu treffen,
2. vorzusehen, dass, von wem und in welcher Form die Angaben nach § 12i Absatz 2 und § 12j Absatz 1, 2 und 3 ganz oder teilweise als Kennzeichnung auf Behältnissen, Erzeugnissen oder Einrichtungen angebracht werden müssen,
3. die Herstellung von fluorierten Treibhausgasen, für die Reduktionspflichten nach dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht bestehen, einer Quotierung zu unterstellen oder anderweitig mengenmäßig zu begrenzen, soweit dies erforderlich ist, um die Einhaltung der Reduktionspflichten sicherzustellen.“

3. § 26 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 5a wird wie folgt gefasst:

„5a. entgegen

- a) § 12i Absatz 1 Satz 1 oder § 12j Absatz 1 Satz 1 eine Einrichtung, ein Erzeugnis, einen Stoff oder ein Gemisch für Dritte bereitstellt, an Dritte abgibt, erwirbt oder verwendet,
- b) § 12i Absatz 2 Satz 1 oder § 12j Absatz 2, 3 oder 4 eine dort genannte Erklärung oder Angabe nicht oder nicht vollständig übermittelt,

- c) § 12i Absatz 2 Satz 3 oder § 12j Absatz 5 die dort genannten Angaben nicht mindestens drei Jahre aufbewahrt oder speichert,“.
 - bb) Nach Nummer 5a wird folgende Nummer 5b eingefügt:
 - „5b. einer vollziehbaren Anordnung nach § 12j Absatz 6 Satz 2 zuwiderhandelt,“.
 - b) In Absatz 2 wird die Angabe „Nummer 7 Buchstabe b“ durch die Wörter „Nummer 5a Buchstabe a und Nummer 7 Buchstabe b“ und die Angabe „Nummer 4, 5, 6“ durch die Wörter „Nummer 4, 5, 5a Buchstabe b, Nummer 5b, 6“ ersetzt.
4. § 27a wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift wird das Wort „GLP-Erklärungen“ durch das Wort „Erklärungen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 1 werden die Wörter „die Erklärung nach“ durch die Wörter „eine Erklärung nach § 12i Absatz 2 Satz 1, § 12j Absatz 2 oder 3 oder“ ersetzt.
5. Dem § 28 wird folgender Absatz 13 angefügt:
- „(13) § 12j Absatz 2 bis 6 gilt nicht für Stoffe und Gemische, die vom Hersteller oder Einführer oder von demjenigen, der sie aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union bezieht, bereits vor dem [Einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Gesetzes] an einen Dritten abgegeben worden sind.“

Artikel 2

Bekanntmachungserlaubnis

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit kann den Wortlaut des Chemikaliengesetzes in der vom Inkrafttreten des Artikels 1 des Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des zweiten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Verordnung (EU) Nr. 517/2014 über fluorierte Treibhausgase (EU-F-Gas-Verordnung) beschränkt das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase (F-Gase) enthalten, ab bestimmten Stichtagen und sieht für teilfluorierte Treibhausgase (HFKW) eine mengenmäßige Quotierung mit zeitlich gestaffelten Reduktionsschritten vor. Ziel dieser Regelungen ist es, die Menge der im Markt befindlichen F-Gase, insbesondere HFKW, zu begrenzen, um die mit der Verwendung verbundenen potenziellen klimaschädlichen Emissionen zu minimieren. Gleichzeitig erzeugt die Verordnung einen Marktanreiz zum Umstieg auf klimafreundliche Alternativen. Zudem dient die EU-F-Gas-Verordnung der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten aus dem sog. Kigali-Amendment des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht. Diese 2016 beschlossene Änderung gibt auch auf globaler Ebene Minderungsziele für HFKW vor und ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Indessen werden HFKW sowie F-Gase enthaltende Erzeugnisse oder Einrichtungen in einem nicht im Einzelnen quantifizierbaren, offenbar jedoch erheblichen Umfang unter Verstoß gegen die Anforderungen und Verbote der EU-F-Gas-Verordnung in der Union in Verkehr gebracht. Dieser illegale Handel birgt insbesondere die Gefahr, dass das Quotensystem der EU-F-Gas-Verordnung unterlaufen und mehr HFKW verwendet und emittiert wird, als nach der Verordnung vorgesehen. Hierdurch kann das Erreichen der europäischen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen aus dem Montrealer Protokoll gefährdet werden.

Ein wesentliches Problem bei der Bekämpfung des illegalen Handels sind Vollzugshindernisse, die sich daraus ergeben, dass die einschlägigen Vorschriften der EU-F-Gas-Verordnung an das Inverkehrbringen im Sinne der Verordnung, d.h. das erstmalige Bereitstellen auf dem Markt in der Union, anknüpfen. Adressaten sind also Gashersteller und Einführer, nicht jedoch die nachgeschalteten Händler und Anwender, bei denen die Vollzugsbehörden in der Praxis die betroffenen F-Gase, Erzeugnisse oder Einrichtungen antreffen und die gerade in Fällen, in denen ein illegaler Handel in Betracht kommt, häufig auch über deren Herkunft im Einzelnen nicht auskunftsfähig sind.

Vor diesem Hintergrund hatte der Bundesrat im Rahmen der Beratungen über das Gesetz zur Änderung des Umweltauditgesetzes, des Atomgesetzes, des Standortauswahlgesetzes, der Endlagervorausleistungsverordnung und anderer Gesetze einen Vorschlag zu einer Änderung des Chemikaliengesetzes eingebracht, die die Aufklärung von Verstößen gegen die EU-F-Gas-Verordnung erleichtern sollte. Der Vorschlag wurde im Ergebnis nicht aufgegriffen, nachdem die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung auf die mit der Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens unvereinbare unionsrechtliche Notifizierungspflicht und das Bestehen rechtlichen und vollzugstechnischen Überprüfungsbedarfs hingewiesen hatte (BR-Stellungnahme und Gegenäußerung der Bundesregierung s. BT-Drs. 19/14379 vom 23. 10. 2019). Der vorliegende Gesetzentwurf ist das Ergebnis dieser Überprüfung. Er unterscheidet sich von dem Bundesratsvorschlag im Kern durch die Einführung von Dokumentationsregelungen. Diese Regelungen erleichtern den Vollzug und erhöhen zugleich die Rechtssicherheit für diejenigen, die die Stoffe, Erzeugnisse oder Einrichtungen erwerben und verwenden. In Bezug auf die in erhöhtem Maß missbrauchsanfälligen Quotierungsregelungen der EU-F-Gas-Verordnung sind sie so ausgestaltet, dass sie ein behördliches Eingreifen entlang der Lieferkette auch aufgrund leicht feststellbarer, objektiver Gegebenheiten und ohne den Nachweis des Rechtsverstößes eines vorgeschalteten Marktteilnehmers ermöglichen. Die behördliche Durchsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verbotsregelung hätte in jedem Einzelfall den Nachweis vorausgesetzt, dass ein illegaler Import vorliegt und der Betroffene dies wusste oder hätte wissen müssen. Der

Beginn der Lieferkette liegt insbesondere beim illegalen (unionsweiten) Handel quotenpflichtiger F-Gase aber typischerweise im Dunkeln, so dass dieser Nachweis häufig nicht gelingen wird.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die EU-F-Gas-Verordnung wird in Deutschland auf der Grundlage der allgemein für den Vollzug chemikalienrechtlicher Unionsverordnungen geltenden Regelungen des Siebten Abschnitts des Chemikaliengesetzes in Verbindung mit den speziell auf diese Unionsverordnung bezogenen Regelungen der Chemikalien-Klimaschutzverordnung und des Abschnitts 10 der Chemikalien-Sanktionsverordnung durchgeführt. Der Gesetzentwurf sieht ergänzend die Einfügung eines neuen Abschnitts in das Chemikaliengesetz mit Vorschriften zur Durchführung der EU-F-Gas-Verordnung vor, der die auf das erstmalige Inverkehrbringen bezogenen Verbotsregelungen der Kapitel III und IV der EU-F-Gas-Verordnung inhaltlich auf die nachfolgenden Akteure der Lieferkette ausdehnt und mit Dokumentationsregelungen verbindet, die den Vollzug erleichtern und zugleich die Rechtssicherheit für die Akteure der Lieferkette erhöhen sollen.

Die Dokumentationspflichten beziehen sich im Fall der in Kapitel III in Verbindung mit Anhang III der EU-F-Gas-Verordnung geregelten Verbote des Inverkehrbringens bestimmter Erzeugnisse und Einrichtungen auf die Bestätigung, dass die Erzeugnisse und Einrichtungen bereits vor dem Inkrafttreten des sie betreffenden Verbots erstmals in Verkehr gebracht wurden, sofern dies nicht aufgrund der Umstände, z.B. Bauart und Zustand des Erzeugnisses oder der Einrichtung, ohnehin offensichtlich ist.

Im Falle des in Kapitel IV der EU-F-Gas-Verordnung geregelten Quotensystems für HFKW, dessen Durchsetzung von der Problematik des illegalen Handels in besonderer Weise betroffen ist, werden ergänzende Dokumentationspflichten hinsichtlich der Identität des Herstellers oder Einführers und der Einhaltung der Quotierungsvorschriften entlang der Lieferkette begründet. Sie sind so ausgestaltet, dass sie es den Behörden ermöglichen, die weitere Abgabe oder Verwendung des Stoffes zu untersagen, wenn der Betroffene weder die Angaben vorgelegen noch auf andere Weise glaubhaft machen kann, dass die Quotierungsvorschriften eingehalten wurden.

Die Regelungen werden flankiert durch eine Verordnungsermächtigung, Sanktionsvorschriften und eine auf die Dokumentationspflichten zur Quotierung bezogene Übergangsvorschrift.

III. Alternativen

Denkbar wäre, die nach der EU-F-Gas-Verordnung ohnehin für 2022 vorgesehene Überprüfung der Verordnung abzuwarten und dort auf eine unionsrechtliche Einbeziehung der weiteren Akteure der Lieferketten zu dringen. Allerdings wäre damit – selbst wenn die Überprüfung zeitlich noch vorgezogen würde – ein deutlicher Zeitverzug verbunden, denn Ergebnisse der Überprüfung müssten danach erst noch im Wege einer Änderung der EU-F-Gas-Verordnung im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren rechtsverbindlich umgesetzt werden.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderungen des Chemikaliengesetzes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 („Recht der Wirtschaft“) des Grundgesetzes. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die vorliegenden Regelungen verfolgen das Ziel, dem illegalen Handel mit F-Gasen wirksam entgegenzutreten. Hierzu ist es erforderlich, Regelungen zu schaffen, die den Warenaustausch dieser Produkte innerhalb des gesamten Bundesgebietes einheitlich regeln. Andernfalls würde eine Rechtszersplitterung drohen, die mit

einer Rechtsunsicherheit für den über die Ländergrenzen hinweg stattfindenden Warenaustausch mit den von der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 erfassten Stoffen, Gemischen, Erzeugnissen und Einrichtungen verbunden wäre.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der europäischen Union vereinbar. Rechtsgrundlage der EU-F-Gas-Verordnung ist Artikel 191 AEUV. Demgemäß sind nach Artikel 193 AEUV grundsätzlich weitergehende nationale Schutzmaßnahmen zulässig, sofern die Maßnahmen der Schutzverstärkung der im europäischen Recht angelegten Ziele und Maßnahmen dienen und mit den Verträgen vereinbar sind. Die vorgesehenen nationalen Maßnahmen zur Beschränkung von Bereitstellung, Abgabe und Erwerb sowie der Verwendung von unionsrechtswidrig in Verkehr gebrachten HFKW innerhalb der weiteren Lieferkette sowie die die Anwendung dieser Vorgaben durch Marktteilnehmer unterstützende Dokumentationspflichten knüpfen ausdrücklich an die europäischen Verbote an und unterstützen die Durchsetzung deren Ziele. Sie stehen auch gemäß Artikel 193 Satz 2 AEUV im Einklang mit den Verträgen. Die zusätzlichen Verbote des Bereitstellens, der Abgabe und des Erwerbs, die begleitende Dokumentationspflicht für HFKW oder Erzeugnisse und Einrichtungen des Anhangs III mit F-Gasen sowie das Verwendungsverbot für illegale HFKW stellen zwar grundsätzlich rechtfertigungsbedürftige Einschränkungen der EU-Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 AEUV in der Form einer Maßnahme gleicher Wirkung dar. Sie sind jedoch gemäß Artikel 36 AEUV gerechtfertigt und verhältnismäßig. Der mit Ihnen bezweckte Klimaschutz stellt ein zwingendes Allgemeininteresse dar. Sie sind so ausgestaltet, dass sie wirksam dem illegalen Handel entgegenwirken, ohne die betroffenen Marktteilnehmer über Gebühr zu belasten.

Die Gesetzesänderung ist mit völkerrechtlichen Verträgen vereinbar. Sie trägt zur wirksamen Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Minderung der Herstellung und des Verbrauchs von HFKW Rechnung, die die Bundesrepublik Deutschland - wie auch die Europäische Union - durch die Ratifikation des Kigali-Amendments zum Montrealer Protokoll übernommen hat. Die effektive Umsetzung der Ziele und Instrumente der EU-F-Gas-Verordnung, denen die Gesetzesänderung dient, stellt zugleich einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Übereinkommens dar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Gesetz führt unmittelbar zu einer Verwaltungsvereinfachung, denn die vorgeschlagenen Regelungen erleichtern die Feststellung, ob ein Verstoß gegen die EU-F-Gas-Verordnung vorliegt. Im Hinblick auf die Durchsetzung der Quotierungsvorschriften der EU-F-Gas-Verordnung erlauben sie es den zuständigen Landesbehörden, im Einzelfall einzuschreiten, wenn die Dokumentationsanforderungen nicht erfüllt sind und der Betroffene auch nicht anderweitig glaubhaft machen kann, dass die Quotierungsvorschriften eingehalten wurden. Umfangreiche und oft ergebnislose Recherchen zur Ermittlung des erstmaligen Inverkehrbringers werden dadurch vermieden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung trägt insbesondere wie folgt zur Verwirklichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Aktualisierung 2018) der Bundesregierung bei:

a) UN-Nachhaltigkeitsziele

Die mit dem Regelungsvorhaben bezweckte Verbesserung bei der Bekämpfung des illegalen F-Gas-Handels trägt dazu bei, faire Wettbewerbsbedingungen für Marktteilnehmer zu garantieren, die die gesetzlichen Vorgaben einhalten (SDG 8.3). Es sichert hierdurch die

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit gesetzestreuer Marktteilnehmer (SDG 8.4, SDG 9) sowie die Verteilungsgerechtigkeit (SDG 10.2). Die effektive Bekämpfung des illegalen Handels stärkt schließlich das Vertrauen der Gesellschaft in Gerechtigkeit und Institutionen (SDG 16). Gleichzeitig trägt das Vorhaben dazu bei, die Einhaltung der Minderungsverpflichtungen zu gewährleisten, die Deutschland im Rahmen internationaler Klimavereinbarungen, insbesondere durch Ratifikation des Kigali-Amendments des Montrealer Protokolls übernommen hat (SDG 13.1).

b) Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:

Das Vorhaben trägt dazu bei, der globalen Verantwortung gerecht zu werden, die Deutschland im Rahmen internationaler Klimavereinbarungen, insbesondere durch Ratifikation des Kigali-Amendments des Montrealer Protokolls übernommen hat (Prinzip 2) und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten (Prinzip 3).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Das Gesetz enthält für Bürgerinnen und Bürger keine Vorgaben. Für diese entsteht somit kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft wurde unter Einschaltung des Statistischen Bundesamtes ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 70 Tsd. Euro ermittelt, der vollständig auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten entfällt. Es entsteht kein einmaliger Aufwand.

Diese Erfüllungskosten gliedern sich im Hinblick auf die Vorgaben des Gesetzes wie folgt auf:

Lfd. Nr.	Art der Vorgabe	Paragraph	Bezeichnung der Vorgabe	Jährlicher Aufwand (in Tsd. Euro)		
				Personalaufwand	Sachaufwand	Erfüllungsaufwand
1	Informationspflicht	§ 12i Absatz 2	Pflicht zur Übermittlung und Aufbewahrung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung	8	0	8
2		§ 12i Absatz 3	Pflicht zur Kennzeichnung gemäß Kennzeichnungspflicht nach Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014	13	0	13
3		§ 12j Absatz 2	Pflicht zur Übermittlung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung	9	0	9

4		§ 12j Absatz 3	Pflicht zur Ermittlung und Übermittlung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung	9	0	9
5		§ 12j Absatz 4	Pflicht zur Weitergabe und Ergänzung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung	31	0	31
6		§ 12j Absatz 5	Pflicht zur Aufbewahrung einer Erklärung	In den Vorgaben 3 – 5 mitberücksichtigt.	–	In den Vorgaben 3 – 5 mitberücksichtigt.
Summe				70	0	70
davon aus Informationspflichten				70	0	70

Die in der Tabelle aufgeführten Beträge wurden im Einzelnen auf der Basis der nachstehenden Annahmen ermittelt:

Zu Vorgabe 1 (Informationspflicht): Pflicht zur Übermittlung und Aufbewahrung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung; § 12i Absatz 2

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Abgebende und Erwerber von Erzeugnissen oder Einrichtungen, die in Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014¹ gelistet sind, müssen bei der Lieferung dieser Güter eine Erklärung abgeben. Diese enthält den Namen und die Anschrift des Abgebenden, eine Bestätigung, dass die Güter vor dem in der Verordnung angegebenen Verbotsdatums in Verkehr gebracht wurden und ein eindeutiges Identifikationsmerkmal.

Diese Informationspflicht betrifft ausschließlich den Gebrauchtmittelmarkt, da das Inverkehrbringen, der in der Verordnung beschriebenen Güter verboten ist. Allerdings wird der Gebrauchtmittelmarkt nicht durch die amtliche Statistik erfasst. Es wird angenommen, dass er halb so groß ist, wie die Zahl der Verwender von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen (HFKW). Diese beträgt 6795. Demzufolge handeln ca. 3400 Unternehmen mit derartigen Erzeugnissen und Einrichtungen. Wie oft diese Unternehmen sie weiterverkaufen, ist ebenfalls unbekannt. Geht man davon aus, dass dies einmal im Jahr geschieht und sich dieser Markt hälftig auf Verkäufer und Käufer teilt, müssen rund 1700 Erklärungen abgegeben und aufbewahrt werden. Da 2022, 2023 und 2025 nach EU-Recht weitere Güter verboten werden, wird sich die Fallzahl im Zeitverlauf wahrscheinlich geringfügig erhöhen.

Entsprechend der Zeitwerttabelle werden 2 Min. für das Beschaffen von Daten, 3 Min. für das Ausfüllen von Formularen und 2 Mal 1 Min. für die Aufbewahrung benötigt. Der gesamte Zeitaufwand beträgt somit 7 Min. pro Fall. Es wird von einer einfachen Komplexität ausgegangen.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0517&from=DE#d1e32-222-1>

Laut amtlicher Statistik werden mehr als zwei Drittel der klimawirksamen Stoffe im Verarbeitenden Gewerbe eingesetzt.² Es wird von einem mittleren Qualifikationsniveau ausgegangen, sodass der Lohnsatz 38,50 Euro pro Stunde beträgt. Dies gilt auch für alle anderen Vorgaben.

Die Erklärung kann schriftlich oder elektronisch erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass die schriftliche Erklärung beim Warenübergang mitgegeben wird, so dass keine Portokosten anfallen. Bei der elektronischen Variante entstehen ohnehin keine Sachkosten.

Berechnung des Erfüllungsaufwands: $1700 \text{ Fälle} \times \frac{7}{60} \text{ Std.} \times 38,50 \text{ Euro} = 8 \text{ Tsd. Euro.}$

Zu Vorgabe 2 (Informationspflicht): Pflicht zur Kennzeichnung gemäß Kennzeichnungspflicht nach Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014; § 12i Absatz 3

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Abgebende von fluorierten Treibhausgasen, Erzeugnissen oder Einrichtungen³ haben sicherzustellen, dass die nach Artikel 12 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 in Verbindung mit Artikel 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2068 geregelte Kennzeichnung erhalten geblieben ist oder entsprechend neu angebracht wird.

Es wird davon ausgegangen, dass in der Regel die Kennzeichnung erhalten geblieben ist, da die normeffizienten Hersteller der Güter für eine robuste Kennzeichnung Sorge tragen werden. Ihr Ablösen kann jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund wird ferner davon ausgegangen, dass jeder der in Vorgabe 1 beschriebenen 6795 Verwender im Schnitt einmal im Jahr die Kennzeichnung erneuern muss. Daraus ergibt sich die Fallzahl von 6795 Fällen jährlich.

Entsprechend der Zeitwerttabelle werden 3 Min. für eine Kennzeichnung bei einfacher Komplexität benötigt.

Unter Berücksichtigung des bereits zur Vorgabe 1 beschriebenen und angesetzten Lohnsatzes von 38,50 Euro pro Stunde und der dort beschriebenen Sachkosten ergibt sich für Vorgabe 2 folgender **Erfüllungsaufwand:** $6795 \text{ Fälle} \times \frac{3}{60} \text{ Std.} \times 38,50 \text{ Euro} = 13 \text{ Tsd. Euro.}$

Zu Vorgabe 3 (Informationspflicht): Pflicht zur Übermittlung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung; § 12j Absatz 2

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Abgebende Hersteller oder Einführer von HFKW im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 haben eine Erklärung an den Erwerber zu übermitteln. Diese enthält Name und Anschrift des Herstellers oder Einführers, eine Bestätigung sowie eindeutige Identifikationsmerkmale der Stoffe oder Gemische oder ihrer Behälter, die eine eindeutige Zuordnung der Erklärung ermöglichen. Die Bestätigung enthält wiederum folgende Inhalte:

- a) dass und für welches Jahr für die gelieferten Stoffe oder Gemische nach Artikel 16 oder 18 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 eine Quote zugeteilt oder übertragen wurde,

²https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Klimawirksame-Stoffe/Publikationen/Downloads-Klimawirksame-Stoffe/erhebung-klimawirksamer-stoffe-5324201187004.pdf?__blob=publicationFile#page=16.

³ Es handelt sich um folgende Güter: Kälteanlagen, Klimaanlage, Wärmepumpen, Brandschutzeinrichtungen, elektrische Schaltanlagen, Aerosolzerstäuber, die fluorierte Treibhausgase enthalten, mit Ausnahme von Dosier-Aerosolen für die Verabreichung pharmazeutischer Wirkstoffe, alle Behälter für fluorierte Treibhausgase, Lösungsmittel auf der Grundlage fluoriertes Treibhausgase, Organic-Rankine-Kreisläufe (Artikel 12 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014).

- b) dass eine konkret anzugebende Ausnahme von der Quotenpflicht vorliegt (nach Artikel 15 Absatz 2 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014,
- c) die Stoffe oder Gemische bereits vor dem 1. Januar 2015 in Verkehr gebracht wurden,
- d) dass die Lieferung ausschließlich zur Rückgabe oder Entsorgung erfolgt.

Laut amtlicher Statistik gibt es ca. 170 Unternehmen, die HFKW herstellen oder einführen. Es wird davon ausgegangen, dass diese im Schnitt monatlich ihre Güter verkaufen, woraus sich eine Fallzahl von 2040 (= 170 Unternehmen x 12 Monate) ergibt.

Die Erklärung unterscheidet sich nur unwesentlich in ihrer Komplexität von der in Vorgabe 1 beschriebenen, weswegen der Zeitaufwand pro Fall ebenfalls 7 Min. beträgt.

Unter Berücksichtigung des bereits zur Vorgabe 1 beschriebenen und angesetzten Lohnsatzes von 38,50 Euro pro Stunde und der dort beschriebenen Sachkosten ergibt sich für Vorgabe 3 folgender **Erfüllungsaufwand:** $2040 \text{ Fälle} \times \frac{7}{60} \text{ Std.} \times 38,50 \text{ Euro} = 9 \text{ Tsd. Euro.}$

Zu Vorgabe 4 (Informationspflicht): Pflicht zur Ermittlung und Übermittlung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung; § 12j Absatz 3

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Erwerber von HFKW im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 von einem Lieferanten aus einem anderen Mitgliedstaat der EU zum Zwecke der eigenen Verwendung oder zur Abgabe an Dritte müssen die in Vorgabe 3 beschriebene Erklärung an den Erwerber übermitteln.

Laut amtlicher Statistik stimmt die Zahl der Hersteller mit der Zahl der Importeure überein. Die Fallzahl und ihre zugrundeliegenden Annahmen sind somit identisch mit Vorgabe 3. Sie beträgt 2040 (= 170 Unternehmen x 12 Monate).

Der Zeitaufwand entspricht jenem der Vorgabe 3, also 7 Minuten.

Unter Berücksichtigung des bereits zur Vorgabe 1 beschriebenen und angesetzten Lohnsatzes von 38,50 Euro pro Stunde und der dort beschriebenen Sachkosten ergibt sich für Vorgabe 4 folgender **Erfüllungsaufwand:** $2040 \text{ Fälle} \times \frac{7}{60} \text{ Std.} \times 38,50 \text{ Euro} = 9 \text{ Tsd. Euro.}$

Zu Vorgabe 5 (Informationspflicht): Pflicht zur Weitergabe und Ergänzung einer schriftlichen oder elektronischen Erklärung; § 12j Absatz 4

Jährlicher Erfüllungsaufwand:

Abgebende von HFKW im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 in der Lieferkette müssen die in Vorgabe 3 beschriebene Erklärung an den Erwerber übermitteln.

Es wird angenommen, dass die in den Vorgaben 1 und 2 beschrieben 6795 Verwender im Schnitt einmal im Jahr innerhalb der Lieferkette HFKW weitergeben. Laut Expertenauskunft sind die Lieferketten in diesen Bereichen kurz.

Der Zeitaufwand entspricht jenem der Vorgabe 1, also 7 Minuten.

Unter Berücksichtigung des bereits zur Vorgabe 1 beschriebenen und angesetzten Lohnsatzes von 38,50 Euro pro Stunde und der dort beschriebenen Sachkosten ergibt sich für Vorgabe 5 folgender **Erfüllungsaufwand:** $6795 \text{ Fälle} \times \frac{7}{60} \text{ Std.} \times 38,50 \text{ Euro} = 31 \text{ Tsd. Euro.}$

Zu Vorgabe 6 (Informationspflicht): Pflicht zur Aufbewahrung einer Erklärung; § 12j Absatz 5

Die Erklärungen der Vorgaben 3 bis 5 sind sowohl vom Abgebenden als auch vom Erwerber für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren nach Übermittlung aufzubewahren oder zu speichern. Diese Aufbewahrung durch beide Parteien wurde bei der Berechnung des Zeitaufwands in den anderen Vorgaben bereits mitberücksichtigt.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Kontrolle der Begleitdokumentation sowie der Vollzug der Abgabe- und Verwendungsverbote entlang der Lieferkette ist Aufgabe der Länder. Dies erzeugt dort jedoch keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand. Vielmehr erleichtert der Vollzug dieser Vorschriften die ohnehin in der Zuständigkeit der Länder stattfindenden Kontrollen zur Durchführung der EU-F-Gas-Verordnung.

Bund und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand durch dieses Gesetz.

5. Weitere Kosten

Es ist damit zu rechnen, dass sich die Marktpreise für die in Rede stehenden Gase und solche enthaltenden Erzeugnisse und Einrichtungen auf einem höheren Niveau einpendeln werden, wenn illegale Dumpingangebote vom Markt verschwinden. Dieses höhere Preisniveau ist jedoch ausdrückliches Ziel der Marktbeschränkungen, insbesondere des Quotierungssystems, der EU-F-Gas-Verordnung. Aus den in diesem Gesetz vorgesehenen Dokumentationspflichten können sich geringfügige Erhöhungen von Einzelpreisen bei betroffenen F-Gasen, Erzeugnissen und Einrichtungen ergeben. Messbare Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

a) Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen für KMU möglich sind. KMU haben einen hohen Anteil am Inverkehrbringen, dem Handel und der Verwendung von HFKW, anderen F-Gasen oder Erzeugnissen. Durch die Nachweisregelungen werden alle an der Lieferkette Beteiligten, also insbesondere auch KMU, vor illegaler Konkurrenz geschützt. Ausnahmen für KMU würden Sinn und Zweck der Gesetzesänderung deshalb entgegenlaufen. Auch das zugrundeliegende EU-Recht sieht keine Ausnahmen oder Sonderregelungen für kleine und mittlere Unternehmen vor.

b) Gleichstellungspolitische Relevanz

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind durch das Gesetz unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar geworden, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Bei der Verfolgung von Verstößen gegen die EU-rechtlich vorgegebenen Minderungsregelungen spielt es keine Rolle, ob diese von Männern oder Frauen begangen wurden.

c) Demographie-Check

Durch die Gesetzesänderung sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Da die EU-rechtlichen Vermarktungsbeschränkungen, deren wirksamer Durchsetzung die vorliegende Gesetzesänderung dient, grundsätzlich dauerhaft gelten, ist eine Befristung des Gesetzes nicht sinnvoll. Eine Evaluierungsklausel ist nicht erforderlich. Sollte die EU-F-Gas-Verordnung, z.B. aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung der Kommission auf der Basis von Artikel 21 der Verordnung, in einer Weise geändert werden, die Regelungen dieses Gesetzes betrifft, sind Anpassungen zu prüfen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Chemikaliengesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Durch Buchstabe a wird die Inhaltsübersicht um den neuen Abschnitt IIb ergänzt.

Zu Buchstabe b

Buchstabe b enthält als Folgeänderung zu Buchstabe a eine Anpassung der Inhaltsübersicht an die geänderte Überschrift von § 27a ChemG.

Zu Nummer 2

Es wird ein neuer Abschnitt IIb mit ergänzenden Vorschriften zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 in das ChemG eingefügt.

Zu Abschnitt IIb (Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 517/2014)

Zu § 12i (Ergänzende Vorschriften zu Kapitel III der Verordnung (EU) Nr. 517/2014)

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 verbietet das (weitere) Bereitstellen oder die Abgabe an Dritte sowie den Erwerb von Erzeugnissen und Einrichtungen des Anhangs III, die unter Verstoß gegen ein diesbezügliches Verbot in Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang III erstmalig in Verkehr gebracht wurden.

Die Vorschrift bewirkt, dass es für illegal in Verkehr gebrachte Produkte keinen legalen Markt mehr gibt. Sie ermöglicht es den zuständigen Behörden, bei Feststellung der objektiven Unionsrechtswidrigkeit des erstmaligen Inverkehrbringens solcher Erzeugnisse und Einrichtungen Maßnahmen gegenüber jedem weiteren Mitglied der Lieferkette ergreifen, auch unabhängig davon, ob der betreffende den Verstoß kannte oder hätte erkennen müssen. Die Frage, ob der Betroffene den Verstoß kannte oder bei der nach den Umständen des Einzelfalls zu erwartenden Sorgfalt hätte erkennen müssen, spielt allerdings eine entscheidende Rolle bei Anwendung der Bußgeldbewehrung nach § 27 Absatz 1 Nummer 5a Buchstabe a) ChemG, die Vorsatz oder Fahrlässigkeit voraussetzt.

Die Regelung ermöglicht den Landesbehörden auch bereits im Verdachtsfall eines Unionsrechtsverstoßes, gegenüber jedem Teilnehmer der Lieferkette Maßnahmen zu ergreifen, die der Aufklärung des Verdachts dienen. Dies schließt insbesondere Maßnahmen nach § 21 Absatz 3 und 4 des Chemikaliengesetzes ein und verbessert wesentlich die Handlungsmöglichkeiten bei der Aufdeckung von Unionsrechtsverstößen.

Satz 2 enthält eine Ausnahme für die Bereitstellung, die Abgabe oder den Erwerb zur Rückgabe oder der Entsorgung. Die Ausnahme eröffnet insbesondere Adressaten behördlicher Anordnungen sowie Behörden im Fall des Nachweises eines Verstoßes rechtmäßige Handlungsoptionen.

Zu Absatz 2

Nach Satz 1 ist jeder, der in Anhang III der Verordnung genannte Erzeugnisse oder Einrichtungen abgibt, die vor dem jeweils in Anhang III genannten Stichtag erstmalig in der Union in Verkehr gebracht wurden, verpflichtet, bei der Lieferung schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, dass die Waren vor dem betreffenden Stichtag in Verkehr gebracht wurden. Die Bestätigung dient dazu, den Erwerber hinsichtlich der Einhaltung der Verbotsvorschrift des Absatzes 1 zu unterstützen und ihm seinerseits zu ermöglichen, im Fall einer weiteren Abgabe den Vorerwerb zu bestätigen. Ihre unwahre Abgabe ist nach dem neuen § 27a Absatz 1 ChemG strafbewehrt. Die entsprechende Erklärung muss gemäß Nummer 1 bis 3 Angaben zur Identität des Erklärenden, eine Bestätigung des vor dem Stichtag erfolgten Inverkehrbringens sowie Hinweise zur Verbindung zwischen der Erklärung und dem konkreten Erzeugnis bzw. der konkreten Einrichtungen enthalten.

Nach Satz 2 entfällt die in Satz 1 genannte Dokumentationspflicht, wenn aufgrund von Bauart, Zustand oder Kennzeichnung der Erzeugnisse oder Einrichtungen offenkundig ist, dass sie vor dem jeweiligen Stichtag erstmalig in Verkehr gebracht wurden.

Der Erwerber und der Empfänger sind nach Satz 3 zur Aufbewahrung der Satz 1 genannten Angaben verpflichtet, um die Rückverfolgung der Lieferkette zu ermöglichen.

Satz 4 enthält eine spezielle Regelung zum Umfang der für einen Verstoß nach Absatz 1 von der Behörde darzulegenden und nachzuweisenden Tatsachen. Im Falle der Vorlage der Informationen nach Satz 1 gegenüber der jeweiligen Überwachungsbehörde besteht die Vermutung, dass kein Verstoß gegen die Verbote des Absatzes 1 gegeben ist. Die Vermutungswirkung kann jedoch durch die Behörde widerlegt werden. Dies kann entweder dadurch erfolgen, dass sie anhand der vorgelegten Informationen selbst offensichtliche Mängel im Hinblick auf die vorgelegten Bestätigungen oder Identifikationsmerkmale, feststellt oder anderweitig nachweist, dass ein Verstoß gegen Absatz 1 gegeben ist.

Zu Absatz 3

Absatz 3 verpflichtet den Abgebenden, eine für das erstmalige Inverkehrbringen von fluorierten Treibhausgasen, Erzeugnissen oder Einrichtungen erforderliche Kennzeichnung beim darauffolgenden Bereitstellen beziehungsweise bei einer weiteren Abgabe beizubehalten oder zu erneuern. Hierdurch werden die weiteren Marktteilnehmer der Lieferkette sowie die Vollzugsbehörden in die Lage versetzt, bereits anhand der Kennzeichnung eine Einschätzung vorzunehmen, ob die betreffenden F-Gase, Erzeugnisse oder Einrichtungen den Verboten der EU-F-Gas-Verordnung unterliegen bzw. von diesen ausgenommen sind.

Zu § 12j (Ergänzende Vorschriften zu Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014)

Zu Absatz 1

Satz 1 verbietet die Bereitstellung sowie die Abgabe von HFKW, die ohne bzw. unter Überschreitung der nach Artikel 16 zugewiesenen oder Artikel 18 übertragenen Quote beziehungsweise ohne Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nach Artikel 15 Absatz 2 oder Absatz 4 erstmalig in Verkehr gebracht wurden, entlang der weiteren Lieferkette. Gleichzeitig enthält die Vorschrift ein Verwendungsverbot für illegal in Verkehr gebrachte HFKW, da es sich im Bereich des illegalen Handels mit quotenpflichtigen HFKW in einem erheblichen Umfang um Internetbestellungen von Endverbrauchern zur Eigenverwendung handelt.

Hinsichtlich der Wirkungen der Vorschrift und der Bedeutung ihres Satzes 2 kann auf die Ausführungen in der Begründung zu § 12i Absatz 1 verwiesen werden.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt eine Dokumentationspflicht für Hersteller oder Einführer beim erstmaligen Inverkehrbringen von HFKW. In einer Erklärung, die der Sendung beizufügen ist, sind nach Nummer 1 Name und Anschrift anzugeben, nach Nummer 2 die Legalität der betreffenden Lieferung anhand der in den Buchstaben a bis d aufgeführten Kriterien zu bestätigen sowie nach Nummer 3 eine eindeutige Zuordnung der Lieferung zu der betreffenden Erklärung vorzunehmen. Zusammen mit der Pflicht zur Weitergabe der Informationen nach Absatz 4 ermöglicht die Vorschrift jedem Mitglied der Lieferkette, sich zu vergewissern und den Behörden gegenüber mit der Vermutungswirkung des Absatzes 5 darzulegen, dass die unionsrechtlichen Anforderungen nach Kapitel IV der EU-F-Gas-Verordnung erfüllt wurden und er selbst bei einer weiteren Abgabe oder Verwendung nicht gegen die Vorschrift des Absatzes 1 verstößt. Gleichzeitig ermöglicht die Dokumentation den Vollzugsbehörden, die Lieferkette bis zum erstmaligen Inverkehrbringen zurück zu verfolgen.

Damit die Dokumentation ihren Zweck erfüllen kann, den weiteren Beteiligten Sicherheit über die Einhaltung der Vorschriften zu verschaffen, ist die Verlässlichkeit der in ihr enthaltenen Informationen von entscheidender Bedeutung. Die Abgabe unwahrer Erklärungen wird daher im Rahmen des § 27a ChemG strafbewehrt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 betrifft die Situation, dass HFKW aus anderen Mitgliedstaaten der Union stammen und keine Erklärung nach Absatz 2 zur Legalität vorliegt. In diesem Fall ist der Teilnehmer der Lieferkette, der den Stoff oder das Gemisch aus dem anderen Mitgliedstaat bezieht verpflichtet, die Angaben nach Absatz 2 - z.B. durch entsprechende Nachfragen bei dem ausländischen Lieferanten - zu ermitteln und, sofern er den Stoff oder das Gemisch selbst weiter abgibt, eine Absatz 2 entsprechende Erklärung bei der Abgabe zu übermitteln. Die Ermittlungspflicht besteht auch, wenn der Betroffene den Stoff oder das Gemisch nicht weiter abgibt, sondern selbst verwendet, damit die Behörde auch bei ihm einen Ansatzpunkt hat, die Einhaltung des Absatzes 1 zu überprüfen. Auch in Bezug auf die auf dieser Basis ermittelten Angaben gelten die Vermutungswirkung des Absatzes 6 und die Strafbewehrung nach § 27a ChemG.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift gewährleistet, dass alle Teilnehmer der Lieferkette durch schriftliche oder elektronische Weitergabe der Informationen aus Absatz 2 oder 3 in die Lage versetzt werden, die Angaben nach Absatz 2 oder 3 ihrerseits bei einer weiteren Abgabe weitergeben zu können und sie ggf. unter Angabe der Identität ihres eigenen Lieferanten der zuständigen Behörde nach Absatz 6 vorzulegen. Hinsichtlich der Identität des Lieferanten bezieht sich die Angabepflicht nach Absatz 4 jeweils nur auf den unmittelbar betroffenen Lieferanten, nicht auch auf die Identitätsangaben etwaiger ihm vorgeschalteter Lieferanten (soweit diese Angaben nicht Teil der Angaben nach den Absätzen 2 oder 3 sind). Damit bleibt der Verlauf der Lieferkette gegenüber dem Abnehmer vertraulich. In Verbindung mit den Aufbewahrungspflichten aller Beteiligten nach Absatz 5 wird den Behörden jedoch die Möglichkeit eröffnet, sie im Bedarfsfall nachzuverfolgen.

Zu Absatz 5

Absatz 5 enthält eine Aufbewahrungspflicht für alle Beteiligten in der Lieferkette hinsichtlich der Informationen, die nach den Absätzen 2 bis 4 zu übermitteln sind. Dies erlaubt im Einzelfall die Rückverfolgung der Lieferkette.

Zu Absatz 6

Satz 1 enthält wie bereits § 12i Absatz 2 Satz 4 eine spezielle Regelung zum Umfang der für einen Verstoß nach Absatz 1 von der Behörde darzulegenden und nachzuweisenden Tatsachen. Im Falle der Vorlage der Informationen nach den Absätzen 2 bis 4 gegenüber der jeweiligen Überwachungsbehörde besteht die Vermutung, dass kein Verstoß gegen die Verbote des Absatzes 1 gegeben ist. Die Vermutungswirkung kann auch hier durch die Behörde widerlegt werden. Insoweit wird auf die Ausführungen zu § 12i Absatz 2 Satz 4 verwiesen.

Satz 2 enthält eine eigenständige Anordnungsbefugnis für die jeweils zuständigen Landesbehörden. Diese kann die Abgabe oder die Verwendung des F-Gases untersagen, sofern ein Betroffener die Angaben nach den Absätzen 2 bis 4 nicht vorlegen und auch nicht anderweitig glaubhaft machen kann, dass die Quotenvorgaben des Artikels 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 eingehalten wurden. Die Anordnungsbefugnis ermöglicht ein an objektive Gegebenheiten anknüpfendes, vom Nachweis eines Unionsrechtsverstößes unabhängiges Eingreifen der Behörde in der sehr praxisrelevanten Situation, dass die Herkunft des Stoffes oder Gemisches im Unklaren bleibt und der Betroffene sich weder um die Legalität seines Erwerbs gekümmert hat, noch entscheidend zur Aufklärung beitragen kann. Von der Anordnungsbefugnis ist nach pflichtgemäßem Ermessen Gebrauch zu machen. Die Anforderungen an die Glaubhaftmachung folgen aus § 294 der Zivilprozessordnung.

Zu § 12k (Verordnungsermächtigung)

Die Vorschrift enthält Verordnungsermächtigungen.

Nach Nummer 1 kann die Bundesregierung Einzelheiten zu Form, Inhalt und Aufbewahrung der in den §§ 12i und 12j genannten Dokumentationen festlegen.

Mit Nummer 2 wird die Bundesregierung ermächtigt, Details der Kennzeichnungsvorschriften in den §§ 12i Absatz 2 sowie 12j Absatz 1 bis 3 zu regeln.

Nach der Verordnungsermächtigung in Nummer 3 kann die Bundesregierung eine mengenmäßige Quotierung der Produktion von HFKW in Deutschland einführen. Diese Ermächtigung ist erforderlich, um nötigenfalls die Einhaltung der nach dem Montrealer Protokoll vorgegebenen Höchstmengen für die Produktion von HFKW in Deutschland sicherstellen zu können. Ein nationaler Regelungsbedarf kann sich daraus ergeben, dass die EU-F-Gas-Verordnung die Produktion nicht in vollem Umfang erfasst und Ausnahmen im EU-Recht u.U. zu der Entwicklung führen könnten, dass die internationalen Vorgaben bezogen auf einzelne Mitgliedstaaten überschritten werden.

Zu Nummer 3

Die Vorschrift regelt, welche Verstöße gegen die neu eingefügten §§ 12i und 12j als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Die Änderung in Buchstabe a stellt sicher, dass die nachstehend unter Buchstabe b vorgenommene Änderung auch in der Überschrift von § 27a reflektiert wird.

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift stellt unwahre Erklärungen nach den neuen §§ 12i Absatz 2 Satz 1 sowie 12j Absatz 2 oder 3 unter die Strafdrohung des § 27a ChemG. Die Richtigkeit dieser Erklärungen ist von zentraler Bedeutung für die Wirkung der neuen Vorschriften als Schutz rechtmäßig handelnder Marktteilnehmer vor illegaler Konkurrenz und Basis von Eingriffsbefugnissen der Behörden. Die Abgabe unwahrer Erklärungen unterliegt daher einem besonderen Unwerturteil und ist als kriminelles Unrecht einzustufen.

Zu Nummer 5

Die Vorschrift enthält eine Übergangsregelung für die Geltung des § 12j in Bezug auf HFKW, die bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes an Dritte abgegeben wurden. Sie trägt damit dem Umstand Rechnung, dass bei Gasen, die vor dem Inkrafttreten der Regelungen bereitgestellt wurden, die Informationen nach § 12j Absatz 2 noch nicht ermittelt werden mussten und stellt klar, dass diese auch nicht rückwirkend erklärt oder ermittelt werden müssen. Insofern gelten die Pflichten zur Informationsübermittlung nach Absatz 2 bis 4 sowie die Aufbewahrungspflicht nach Absatz 5 erst für Gase, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes erstmals auf dem deutschen Markt bereitgestellt wurden. Da die Übergangsregelung nicht § 12j Absatz 1 in Bezug nimmt, gilt das Verbot der Abgabe und Verwendung von unionsrechtswidrig in Verkehr gebrachten HFKW ab dem Inkrafttreten des Gesetzes uneingeschränkt und eröffnet den zuständigen Behörden damit zugleich die Möglichkeit, Maßnahmen zur Aufklärung der Unionsrechtswidrigkeit zu ergreifen.

Zu Artikel 2 (Bekanntmachungserlaubnis)

Artikel 2 enthält im Hinblick auf die durch Artikel 1 vorgenommenen Änderungen des Chemikaliengesetzes eine Bekanntmachungserlaubnis zu dem Gesetz.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.