

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit
IG II 1
Postfach 12 06 29
53048 Bonn



Berlin, den 08. Juli 2020

Betreff: Schriftliche Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen:

IG II 1 – 6101/001-2020.0001

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben die Prüfung und schriftliche Anhörung der Verbände und beteiligten Kreise Ihres noch nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Referentenentwurfs mit Ihrem Schreiben vom 10.06.2020 erbeten.

Mittels dieses Schreibens möchte Environmental Investigation Agency den Referentenentwurf kommentieren. Wir sind eine unabhängige Kampagnenorganisation, die sich seit mehr als 20 Jahren mit den Themen Klimawandel und Ozonabbau beschäftigt und eine der wenigen Umwelt-Organisationen ist, deren besonderer Fokus die teilfluorierten Treibhausgase (HFKW, F-Gase) und deren illegaler Handel sind.

Wir wollen die katastrophalen Auswirkungen von HFKW auf die globale Erderwärmung schnellstmöglich reduzieren. Die EU-F-Gas-Gesetzgebung hat das Potential dies zu erreichen, aber nur, wenn sie konsequent durchgeführt wird. Illegaler Handel mit F-Gasen wird zunehmend in der EU praktiziert. Er birgt große Gefahren für die Sicherheit, die hiesige Wirtschaft und finanziert organisierte Kriminalität. Illegal gehandelte HFKW machen Klimaschutzmaßnahmen durch ihre hohen GWP bei Austritt in die Atmosphäre während des Betriebs in Kälte- und Klimaanlage sowie am Lebensende dieser Geräte zunichte. Der illegale Handel gefährdet die Integrität der F-Gas-Verordnung als Ganzes. Der Kampf gegen den illegalen Kältemittelhandel wurde Anfang des Jahres ebenso zu einer „operativen Priorität“ für das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) gemacht.¹ Höchst

1 https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/24-01-2020/conference-fight-against-illegal-imports-refrigerant-gases-eu-brussels_en

besorgniserregend darüber hinaus sind jüngste Forschungsergebnisse, die in Eisbohrkernen aus der Arktis einen durch HFKW mitverursachten Anstieg sehr persistenter Verbindungen zeigen, der zeitlich mit Einführung des Montreal-Protokolls korreliert.² Bereits 2017 verwies die EU auf die Gefahr der Akkumulation dieser Stoffe in natürlichen Ressourcen wie Trinkwasser und schätzte, dass diese bereits an 3,5 Mio. EU-Standorten nachweisbar seien.³

Wir begrüßen daher die Gesetzesinitiative des Bundesrates vom Herbst letzten Jahres sowie den vorliegenden Gesetzentwurf ausdrücklich, der das Ziel hat, Vollzugshindernisse bei der Bekämpfung des illegalen F-Gas-Handels zu beseitigen.

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass die vom Bundesrat⁴ zitierte Zahl der geschätzten tatsächlich illegal gehandelten HFKW von ca. 22 Mio. t CO₂-Äquivalenten im Jahr 2018 nach oben korrigiert werden muss. EFCTC (The European Fluorocarbons Technical Committee), die mit Wirtschaftsermittler Kroll und der Datenanalyse-Agentur Oxera zusammenarbeiten, schätzen, dass im gleichen Jahr HFKW in der Größenordnung von ca. 34 Mio. t CO₂-Äquivalenten illegal in der EU gehandelt wurden, das entspricht 33 % der Quote. Diese Daten basieren auf einer sehr guten Datenbasis⁵ und ergeben ein genaues und vollständiges Bild über den illegalen Handel. Daraus folgt rechnerisch, dass illegale Importe etwa ein Viertel der gesamten gehandelten (legalen und illegalen) Kältemittel ausmachen.⁶ Zwischen März und Dezember 2019 wurden laut einer investigativen Studie Beweise für mindestens 3000 t illegal in die EU eingeführten HFKW (dies entspricht 4,7 Mio. t CO₂-Äquivalenten) gefunden.⁷ Zudem wurde festgestellt, dass die illegalen Kältemittel vor allem durch fehlgeleitete Umladungen, Missbrauch der vorgegebenen Quoten, offenen Schmuggel sowie als gefälschte Produkte in die EU kommen. Über die „EFCTC-Action Line“ wurden europaweit in demselben Zeitraum 228 Vorgänge gemeldet. Davon entfallen zwar nur 22 auf Deutschland, es ist allerdings davon auszugehen, dass dies nur die „vielzitierte Spitze des Eisberges“ ist.⁸

Es ist zu begrüßen, dass nun auch nachgeschaltete Händler und Anwender, bei denen die Vollzugsbehörden die Gase und Einrichtungen überwiegend in der Praxis finden, auskunftsfähig über die Legitimität der Einfuhr bzw. das Vorhandensein der Quote sein müssen. Eine solche Dokumentationspflicht ist ein großer Fortschritt, denn so müsste jederzeit und von jedem entlang der gesamten Lieferkette (bis zum Endkunden, der der

2 <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1029/2020GL087535>. Es konnten erstmals Ablagerungsflüsse diverser "forever chemicals" über mehrere Jahrzehnte nachgewiesen werden, u.a. von Trifluoressigsäure (TFA), die u.a. durch die atmosphärische Oxidation des gebräuchlichen HFKW-134A entsteht.

3 <https://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/pdf/Sub-study%20d%20very%20persistent%20subst.%20NTE%20final.pdf>

4 <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/143/1914379.pdf>

5 Die Firma Oxera überprüfte chinesische Exportdaten mit den europäischen Importdaten.

6 https://stopillegalcooling.eu/wp-content/uploads/EFCTC_Press-Release_EN-2.pdf

7 https://stopillegalcooling.eu/wp-content/uploads/EFCTC_Press-Release_EN-2.pdf

8 https://www.kka-online.info/news/grosse-mengen-illegaler-kaeltemittel-in-die-eu-importiert_3524184.html

Gewerbeaufsichtsbehörde einen Nachweis vorlegen muss) erklärt werden können, dass es sich um ein legal eingeführtes HFKW handelt. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, wie die tatsächliche Richtigkeit aller Dokumente verifiziert werden soll.

Der Zoll, das Zollkriminalamt, die Bundespolizei und die Vollzugsbehörden leisten wertvolle Arbeit im Kampf gegen illegale HFKW, dennoch können sie ihre Arbeit oft nicht erledigen, da die Ressourcen, Kenntnisse⁹ und Ausrüstung fehlen um illegale Importe zu erkennen. Die größte Barriere ist allerdings, dass es keine Echtzeit-Instrumente gibt, um zu überprüfen, ob die jeweilige HFKW-Einfuhr legitim ist oder nicht. Aktuell gibt es nur das völlig unzureichende elektronische F-Gas-Register, welches den Vergleich der tatsächlichen Importe mit den Quotenbeschränkungen erst Monate nach Ablauf des Kalenderjahres zulässt. Es gibt darüber hinaus keine Möglichkeit HFKW-Importe einzuschränken, wenn diese als für den Export zu einem späteren Zeitpunkt gekennzeichnet sind. Ein verlässliches Echtzeit-Lizenzsystem, ähnlich dem ODS-Lizenzsystem, muss eingeführt werden, das pro Sendung für alle HFKW (einschließlich jene für „ausgenommene Verwendungen“ sowie „Transit/Export-HFKW“) das Vorhandensein der spezifischen Quote der jeweiligen Firma kontrolliert.

Für eine solche Umsetzung muss der volle Zugang zu einem „Quoten-Register“ für Zollbehörden und die Öffentlichkeit gewährt werden, zudem sollte Transparenz bei Zuteilung der Quoten gewährleistet sein. Da Hersteller und Importeure einer Offenlegung der Namen sowie der jeweiligen Quoten entgegenstanden, wurde das aktuelle, undurchsichtige System geschaffen. Diesem mangelt es an Legitimität und es untergräbt die Einhaltung und Durchsetzung durch die zuständigen Behörden. In der Folge können Akteure (z.B. zertifiziertes Personal und Händler) die Legalität der gekauften HFKW nicht überprüfen und diese wichtigen Informationen stehen der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft nicht zur Verfügung, was illegalen Handel stark begünstigt. Nicht alle Zollbehörden haben Zugang zum F-Gas-Register, obwohl es in der F-Gas-Verordnung heißt, dass die „zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Zollbehörden, (...) zu Informationszwecken Zugang zum Register [haben]“. Deutschland sollte bei Überarbeitung der F-Gas-Verordnung darauf hinwirken, dass der Zugang zu den relevanten Informationen allen interessierten Personen, einschließlich der Zollbehörden und der allgemeinen Öffentlichkeit, einschließlich zertifiziertem Personal und Händlern, zur Verfügung steht. Andernfalls ist es unmöglich, die Rechtmäßigkeit des Inverkehrbringens der jeweiligen HFKW durch einen bestimmten Hersteller oder Importeur zu überprüfen.

Es sollte jederzeit die vorhandene Quote einer HFKW-Charge überprüft werden können und gleichzeitig müssen Daten und Beweismaterial zu Verstößen gegen die F-Gas-Verordnung europaweit ausgetauscht werden. Ein öffentlich zugängliches Monitorsystem muss aufgebaut werden, um dort Firmen zu listen, deren Aktivitäten aufgrund vorheriger

9 Zollbeamte müssen z.B. speziell trainiert werden um die illegalen Importe zukünftig besser erkennen zu können.

krimineller oder verdächtiger Aktivitäten genau nachverfolgt werden sollten. Dies betrifft z.B. Importeure, die die Quote überschreiten, da sie HFKW einführen, die als „zum Export bestimmt“ oder als Transitware gekennzeichnet sind¹⁰ und jene, die HFKW-Mengen unter 100 CO₂-Äquivalenten pro Jahr importieren. Ersteres könnte Deutschland verbieten, da ein tatsächliches Wiederverlassen der EU sehr unwahrscheinlich ist. Hier könnte Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen.

Das Importieren von kleineren HFKW unter 100 CO₂-Äquivalenten pro Jahr ohne Quote ist eine Lücke der F-Gas-Verordnung, die dringend im kommenden Überarbeitsverfahren geschlossen werden muss, da einerseits insgesamt mehr HFKW (legal) importiert werden können und andererseits die Durchsetzung durch die Zollbehörden erschwert wird. Beispielsweise haben uns die Behörden in einem Fall darüber in Kenntnis gesetzt, dass ein chinesisches Finanzkonsortium Hunderte von Untergesellschaften in Europa gründete und gemeinsam erhebliche HFKW-Mengen importierte. Deutschland könnte diese Ausnahme für Importeure und Hersteller eliminieren und an dieser Stelle strenger, als es die F-Gas-Verordnung vorgibt, sein, so wie es das geltende EU-Recht erlaubt. So könnte Deutschland eine Quote verlangen für *alle* importierten und verwendeten HFKW.

Eine weitere Möglichkeit der Überprüfung der Rechtmäßigkeit verwendeter HFKW ist das Überprüfen der Zahlung der Mehrwertsteuer für den ursprünglichen Kauf der HFKW, denn illegale Kältemittel werden oft nur gegen Barzahlung verkauft. Die in Artikel 11 (4) der F-Gas-Verordnung genannten zertifizierten Betriebe und Unternehmen müssen vermehrt bezüglich dieses Aspekts überprüft werden. Auch die Betriebsbücher kleinerer Unternehmen, speziell z.B. von Autohändlern und -werkstätten, sollten kontrolliert werden.

Eines der wichtigsten Abschreckungsinstrumente krimineller Aktivitäten ist der Vollzug hoher Strafen, ohne diesen kann die F-Gas-Verordnung nicht zum Erfolg werden. Aufgrund der stark gestiegenen Preise für HFKW durch den Phase-Down werden sehr hohe Profite durch illegale Importe erzielt. Damit einhergehend werden wiederum hohe Steuersummen von den EU-Staaten nicht eingenommen¹¹, sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Händler, die „quotenkonform“ mit ihren Kältemitteln handeln, in der gesamten EU stark gefährdet. Zu geringe Geldstrafen werden gewöhnlich im organisierten Verbrechen im Vorhinein mit einkalkuliert. Die EU-F-Gas-Verordnung sieht keine Strafen für illegale Händler vor.,¹² es obliegt daher den Mitgliedsstaaten dies zu tun.

10 Die Quote kann dann temporär überschritten werden, wenn HFKW wieder exportiert werden sollen oder nur „Transitware“ sind. Solche Überschreitungen sollen vom Zoll der Generaldirektion Klimapolitik der EU (GD KLIMA) gemeldet werden, was in der Praxis schlecht bzw. nicht funktioniert, bestätigen Angaben des OLAF.

11 Berechnungen zufolge hat beispielsweise Griechenland durch illegale Kältemittelimporte etwa 20 Mio. Euro Steuern nicht einnehmen können: https://cci-dialog.de/branchenticker/2020/downloads/f-gas_regulation_position_paper.pdf

12 Die F-Gas-Verordnung sieht nur Mindeststrafen für rechtmäßige Hersteller und Importeure vor; eine 200-prozentige Reduzierung der Quote im Folgejahr, basierend auf der von der Europäischen Kommission

Die Strafen in Deutschland gemäß ChemSanktionsV sind zu niedrig, besonders in Anbetracht der Umweltschäden, der Steuerverluste und der Gefährdung der mit legal in Verkehr gebrachten HFKW handelnden Unternehmen, die sie verursachen. Sie sollten proportional an den potentiell zu erzielenden Profiten gemessen werden. An dieser Stelle kann Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen und die hiesigen Geld- und Freiheitsstrafen signifikant erhöhen und deren Durchsetzung streng verfolgen, diesem Beispiel könnten andere EU-Länder mit eigener Nationalgesetzgebung folgen. Gleichzeitig sollte Deutschland darauf hinwirken, dass im Rahmen der Überarbeitung der F-Gas-Verordnung einheitlich hohe Mindeststrafen verhängt und durchgesetzt werden, für rechtmäßige *und* illegale Händler.

Der Umgang mit konfiszierten illegalen F-Gasen muss geregelt werden. Aktuell stehen die Zollbehörden bei solchen Funden vor einem Dilemma, denn die Lagerung und Zerstörung ist kostenintensiv, teilweise werden diese an den Grenzen wieder zurückgeschickt und die LKWs versuchen erneut an anderer Stelle die Kontrollen zu passieren.¹³ Auch wenn im Inland illegale Kältemittel gefunden werden, werden diese von den zuständigen Behörden (je nach Einzelfall) zurück geschickt. Hier sollte dringend ein anderer Umgang gefunden werden und länderübergreifend eine einheitliche Verfahrensweise etabliert und rechtlich verankert werden. Es ist davon auszugehen, dass jedes zurückgeschickte Kältemittel an anderer Stelle re-importiert wird. Folglich braucht es bei solchen Funden eine bessere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen verantwortlichen Stellen im Vollzug; das meint insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Zoll, Zollkriminalamt, Bundespolizei und der Verwaltungslandschaft, also den jeweiligen oberen und unteren Vollzugsbehörden, auch über die deutschen Grenzen hinaus.

Der gesamte Bereich der Marktüberwachung ist im digitalen Zeitalter als äußerst kompliziert und komplex zu bewerten. Eine bessere Zusammenarbeit ist nicht nur innerhalb Deutschlands notwendig, sondern insbesondere innereuropäisch auch besser zu gestalten. Besonders bei F-Gasen ist der Wirkhorizont einer einzelnen Behörde im Vollzug begrenzt, wenn beispielsweise das Gas aus China exportiert wird, in einem anderen europäischen Land gelagert und in einem weiteren verkauft wird. Aus eigenen Recherchen können wir bestätigen, dass es eine große unübersichtliche Händlerlandschaft auf Internet-Plattformen gibt, für deren Überwachung ausreichend große Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden müssen. Auf EU-Ebene sollte Deutschland weiterhin daraufhin wirken, dass ein Budget für die (klimafreundliche) Zerstörung dieser Gase bereitgestellt wird und dies auch mit jedem Fund passiert.

Artikel 6 der F-Gas-Verordnung schreibt das Führen von Aufzeichnungen vor; entlang der gesamten Lieferkette müssen Käufer, Händler und Betreiber auskunftsfähig sein. Diese Aufzeichnungen müssen vermehrt (sowohl gezielt, als auch unangekündigt und willkürlich)

erhobenen, überschrittenen Menge. Sie sieht keine von den Mitgliedstaaten zu erhebenden Mindeststrafen für illegale Händler vor.

13 https://cci-dialog.de/branchenticker/2020/downloads/f-gas_regulation_position_paper.pdf

genau kontrolliert werden. Es wäre zu begrüßen, wenn verschärfte, häufigere und strengere Kontrollen gesetzlich festgeschrieben würden. Da Kältemittel in allen möglichen Unternehmen benötigt werden (Supermärkte, Kühl- und Lagerstätten, Autowerkstätten u.v.m.) ist nachvollziehbar, dass die Kontrollen nur innerhalb der vorhandenen Kapazitätsgrenzen durchgeführt werden können. Es ist dennoch nötig hier größere Kapazitäten zu schaffen und vermehrte Kontrollen vorzuschreiben, da die steigenden Preise für HFKW dazu führen werden, dass vermehrt illegale Kältemittel für die Befüllung bestehender Anlagen genutzt werden.

Illegale Kältemittel werden oft in nicht wieder-befüllbaren Behältern gehandelt. In der F-Gas-Verordnung sind diese nicht eindeutig für die Verwendung verboten, da u.a. in der Schlussklausel Ausnahmen für solche Behälter formuliert werden. Diese sind bei Überprüfungen durch die Behörden eine zusätzliche Belastung. Es sei weiterhin darauf hingewiesen, dass auf internationaler Ebene das Montreal-Protokoll ebenso empfiehlt, die Verwendung von Einwegbehältern aus Gründen des illegalen Handels zu verbieten oder zu kontrollieren. Deutschland kann an dieser Stelle ein eindeutiges Verbot ohne jegliche Ausnahmen für Verwendung und Verkauf aller Einwegbehälter beschließen. Hier könnte Deutschland eine wichtige Vorreiterrolle für andere EU-Länder spielen.

Wir wiesen bereits in unseren Stellungnahmen an das BMU und UBA in den Jahren 2015 und 2016 zu Artikel 7 (2) der F-Gas-Verordnung auf einen weiteren, sehr wichtigen Aspekt hin; nämlich den potentiellen Emissionsanstieg des Nebenproduktes HFKW-23 (GWP 14.200) als unbeabsichtigte Folge des Phase-Downs. HFKW-23 entsteht bei der Produktion von HFKW-Gemischen mit niedrigerem GWP,¹⁴ wenn HFCKW-22 während des Herstellungsprozesses verwendet wird. Gluckman Consulting bestätigte beispielsweise in einer Präsentation,¹⁵ dass mittlerweile aufgrund des Phase-Downs fast nur noch HFKW-32 (mit einem GWP von „nur“ 675) in Split-Klimaanlagen verwendet wird.¹⁶ Bei dessen Produktionswegen kann HFKW-23 als Nebenprodukt entstehen. Eine weitere aktuelle, sehr besorgniserregende, Studie zeigt, dass die aktuellen HFKW-23-Emissionen so hoch sind, wie niemals zuvor.¹⁷ Diese unerklärlichen HFKW-23-Emissionen weisen auf einen erheblichen illegalen Handel hin, der gegen Artikel 7 (2) der F-Gas-Verordnung verstößt. Dieser Artikel verbietet das Inverkehrbringen von F-Gasen, es sei denn, es wurde nachgewiesen, dass das HFKW-23-Nebenprodukt im Einklang mit den besten verfügbaren Techniken zerstört oder rückgewonnen wurde. Dies ist wichtig um die Integrität der F-Gas-Verordnung sicher zu stellen. Wir forderten damals ebenfalls dazu auf, die Empfehlungen der Europäischen Kommission aus dem Diskussionspapier „Technical Advice to Member States on implementing Article 7(2)“ vom Oktober 2015 anzunehmen und umzusetzen. Alle

14 Diese wurden und werden als „Lösungen“ von Produzenten und Importeuren beworben.

15 Die Präsentation wurde im Webinar „RAC F-Gas Question Time: F-Gas Regulation Update“ am 30.04.2020 von Ray Gluckman gehalten.

16 HFKW-32 ist darüber hinaus Bestandteil einer Reihe von häufig verwendeten Gemischen wie beispielsweise der Serie HFKW-407 und HFKW-410A.

17 K.M. Stanley et al, Increase in Global Emissions of HFC-23 despite Near-Total Expected Reductions (Nature Communications, Article 397 – 21 January 2020): <https://www.nature.com/articles/s41467-019-13899-4>

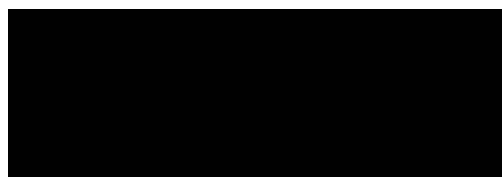
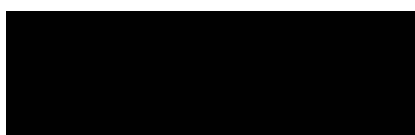
Produzenten und Importeure sollten verpflichtet werden, relevante Informationen zur Herkunft bereit zu stellen und den Nachweis über die Zerstörung des HFKW-23-Nebenprodukts erbringen. Das Zollamt soll das Mandat erhalten, diese Auflage zu überwachen und durchzusetzen. HFKW-23 ist besonders klimaschädlich, daher sollte ein Verstoß unbedingt als Straftat und nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Bei der aktuellen Anpassung des Chemikaliengesetzes sollte ein System eingerichtet, vorgeschrieben und dringend umgesetzt werden, dass die Vernichtung von HFKW-23 zertifiziert und Hersteller und Importeure dazu verpflichtet, in ihren Jahresberichten über die Einhaltung dieser Bestimmung zu berichten.

Weiterhin wäre es begrüßenswert, wenn die verantwortlichen Stellen auskunftsfreudig bei Anfragen von Umweltorganisationen oder anderen interessierten Teilen der Öffentlichkeit wären. Eine offene und transparente Kommunikation ist wünschenswert und notwendig, da das Aufdecken und Bekanntmachen solcher Fälle von Umweltkriminalität im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen.

Über die gesamte Lieferkette hinweg muss das Bewusstsein für den Umgang mit HFKW und besonders für die Gefahren illegal gehandelter Kältemittel geschärft werden. Dies kann durch eine größere Kommunikationskampagne erreicht werden, verbunden mit Informationen zur Umrüstung auf natürliche Kältemittel. Diese können problemlos (nach technischer Umrüstung) in viele bestehende Anlagen eingefüllt werden und sind im Gegensatz zu den nun häufig eingesetzten HFKW mit mittlerem GWP klimafreundlich und gleichzeitig energieeffizienter.

Wir stellen gerne weitere Informationen zur Verfügung und sind bereit, sämtliche Fragen hierzu zu beantworten. Wir würden es ausdrücklich begrüßen, die Möglichkeit zur Teilnahme an den weiteren Beratungen zum Referentenentwurf zu bekommen.

Mit freundlichen Grüßen,



Hans JH Verolme (Senior adviser) und Janine Korduan (M.Sc.)

Environmental Investigation Agency Deutschland e.V.