

Stellungnahme
zum Referentenentwurf eines
„Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Handels mit
fluorierten Treibhausgasen“

I. Einführung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat einen Referentenentwurf (Stand 26.05.2020) zur Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen mittels einer Änderung des Chemikaliengesetzes erstellt. Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, Vollzugshindernisse bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen zu beseitigen, die sich daraus ergeben, dass die einschlägigen Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 (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.

Eine wirksame Bekämpfung des illegalen Handels mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen wird grundsätzlich von den Herstellern, Einführern und Verwendern von fluorierten Treibhausgasen begrüßt, unterstützt und gefordert. Der illegale Handel mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen führt zu einer Wettbewerbsverzerrung und unterläuft das Erreichen der europäischen Klimaschutzziele sowie der korrespondierenden internationalen Verpflichtungen aus dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht.

Das praktische Problem der Vollzugsbehörden, dass die nachgeschalteten Händler und Anwender über die Einhaltung der Vorschriften der EU-F-Gas-Verordnung nicht auskunftsfähig sind und eine Überprüfung die Kontrolle aller Beteiligten der Lieferkette bis zum Lieferanten oder Einführer erfordert, ist nachvollziehbar. Eine das fluorierte Treibhausgas begleitende Erklärung soll den Vollzugsbehörden die Ermittlung des Herstellers oder Einführers und einen Plausibilitätscheck unmittelbar ermöglichen.

Insoweit enthält der Referentenentwurf gute Ansätze. In der derzeitigen Form des Referentenentwurfs ermöglicht der Entwurf jedoch nicht das erwünschte Ziel, führt zu unverhältnismäßig hohem Erfüllungsaufwand für die Industrie und eine rechtskonforme Umsetzung seitens der Industrie ist nicht möglich.

Grundsätzlich wird die Implementierung von §12i und §12j Absatz 1 begrüßt und unterstützt. §12j Absätze 2, 3, 4, 5 und 6 sollten gestrichen werden. §12k, §27a und §28 sollten entsprechend des Wegfalls von §12j Absätze 2, 3, 4, 5 und 6 geändert werden.

Die folgende Diskussion beschränkt sich daher auch auf die Anforderungen aus §12j.

1. Lebenszyklus von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in der Lieferkette

Der Lebenszyklus von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in der Lieferkette beträgt mehrere Jahre. Dabei endet der Lebenszyklus nicht bei der erstmaligen Verwendung als Kältemittel z.B. in ortsfesten Kälteanlagen.

Hersteller und Einführer verkaufen teilfluorierte Kohlenwasserstoffe in der Regel in ISO-Containern (Inhalt Größenordnung 20.000 L) oder Druckfässer (Inhalt Größenordnung 800 L). Die Abgabe jedes ISO-Containers oder Fasses wäre als eine Abgabe gemäß §12j Absatz 2 des Chemikaliengesetzes zu sehen.

Diese Gebinde sind jedoch viel zu groß für die Handhabung von den Fachbetrieben, die die Installation und Wartung von den Einrichtungen wie ortsfeste Kälteanlagen oder Klimaanlage im Auto, durchführen. Eine typische Klimaanlage im Auto benötigt unter 1 kg Kältemittel. Bei ortsfesten Kälteanlagen kommt die erforderliche Kältemittelmenge auf die Größe und erforderliche Kühlleistung an. Kälteanlagen werden individuell für die örtlichen Begebenheiten designt. Ortsfeste Kälteanlagen mit einer Füllmenge unter 16 kg sind nicht unüblich (siehe auch Artikel 13 Absatz 3 Satz 1 der EU-F-Gas-Verordnung).

Abfüllbetriebe füllen die ISO-Container und Druckfässer in Druckgasflaschen um. Typische Flaschengrößen sind zwischen 5 L und 130 L, wobei von den Fachbetrieben eine Flaschengröße um 15 L stark bevorzugt wird. Die Abfüllbetriebe geben ihre Flaschen direkt oder über einen Zwischenhändler an den Fachbetrieb ab. Jede Abgabe wäre als eine Abgabe gemäß §12j Absatz 4 des Chemikaliengesetzes zu sehen. Bei der Abgabe über einen Zwischenhändler wären es 2 Abgaben.

Die Fachbetriebe führen die Installation und Wartung an den Einrichtungen durch und füllen die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe in die Einrichtung. Dies ist die erstmalige Verwendung der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe. Dabei handelt es sich abermals um eine Abgabe, so werden z.B. bei einem Nachfüllen einer Klimaanlage im Auto die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe dem Kunden berechnet. Jede Abgabe wäre als eine Abgabe gemäß §12j Absatz 4 des Chemikaliengesetzes zu sehen.

Bei Wartungen, Instandhaltungen oder Stilllegungen von Einrichtungen müssen die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe oftmals durch einen Fachbetrieb zurückgewonnen werden. Die zurückgenommenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe sind in der Regel verschmutzt, z.B. durch Wasser oder Öl. Je nach Verschmutzungsgrad werden die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe eventuell nach einem einfachen Reinigungsverfahren von dem Fachbetrieb direkt wieder eingesetzt (Recycling), zur Aufarbeitung an einen qualifizierten Betrieb abgegeben (Aufarbeitung) oder zur zerstörenden Entsorgung an einen qualifizierten Betrieb abgegeben (Entsorgung). Jede Abgabe zur Aufarbeitung oder Entsorgung wäre als zwei Abgaben gemäß §12j Absatz 4 des Chemikaliengesetzes zu sehen. Die erste Abgabe erfolgt vom Betreiber der Einrichtung an den Fachbetrieb, der die Wartung durchführt, die zweite erfolgt vom Fachbetrieb an den Betrieb, der die Aufarbeitung oder Entsorgung durchführt.

Nach erfolgter Aufarbeitung können die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe wieder eingesetzt werden. Dazu werden die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe wieder an einen Fachbetrieb abgegeben und von diesem in eine Einrichtung gefüllt. Abermals wäre jede Abgabe als eine Abgabe gemäß §12j Absatz 4 des Chemikaliengesetzes zu sehen.

Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe unterliegen der Pflichtrücknahme gemäß §25 KrWG in Verbindung mit §4 Absatz 2 der ChemKlimaschutzV. Weder die Fachbetriebe, noch die Entsorgungsunternehmen, die die Zerstörung der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe durchführen, besitzen in der Regel die für den Transport erforderlichen Druckgefäße. Daher geben Fachbetriebe die gebrauchten teilfluorierten Kohlenwasserstoffe nicht direkt an ein Entsorgungsunternehmen ab, sondern im Rahmen der Pflichtrücknahme an den jeweiligen Lieferanten, der seinerseits die Druckgefäße stellt. Die Abfüller der

teilfluorierten Kohlenwasserstoffe geben die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe dann gesammelt an ein Entsorgungsunternehmen zur Zerstörung ab. Jede Abgabe der zu entsorgenden teilfluorierten Kohlenwasserstoffe wäre als eine Abgabe gemäß §12j Absatz 4 des Chemikaliengesetzes zu sehen.

2. Erfüllungsaufwand zum Erstellen der Erklärungen

Der Erfüllungsaufwand zum Erstellen der erforderlichen Erklärungen ist unverhältnismäßig hoch.

Die im Referentenentwurf angegebene Beispielrechnung ist Praxisfern. So werden für die Erfüllung von §12j Absatz 4 6795 Fälle angenommen. Das folgende einfache Rechenbeispiel soll demonstrieren, dass diese Zahl weit daneben liegt.

Als ein einfaches Beispiel wird ein ISO-Container R-134a (22.000 t) genommen. Dieser wird von dem Hersteller direkt an den Abfüller abgegeben. Der Hersteller muss dem Abfüller eine Erklärung nach §12j Absatz 2 erstellen.

Der Abfüller füllt die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe in 15 L Gebinde (Füllfaktor 1,05: 15,75 kg/Gebinde = 1397 Stück) von einem Abfüller gefüllt. Ein Fachbetrieb bezieht im Durchschnitt eine einstellige Anzahl an Druckgasflaschen. Für das Rechenbeispiel werden 300 Abgaben angenommen.

Damit eine eindeutige Zuordnung der Erklärung zu diesen Behältern (§12j Absatz 2 3.) möglich ist, kann nicht eine pauschale Erklärung für alle 300 Abgaben erstellt werden. Stattdessen muss eine Zuordnung der Erklärung zu dem Behälter, z. B. durch Angabe von Behälternummern hergestellt werden. Dementsprechend muss der Abfüller 300 Erklärungen abgeben. Aus §12k Absatz 2 könnten sogar 1400 Erklärungen, eine pro Behälter folgen.

Der Fachbetrieb setzt das Kältemittel in den Einrichtungen ein. Wie viel Kältemittel benötigt wird, hängt von der Einrichtung ab. Für die Wartung von Autoklimaanlagen werden üblicherweise bei der Wartung 0,5 kg berechnet. Ortsfeste Klimaanlagen werden individuell für die örtlichen Begebenheiten designt. Für das Rechenbeispiel wird angenommen, dass der Fachbetrieb näherungsweise im Durchschnitt für jede Druckgasflasche eine Erklärung ausfüllen muss. Der Fachbetrieb kann die gleiche Erklärung für jeden Kunden verwenden. Dies entspricht 300 Erklärungen. Zur nachvollziehbaren Erfüllung der Dokumentationspflichten nach §12j Absatz 5 muss aber zu jedem Vorgang eine Erklärung dokumentiert werden. Dies entspricht 1400 Erklärungen.

Nach erfolgter Wartung der Anlage sollen die zurückgewonnenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe der zerstörenden Entsorgung zugefügt werden. Auch für die Lieferung zur Rückgabe oder Entsorgung müssen gemäß §12j Absatz 2 2. d) Erklärungen ausgefüllt werden. Jeder Besitzer der Einrichtung muss an den Fachbetrieb, der die Wartung durchführt eine Erklärung abgeben. Dies entspricht 1400 Erklärungen.

Die Fachbetriebe geben die zurückgewonnenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe im Rahmen der verordneten Pflichtrücknahme an den Abfüller zurück. Dies entspricht 1400 Erklärungen. Der Abfüller gibt seinerseits die zurückgewonnenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe an einen Entsorger zur Zerstörung. Dies entspricht abermals 1400 Erklärungen.

Insgesamt müssen also 4500 Erklärungen nach §12j Absatz 4 erstellt werden und für 3 Jahre in doppelter Ausführung (jeweils durch den Abgebenden und den Annehmenden) aufbewahrt werden. Dabei sind bei diesem einfachen Beispiel in der Praxis stattfindende weitere Abgaben, z.B. Zwischenhändler, Aufarbeitung von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen und Restmengen in den Behältern nicht berücksichtigt.

Zusätzlich werden in der Praxis nicht nur 1400 Druckgasflaschen von einem Abfüller pro Jahr befüllt, sondern zehntausende Druckgasflaschen. Wenn grob gesagt wird, dass pro Druckgasflasche 4

Erklärungen erforderlich sind, liegt die Annahme von 6795 erforderlichen Erklärungen pro Jahr um 2 Größenordnungen daneben.

Eine Umsetzung ist nur mit einem IT basierten System möglich. Für die Programmierungskosten kann ein niedriger sechsstelliger Betrag angesetzt werden. Für die Programmierung ist ein Zeitraum von 1 Jahr einzuplanen.

3. Angaben können nicht ermittelt werden

Die in der Erklärung erforderlichen Angaben sind:

- Name und Anschrift des Herstellers oder Einführers
- Die Quote welchen Jahres genutzt wurde
- Identifikationsmerkmale zwischen Erklärung und Behälter

Diese Angaben können teilweise nicht eindeutig auf einer Erklärung gemacht werden oder in der Praxis nicht ermittelt werden.

3.1. Mehrere Lieferanten

Abfüllbetriebe und Zwischenhändler beziehen die Stoffe und Gemische oft bei mehreren Herstellern und Einführern. Dabei wird, je nach Entwicklung des Marktpreises, neues Produkt bezogen und die Lagerbestände aufgefüllt. Bei Abfüllbetrieben wird die Ware teilweise über Jahre in den Anlagen der Abfüllbetriebe gelagert. In den Anlagen vermischen sich die Bezüge der unterschiedlichen Hersteller und Einführer sowie Bezugsjahre.

Für die vor in Kraft treten des Gesetzes bezogenen Lagermengen können die erforderlichen Angaben zum Namen und Anschrift des Herstellers oder Einführers nur mit erheblichem Arbeitsaufwand ermittelt werden.

Die auf der Erklärung geforderten Angaben zum Namen und Anschrift des Herstellers oder Einführers sowie des Jahres, in dem die Herstellung oder Einfuhr, stattfand, können nur nach einem IT-unterstützten First-in-first-out-System bestimmt werden. Grundvoraussetzung für ein funktionierendes System ist, dass jeder Zugang mit den erforderlichen, oben genannten Angaben in das System eingepflegt wird.

3.2. Rückgaben

In der Praxis kommt es immer wieder zu Rückgaben von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen. Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die zurückgegeben werden, erfüllen in der Regel die Spezifikation und sind weiterhin verwendbar. Oftmals erfolgen die Rückgaben erst nach mehr als 3 Jahren, vereinzelt sogar erst nach mehr als 10 Jahren.

Nach §12j Absatz 4 müsste für jede Rückgabe eine Erklärung erstellt werden. Anschließend jede Rückgabe als Eingangsmenge in das IT-System verbucht werden, wobei auch der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung in das IT-System eingepflegt werden müssen.

Jedoch werden über Jahre teilfluorierte Kohlenwasserstoffe zurückgegeben, deren Abgabe vor in Kraft treten des Gesetzes stattfand. Eine rückwirkende Ermittlung der erforderlichen Angaben ist nicht möglich. Auch zukünftig wird bei einer Aufbewahrungsfrist der Erklärungen von 3 Jahren die Dokumentationskette oftmals gebrochen und der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung sind nicht mehr ermittelbar.

3.3. Restmengen

Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe sind Gase unter Druck und werden in wieder auffüllbaren Druckgasbehältern gehandelt. Auch nach Abgabe der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe bleiben die Behälter in der Regel im Eigentum des EU-Herstellers, des nicht-EU-Herstellers oder des Abfüllbetriebes. Zwischenhändler, Fachbetriebe und Entsorgungsfachbetriebe besitzen in der Regel keine eigenen Druckgasbehälter.

Eine vollständige Entleerung der Behälter von Gasen ist nur bei langem angelegtem, starkem Vakuum möglich und wird in der Regel nicht durchgeführt. Bei einem ISO-Container mit einem Inhalt von 20.000 t ist es nicht unüblich, dass trotz Anlagen von Vakuum bei der Entleerung 100 kg Restmenge in dem ISO-Container verbleiben. Bei Druckgasflaschen von 15 L sind die relativen Mengen im Durchschnitt sogar höher, da Vakuum, wenn überhaupt, über einen geringeren Zeitraum angelegt wird. Die Druckgasflaschen werden von den Fachbetrieben daher mit geringen Restmengen zurückgegeben. Bei zehntausenden Druckgasflaschen akkumulieren sich die Restmengen zu nicht unerheblichen Beträgen.

Für jede Rückgabe eines entleerten Druckgasbehälters müsste eine Erklärung nach §12j Absatz 4 erstellt werden. Bei der Übergabe ist die Restmenge an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen nicht bekannt.

Der Wartungszyklus der Druckgasflaschen ist gemäß ADR 10 Jahre. Durch aufwendige Ventiltechnik wird verhindert, dass Verunreinigungen in die Druckgefäße eindringen können. Die Druckgefäße werden in der Regel nicht zwischen zwei Kunden entleert und gereinigt. Stattdessen wird Top-Filling durchgeführt.

Diese zusätzlichen Mengen bringen auch ein IT-basiertes System an die Grenzen. Entweder müssten die an den Fachbetrieb ausgegebenen Mengen nachträglich um die Restmenge reduziert werden, oder die Restmenge müsste als Eingangsmenge verbucht werden, wobei auch der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung in das IT System eingepflegt werden müssen. In beiden Fällen müssen die Druckgefäße zusätzlich verwogen werden.

Die führt zu einer weiteren erheblichen Steigerung des Erfüllungsaufwands.

3.4. Entsorgung

Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe unterliegen der Pflichtrücknahme gemäß §25 KrWG in Verbindung mit §4 Absatz 2 der ChemKlimaschutzV. Weder die Fachbetriebe, noch die Entsorgungsunternehmen, die die Zerstörung der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe durchführen, besitzen in der Regel die für den Transport erforderlichen Druckgefäße. Daher geben Fachbetriebe die gebrauchten teilfluorierten Kohlenwasserstoffe nicht direkt an ein Entsorgungsunternehmen ab, sondern im Rahmen der Pflichtrücknahme an den jeweiligen Lieferanten. Die Abfüller der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe geben die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe dann gesammelt an ein Entsorgungsunternehmen zur Zerstörung ab.

Die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe werden in der Regel Jahre in der erstmaligen Verwendung eingesetzt. Für alle vor in Kraft treten des Gesetzes in Einrichtungen verwendeten teilfluorierten Kohlenwasserstoffe ist eine rückwirkende Ermittlung der erforderlichen Angaben nicht möglich. Auch zukünftig wird bei einer Aufbewahrungsfrist der Erklärungen von 3 Jahren die Dokumentationskette oftmals gebrochen und der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung sind nicht mehr ermittelbar.

Allerdings sind die Angaben ausdrücklich auch bei Abgabe an Dritte zur Rückgabe oder Entsorgung erforderlich (§ 12j, Absatz 4 i. V. m. §12j Absatz 2 d).

3.5. Recycling und Aufarbeitung

Die EU-F-Gas-Verordnung fördert das Recycling und die Aufarbeitung von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen. Aber auch für recycelte oder aufgearbeitete teilfluorierte Kohlenwasserstoffe gelten die Anforderungen des Referentenentwurfs, sodass auch bei deren Abgabe eine Erklärung gemäß §12j Absatz 4 dem Erwerber übermittelt werden muss.

Allerdings können die erforderlichen Angaben wie der Name des Herstellers oder Einführers und das Datum der Herstellung oder Einfuhr in den überwiegenden Fällen nicht ermittelt werden können. Nur zurückgewonnene teilfluorierte Kohlenwasserstoffe können gemäß der EU-F-Gas-Verordnung recycelt oder aufgearbeitet werden. In der Regel werden teilfluorierte Kohlenwasserstoffe mehrere Jahre lang verwendet, bevor sie zurückgewonnen werden. Eine rückwirkende Ermittlung der erforderlichen Angaben ist nicht möglich. Auch zukünftig wird bei einer Aufbewahrungsfrist der Erklärungen von 3 Jahren die Dokumentationskette oftmals gebrochen und der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung sind nicht mehr ermittelbar.

Ein Recycling oder eine Aufarbeitung z.B. durch das Entsorgungsunternehmen, wie von der EU-F-Gas-Verordnung ausdrücklich gewünscht, wäre ohne die Erklärung in Deutschland nicht mehr möglich.

4. Identifikationsmerkmale

In dem Referentenentwurf werden in §12j Absatz 2 3. Identifikationsmerkmale für eine eindeutige Zuordnung der Erklärung ermöglichen. Aufgrund des Bezugs eines teilfluorierten Kohlenwasserstoffs von mehreren Herstellern oder Importeuren durch Abfüller und Zwischenhändler, reicht für eine eindeutige Zuordnung nicht nur die industrielle Bezeichnung des teilfluorierten Kohlenwasserstoffs aus.

Stattdessen werden auf der Erklärung Angaben wie zum Beispiel die Behälternummern oder das Lieferdatum erforderlich sein. Dadurch muss für jede Abgabe eine eigene Erklärung erstellt werden. Durch §12k Absatz 2 wird die Möglichkeit eingeräumt, dass zukünftig für jeden Behälter eine eigene Erklärung erstellt werden muss.

Der Erfüllungsaufwand ist unverhältnismäßig hoch.

5. Fehlende Möglichkeit der Abgabe ohne Erklärung

Der Referentenentwurf gibt keine Möglichkeit zur Abgabe legal eingeführter teilfluorierter Kohlenwasserstoffe, für die die in der Erklärung erforderlichen Informationen nicht ermittelbar sind.

Jedoch wird trotz bester Einhaltung des Gesetzes immer wieder der Fall auftreten, dass eine Ermittlung der Informationen nach §12j Absatz 2 oder 3 nicht möglich sein wird. Dies ist der Fall bei teilfluorierten Kohlenwasserstoffen, die bereits vor dem in Kraft treten des Gesetzes in Deutschland vorliegen, sei es in einem Lager oder in Einrichtungen. Auch wenn zwischen zwei Abgaben von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen mehr als 3 Jahre vergehen, wird die Dokumentationskette gebrochen.

Auch bei Abgaben zur Rückgabe oder Entsorgung ist gemäß §12j Absatz 2 2. d) eine Erklärung erforderlich.

6. Wirksamkeit des Referentenentwurfs

Der Referentenentwurf erfüllt das Ziel der Bekämpfung des illegalen Handels mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen nicht.

Die Herstellung und der Import von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in der EU sind durch die EU-F-Gas-Verordnung bereits ausreichend geregelt. Die illegale Herstellung und der illegale Import von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen wird gemäß der Chemikaliensanktionsverordnung bereits in

Deutschland bestraft. Für die illegale Herstellung und den illegalen Import von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in Deutschland ist kein weiteres Gesetz erforderlich. Stattdessen könnten die Strafen verschärft werden und der Vollzug mehr Prüfungen durchführen.

Die problematische illegale Herstellung der illegale Import von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen finden überwiegend außerhalb Deutschlands statt. Mit dem Referentenentwurf sollen nun auch der Handel und die Verwendung von illegalen teilfluorierten Kohlenwasserstoffen verboten werden.

Für einen deutschen nachgeschalteten Anwender ist es jedoch nicht möglich zu ermitteln, ob die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe legal hergestellt oder eingeführt wurden. Der nicht-deutsche Hersteller, Einführer oder Händler kann bei der Ermittlung der Angaben wie in Artikel 14j Absatz 3 des Chemikaliengesetzes gefordert plausible, aber dennoch falsche Angaben machen, deren Richtigkeit nicht von dem deutschen Einführer geprüft werden können.

Hersteller können mehr teilfluorierte Kohlenwasserstoffe herstellen, als ihre Quote erlaubt. Einführer können mehr teilfluorierte Kohlenwasserstoffe einführen, als ihre Quote erlaubt. Für den deutschen nachgeschalteten Anwender ist es eingeschränkt möglich zu ermitteln, ob der Hersteller oder Einführer eine Quote besitzt, aber unmöglich zu ermitteln, ob die Menge teilfluorierter Treibhausgase, die er hergestellt oder eingeführt hat, die ihm zugeteilte Quote überschreitet. Falsche Angaben von nicht-deutschen Herstellern oder Einführern können nicht durch das Chemikaliengesetz geahndet werden.

Händler können falsche Angaben machen bei welchem Hersteller oder Einführer sie die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe beziehen. Die Hersteller oder Einführer können gegenüber dem nicht-deutschen Händler die gleichen falschen Angaben machen, wie gegenüber einem deutschen nachgeschalteten Anwender (vorheriger Absatz). Falsche Angaben von nicht-deutschen Händlern können nicht durch das Chemikaliengesetz geahndet werden.

Der deutsche, nachgeschaltete Anwender (Abfüller, Zwischenhändler oder Fachbetrieb) hat keine Möglichkeit zu ermitteln, ob die Angaben des Vorlieferanten korrekt sind. Es ist, wenn überhaupt, nur eine Plausibilitätsprüfung möglich, ob der genannte Lieferant oder Einführer grundsätzlich eine Quote hat.

Auch der deutsche Vollzug hat keine Möglichkeit zu ermitteln, ob die Angaben der Erklärung korrekt sind. Auch dem deutschen Vollzug ist nur eine Plausibilitätsprüfung möglich, ob der genannte Lieferant oder Einführer grundsätzlich eine Quote hat.

Es ist davon auszugehen, dass Rechtspersonen, die entgegen der EU-F-Gas-Verordnung handeln, auch bereit sind falsche Erklärungen abzugeben. Insbesondere, wenn Sie nicht im Rechtsbereich des Chemikaliengesetzes, das heißt innerhalb Deutschlands, sind. Der deutsche nachgeschaltete Anwender hat keine andere Möglichkeit, als der falschen Erklärung glauben zu schenken.

Grundsätzlich kann §12j Absatz 1 beibehalten werden. Sollte der Vollzug nachweisen können, dass die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe illegaler Natur sind, liegt in Verbindung mit §26 Absatz 1 aa eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Ahndung vor. Die Dokumentation wie in §12j Absätze 2 bis 5 gefordert, erleichtert den Nachweis eines Vorstoßes gegen §12j Absatz 1 nicht. Sie führt nur zu einem hohen Erfüllungsaufwand, wodurch der Preis insbesondere legaler teilfluorierter Kohlenwasserstoffe steigt.

Allerdings, selbst wenn der deutsche Markt frei von illegalen teilfluorierten Kohlenwasserstoffen gehalten werden könnte, würde dies nicht zu einer Reduzierung der illegalen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe in der EU führen. Illegale Ware ist in der Regel preiswerter als legale Ware. Wenn andere EU-Länder die Bereitstellung, Abgabe und Verwendung von illegalen Kohlenwasserstoffen nicht wie Deutschland verbieten, wird die illegale Ware in diesen Ländern auf den Markt gebracht. Daher werden die Grundprobleme: eine Wettbewerbsverzerrung und ein Unterlaufen des Erreichens der

europäischen Klimaschutzziele sowie der korrespondierenden internationalen Verpflichtungen aus dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, nicht gelöst.

7. Alternativer Lösungsvorschlag

Das grundlegende Problem der Vollzugsbehörden, dass die nachgeschalteten Händler und Anwender über die Einhaltung der Vorschriften der EU-F-Gas-Verordnung nicht auskunftsfähig sind, kann nicht gelöst werden. (Siehe Kapitel der 6. Wirksamkeit, Seite 7)

Eine effiziente Unterbindung des illegalen Handels mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen kann nur durch eine gemeinsame Aktion aller Mitgliedsstaaten der EU auf Ebene der Hersteller und Einführer stattfinden. Dafür müssten ausreichende Kontrollen direkt bei der Herstellung oder dem Import der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe durchgeführt werden. Dies ist für den deutschen Vollzug alleine jedoch nur bei direkter Herstellung in Deutschland und direktem Import nach Deutschland möglich.

Es ist davon auszugehen, dass die illegalen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe vorrangig über Importe in ISO-Containern in die EU gelangen. Die in der EU ansässigen Hersteller von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen besitzen eine Quote, deren Einhaltung von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer gemäß Artikel 19 Absatz 6 der EU-F-Gas-Verordnung bestätigt werden muss. Die Errichtung einer neuen Anlage in der EU zur illegalen Herstellung von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen wäre zu teuer und würde z. B. durch Luftmessungen schnell identifiziert werden. Ein Import in Druckgasflaschen wird von den nicht-EU Lieferanten in der Regel nicht unterstützt und wäre zu teuer. Ein Import in Druckfässern ist denkbar, wäre aber verhältnismäßig teuer im Vergleich zum ISO-Container. Außerdem nehmen die nicht-EU Hersteller in der Regel die Druckfässer nicht zurück.

7.1 Verwendung und Abgabe illegaler teilfluorierter Kohlenwasserstoffe

Das im Referentenentwurf unter §12j Absatz 1 des Chemikaliengesetz implementierte Verbot zur Bereitstellung, Abgabe und Verwendung illegaler teilfluorierter Kohlenwasserstoffe ist zu begrüßen und wird unterstützt. Sollte der Vollzug nachweisen können, dass die teilfluorierten Kohlenwasserstoffe illegaler Natur sind, liegt in Verbindung mit §26 Absatz 1 aa eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Ahndung vor.

Alleine dieses Verbot wird dazu führen, dass nachgeschaltete Verwender (Abfüller, Zwischenhändler, Fachbetriebe) sicherstellen wollen, dass die von ihnen bezogenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe nicht illegal sind.

7.2 Dokumentationspflichten innerhalb der Lieferkette

Dokumentationspflichten innerhalb der Lieferkette, wie in dem Referentenentwurf insbesondere in §12j Absatz 2-5 gefordert, haben keine Wirksamkeit (siehe Kapitel Wirksamkeit Seite 7) und führen zu einem unverhältnismäßig großen Erfüllungsaufwand (siehe Kapitel Erfüllungsaufwand Seite 4).

II Zusammenfassung

Der von dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit erstellte Referentenentwurf zur Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen mittels einer Änderung des Chemikaliengesetzes (Stand 26.05.2020) enthält gute Ansätze. Eine wirksame Bekämpfung des illegalen Handels mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen wird grundsätzlich von den Herstellern, Einführern und Verwendern von fluorierten Treibhausgasen begrüßt, unterstützt und gefordert.

Allerdings ist eine rechtskonforme Umsetzung des Referentenentwurfs seitens der Industrie ist nicht möglich, er führt zu unverhältnismäßig hohen Erfüllungsaufwand für die Industrie und erreicht nicht das erwünschte Ziel.

Der Lebenszyklus von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in der Lieferkette beträgt mehrere Jahre. Dabei endet der Lebenszyklus nicht bei der erstmaligen Verwendung als Kältemittel z.B. in ortsfesten Kälteanlagen. Für alle vor in Kraft treten des Gesetzes in Einrichtungen verwendeten teilfluorierten Kohlenwasserstoffe ist eine rückwirkende Ermittlung der erforderlichen Angaben nicht möglich. Auch zukünftig wird bei einer Aufbewahrungsfrist der Erklärungen von 3 Jahren die Dokumentationskette oftmals gebrochen und der ursprüngliche Hersteller oder Einführer sowie das Jahr der Herstellung oder Einführung sind nicht mehr ermittelbar.

Der Erfüllungsaufwand zum Erstellen der erforderlichen Erklärungen ist unverhältnismäßig hoch. Abfüller füllen jedes Jahr zehntausende Druckgasbehälter mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen. Im schlimmsten Fall müssen über die gesamte Lieferkette gesehen mehr als 4 Erklärungen pro Druckgasbehälter erstellt werden. Somit liegt die Annahme des Referentenentwurfs von 6795 erforderlichen Erklärungen pro Jahr um 2 Größenordnungen daneben.

Der Referentenentwurf erfüllt das Ziel der Bekämpfung des illegalen Handels mit teilfluorierten Kohlenwasserstoffen nicht. Bei illegalen teilfluorierten Kohlenwasserstoffen ist davon auszugehen, dass die Ware vielfach in Druckgasbehältern kleiner als 130 L von anderen Mitgliedsstaaten der EU auf den deutschen Markt gebracht werden soll. Firmen außerhalb Deutschlands sind nicht an das Chemikaliengesetz gebunden und können ohne Rechtsfolgen falsche Erklärungen erstellen. Deutsche nachgeschaltete Anwender (Abfüller, Zwischenhändler, Fachbetriebe) haben keine Möglichkeit die Angaben der Erklärungen zu überprüfen.

Grundsätzlich wird die Implementierung von §12i und §12j Absatz 1 begrüßt und unterstützt. §12j Absätze 2, 3, 4, 5 und 6 sollten gestrichen werden. §12k, §27a und §28 sollten entsprechend des Wegfalls von §12j Absätze 2, 3, 4, 5 und 6 geändert werden.