



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-06-30

Ärendenummer
NV-05278-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av EU-kommissionens förslag på reviderad f-gasförordning (M2022/00983)

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i grundtanken och de övergripande målsättningarna i EU-kommissionens förslag som vi anser har potential att bidra till att nå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 och klimatneutralitet till 2050. Vi är dock kritiska till vissa delar av utförandet enligt kommissionens nuvarande förslag.

Naturvårdsverket vill särskilt påpeka följande gällande förslaget, där vi:

- Stödjer den övergripande målsättningen med förslaget att genomföra Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet och dess Kigalitillägg om global nedfasning av fluorkolväten (HFC). En påskyndad avveckling av HFC inom EU kan även skapa förutsättningar för att förhandla fram en snabbare global nedfasning av HFC.
- Anser att den lagtekniska strukturen och innehållet i förordningen bör ses över för att om möjligt göra bestämmelserna enklare att förstå för de berörda målgrupperna.
- Bedömer att förslaget skulle innebära en ovanligt hög grad av detaljstyrning av medlemsstaternas arbete med tillsyn och sanktioner. Vi ser därtill svårigheter att efterleva förordningen i Sverige, med hänsyn till nuvarande nationell myndighetsstruktur och sett till vilka ansvar som föreslås ligga på behörig myndighet.
- Anser att definitionerna i artikel 3 behöver förtydligas och därtill behöver det säkerställas att de begrepp som används i förordningstext och bilagor är samstämmiga med de begrepp som finns i de angivna definitionerna.
- Vill begränsa utsläppen även från den mobila sektorn i EU.

2. Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Nedan ger Naturvårdsverket först övergripande synpunkter och yttrar oss därefter i detalj om vissa artiklar i den föreslagna förordningen.

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket instämmer i grundtanken och de övergripande målsättningarna i EU-kommissionens förslag som vi anser har potential att bidra till att nå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 och klimatneutralitet till 2050.

Naturvårdsverket anser att de föreslagna bestämmelserna har gjorts alltför omfattande och svårbegripliga i dess lagtekniska utformning. Det riskerar att försvåra tillämpning av bestämmelserna. Vi anser att förordningstexten bör ses över vad gäller den lagtekniska strukturen och dess innehåll för att i möjligaste mån göra bestämmelserna mer lättbegripliga och tillgängliga för de olika berörda målgrupperna. Det bör till exempel övervägas att genomgående dela upp eller korta ned artiklarna. Det vore lämpligt med en utformning där delar av artiklar som är av mer vägledande karaktär (t.ex. artikel 31.3–4) inte blandas med delar som medför skyldigheter (artikel 31.5–6).

Naturvårdsverket ser svårigheter att efterleva förordningen utifrån nuvarande nationell myndighetsstruktur. Vi bedömer att det skulle krävas omfattande resurser för att kunna efterleva den föreslagna förordningen, sett utifrån den nuvarande organisationen och fördelningen av ansvarsområden för fluorerade växthusgaser (f-gaser). I dag är Naturvårdsverket den enda behöriga myndigheten i Sverige som avses i den nuvarande EU-förordningen om f-gaser. Idag finns det inte operativa tillsynsresurser på den nuvarande behöriga myndigheten vad gäller f-gaser. De föreslagna ändringarna i förordningen kommer att innebära utökade arbetsuppgifter för den behöriga myndigheten. Flera av dessa tillkommande arbetsuppgifter gäller administrativ och operativ tillsyn som inte hör till Naturvårdsverkets nuvarande ansvar avseende f-gaser. Därtill rör flera av de föreslagna ändringarna arbetsuppgifter som angränsar till både marknadskontroll och det svenska tillsynsbegreppet. Vad gäller f-gaser finns det inte en klar gräns mellan vad som är marknadskontroll respektive tillsyn, vilket gör det otydligt vilket ansvar olika myndigheter har när det gäller efterlevande av regler och kontroll av hanteringen av f-gaser.

Tillämpningsområde (artikel 2)

Naturvårdsverket välkomnar att ambitionsnivån höjs genom att fler ämnen som kan ge miljöpåverkan efter att de läckt ut i atmosfären ska omfattas av begränsningar. Den nya generationens syntetiska köldmedier, som hydrofluoroolefiner (HFO:er), har inte ozonnedbrytande potential och inte heller HFC-mediernas höga växthuseffekt. Vi vill bland annat uppmärksamma risken att vissa HFC eller HFO:er bildar vätefluorid och trifluorättiksyra (TFA). TFA är en stark syra som är mycket resistent mot nedbrytning och därför finns kvar i naturen under lång tid. Det finns även rapporter om biprodukter (som troligtvis har uppkommit vid produktion av HFO:er) med betydande växthuspåverkan och negativ påverkan på ozonskiktet. Försiktighetsprincipen bör gälla och Naturvårdsverket stödjer kommissionens förslag att dessa syntetiska ämnen ska omfattas av begränsningar.

Definitioner (artikel 3)

Naturvårdsverket anser att definitionerna i artikel 3 behöver förtydligas. De begrepp som används i förordningstext och bilagor behöver vara samstämmiga med de begrepp som finns i de angivna definitionerna. Det gäller bland annat begreppen ”inpluggningsbar” (plugin) och fristående (selfcontained) som används i bilaga IV.

Naturvårdsverket anser att användningen av begreppen *hermetiskt sluten utrustning* (artikel 3.9) respektive *fristående utrustning* bör ses över. Alternativt att bilaga IV, punkt 11 återgår till den skrivning som finns i nuvarande förordning. Förbuden som framgår av punkt 11 gällande fristående utrustning har tidigare definierats som hermetiskt sluten utrustning. Det är oklart om definitionerna av begreppen hermetiskt sluten utrustning och fristående utrustning ska ges samma innebörd. Om hermetiskt sluten utrustning och fristående utrustning har olika definitioner så medför den nya skrivningen i punkt 11 ett olovligt retroaktivt förbud.

Naturvårdsverket anser även att definitionen av operatör (artikel 3.5) behöver förtydligas med avseende på regleringen i artikel 8.4–8.5, eftersom begreppet operatör kan omfatta privatpersoner som äger fastigheter som ska omfattas av kravet på återvinning och destruktion. Naturvårdsverket anser att begreppet fastighetsägare bör ges en egen punkt i definitionsbestämmelsen, för att undvika sammanblandning med operatör (artikel 3.5) respektive företag (artikel 3.26). Begreppsanvändningen medför även en risk för feltolkning av ansvaret vid rivning och renovering eftersom begreppet fastighetsägare har en annan innebörd inom (svensk) plan- och bygglagstiftning. Dessutom vore det lämpligt med ett klargörande av om begreppet operatör ska omfatta privatpersoner, till exempel vid läckagekontroll.

Återvinning och destruktion (artikel 8)

Med skrivningen i artikel 8.4 och 8.5 är det oklart om privata husägare omfattas av kraven på återvinning och destruktion av f-gaser vid renovering och rivning. Naturvårdsverket ifrågasätter om det är rimligt att ett sådant krav ska omfatta privatpersoner. Det behöver klargöras om begreppet fastighetsägare omfattar privatpersoner. Det finns skäl att beakta på vilket sätt som privatpersoner kan anses vara fastighetsägare när det gäller avfallsrättsliga frågor. Dessutom behöver det klargöras hur begreppet entreprenör i artikel 8.4–8.5 förhåller sig till begreppet operatör (artikel 3.5) som är den aktör som regleras i stora delar av f-gasförordningen. Naturvårdsverket ifrågasätter även hur efterlevnaden av bestämmelserna ska kunna kontrolleras på ett rimligt och effektivt sätt.

Trots att byggskivor av skumplast *kan* återvinnas för återbruk, anser vi att de bör utgå ur kretsloppet i syfte att förhindra diffusa utsläpp av gas. Formuleringen av artikel 8.4 försvårar en lämplig hantering av restprodukten plast.

Naturvårdsverket förordar istället en reglering som ställer krav på att materialet delas upp, så att skumplast och f-gas separeras och hanteras var för sig. Därmed bör artikel 8.4 och 8.5 förtydligas så att kraven på återvinning gäller f-gaserna. För hantering av plastavfallet utan f-gaser gäller ordinarie avfallsreglering.

Naturvårdsverket anser att en alternativ utformning av artikel 8.4 skulle kunna vara följande:

Från och med den 1 januari 2024 ska fastighetsägare och entreprenörer säkerställa att utsläpp undviks vid renovering och rivning som innebär att man avlägsnar metallbelagda paneler som innehåller skumplast med de fluorerade växthusgaser som förtecknas i bilaga I och bilaga II avsnitt 1.

Panelerna i första stycket ska återvinnas, genom att de delas upp i plast och f-gas. Återvinningen ska utföras av fysiska personer med lämpliga kvalifikationer. De gaser som ingår i skumplasten ska återanvändas, regenereras eller destrueras. Plasten hanteras genom avfallsrättslig reglering.

Vad gäller artikel 8.5 anser Naturvårdsverket att den är av vägledande karaktär och saknar konkreta krav vad gäller fastighetsägare och entreprenörer som avlägsnar skumplast.

Naturvårdsverket anser att en alternativ utformning av artikel 8.5 skulle kunna vara följande:

Från och med den 1 januari 2024 ska fastighetsägare och entreprenörer säkerställa att utsläpp undviks vid renovering och rivning som inbegriper att man från laminerade skivor som installerats i hållrum och uppbyggda strukturer avlägsnar skumplast som innehåller de fluorerade växthusgaser som förtecknas i bilaga I och bilaga II avsnitt 1.

Skivor och strukturer enligt första stycket ska återvinnas, genom att de delas upp i plast och f-gas. Återvinningen ska utföras av fysiska personer med lämpliga kvalifikationer. De gaser som ingår i skumplasten ska återanvändas, regenereras eller destrueras. Plasten hanteras genom avfallsrättslig reglering.

Certifiering och utbildning (artikel 10)

Så som artikel 10.1 är formulerad är det oklart om certifieringsprogram krävs för att intyga att fysiska personer har praktiska färdigheter och teoretiska kunskaper för ”andra relevanta alternativ till fluorerade växthusgaser” eller om enbart utbildning behöver ges. För att åtgärda detta anser Naturvårdsverket att artikel 10.1 bör tydligt ange att certifieringsprogram i medlemsstaterna bör inkludera certifiering för naturliga köldmedier, och därigenom säkerställa ingående kännedom och dessas säkra hantering under installation, service, underhåll, reparation och avveckling. Vi ser det som angeläget att säkerställa att personal som installerar, servar, underhåller och nedmonterar kylutrustningar med dessa alternativa köldmedier har den kompetens som krävs för att hantera dessa gaser och att de är certifierade för arbetet.

Begränsningar för utsläppande på marknaden och försäljning (artikel 11 samt bilaga IV)

Naturvårdsverket anser att ytterligare förbud mot att sälja produkter och utrustningar med fluorerade växthusgaser i de fall där alternativ finns är i linje med den stegvisa begränsningen av mängden HFC som får släppas ut på EU:s marknad. Sådana förbud behövs också för att inte skapa framtida behov av tillförsel av HFC.

Naturvårdsverket anser att artikel 11.4 behöver förtydligas gällande vad behörig myndighet ska göra när en verksamhetsutövare vill begära att kommissionen ska undanta vissa fluorkolväten från förbuden. Formuleringen medför oklarheter, där det inte framgår mer än att behörig myndighet kan göra en motiverad begäran. Det behöver klargöras vad motiveringen ska omfatta, vad verksamhetsutövaren ska göra vid en sådan begäran samt vilken roll den behöriga myndigheten har vid framtagandet av den motiverade begäran. Om det är en annan aktör än kommissionen som ska avgöra rimligheten i motiven bakom begäran anser Naturvårdsverket att det behövs vägledning för tillämpning av artikel 11.4, särskilt vad gäller möjliga alternativ (punkt a) och orimliga kostnader (punkt b). Denna frågeställning gäller även motsvarande formulering i artikel 16.4.

Märkning av produkter och utrustningsinformation (artikel 12.5)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i artikel 12.5 om att skumplast och förblandade polyoler som innehåller f-gaser ska märkas på ett tydligt och

outplånligt sätt. Detta eftersom det i praktiken är tekniskt omöjligt att genomföra på skumplastskivor.

Minskning av mängden HFC som släpps ut på marknaden (artikel 16)

Naturvårdsverket välkomnar förslagen artikel 16 om en snabbare nedfasning av mängden HFC som får släppas ut på EU:s inre marknad av producenter och importörer. Nedfasningen kan bidra till att nå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser på minst 55% till 2030 och klimatneutralitet till 2050.

Naturvårdsverket bedömer att en påskyndad avveckling av HFC inom EU kommer att ge bättre förutsättningar för EU att förhandla fram en snabbare nedfasning av HFC under Kigali-tillägget.

Naturvårdsverket anser att artikel 16.4 behöver förtydligas gällande vad behörig myndighet ska göra när en verksamhetsutövare vill begära att kommissionen ska undanta vissa fluorkolväten från förbuden. Formuleringen medför oklarheter, där det inte framgår mer än att behörig myndighet kan göra en motiverad begäran om undantag. Det behöver klargöras vad motiveringen ska omfatta, vad verksamhetsutövaren ska göra vid en sådan begäran samt vilken roll den behöriga myndigheten har vid framtagandet av den motiverade begäran. Denna frågeställning gäller även motsvarande formulering i artikel 11.4.

Fastställande av referensvärden och tilldelning av kvoter för utsläppande av HFC på marknaden (artikel 17)

Naturvårdsverket stödjer kommissionens förslag i artikel 17 om att importörer och producenter ska betala ett så kallat kvotpris på tre euro per ton koldioxidekvivalenter till kommissionen för att täcka administrativa och IT-kostnader för att utveckla F-gasportalen. Naturvårdsverket anser däremot att överskottet av dessa medel bör användas för att finansiera tullmyndigheternas hantering enligt artikel 23.12 av beslagtagna engångsbehållare. Detta eftersom det är resurskrävande för tullmyndigheterna att efterleva kraven i nämnda artikel.

Insamling av uppgifter om utsläpp (artikel 27)

Naturvårdsverket välkomnar förslaget i artikel 27 om att medlemsstaterna, när så är lämpligt, ska inrätta ett centraliserat elektroniskt system för att registrera information som samlas in i enlighet med artikel 7. Centraliserade elektroniska system underlättar både tillsynsmyndigheternas arbete och centrala myndigheters inhämtande av statistik. Med ett centraliserat elektroniskt system blir det möjligt att inhämta utsläppssiffror för respektive substans i bilagorna I och II, att få uppgifter om vilka mängder som är installerade samt att få överblick över vilka typer av utrustningar som är i bruk. Dessa uppgifter är användbara för att säkerställa utsläppsdata med bra kvalitet vid rapportering till EU och UNFCCC (FN:s klimatkonvention). Det kommer att krävas resurser av medlemsstaterna och dess myndigheter att upprätta, arbeta med och underhålla ett sådant system.

Samarbete och byte av information (artikel 28)

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget i artikel 28 om ett utvecklat samarbete mellan myndigheter i fråga om f-gaser. Naturvårdsverket kan inte bedöma om det möjligen finns hinder i den svenska sekretess- eller dataskyddslagstiftningen mot att underrätta eller utbyta information i enlighet med artikel 28.3 och 28.4.

Vi vill uppmärksamma lagstiftaren på att frågan kan behöva utredas närmare utifrån svenska förhållanden.

Naturvårdsverket ifrågasätter om det finns ett behov av att *alla* överträdelser av förordningen ska omfattas av kravet på underrättelse i artikel 28.2.

Naturvårdsverket anser att kravet istället bör gälla överträdelser av särskilt utpekade artiklar av mer allvarligt slag.

Skyldighet att utföra kontroller (artikel 29)

Naturvårdsverket bedömer att de omfattande skyldigheter som föreslås i artikel 29 skulle innebära väsentliga skillnader mot hur kontroll av efterlevnaden och andra åtgärder sker idag. Vi anser att förslaget saknar ett resonemang om hur dessa utökade skyldigheter att utföra kontroller har bedömts vara proportionerliga och ändamålsenliga (se avsnitt 2 i förslaget).

Naturvårdsverket bedömer också att förslaget som rör kontroller på nationell nivå inte överensstämmer med Sveriges nuvarande system för tillsyn och marknadskontroll, med utpekade myndigheter för respektive del. Den nationella lagstiftaren kommer därför behöva klargöra vilken myndighet som ska omfattas av respektive punkt i artikel 29.

Naturvårdsverket motsätter sig delar av artikel 29.1 som innebär långtgående krav på den behöriga myndigheten om att utföra kontroller. Det behöver klargöras vilka kontroller som bedöms som nödvändiga. Vi anser även att föreskriften behöver formuleras på ett sätt som är möjligt att anpassa efter respektive medlemsstats administrativa struktur.

Vi bedömer att artikel 29.2 tredje stycket inte är en lämplig form av reglering eftersom den skulle medföra omfattande skyldigheter för behörig myndighet och ett alltför stort handlings- och tolkningsutrymme för kommissionen.

Naturvårdsverket ifrågasätter att det är ändamålsenligt och proportionerligt att kontrollerna ska omfatta platsbesök (artikel 29.3). Vi förordar istället en reglering som anger att platsbesök bör omfattas, om behörig myndighet bedömer att det finns behov av det.

Sanktioner (artikel 31)

Naturvårdsverket är positiv till att sanktioner ges större vikt i den föreslagna förordningen än den tidigare, men vi kan i nuläget inte ta ställning till sanktionsbestämmelsen i dess helhet. Vi bedömer att utformningen och detaljeringsgraden av sanktionsbestämmelsen innebär stora skillnader i förhållande till den nuvarande regleringen. Det saknas resonemang om varför kommissionen på ett så pass detaljerat sätt ställer krav på sanktionssystemets utformning när det är medlemsstaternas roll att besluta om sanktionerna. Vi saknar ett resonemang om hur artikel 31 har bedömts vara proportionerlig och ändamålsenlig.

Vi bedömer att ett sanktionssystem enligt artikel 31 inte överensstämmer med dagens svenska system med tillsyn, marknadskontroll och miljöstraffavgifter, med utpekade myndigheter för respektive del. Den föreslagna förordningen berör även Tullverket och Polismyndighetens arbete med f-gaser. Vid implementeringen av förordningen på nationell nivå behöver lagstiftaren klargöra vilken myndighet som ska omfattas av respektive punkt i artikel 31.

Naturvårdsverket anser att det inte är lämpligt att kräva ett sanktionssystem som omfattar tillfälligt upphävande eller återkallelse av tillstånd enligt det som föreslås i artikel 31.4 c. Vi anser även att det är svårt att för Sveriges del förutse vilket tillstånd som avses.

Utövning av delegeringen (artikel 32)

Inom EU-rätten är det en utgångspunkt att delegerade akter inte väsentligt får ändra delar av grundrättsakten. Naturvårdsverket kan i nuläget inte bedöma om den sammanlagda omfattningen av delegeringen enligt artikel 32 kommer att innebära att förordningen ändras i väsentliga delar. I det fortsatta arbetet med förordningsförslaget bör det uppmärksammas att grundrättsakten inte får ändras i väsentlig del genom tillkommande delegerade akter.

Naturvårdsverket vill begränsa utsläppen även från den mobila sektorn

Naturvårdsverket konstaterar att kommissionen har valt att inte föreslå några krav på den mobila¹ sektorn, till skillnad från obligatoriska läckagekontroller och krav på certifierad kompetens som redan finns för all stationär utrustning. Naturvårdsverket är kritisk till att den mobila sektorn i EU i stort undantas från krav på utsläppsminskning, trots den omfattande användning och utsläpp av f-gas som sker inom denna sektor. Den mobila sektorns användning av f-gaser kan dessutom komma att öka bland annat till följd av fler elbilar med värmepumpsutrustning och kylutrustning för batterier som innehåller f-gaser.

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas närmare hur den mobila sektorn i EU kan regleras på liknande sätt som den stationära sektorn och likt de krav som finns sedan länge i svensk lagstiftning. Det skulle kunna ske genom ett utpekat ansvar på EU-kommissionen att, inom två år efter att förordningen har trätt i kraft, föreslå tillkommande bestämmelser gällande den mobila sektorn. Sådana bestämmelser bör då avse periodiska läckagekontroller, journalföring och minikvalifikationer för certifiering av personal och eventuellt även för företag som arbetar med kyl-, frys-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning inom mobil sektor.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Jenny Oltner, juristen Charlotte Rehbäck samt handläggarna Maria Ujfalusi, Gunilla Söderström och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

¹ Med mobil sektor avses i detta fall vägfordon, tåg, flyg och fartyg.

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.klimatenheten@regeringskansliet.se