

Handläggare
Margareta Nilsson
Telefon: 08 508 28 959

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-04-14 p.14

Yttrande angående remiss av Naturvårdsverkets förslag till författningsändringar för att genomföra Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser

Förvaltningens förslag till beslut

Att tillstyrka Naturvårdsverkets förslag med de synpunkter som anges i detta tjänsteutlåtande.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 1 januari 2015 trädde en ny EU-förordning om fluorerande växthusgaser i kraft (EU 517/2014) (nedan kallad f-gasförordningen). Den nya förordningen innebär en omarbetning av och ersätter den tidigare EU-förordningen EG 842/2006 om vissa fluorerande växthusgaser. Båda förordningarna reglerar skyldigheten att kontrollera köldmedia och syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att nå EU:s mål avseende utsläpp av växthusgaser inom unionen.

Sammanfattningsvis innehåller den nya f-gasförordningen skärpta begränsningar av mängden kemikalier som får släppas ut på marknaden (nedfasning) samt succesiva förbud för användning av fluorerande växthusgaser. Den enskilt största skillnaden jämfört med tidigare EU-förordning är att enheten kilo fluorerade växthusgaser i den nya förordningen har ersatts av mängdangivelsen ton koldioxidekvivalenter, CO₂-ekvivalenter. Det vill säga att den nya f-gasförordningen utgår ifrån mängden av en viss växthusgas

uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma växthuseffekt. För varje enskild fluorerande växthusgas som regleras i förordningen finns ett omräkningstal kallat GWP-faktor (Global Warming Potential). Vikten för respektive fluorerande växthusgas omräknas med hjälp GWP-faktorn och ger vikten i koldioxidekvivalenter. Detta innebär att varje operatör som sörjer för en köldmedieanläggning måste veta vilken typ av köldmedium den hanterar och vilken s.k. GWP faktor växthusgasen har för att kunna räkna ut om den omfattas av kraven för t.ex. periodisk läckagekontroll eller inte samt med vilket intervall.

Som en följd av de nya reglerna kommer fler köldmedier att omfattas av regler för kontroll mm. Detta innebär en utökning av antalet tillsynsobjekt för tillsynsmyndigheterna. Det är i dagsläget oklart hur många fler tillsynsobjekt lagändringen kommer att medföra.

I Sverige har den tidigare EU-förordningen rörande f-gaser kompletterats av förordning (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Naturvårdsverket har under 2014 fått i uppdrag av Regeringen att föreslå de förändringar som behövs bl.a. i denna förordning med anledning av den nya f-gasförordningen. Härutöver ska Naturvårdsverket föreslå de följdändringar som krävs i bl.a. miljöbalken, förordning om miljöfarlig verksamhet (1998:899) och miljötillsynsförordningen (2011:13) mm.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i denna remiss fått möjlighet att yttra sig över Naturvårdsverkets förslag till ändrade bestämmelser med anledning av den nya f-gasförordningen.

Förvaltningen tillstyrker Naturvårdsverkets förslag till ändringar med de synpunkter som framförs i detta tjänsteutlåtande. Förvaltningen är dock kritisk till avsaknaden av vägledning och information från Naturvårdsverket till kommunerna med anledning av antagandet av den nya f-gasförordningen samt att processen med att ta fram förslaget till ändringar i den svenska köldmedieförordningen har dragit ut på tiden. Kommunerna står inför ett omfattande administrativt förändringsarbete för att kunna möta upp de förändringar i tillsynen som följer av f-gasförordningen. Dessa förändringar behöver nu genomföras trots att ändringarna i köldmedieförordningen ännu inte är beslutade.

Bakgrund

Europaparlamentet och Rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerande växthusgaser (nedan f-gasförordningen) är en omarbetning av Europaparlamentets förordning (EG) 842/2006 om vissa fluorerande växthusgaser. Syftet med omarbetningen är att skärpa takten för att minska användandet av växthusgaser i unionen. I kommissionens rapport av den 26 september 2011 om tillämpningen, effekterna och lämpligheten av Europaparlamentets förordning (EG) 842/2006 konstaterades att de tidigare gällande bestämmelserna om begränsning av utsläpp har potential att minska utsläppen av fluorerande växthusgaser, om de tillämpades fullt ut. Kommissionen har därför ansett att bestämmelserna bör bibehållas och förtydligas på grundval av erfarenheterna att tillämpa dem. Kommissionen har även sett behov av att utvidga vissa bestämmelser till andra tillämpningar där det används betydande mängder fluorerande växthusgaser, som i t.ex. lastbilar och släpfordon med kylaggregat.

Det primära syftet med f-gasförordningarna är att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att nå EU:s mål avseende utsläpp av växthusgaser inom EU. Detta ska säkerställas genom att fluorerande växthusgaser ersätts med säkrare alternativ med en mindre påverkan på klimatet. De årliga utsläppen inom unionen bedöms kunna minska med två tredjedelar fram till 2030.

I huvudsak innehåller den nya f-gasförordningen skärpta begränsningar av mängden kemikalier som får släppas ut på marknaden (nedfasning) samt succesiva förbud för användning av fluorerande växthusgaser. Den enskilt största skillnaden jämfört med tidigare f-gasförordning är att enheten kilo fluorerade växthusgaser i den nya förordningen har ersatts av mängdangivelsen ton koldioxidekvivalenter. Det vill säga mängden av en viss växthusgas uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma växthuseffekt. Detta nya beräkningsätt kommer exempelvis till uttryck i skyldigheten att utföra läckagekontroll enligt vad som följer av artikel 4 i f-gasförordningen.

Denna ändrade beräkningsmodell innebär att anläggningar som inte tidigare omfattats av krav på läckagekontroll och registerföring beträffande fluorerande växthusgaser nu kan komma att omfattas av dessa bestämmelser beroende på vilka köldmedier de hanterar. I köldmedieförordningen kan den nya mängdangivelsen även komma att påverka skyldigheten att rapportera till tillsynsmyndigheten.

Beräkningar tyder på att utrustningar innehållande motsvarande så lite som 1,3 kg f- gaser kan komma att omfattas av krav på läckagekontroll.

Andra förändringar i den nya f-gasförordningen är i huvudsak att f-gasförordningen har utvidgats till att omfatta lastbilar och släpfordon med kylaggregat, elektriska brytare och elektriska Rankinecykler samt att den innebär ytterligare rapporteringsskyldigheter för övervakning och märkning av produkter och utrustningar.

F-gasförordningen ställer krav på energieffektiv alternativ teknik och lämpliga alternativ till andra köldmedier. Det handlar framför allt om naturliga köldmedier såsom ammoniak, koldioxid och kolväten. Den stora utmaningen ute i verksamheterna ligger i att ställa om till ny teknik och handskas med ämnens giftighet samt brand- och explosionsrisk. Koldioxid anses dock inte utgöra någon större hälso- eller säkerhetsrisk men har å andra sidan begränsade användningsområden. Koldioxid tillämpas framförallt i större livsmedelsbutiker.

I svensk rätt regleras kontrollen av fluorerande växthusgaser i förordningen (2007:846) om fluorerande växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (nedan köldmedieförordningen). Sanktionsbestämmelser kopplade till överträdelser av köldmedieförordningen regleras i 29 kap. miljöbalken och i 9 kap. förordningen (2012:259) om miljöskattavgifter. Naturvårdsverket har på uppdrag av Regeringen utarbetat ett förslag till hur den svenska köldmedieförordningen och därtill kopplade bestämmelser nu ska anpassas till den nya f-gasförordningen. I förslaget till ny köldmedieförordning framgår den nya beräkningsgrunden med koldioxidekvivalenter under bl.a. 22 och 23 §§ om förebyggande av utsläpp och registerföring samt under 28 och 29 §§ om rapportering och information till tillsynsmyndigheten.

Bestämmelserna i den nya f-gasförordningen är direkt gällande och tillämpas från och med den 1 januari 2015. Naturvårdsverket har fått i uppdrag av Regeringen att föreslå de förändringar som behövs i svensk nationell lagstiftning med anledning av den nya förordningen. Naturvårdsverkets föreslagna ändringar i den svenska köldmedieförordningen föreslås träda i kraft först den 1 januari 2016. Utöver införandet av koldioxidekvivalenter som beräkningsgrund innebär Naturvårdsverkets förslag till ändringar i köldmedieförordningen i huvudsak att de regler i den tidigare

köldmedieförordningen som avsåg ozonnedbrytande ämnen bryts ur till en ny självständig förordning om ozonnedbrytande ämnen. Därutöver innebär Naturvårdsverkets förslag ändringar beträffande den mobila sektorn bl.a. med avseende på certifieringskrav vid arbete med mobil utrustning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har genom denna remiss beretts möjlighet att yttra sig över förslaget.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Sammantaget är Naturvårdsverkets förslag till ändringar kortfattat motiverat och det är inte helt enkelt att förstå hur förslaget hänger ihop med den nya f-gasförordningen. Mot bakgrund av att f-gasförordningen redan har trätt i kraft och därför är gällande svensk rätt är det inte acceptabelt att de svenska bestämmelserna har en sådan eftersläpning när det gäller anpassningen. Naturvårdsverket förslag innehåller inte heller någon tydlig beskrivning av vilka de praktiska konsekvenserna blir för bl.a. den kommunala tillsynen. Än mindre har Naturvårdsverket gett ut någon vägledning om hur de nya bestämmelserna skall tolkas och tillämpas. Denna eftersläpning utgör en brist i det lagenliga tillsynsvägledningsansvar som Naturvårdsverket har och innebär att kommunerna som tillsynsmyndigheter överges med en inledningsvis ohållbar situation.

För miljöförvaltningen innebär förändringen följande.

- Alla registrerade köldmedieanläggningar (ca 1800) måste registreras om och den aktiva f-gasen ska omräknas till CO₂-ekvivalenter.
- Ett stort antal ytterligare köldmedieanläggningar tillkommer som en följd av den nya beräkningsgrunden med koldioxidekvivalenter.
- Nya f-gaser tillkommer.
- Mobila anläggningar tillkommer. Det är t ex lastbilar och andra fordon med kylanläggning, bussar såväl vanliga SL-bussar som turistbussar m.m.
- Kontrollintervallen kan ändras för enskilda utrustningar eftersom den bestämmande faktorn sedan 1 januari 2015 är CO₂-ekvivalenter

Förvaltningen har påbörjat arbetet med att se över vilka verksamheter som berörs och som behöver informeras om de nya bestämmelserna och deras konsekvenser. Det är däremot omöjligt för förvaltningen att få en full överblick över vilka administrativa

förändringar som är nödvändiga innan Regeringen har beslutat om de nya svenska reglerna och Naturvårdsverket har lämnat sina anvisningar. Det behövs enligt miljöförvaltningen en massiv informationskampanj och en genomarbetad tillsynsvägledning för att fånga upp samtliga berörda verksamheter. Miljöförvaltningen anser också att ett nationellt system för registrering av köldmedieutrustning behöver inrättas. Ett sådant system skulle underlätta för såväl operatörer, kontrollörer och tillsynsmyndigheter.

Definitioner m.m.

Miljöförvaltningen har i sitt tillsynsarbete återkommande upplevt svårigheter med definitioner av vissa begrepp som används i köldmedieförordningen. Genom införandet av den nya f-gasförordningen har dessutom ett flertal definitioner ändrats och några gamla begrepp har ersatts med nya, t.ex. har det tidigare begreppet aggregat nu ersatts med begreppet utrustning. Det saknas dessutom en tydlig definition i f-gasförordningen av vad en utrustning fysiskt utgör. Det är därför önskvärt med en tydlig vägledning från Naturvårdsverket med avseende på definitionerna av de begrepp som inte tydligt definierats i f-gasförordningen. I den mån det är möjligt med hänsyn till EU-rätten bör begrepp som inte definierats i f-gasförordningen definieras i köldmedieförordningen. Syftet är att möjliggöra en mer effektiv och rättssäker tillsyn.

Miljösanktionsavgifter

I 9 kap. förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter finns föreskrivet vilka överträdelser som medför påförande av miljösanktionsavgift, bl.a. utebliven kontroll och rapportering. Miljöförvaltningen har i sak inget att anföra när det gäller Naturvårdsverkets förslag till ändringar i denna förordning. Särskilt eftersom ändringarna i huvudsak utgör en nödvändig anpassning till den nya f-gasförordningen. Miljöförvaltningen vill däremot framföra att systemet med miljösanktionsavgifter kan te sig oproportionerligt sett till att samtliga verksamheter som faller in under kravbestämmelserna i f-gasförordningen riskerar samma belopp i miljösanktionsavgift vid en eventuell överträdelse. Mot bakgrund av de vitt skilda verksamheter som omfattas av kraven i f-gasförordningen framstår miljösanktionsavgifterna ofta som oproportionerliga sett till de minsta tillsynsobjekten och varken som särskilt effektiva eller avskräckande för de stora. Mot denna bakgrund bör regeringen överväga att differentiera

miljösanktionsavgifterna mer i syfte att reglerna ska få avsedd verkan.

Slut

Bilaga

PM Naturvårdsverkets förslag:
Översyn av svensk lagstiftning med anledning av
Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den
16 april 2014 om fluorerade växthusgaser och upphävande av
förordning (EG) 842/2006