

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

# Yttrande över förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen<sup>1</sup>

## Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

Promemorian innehåller utförliga kvalitativa och kvantitativa beskrivningar av fluorerade växthusgaser och ämnen som bryter ned ozonskikten, användningsområden och miljöproblem förknippade med utsläpp. Syftet och de viktigaste ändringarna i de nya EU-förordningarna beskrivs väl, liksom tolkningar av nationellt handlingsutrymme. Överväganden kring alternativa lösningar är vidare ofta utförligt redovisade. Medan berörda företag är relativt väl beskrivna är konsekvenserna av det nya regelverket för företag mindre väl beskrivna. Det gäller framför allt konsekvenser av krav som följer direkt av EU-förordningarna, som utgör de mest betydande materiella kraven. Regelrådet ser allvarigt på att sådana analyser för svenskt vidkommande saknas. Regelrådet anser att det ger en missvisande bild att beskriva författningsförslagen till största delen som regelförenklningar och förtydliganden samtidigt som det framgår att kraven på företag skärps med de nya regelverken. Att beskrivningen av förslagen och dess konsekvenser är uppdelade på två skilda promemorior, av två olika förslagsställare, där den ena utgår från tidigare gällande lagstiftning har försvårat granskningen. Redovisningen av hur och när regelverken kan utvärderas är också bristfällig.

## Innehållet i förslaget

Ett flertal förslag på sanktioner som ska komplettera de reviderade EU-förordningarna införs för företag som bryter mot olika förbud som rör hanteringen av fluorerade växthusgaser (f-gaser) och ozonnedbrytande ämnen (ODS). Det föreslås även en bestämmelse som möjliggör för tillsynsmyndigheten att få vetskap om en aktörs eventuella tidigare överträdelser för att kunna fastställa nivån på sanktioner. Det föreslås nya krav vid avfallshantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS, bland annat att gaserna ska destrueras på en behörig återvinningsanläggning. Det föreslås vidare en ny anmälningsplikt

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning av den 7 februari 2024 (EU) 2024/573 fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014 samt Europaparlamentets och rådets förordning av den 7 februari 2024 (EU) 2024/590 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009.

för den som yrkesmässigt ska renovera eller riva en fastighet som har skumpaneler innehållande skumplast med f-gaser eller ODS. Den nationella särregleringen på kostnadsfritt återtagande av köldmedium föreslås utökas till att omfatta fler f-gaser. Det föreslås även ytterligare ett 30-tal författningsändringar som tidigare föreslagits i en annan promemoria (M2021/01748), bilagd innevarande promemoria, och som fortsatt bedömts relevanta. Förslagen innehåller även en rad bemyndiganden.

Författningsförslagen innebär ändringar i miljöbalken, förordningen om fluorerade växthusgaser, förordningen om ozonnedbrytande ämnen, förordningen om miljöstraffavgifter, miljötillsynsförordningen, förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll, avfallsförordningen samt förordningen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Utöver de föreslagna författningsändringarna föreslås ytterligare åtgärder som syftar till ökad efterlevnad av EU-förordningarna eller en snabbare utfasning av f-gaser i Sverige. Bland dessa förslag kan nämnas ett nationellt rapporteringssystem för f-gaser att införlivas i ett kommande system för företagens miljörapportering, stöd för att öka antalet certifierade tekniker, statligt stöd för utbyte av gammal utrustning och incitament för att öka insamlingen av f-gas i avfallsleden. Regelrådet yttrar sig inte över dessa förslag.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges att de skärpta bestämmelserna i de nya EU-förordningarna primärt syftar till att ytterligare minska utsläppen av växthusgaser och bidra till att EU når utsläppsminskningmålet på minst 55 procent till 2030 och klimatneutralitet till 2050. Förordningarna, som är den del av den gröna givnen, förväntas tillsammans åstadkomma en total minskning av EU:s utsläpp av växthusgaser på 490 Mt (CO<sub>2</sub>) till 2050. Naturvårdsverket har haft i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs i svensk lag för att komplettera de nya EU-förordningarna. Det anges att flera författningsförslag handlar om regelförenklingar och förtydliganden och förväntas förenkla för både aktörer och myndigheter att tolka och efterleva förordningarna.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

### Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges att om Sverige inte anpassar lagstiftningen till de nya EU-förordningarna kan det leda till dom i EU-domstolen och böter.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

### Alternativa lösningar

Promemorian innehåller, med ett fåtal undantag, genomgående tydliga och bra beskrivningar av överväganden som ofta innehåller utförliga beskrivningar av för- och nackdelar med olika alternativ.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

## Berörda företag

Det anges att alla företag som har kyl-, frys- eller luftkonditioneringsutrustning, värmepumpar eller brandsläckningsutrustning som innehåller fluorerade växthusgaser berörs av förslagen. Dessutom berörs serviceföretag som installerar, servar, underhåller och genomför periodiska läckagekontroller av utrustningar, företag som importerar köldmedier och aggregat samt tillverkare av kyl- och värmepumpsutrustningar med flera. Därtill berörs utbildningscentra, främst de som utbildar servicepersonal inom kyl-, frys och luftkonditioneringsområdet och certifieringsorgan som certifierar företag och personal. Det anges vidare att kyl-, frys- och luftkonditioneringsutrustning förekommer i verksamheter av allehanda slag i samhället, exempelvis inom handeln, restaurangbranschen, fastighetsbranschen, industrin, skolor, sjukvården, kommunens utrustningar, försvaret och sjöfarten och övrig transportsektor.

Det finns enligt förslagsställaren cirka 4 000 certifierade kylföretag varav 2 119 företag är certifierade bilverkstäder. Antalet certifierade kyltekniker uppgår till cirka 9 000. Det finns cirka 20 svenska kylimportörer som importerar köldmedier i bulk och säljer vidare till tillverkare av utrustning och kylföretag. Förutom ovanstående berörs bland annat elkraftföretagen, fastighetsägare och byggtreprenörer, liksom företag inom återvinningsindustrin.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har utförligt redovisat vilka typer av företag och branscher som berörs av förslagen och i vissa fall även antal företag. Det saknas en redogörelse för företagens storlek, men det går ändå att få en bra bild av berörda företag.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

## Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det anges att många av författningsförslagen handlar främst om regelförenklingar och förtydliganden och att justera svensk lag så att den ska fungera med de nya EU-förordningarna och därför inte får några konsekvenser som inte redan följer av EU-förordningarna. Det anges att mot bakgrund av det begränsade handlingsutrymmet beskrivs konsekvenserna översiktligt och främst kvalitativt och enbart för de författningsförslag som föreslås i innevarande promemoria.

Kostnader för förslaget om anmälningsplikt vid renovering och rivning, som främst berör byggbolag och andra hantverkare, anges bero på hur en anmälan genomförs och vilken avgift som tillsynsmyndigheten debiterar för att hantera anmälan. Det exemplifieras med olika typer av digitala och manuella lösningar och timtaxor. Förslagsställaren anger att förslagen om nya krav vid avfallshantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS inte förväntas medföra några kända negativa konsekvenser för verksamhetsutövare.

Vad avser konsekvenserna av de förslag som härrör från den tidigare promemorian hänvisas till konsekvensutredningen i denna.

Det anges att EU-kommissionen har genomfört en konsekvensutredning för de konsekvenser som uppstår som en direkt följd av EU-förordningarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller viss information om uppskattade kostnader för företag. Det rör de författningsförslag som redovisas ovan. Beskrivningarna av konsekvenserna av författningsförslagen som härrör från den tidigare

promemorian är emellertid mycket begränsade. När den promemorian remitterades 2021 bedömde Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven (RR 2021-277), vilket bland annat gällde förslagets påverkan på företags kostnader. Då innevarande promemoria inte kompletterat konsekvensutredningen beträffande dessa förslag anser Regelrådet att bristerna kvarstår. Vad avser kommissionens konsekvensutredningar (SWD(2022) 96 final och SWD(2022) 99 final) konstaterar Regelrådet att det finns värdefull information i dessa. De innehåller utförliga kostnadsuppskattningar för olika bestämmelser, för olika aktörer och på kort respektive lång sikt. Siffrorna är emellertid baserade på kommissionens ursprungliga förslag och inte de slutliga rättsakterna, vilket gör det svårt att bedöma hur relevanta de siffrorna är idag. Det är dessutom fråga om aggregerade siffror på EU-nivå och det finns ingen beskrivning av kostnadsuppskattningar eller andra konsekvenser per medlemsstat. I regeringens faktapromemoria om förslaget till ny f-gasförordning (2021/22:FPM87) anges att de nya kraven kommer att ge upphov till kostnader. I denna, såväl som i faktapromemorian för förslaget till ny ODS-förordning (2021/22:FPM86), anges att ingen kompletterande konsekvensanalys har utförts för svenska förhållanden. Då det inte hänvisas till andra, senare, konsekvensutredningar får Regelrådet anta att sådana inte har genomförts. Detta innebär således att det bland annat saknas information om vilka kostnader – och eventuellt intäkter - de nya regelverken innebär för svenska företag.

Regelrådet bedömer därför redovisningen bristfällig.

## **Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser**

### *Påverkan på konkurrens*

Regelrådet noterar flera resonemang kring konkurrenspåverkan, framför allt generella skrivningar om att enhetliga krav, tillsyn och sanktioner främjar konkurrens på lika villkor. Det finns även någon skrivning om risken att kraven endast efterlevs av seriösa företag som då missgynnas i förhållande till de som inte följer kraven. Ett mer specifikt exempel finns beträffande de föreslagna ändringarna på krav på återtagande av köldmedier, där det bland annat anges att det finns en tidigare överenskommelse mellan de företag som har importerat, levererat, omhändertagit och destruerat f-gas, men att det sedan dess inträtt fler aktörer på den svenska marknaden som inte ingår i den ursprungliga överenskommelsen. Detta har inneburit en snedvridning av konkurrensen, som de nya bestämmelserna avser att rätta till.

Regelrådet kan konstatera att det förekommer viss information om redovisning om förslagets påverkan på konkurrensförhållanden på olika ställen i promemorian. Det är dock inte helt lätt att få en samlad bild i detta avseende. Framför allt saknas en redovisning av konkurrenspåverkan av bestämmelser som direkt följer av EU-förordningarna och som tar hänsyn till olika typer av företag, branscher och marknader, på nationell, EU- och global nivå.

Regelrådet bedömer därför redovisningen bristfällig.

### *Särskilda hänsyn till små företag*

Regelrådet kan inte hitta några resonemang kring särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och bedömer därför redovisningen bristfällig.

### *Andra relevanta konsekvenser*

Regelrådet kan inte se att förslagsställaren har redovisat andra konsekvenser som är av betydelse för företag. Det går emellertid inte att utesluta att sådana konsekvenser finns.

Regelrådet bedömer därför redovisningen bristfällig.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

Under denna rubrik i konsekvensutredningen anges endast att många av författningsförslagen handlar om regelförenklingar och förtydliganden och förväntas förenkla för både aktörer och myndigheter att tolka och följa förordningarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen ovan är mycket knapphändig och i sig inte tillräcklig. Däremot är de överväganden som förs i övriga delar i flertalet fall utförligt beskrivna och omfattar sådana resonemang som skulle kunna falla under denna delaspekt. I många fall framgår tydligt att det är fråga om förenklingar för företag, medan detta inte är lika självklart i andra. Förtydliganden kan förvisso innebära minskade kostnader för att tolka och förstå lagstiftningen, men inte nödvändigtvis en minskning av andra typer av kostnader och negativa effekter. Det som är förenklingar och förtydliganden för myndigheter behöver inte heller innebära detsamma för företag.

Mot bakgrund av relativt utförliga överväganden i promemorian, och att det nationella handlingsutrymmet är begränsat, bedömer dock Regelrådet redovisningen, trots brister, godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Naturvårdsverket anger att man på grund av regeringsuppdragets omfattning inte kan bedöma lämpliga ikraftträdandedatum för de olika författningar som skrivelsen behandlar och att frågan, liksom den om övergångsbestämmelser, därför lämnas till Regeringskansliet att avgöra.

Det anges att det kommer att finnas behov av informationsinsatser inför att författningsförändringarna ska träda i kraft och att Naturvårdsverket avser att föra dialog med berörda aktörer via exempelvis webinarier och information på webben samt att ge vägledning till tillsynsmyndigheter och andra myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har svårt att förstå varför det inte går att föreslå lämpliga ikraftträdandedatum, då dessa rimligen borde sammanfalla med datum för EU-förordningarnas tillämpning. Behovet av speciella informationsinsatser är övergripande beskrivet. Regelrådet vill dock understryka vikten av att informationsinsatser även omfattar kraven i EU-förordningarna och inte enbart de kompletterande författningsändringarna i denna promemoria.

Regelrådet bedömer redovisningen av särskild hänsyn till ikraftträdandedatum bristfällig, men redovisningen av speciella informationsinsatser godtagbar.

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

Det anges att EU-förordningarna planeras att utvärderas av kommissionen. Senast den 1 januari 2030 ska kommissionen offentliggöra en rapport om effekterna av förordningarna enligt artikel 35 i f-gasförordningen och artikel 30 i ODS-förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av redovisningen när EU-förordningarna planeras att utvärderas av kommissionen. Det framgår emellertid inte enligt vilka kriterier eller beräkningsmodeller som kan ligga till grund för utvärderingen, vilket hade varit behövt. Det hade i detta avseende även varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat en plan för det svenska bidraget till kommissionens kommande utvärdering. Regelrådet understryker vikten av att utvärderingen omfattar kostnader och andra effekter för företag, och inte enbart miljömålen.

Regelrådet bedömer redovisningen bristfällig.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

Det anges att de föreslagna författningsändringarna bedöms överensstämma med EU-rätten. Möjliga vägval och tolkningar av de två EU-förordningarna om f-gaser respektive ODS finns framför allt beskrivet i kapitel 4 och 5. Det anges särskilt att Sverige inom två områden sedan tidigare har mer långtgående krav än vad som följer av EU-rätten, och som föreslås kvarstå med innevarande förslag. Det gäller dels att all mobil utrustning ska omfattas av kraven och att det krävs certifikat för luftkonditionering i fordon, dels ett nationellt allmänt användningsförbud för ODS i utrustningar i bulk.

Regelrådet bedömer redovisningen godtagbar.

## **Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning**

Regelrådet har inte haft möjlighet att i detalj granska hela promemorian. Det är ett komplext område med många författningsförslag där flera inte beskrivs tillräckligt utförligt. Det gäller särskilt bilagens promemoria. Att beskrivningen av förslagen och dess konsekvenser är uppdelade på två skilda promemorior, av två olika förslagsställare, försvårar läsningen. Att promemorian i bilagan är upprättad och utgår från tidigare gällande lagstiftning ökar komplexiteten. Regelrådet konstaterar vidare att varken Naturvårdsverket eller Klimat- och näringslivsdepartementet har redovisat en konsekvensutredning för de materiella krav som direkt följer av de reviderade EU-förordningarna. Det sker endast en hänvisning till kommissionens konsekvensutredning, som dels inte är uppdaterad till bestämmelserna i den slutliga rättsakten, dels inte innehåller någon analys av konsekvenser för svenska företag. Detta innebär att förväntade effekter av de nya regelverken på företag är mycket begränsat analyserade. Att endast analysera kompletterande bestämmelser är enligt Regelrådet inte tillräckligt. I den fortsatta lagstiftningsprocessen, inklusive kommande genomförandeakter, vill Regelrådet därför uppmana till kompletterande nationella konsekvensutredningar som belyser konsekvenser för svenska företag.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 februari 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lars Silver och Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande