



F-gasförordningen

2021/22:FPM87

Miljödepartementet

2022-05-10

Dokumentbeteckning

COM(2022) 150

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on fluorinated greenhouse gases, amending Directive (EU) 2019/1937 and repealing Regulation (EU) No 517/2014

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 5 april 2022 sitt förslag till revidering av Europaparlamentets och rådets förordning 517/2014 om fluorerade växthusgaser (F-gasförordningen). Förslaget är en del av den europeiska gröna given. Den reviderade förordningen är ett nyckelinstrument när det gäller att minska utsläppen av F-gaser och bidra till att EU når sitt utsläppsminskingsmål på minst 55 procent till 2030 och sitt klimatneutralitetsmål till 2050. Förslaget syftar även till att säkerställa att EU anpassar förordningen till Kigalitillägget under Montrealprotokollet. Förslaget handlar också bland annat om att åtgärda de problem som har identifierats sedan senaste revidering.

Den viktigaste bestämmelsen som kommissionen föreslår är ett stramare kvotssystem för Fluorerade kolväten (HFC), dvs. en snabbare nedfasning av HFC i bulk som får släppas ut på marknaden av producenter och importörer, med sikte på en minskning med 95 procent till 2030–2032 och med 98 procent efter 2048 (jämfört med 2015) i stället för 79 procent till 2030 i nuvarande förordning. Vidare föreslås i den nya förordningen att ytterligare förbud införs för produkter och utrustningar som använder eller fylls på med växthusgaspotenta F-gaser i de fall där alternativ finns.

För att säkerställa efterlevnaden av Kigalitilläggets bestämmelser föreslås nya nedfasningssteg efter 2030 som går snabbare än den minskning som krävs av Montrealprotokollet. Det föreslås även att vissa undantag för exempelvis inhalatorer för läkemedelsbruk, tas bort. En ny utfasningsplan för produktion föreslås.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till revidering av förordningen om fluorerade växthusgaser. F-gaser förekommer i stor utsträckning i bulk, produkter och utrustningar som omsätts på EU:s inre marknad. Det finns därför goda skäl att vidta EU-gemensamma åtgärder. Regeringen anser att det är lämpligt med skärpta krav gällande F-gaser för att nå EU:s och Sveriges klimatmål då fler och fler alternativ blir tillgängliga och åtgärder inom detta område är kostnadseffektiva. Det är även viktigt för de internationella förhandlingarna att EU åstadkommer ett ambitiöst genomförande av Montrealprotokollet och Kigalitillägget. Regeringen har som prioritering att driva på en allt snabbare klimatomställning och dessa förslag kan bidra i det arbetet.

Regeringen är positiv till en snabbare nedfasning av HFC som är i linje med EU:s klimatmål till 2030 och 2050 och avser analysera i vilken utsträckning kraven kan skärpas ytterligare. Regeringen anser att förbud för användning av och påfyllning av F-gaser bör införas så snart kostnadseffektiva alternativ finns tillgängliga för samtliga produkter och utrustningar.

Regeringen är positiv till förslag som syftar till förbättrad efterlevnad av förordningen och till ett effektivt genomförande inklusive för att förhindra illegal handel med F-gaser.

Regeringen analyserar behovet av att införa certifieringskrav för hantering av naturliga köldmedier som inte är F-gaser.

Regeringen anser att kopplingen mellan kraven på administrativa sanktioner i förslaget och de krav på straffrättsliga påföljder som finns i kommissionens förslag till miljöbrottsdirektiv måste klargöras. Regeringen har svårt att se att det bör införas administrativa sanktioner och vidsträckta befogenheter för administrativa myndigheter för de överträdelse som anges i förslaget när det samtidigt ska finnas straffrättsliga påföljder för samma överträdelse.

Regeringen avser att agera för att förslagens kostnader begränsas både för statens budget och EU:s budget i förhållande till de mål som ska uppnås.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Fluorerade växthusgaser (F-gaser) är en grupp mycket potenta växthusgaser som består av flera kemiska föreningar som fluorkolväten (HFC-föreningar), perfluorkolväten (PFC-föreningar) och svavelhexafluorid (SF₆). F-gaserna används i huvudsak i kyl- och luftkonditioneringsanläggningar, i värmepumpar, i elektriska kopplingsanordningar, inom brandbekämpningen, i framställningen av cellplaster samt som aerosoler och lösningsmedel.

Tillsammans med koldioxid, metan och dikväveoxid, omfattas F-gaserna av Parisavtalet om klimatförändringar, och därmed av EU:s klimatbidrag till Parisavtalet samt av EU:s klimatlag med dess mål för klimatutsläpp. De

samlade F-gasutsläppen uppgår till 2,5 procent av EU:s totala utsläpp av växthusgaser. En del av utsläppen omfattas av EU:s utsläppshandel. Detta gäller framför allt utsläppen av PFC från aluminiumtillverkning. I övrigt omfattas de av ansvarsfördelningsförordningen (Effort Sharing Regulation, ESR). Utsläppen från F-gaser fördubblades från 1990 till 2014, i motsats till andra växthusgasutsläpp som minskade. Denna ökning berodde till stor del på att ozonnedbrytande ämnen som omfattas av utfasningskrav under Montrealprotokollet till viss del ersatts av HFC-gaser. I och med det s.k. Kigalitillägget till Montrealprotokollet om HFC från 2016 inkluderas även dessa gaser i Montrealprotokollet och omfattas av utfasningskrav globalt, vilket har lett till betydande utsläppsminskningar. Kigalitillägget har beräknats kunna minska den globala uppvärmningen med upp till 0,4 grader.

Eftersom F-gaser är potenta växthusgaser har växthusgasutsläppen från F-gaser varit reglerade i EU sedan 2006. År 2014 omarbetades förordningen och den nya F-gasförordningen 517/2014 trädde i kraft den 1 januari 2015. Förordningen innehåller successivt skärpta begränsningar av mängden HFC som får släppas ut på marknaden (med 79 procent från 2015 till 2030), successiva förbud för användning där alternativ finns och bestämmelser syftande till begränsningar av utsläpp vid hantering av ämnena inklusive vid livscykelns slut för produkter och utrustning som innehåller F-gaser. 2020 hade utsläppen från HFC inom EU minskat med 52 procent jämfört med 2015, vilket är lägre än den minskning på 45 procent som krävs enligt förordningen. Detta beror på att andra mindre potenta gaser har använts i stället, inklusive naturliga alternativ.

Kommissionen presenterade den 5 april 2022 sitt förslag till revidering av Europaparlamentets och rådets förordning 517/2014 om fluorerade växthusgaser (F-gasförordningen). Förslaget är ett viktigt instrument för att minska utsläppen av F-gaser och bidra till att EU når sitt utsläppsminskningmål på minst 55 procent till 2030 och sitt klimatneutralitetsmål till 2050. Förslaget syftar även till att säkerställa att EU kan uppnå sina åtaganden enligt Kigalitillägget. Förslaget syftar vidare till att åtgärda de problem som har identifierats sedan införandet av F-gasförordningen 2006 och den nu gällande förordningen från 2014, till exempel när det gäller illegal handel och brist på utbildade tekniker, samt att förbättra förordningens effektivitet i ljuset av olika aktörers erfarenheter.

Förslaget har som mål att förhindra användningen av potenta F-gaser där alternativ finns, främja alternativ med låg växthusgaspotential, förhindra läckage samt främja hållbar tillväxt och innovation.

F-gasförordningen har nära koppling till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr EU:s förordning 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ODS-förordningen), eftersom F-gaser har ersatt ozonnedbrytande ämnen i många av deras ursprungliga användningsområden och de två förordningarna tillämpar liknande åtgärder för att minska de ämnen som kontrolleras samt deras utsläpp. Båda förordningarna föreslås ses

1.2 Förslagets innehåll

Den föreslagna förordningen avses ersätta den nu gällande F-gasförordningen.

Snabbare nedfasning av HFC

Den viktigaste bestämmelsen i kommissionens förslag är ett stramare kvotsystem för HFC, dvs. en snabbare nedfasning av mängden HFC som får släppas ut på EU:s inre marknad av producenter och importörer, med sikte på en minskning med 95 procent till 2030–2032 och med 98 procent till efter 2048 (jämfört med 2015) i stället för 79 procent till 2030 i nuvarande förordning. Vidare föreslås i den nya förordningen att ytterligare förbud införs för användningen och marknadsplaceringen av produkter och utrustningar som använder eller fylls på med ytterligare växthusgaspotenta F-gaser där klimatsmarta alternativ finns. Kommissionen föreslår vidare att på begäran av behörig myndighet i en medlemsstat ska det vara möjligt för kommissionen att ge dispens i det enskilda fallet upp till maximalt fyra om år om den sökande kan visa på att kriterierna för att få undantag från förbudet är uppfyllda.

Anpassning till Montrealprotokollet och Kigalitillägget

För att säkerställa efterlevnaden av Kigalitillägget under Montrealprotokollet föreslås nya nedfasningssteg efter 2030. Det föreslås även att vissa undantag för exempelvis inhalatorer för läkemedelsbruk, tas bort. En ny utfasningsplan för produktionen av HFC föreslås. Rapporterings- och licenssystemet föreslås även täcka alternativa gaser och fler aktiviteter. Förslaget innebär även ett förbud mot handel med HFC med icke-parter i Montrealprotokollet, i linje med de skyldigheter som anges i protokollet, från och med 2028.

Förbättra efterlevnaden och genomförandet

Kommissionen föreslår att göra det lättare för tull- och övervakningsmyndigheter att kontrollera import och export av F-gaser, i syfte att motverka illegal handel. Förslaget klargör också tullmyndigheternas och marknadsövervakningsmyndigheternas roll när det gäller att upprätthålla de handelskontroller som föreslås. Förslaget säkerställer också att rapporter från visselblåsare i samband med överträdelse av förordningen lever upp till den skydds nivå som avses i visselblåsardirektivet (EU) 2019/1937.

Förslag finns på att utveckla F-gasportalen och kvotsystemet och införa ett licenssystem i syfte att förbättra tillämpningen av handelsrestriktioner och dess sammankoppling med EU:s Single Window Environment for Customs samt i syfte att anpassa förordningen till Kigalitillägget. För att åstadkomma detta föreslås även kommissionen att producenter och importörer av HFC-gaser ska betala en avgift, ett s.k. kvotpris på 3 euro per ton

koldioxidekvivalenter, till kommissionen för att täcka administrativa och IT-kostnader. Eventuella överskott föreslås föras till EU:s gemensamma budget.

Förslaget innehåller märkningskrav för utsläppande på marknaden av F-gaser i containrar och i viss utrustning, inklusive HFC som undantas från kvotsystemet, i syfte att förbättra genomförandet av dessa undantag.

Certifierings- och utbildningsprogram föreslås utökas till att omfatta fler F-gaser och klimatvänliga alternativ, inklusive naturliga köldmedier, samt inkludera energieffektivitetsaspekter.

Återvinningskyldigheten för F-gaser föreslås utvidgas till att omfatta skum i sandwichpaneler och laminerade skivor när de avlägsnas från byggnader.

Enligt den nuvarande EU-förordningen ska medlemsstaterna anta bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande men medlemsstaterna får själva välja vilken typ av sanktioner – straffrättsliga eller administrativa – som ska finnas. Enligt det nya förslaget ska medlemsstaterna införa administrativa sanktionsavgifter och befogenheter för behöriga myndigheter att konfiskera eller beslagta olagligt åtkomna varor eller vinster från en överträdelse. Nivån på sanktionsavgifterna ska bestämmas genom att ta hänsyn till bland annat överträdelsens art, om den begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet och vilka vinster överträdelsen genererat. För olaglig produktion, import, export, utsläppande på marknaden eller olagligt användande av F-gaser eller produkter med F-gaser ska den maximala sanktionsavgiften uppgå till minst fem gånger marknadsvärdet på den berörda F-gasen eller produkten. Det ska samtidigt noteras att kommissionens förslag till nytt miljöbrottsdirektiv (COM(2021) 851) innebär att de nyss nämnda överträdelserna ska kriminaliseras om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Förslaget ger också kommissionen befogenheter att anta ett antal delegerade akter rörande t.ex. procedurer, vilka gaser som omfattas av återvinnings- och destruktionskrav samt andra tekniska specifikationer.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nuvarande F-gasförordningen kompletteras i Sverige av förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser. Den svenska förordningen kompletterar EU:s F-gasförordning med bestämmelser om bland annat hur certifiering av personal och företag enligt de kompetenskrav som anges i F-gasförordningen och dess genomförandeförordningar ska gå till. Den svenska förordningen innehåller också mer långtgående krav när det gäller kyl-, frys- och luftkonditioneringsutrustning samt värmepumpar. Sverige har också certifieringskrav för arbete med mobil utrustning vilket varken nuvarande EU-förordning eller kommissionens förslag på revidering kräver, vilket gäller utrustning ombord på fartyg, tåg och flyg. I den svenska förordningen ställs krav på att den som yrkesmässigt importerar eller överlåter köldmedier

kostnadsfritt ska ta tillbaka levererade köldmedier som omhändertagits. Svenska operatörer av stationära kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustningar som innehåller minst 14 ton koldioxidekvivalenter omfattas av ett årligt rapporteringskrav till tillsynsmyndigheterna avseende bland annat läckagekontroller och mängd installerad eller återvunnen F-gas.

Vissa överträdelser av den nuvarande EU-förordningen är redan kriminaliserade i Sverige som miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 § 6–8 miljöbalken). Det gäller bland annat den som inte vidtar de åtgärder som krävs för att hindra eller åtgärda läckage av F-gaser eller som släpper ut eller använder en F-gas på marknaden i strid med EU-förordningen.

Den svenska F-gasförordningen kommer att behöva ses över och uppdateras i och med den nya EU-förordningen.

De utökade kraven i förslaget, t.ex. om att även åtgärder som avser naturliga köldmedier ska omfattas av certifieringskrav, innebär utökade krav jämfört med gällande regler och därmed ökade kostnader för företag. De föreslagna kraven på kontroller, tillsyn och rapportering kan innebära ökade administrativa kostnader. De föreslagna kraven på administrativa sanktioner innebär ytterligare krav på översyn av svensk lagstiftning.

Kommissionen föreslår en ändring som innebär att F-gasförordningen läggs till i tillämpningsområdet för EU:s visseblåsardirektiv (direktiv (EU) 2019/1937). Det innebär att den som rapporterar misstänkta överträdelser av F-gasförordningen kommer ha det skydd som ges enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Därvid kommer förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden att behöva ses över och eventuellt uppdateras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De ekonomiska konsekvenserna på EU-nivå bedöms vara försumbara då kraven avser tillverkare och användare av F-gaser och då användningen i de allra flesta fall bedöms kunna ersättas med andra ämnen eller tekniska lösningar. Enligt kommissionen är förslagen väl avvägda så att kostnaden för användare begränsas till kostnadseffektiva nivåer jämfört med utsläpps begränsningsåtgärder i andra sektorer. Ingen konsekvensanalys har utförts för svenska förhållanden. I Sverige sker ingen tillverkning av F-gaser och endast cirka 20 svenska företag importerar F-gaser.

De föreslagna åtgärderna har tagits fram baserat på utvärderingar av F-gasförordningen, konsultationer med berörda aktörer, expertunderlag som analyserat konsekvenserna av olika alternativ, samt med avstamp i flera olika EU-initiativ som till exempel den gröna given,

Kommissionen föreslår att ett kvotpris på 3 euro per ton koldioxidekvivalenter införs för tillverkning och import och att intäkterna kompenserar för administrativa och IT-kostnader. Eventuella överskott tillfaller EU:s gemensamma budget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till revidering av förordningen om fluorerade växthusgaser. F-gaser förekommer i stor utsträckning i bulk, produkter och utrustningar som omsätts på EU:s inre marknad. Det finns därför goda skäl att vidta EU-gemensamma åtgärder. Regeringen anser att det är lämpligt med skärpta krav gällande F-gaser för att nå EU:s och Sveriges klimatmål då fler och fler alternativ blir tillgängliga och åtgärder inom detta område är kostnadseffektiva. Det är även viktigt för de internationella förhandlingarna att EU åstadkommer en ambitiöst genomförande av Montrealprotokollet och Kigalitillägget. Regeringen har som prioritering att driva på en allt snabbare klimatomställning och dessa förslag kan bidra i det arbetet.

Regeringen är positiv till en snabbare nedfasning av HFC som är i linje med EU:s klimatmål till 2030 och 2050 och avser analysera i vilken utsträckning kraven kan skärpas ytterligare. Regeringen anser att förbud för användning av och påfyllning av F-gaser bör införas så snart kostnadseffektiva alternativ finns tillgängliga för samtliga produkter och utrustningar.

Regeringen är positiv till förslag som syftar till förbättrad efterlevnad av förordningen och till ett effektivt genomförande inklusive för att förhindra illegal handel med F-gaser.

Regeringen analyserar behovet av att införa certifieringskrav för hantering av naturliga köldmedier som inte är F-gaser.

Regeringen anser att kopplingen mellan kraven på administrativa sanktioner i förslaget och de krav på straffrättsliga påföljder som finns i kommissionens förslag till miljöbrottsdirektiv måste klargöras. Regeringen har svårt att se att det bör införas administrativa sanktioner och vidsträckta befogenheter för administrativa myndigheter för de överträdelse som anges i förslaget när det samtidigt ska finnas straffrättsliga påföljder för samma överträdelse.

Regeringen avser att agera för att förslagens kostnader begränsas både för statens budget och EU:s budget i förhållande till de mål som ska uppnås.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

Förslaget till förordning har remitterats med svarsdatum 4 september 2022.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har rättslig grund i artikel 192(1) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), i linje med målet om att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och att främja åtgärder på internationell nivå för att bekämpa klimatförändringar. Förordningen antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med medbestämmande för Europaparlamentet. För beslut i ministerrådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget kompletterar EU-lagstiftning som har funnits på EU-nivå sedan 2006. Kommissionen bedömer att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen då de mest effektiva åtgärderna handlar om att förbjuda eller begränsa att F-gaser samt produkter och utrustning med F-gaser används eller släpps ut på marknaden. Kommissionen bedömer även att det är mycket fördelaktigt att sådana åtgärder vidtas på EU-nivå för att EU:s inre marknad och den fria rörligheten för varor ska kunna fungera. EU måste vidare fullfölja flertalet av Montrealprotokollets skyldigheter på unionsnivå och kommissionen bedömer att det skulle vara mycket svårt att uppnå efterlevnad utan unionslagstiftning. Regeringen delar kommissionens bedömning.

Kommissionen bedömer vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslaget säkerställer att utsläppen av F-gaser kommer att minska ytterligare och att EU fortsätter att uppfylla sina internationella åtaganden enligt Montrealprotokollet att avveckla produktionen och konsumtionen av HFC. De föreslagna åtgärderna baseras på en bedömning av deras kostnadseffektivitet som visar att marginalkostnaderna för utsläppsminskningar för alla sektorer ligger inom det intervall som andra sektorer i ekonomin förväntas möta för att säkerställa den nödvändiga övergången till klimatneutralitet till 2050. Åtgärder för att minska F-gaser enligt den befintliga förordningen har varit mycket kostnadseffektiva, med i genomsnitt drygt 6 euro per ton koldioxidekvivalenter. Dessutom beräknas åtgärderna på lång sikt att resultera i totala kostnadsbesparingar pga. energibesparingar för slutanvändare. Det finns även positiva effekter i form av innovation, investeringar och sysselsättning. Vissa åtgärder förväntas öka den administrativa bördan för industrin något, vilket beror dels på att vissa av dem är nödvändiga för att följa Montrealprotokollet, dels på att vissa andra behövs för att bl.a. underlätta en lämplig efterlevnad av reglerna. Ingen av de sistnämnda åtgärderna innebär höga kostnader. Kommissionen anser att inga

detaljerade bestämmelser föreslås på områden där målen bättre kan uppnås genom åtgärder inom andra politikområden, till exempel lagstiftning om avfall. Magnituden på de fördelar som beräknas skulle enligt kommissionen inte kunna uppnås lika kostnadseffektivt för industrin och medlemsstaterna genom att införa 27 olika f-gasregleringar hos enskilda medlemsstater.

Regeringen gör därmed bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen men analyserar huruvida vissa administrativa krav som de rörande certifiering för handhavande av naturliga köldmedier bör begränsas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsförhandlingar kommer att ske i rådsarbetsgruppen för miljön (Working Party on the Environment, WPE). Det franska ordförandeskapet planerar att behandla ärendet preliminärt vid två eller tre möten fram till och med juni 2022. Det tjeckiska ordförandeskapet kommer vid halvårsskiftet att överta ärendet och det är inte troligt att förordningen hinner slutförhandlas under hösten. Därmed kommer troligtvis Sverige att över ärendet under ordförandeskapshalvåret.

Förslaget till förordning har remitterats med svarsdatum 4 september 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

Fluorerade växthusgaser (F-gaser): En grupp mycket potenta växthusgaser som består av flera kemiska föreningar som fluorkolväten (HFC-föreningar), perfluorkolväten (PFC-föreningar) och svavelhexafluorid (SF₆).

Global uppvärmningspotential = Global Warming Potential (GWP₁₀₀): Anger hur mycket ett kilo av växthusgaser påverkar klimatet i jämförelse med ett kilo koldioxid (CO₂), sett ur ett 100-årsperspektiv.

Koldioxidekvivalenter: Mängd växthusgaser, uttryckt som produkten av växthusgasernas vikt i ton och deras faktor för global uppvärmningspotential. För koldioxid är faktorn 1.

Växthuseffekt: Växthuseffekten innebär att olika gaser i atmosfären förstärker atmosfärens förmåga att värma jordytan.

Montrealprotokollet: Ett internationellt protokoll som är utformat för att skydda ozonskiktet genom att fasa ut produktionen av ett antal substanser som är ansvariga för uppkomsten av ozonhål.

Kigalitillägget om HFC: Ett tillägg till Montrealprotokollet som innebär nedfasning av användning av växthusgaserna HFC. Genom överenskomna nedfasningar enligt tillägget undviks ytterligare 0,4 graders uppvärmning fram till slutet av århundradet.