



Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över remiss av promemorian Naturvårdsverkets skrivelse till författningsändringar till följd av EU:s reviderade författningar om fluorerade växthusgaser m.m.

Er beteckning: KN2024/08191

### Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne anser att merparten av de författningsändringar som föreslås är både bra och viktiga. Utsläpp av f-gaser är ett reellt miljöproblem både sett till ämnenas klimatpåverkan och sett till att de aktuella ämnena tillhör ämnesgruppen PFAS, med den problematik som kommer genom det. Att ändringar genomförs så snart som möjligt är viktigt för att det svenska regelverket ska fungera bra gentemot de europeiska regler som redan påverkar oss.

Länsstyrelsen Skåne noterar dock att det sedan tidigare funnits en del otydligheter i det befintliga svenska regelverket, och anser att den uppdatering som görs nu också bör korrigera de otydligheterna – vilket förslaget som det ser ut nu inte gör fullt ut. Länsstyrelsen Skåne har därför några synpunkter på aspekter som med fördel bör förbättras och/eller förtydligas innan beslut om författningsändringar fattas. Kortfattat handlar synpunkterna om följande:

- Upplägget i promemorian gör det otydligt vilka lagförslag som slutligt föreslås.
- Det förekommer otydligheter i dagens regelverk som inte fullt ut förtydligas genom de föreslagna ändringarna, särskilt gällande svenska regler kring mobil utrustning.

- Formuleringar av bestämmelser om miljöskaktionsavgifter behöver i vissa fall bli tydligare, så att det inte riskerar att bli oklart huruvida överträdelse har begåtts eller inte.
- Vissa miljöskaktionsavgifter behöver diversifieras i sin storlek på ett bättre sätt än idag, och det behöver sättas upp ramar för hur stor eller liten en skaktionsavgift kan vara.
- Det finns behov av tydligare vägledning inom sakområdet, inte minst gällande de ändrade förutsättningarna för tillsynsansvar.
- Länsstyrelsen Skåne ställer sig positiv till ett nationellt registreringsystem.

## Synpunkter gällande föreslagna ändringar

Länsstyrelsen Skåne lämnar här nedanstående synpunkter på de föreslagna ändringarna. För de delar av de föreslagna ändringarna där vi inte lämnar specifika synpunkter, har vi bedömt det som att ändringarna är adekvata. Delar av remissen har dock inte detaljgranskats, sett till att delar av regelverket inte berör vårt tillsynsansvar.

## Inledande synpunkter

Länsstyrelsen Skåne anser att det är otydligt vilka ändringar i författningar som Naturvårdsverket slutligen föreslår. Det framgår av avsnitt 7.1 att Naturvårdsverket anser att vissa av de författningsändringar som föreslås i avsnitt 1.2 ersätts av nya förslag i avsnitt 1.1, samtidigt som det också framgår av avsnitt 7.1 att det också förekommer förslag till författningsändringar som föreslås i avsnitt 1.2 och som fortfarande är relevanta. Det finns dock ingen sammanställning av vad det slutliga resultatet blir, vilket gör det svårt för remissinstanser att bedöma vilka regeländringar som kan förväntas.

## Föreslagna ändringar i förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser

Länsstyrelsen Skåne anser att den föreslagna lydelsen av 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser medför att en tidigare otydlighet kvarstår. I den nya EU-förordningen om f-gaser finns tydliga krav på kontroller på de allra flesta mobila anläggningar som kan förväntas vara av tillräcklig storlek för att omfattas av läckagekontroll. Både tidigare lydelse och i nu föreslagen lydelse av 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser är otydlig beträffande vad för ytterligare mobil utrustning som också ska omfattas av kraven, trots att de inte omfattas i resten av EU. Lydelsen säger uttryckligen att alla mobila kyl- luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustningar ska omfattas av olika krav på förebyggande åtgärder, inklusive läckagekontroll, även om utrustningarna inte omfattas av de krav som återfinns i EU-förordningen. Det innebär t.ex. att det går att tolka 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser på ett sådant sätt att mängdbegränsningen och undantagen som framgår av EU-förordningens Art. 5.1 sätts ur spel för just mobila aggregat, och samtliga mobila aggregat oavsett storlek ska då kontrolleras för läckage enligt Art. 5.1. Den tolkningen innebär i praktiken att exempelvis alla som äger en vanlig bil med AC måste genomföra läckagekontroll minst var 12e månad. Länsstyrelsen Skåne är av uppfattningen att denna konsekvens aldrig varit avsikten varken i befintlig lydelse av förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser eller efter anpassningar till den nya EU-förordningen, särskilt med tanke på att det aldrig upprättats något system för den typen av omfattande kontroller av bilars AC-system, och vill därför lyfta problematiken kring hur 11 § är formulerad. Istället för att säga att all mobil utrustning ska omfattas av kraven även om utrustningen inte omfattas av EU-förordningens krav, så bör det istället definieras vilken ytterligare mobil utrustning som är tänkt att omfattas av utökade krav i Sverige jämfört med resten av EU.

Den föreslagna lydelsen av 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser är också otydlig såtillvida att den i början säger vilken utrustning som ska omfattas (d.v.s. all mobil utrustning), därefter säger den att den som är operatör för den utrustning ska vidta de förebyggande åtgärder som finns i Art. 4.3, 4.5, 5.1, 5.3 första stycket a-b, 5.6, 5.7 och 6.1 i EU-förordningen. Det är dock enkelt att konstatera att av dessa artiklar är det endast Art 4.3, 4.5, 5.1 och 6.1 som faktiskt innehåller några krav på förebyggande åtgärder - och till viss del Art. 5.6 eftersom den ställer upp frekvenser för vissa av

de förebyggande åtgärderna. Artiklarna 5.3 och 5.7 innehåller inga krav på förebyggande åtgärder, bara information om när kraven skulle vara tillämpliga eller inte tillämpliga, men eftersom 11 § säger att all mobil utrustning ska omfattas även om den i övrigt inte omfattas av de nämnda artiklarna (se föregående stycke) så gör det ingen skillnad att nämna dem.

En ytterligare otydlighet i den föreslagna lydelsen av 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser är att EU-förordningens Art. 5.3 a-b inkluderas i första stycket, för att sedan undantas i andra stycket. Varför ens ta med den i första stycket? Se dock föregående stycke.

Relaterat till de två föregående styckena konstaterar dock Länsstyrelsen Skåne att det som föreslås i avsnitt 1.2.2 gällande en ny 11a § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser är ett lämpligt krav som på ett adekvat sätt ställer upp ett tydligt och relevant krav för mobil utrustning som i övrigt inte omfattas av några väsentliga krav enligt EU-förordningen.

Samma otydlighet som gäller för 11 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser, gäller även för 13 § samma förordning. Det är helt enkelt inte tydligt vilken utrustning som åsyftas med de här två bestämmelserna.

Länsstyrelsen Skåne anser vidare att det framstår som att flera av de ändringar som föreslås i avsnitt 1.2.2 fortfarande är lämpliga att genomföra, men med tanke på den otydlighet som Länsstyrelsen Skåne observerat (se rubriken "Inledande synpunkter" ovan) så är det svårt att avgöra fullt ut vilka av dessa bestämmelser som Naturvårdsverket anser ska genomföras. De flesta av dessa bestämmelser gäller också situationer som mycket sällan uppstår inom Länsstyrelsen Skånes tillsyn på det här sakområdet, och Länsstyrelsen Skåne avstår därför från att försöka avgöra vilka lydelse som är lämpligast.

## Föreslagna ändringar i förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter

Länsstyrelsen Skåne har hittills tolkat den bestämmelse om miljöstraffavgift som återfinns i nuvarande 9 kap. 1 § förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter på ett sådant sätt att om en operatör låter genomföra läckagekontroll, men kontrollanten inte är

certifierad, så har föreskrivna krav på läckagekontroll inte uppfyllts. Länsstyrelsen Skåne har i sådana lägen då beslutat om miljöstraffavgift. Länsstyrelsen Skåne har också använt denna bestämmelse både när läckagekontroll har uteblivit helt och när läckagekontroll har genomförts, men den har genomförts för sent. Detta är dock en tolkning som Länsstyrelsen Skåne gjort, och med tanke på att förutsättningen för en miljöstraffavgift är att det ska vara tydligt när en överträdelse begåtts så anser Länsstyrelsen Skåne egentligen att den nuvarande bestämmelsen inte är lämpligt formulerad. Den föreslagna lydelsen av 9 kap. 2 § samma förordning motsvarar den tidigare 9 kap. 1 § i alla avseenden, och har kvar samma formulering. Länsstyrelsen Skåne anser att de olika tänkbara överträdelser som den nya 9 kap. 2 § är tänkt att träffa ska specificeras bättre. Det kanske går att hantera inom ramen för en och samma bestämmelse, men det kan också vara lämpligare att dela upp den i flera olika paragrafer. Länsstyrelsen Skåne anser att det ska vara tydligt att miljöstraffavgift är tillämpligt när läckagekontroll enligt de angivna artiklarna inte har genomförts alls, när läckagekontroll har genomförts men den genomfördes för sent, samt när läckagekontroll har genomförts men den genomfördes av personal som inte var behörig till arbetet.

Länsstyrelsen noterar att lydelsen i den föreslagna 9 kap. 19 § förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter hänvisar till situationer där någon inte uppfyllt föreskrivna krav för läckagekontroll enligt 10, 11 eller 16 §§ förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser. 16 § innehåller dock inget krav på läckagekontroll, utan endast ett krav på certifiering. Motsvarande otydlighet har funnits även sedan tidigare. Med tanke på att förutsättningen för en miljöstraffavgift är att det ska vara tydligt när en överträdelse begåtts, blir det olämpligt att använda benämningar i bestämmelserna om straff som inte återfinns eller tydligt motsvarar de benämningar som förekommer i de bestämmelser som straffena hänvisar till. Det går förvisso att tolka den föreslagna (och den befintliga) lydelsen som att kravet på certifiering enligt 16 § är en del av kravet på läckagekontroll, men Länsstyrelsen Skåne anser att det inte ska finnas något väsentligt utrymme för tolkningar om huruvida en överträdelse skett eller inte när det gäller miljöstraffavgifter. Det vore lämpligare att då ha en egen bestämmelse om en miljöstraffavgift som gäller specifikt för överträdelser i form av frånvaro av certifikat.

Länsstyrelsen Skåne anser att nivån på den straff som återfinns i den föreslagna 9 kap. 22 § förordning (2012:259) om

miljösanktionsavgifter är för låg för att ha en avskräckande effekt på många operatörer. För mindre operatörer såsom livsmedelsbutiker och liknande så kan det nog vara en kännbar påföljd, men för stora industrier - som ofta har stora mängder f-gaser som ska rapporteras - så har den här sanktionen ingen kännbar påverkan alls. Att ha fasta belopp för alla aktörer oavsett storlek är inte ett lämpligt upplägg, och det gäller även övriga sanktioner inom samma område.

Länsstyrelsen Skåne föreslår därför att sanktionerna i de föreslagna 9 kap. 19-22 och 24 §§ förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter istället formuleras på ett liknande sätt som befintliga miljösanktionsavgifter i 12 kap. förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Exempelvis 12 kap. 4 § i denna förordning har ett upplägg som lämpar sig väl. Länsstyrelsen Skåne har dock inte tagit ställning till vilken summa sanktionerna bör ligga på, utan det som önskas framföras här är att upplägget i 12 kap. 4 § är ett lämpligt upplägg, dock med justeringen att punkten 4 behöver formuleras på ett sådant sätt att den ska träffa alla operatörer som bedriver verksamhet som inte omfattas av miljöprövningsförordningen. Ett alternativ är att de istället formuleras om så att storleken ska sättas på motsvarande sätt som i de föreslagna 9 kap. 26-28 §§ förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter, men Länsstyrelsen Skåne föredrar det förstnämnda upplägget.

Länsstyrelsen Skåne anser att det borde sättas upp vissa ramar för minimum-nivå och maximum-nivå i de föreslagna bestämmelserna i 9 kap. 26-28 §§ förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Med nuvarande förslag till lydelse lämnas nivån helt öppen för tillsynsmyndighetens tolkning, vilket öppnar för ett stort mått av godtycklighet, vilket Länsstyrelsen Skåne anser är olämpligt. Att nivån ska bestämmas utifrån en bedömning är i sig inte olämpligt, men det måste finnas ramar för vad den bedömningen kan resultera i. Det återfinns förvisso vissa ramar i den föreslagna 9 kap. 28 §, men de ramarna är inte tillämpliga när det t.ex. gäller den föreslagna miljösanktionsavgiften för att inte ha uppfyllt föreskrivna krav på läckagekontroll i 9 kap. 2 §.

## Allmänna synpunkter beträffande regelverket kring f-gaser

Länsstyrelsen Skåne förutsätter att det från centralt håll kommer att upprättas ett lämpligt och enhetligt system för hur kraven i EU-förordningen Art. 29.4 ska efterlevas. Länsstyrelsen Skåne noterar

också att de krav i Art. 29 som genom den föreslagna lydelsen av 44 § förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser ställs på tillsynsmyndigheterna i vissa avseenden är mer långtgående än de grundläggande krav som ställs på tillsynsmyndigheterna i miljöbalkstillsynen i övrigt. Kraven i EU-förordningen bedöms inte som orimliga, men med befintlig finansiering av Länsstyrelsernas tillsynsarbete så riskerar de här tydliga kontrollkraven att förskjuta fokus i tillsynen på ett sätt som kommer att gå ut över den övriga miljöbalkstillsynen, vilket i sin tur kan gå ut över den totala miljönyttan.

Länsstyrelsen Skåne anser vidare att det behöver tas fram tydligare vägledning kring vem som är operativ tillsynsmyndighet över de företag som utför de arbeten som kräver certifikat enligt EU-förordningen, och hur den tillsynen ska gå till. Kommuner och Länsstyrelser som utövar tillsyn över användningen av f-gaser kommer främst i kontakt med operatörer av utrustning som omfattas av krav på läckagekontroll. Länsstyrelsen Skåne är av uppfattningen att det normalt sett är kommunerna som är tillsynsmyndigheter över den fysiska hantering som görs av de aktörer som ofta kallas "kylentreprenörer", och som oftast är de som utför läckagekontrollerna, och tillika tömmer ur och fyller på utrustning - och tillika även omfattas av krav på certifiering med tillhörande sanktioner för frånvaro av certifiering. Länsstyrelsen Skåne är dock också av uppfattningen att det hittills sällan bedrivs någon tillsyn över den delen av hanteringen av f-gaser.

Länsstyrelsen Skåne anser att det behöver tas fram tydligare vägledning kring de krav om registerföring som återfinns i EU-förordningens Art. 7. Kraven är i sig inte nya, utan återfinns i den tidigare EU-förordningens Art. 6, men det har aldrig varit tydligt varken för operatörer eller för tillsynsmyndigheter vilken nivå som förväntas av operatörerna i det här kravet. Kravet är i sig inte orimligt, men med tanke på att det föreskrivs om en fortsatt miljöstraffavgift för överträdelser av kravet så är det viktigt att det är tydligt när en överträdelse har ägt rum. Beträffande den här bestämmelsen har det hittills aldrig varit tydligt. Många operatörer vill gärna hänvisa till att aggregatsförteckningen i årsrapporten utgör deras register, men årsrapporten saknar som regel viss information som enligt bestämmelsen ska finnas i registret. Ordet register indikerar också att informationen på något sätt ska vara överskådlig och kanske även sökbar, vilket aggregatsförteckningen inte är - särskilt inte för stora anläggningar, och särskilt inte sett till aktiviteter över tid.

Länsstyrelsen Skåne ställer sig positiv till det som framförs i avsnitt 8.1. Länsstyrelsen Skåne anser att det vore önskvärt med ett nationellt rapporteringssystem, och anser vidare att det vore lämpligt att kombinera detta system med FMR. Länsstyrelsen Skåne anser dock också att det i samband med det också bör upprättas en sådan databas som avses i EU-förordningens Art. 7.2. Länsstyrelsen Skåne har i sin tillsyn uppmärksammat brister i efterlevnaden av kraven i den tidigare EU-förordningens Art. 6, som direkt motsvarar bestämmelserna i den nuvarande EU-förordningens Art. 7, och Länsstyrelsen Skåne är av uppfattningen att de brister som noterats bland bolagen främst uppstått på grund av att det varit otydligt för operatörerna hur de ska upprätta och bevara det register som krävs av dem. Genom ett nationellt rapporteringssystem kan det enkelt upprättas en nationell databas, som operatörerna sedan kan använda för att uppfylla kravet på register. Samma uppgifter kommer då också finnas tillgängliga både för tillsynsmyndigheten och vid behov för centrala myndigheter, och rapportering vidare till EU kommer att bli betydligt enklare.

## Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor på telefon 010-224 10 00 eller via e-post [skane@lansstyrelsen.se](mailto:skane@lansstyrelsen.se). Ange ärendets diarienummer 34944-2024 i ämnesraden för e-post.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Patrik Karlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Daniel Lorné Kjellqvist, miljöhandläggare Niklas Hansson och miljöhandläggare Sara Grantz medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.