

Handläggare

Helen Agah Silivask

Telefon: 08-508 28 740

Epost: helen.agah.silivask@stockholm.se

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordning om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

Beslut

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd (nämnden) beslutar att avstyrka förslagen i remissen vad gäller miljöstraff utan fast belopp, justeringen av 26 kap. 1 §, 26 kap. 21 § andra stycket och 30 kap. 1 § miljöbalken samt den nya bestämmelsen i 29 kap. 12 § miljöbalken.

Nämnden tillstyrker förslagen i övrigt med de synpunkter som framgår nedan samt vidhåller och hänvisar till de synpunkter som har lämnats av nämnden på författningsförslag i Miljödepartementets promemoria M2021/01748.

Bakgrund

Regeringen har remitterat Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordning om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen till Stockholms kommun för synpunkter senast den 14 februari 2025. Kommunstyrelsen har remitterat skrivelsen till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för svar direkt till regeringen.

Den 11 mars 2024 trädde EU:s nya f-gasförordning¹ respektive ODS-förordning² i kraft. I det remitterade förslaget föreslår Naturvårdsverket ett antal justeringar till de svenska bestämmelserna på området med anledning av de nya

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Tekniska nämndhuset
Fleminggatan 4
Box 8136, 104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 800
miljoforvaltningen@stockholm.se
start.stockholm/miljoforvaltningen

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/573 av den 7 februari 2024 om fluorerade växthusgaser, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om upphävande av förordning (EU) nr 517/2014

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/590 av den 7 februari 2024 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009

Information om behandling av personuppgifter

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad är personuppgiftsansvarig för behandlingen av dina personuppgifter. Vi behandlar dina personuppgifter för att kunna handlägga och utreda ärenden, fatta beslut och kommunicera handlingar med dig. Läs gärna hela vår information om behandling av personuppgifter på start.stockholm/dataskydd-miljoforvaltningen. Där beskriver vi dina rättigheter och hur vi samlar in och behandlar dina personuppgifter.

förordningarna. I skrivelsen redovisas även ett urval av Regeringskansliets tidigare författningsförslag³ i den mån Naturvårdsverket bedömer att dessa fortsatt är relevanta efter förordningsändringarna på EU-nivå. Utöver det föreslår Naturvårdsverket ett antal ytterligare förslag för att bättre implementera förordningarna samt ett antal ytterligare förslag för att förstärka utfasningen av f-gaser i Sverige.

Sammanfattning av föreslagna författningsändringar

Naturvårdsverket föreslår en ny form av miljöstraffavgift utan fasta belopp för överträdelser av EU:s ODS- respektive f-gasförordning. Avgiften fastställs från fall till fall utifrån kriterier i EU-förordningarna.

I och med att även hänsyn till tidigare överträdelser ingår i kriterierna bedömer Naturvårdsverket att det bör införas en bestämmelse i 29 kap. miljöbalken enligt vilken den som beslutar om att påföra avgift för en överträdelse av någon av de berörda förordningarna ska skicka beslutet till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsdefinitionen i 26 kap. 1 § miljöbalken föreslår Naturvårdsverket ska utvidgas till att omfatta beslut om miljöstraffavgift respektive anmälan om misstänkt miljöbrott. I 26 kap. 21 § miljöbalken föreslås ett förtydligande om att tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren om att lämna de uppgifter som behövs för att bestämma storleken på en sådan miljöstraffavgift som inte är bestämt till ett fast belopp respektive storleken på vite.

De svenska bestämmelserna om straff respektive miljöstraffavgift föreslås uppdateras med korrekta hänvisningar till respektive EU-förordning. Bestämmelserna förtydligas och föreskrifterna utökas i viss mån. Bland annat införs bestämmelser om att egendom som förvärvats genom brott mot de nya EU-förordningarna i vissa fall kan förklaras förverkad av domstol.

En ny anmälningsplikt ska införas för yrkesmässig renovering och rivning om åtgärden innefattar avlägsnande av skumpaneler eller skumplast som innehåller fluorerade växthusgaser eller ozonnedbrytande ämnen. Utebliven anmälan ska föranleda en miljöstraffavgift med fast belopp. Enligt en ny bestämmelse i

³ Miljödepartementets promemoria (M2021/01748), Översyn av bestämmelserna om fluorerade växthusgaser, ozonnedbrytande ämnen och tillhörande miljöstraffavgifter. Nämnden lämnade synpunkter i yttrande beslutad den 14 december 2021, ärende 2021-16496.

avfallsförordningen (2020:614) ska avfallsproducenten respektive den som samlar in sådant avfall ansvara för att hanteringen följer ODS- respektive f-gasförordningen. Krav på kunskap respektive hänvisningar till ODS- respektive f-gasförordningens bestämmelser om hur avfallet ska hanteras införs i avfallsförordningen.

Tillsynsansvaret för utrustning i luftfartyg och tåg föreslås flyttas från den kommunala nämnden till Transportstyrelsen, som idag har tillsyn över utrustning i fartyg. Inspektionen för vård och omsorg föreslås få tillsynsansvaret i fråga om användning av desfluran som inhalationsbedövning. Naturvårdsverket föreslår också att regeringen utser en myndighet som får ett särskilt tillsynsansvar för användning av elektrisk brytarutrustning som omfattas av f-gasförordningen.

Samtliga tillsynsmyndigheter som utför tillsyn föreslås vidare bli behöriga myndigheter enligt ODS- respektive f-gasförordningen med tydligare rätt att utföra kontroller enligt förordningarna.

Kompletterande förslag

Naturvårdsverket föreslår att ett nationellt rapporteringssystem för f-gaser ska införlivas i systemet för företagens miljörapportering och att det utreds om byggbestämmelser rörande f-gaser och ODS i skumplast kan stärkas.

Ytterligare förslag för att förstärka utfasning av f-gaser i Sverige

Utöver regelförändringar föreslår Naturvårdsverket ett antal ytterligare möjliga åtgärder för att snabba på utfasningen av f-gaser i Sverige:

- stöd för att öka antalet certifierade tekniker
- statligt stöd för utbyte av gammal utrustning
- utredning av om kvävedioxidavgiften även bör omfatta dikväveoxid samt
- incitament för att öka insamlingen av f-gas i avfallsleden.

Beträffande dessa åtgärder har det inte gjorts någon djupare analys eller kostnadseffektivitetsanalys.

Förvaltningens synpunkter

Inledningsvis vill nämnden hänvisa till tidigare lämnade synpunkter vad gäller delar av förslagen som härrör från Miljödepartementets

tidigare promemoria från den 17 september 2021.⁴ Nämnden vidhåller synpunkterna i den mån Naturvårdsverket inkluderat då föreslagna författningsändringar i det nu remitterade förslaget.

Nämndens synpunkter på de nytillkomna förslagen med anledning av EU:s nya ODS- respektive f-gasförordning redovisas nedan. Nämnden anser sammantaget att Naturvårdsverkets förslag om miljöstraff utan fasta belopp inte bör genomföras. Inte heller justeringarna av 26 kap. 1 §, 26 kap. 21 § andra stycket, 30 kap. 1 § respektive den nya 29 kap. 12 § miljöbalken bör genomföras utan ytterligare utredning. I övrigt tillstyrks förslagen i huvudsak med de synpunkter som framgår nedan. De förslag som inte nämns nedan har nämnden inga synpunkter på.

Förslaget vad gäller miljöstraffavgifter utan fasta belopp bör inte genomföras

De överträdelser av ODS- respektive f-gasförordningen som idag föranleder påförande av miljöstraffavgift (MSA) är kopplade till belopp på mellan 1000 och 10 000 kr. Det rör sig om mindre administrativa överträdelser, såsom utebliven läckagekontroll för en utrustning som innehåller f-gaser. Överträdelserna har typiskt sett inte i sig lett till utsläpp av f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen men ökar risken för det. Dagens system med fasta belopp innebär en enkel process vilket är en förutsättning för att kunna hantera de mängder som hanteras av nämnden idag.

Naturvårdsverkets förslag till ändringar med anledning av de nya EU-förordningarna innebär bland annat att tillsynsmyndigheten inför varje sådant beslut om MSA istället för fast belopp ska begära in uppgifter och utreda lämpligt belopp för MSA utifrån ett antal kriterier, däribland företagets ekonomiska situation.

Förslaget frångår möjligheten att påföra MSA genom en enkel och enhetlig process

Nämnden är kritisk till förslaget som frångår fasta belopp för MSA för de överträdelser som idag kan föranleda påförande av miljöstraffavgift. MSA-beslut enligt de aktuella EU-förordningarna fattas i många fall av kommunala tillsynsmyndigheter. För att uppnå enhetlighet i tillämpningen är det därför särskilt viktigt att sträva efter så tydliga regler som möjligt med så lite bedömningsutrymme som möjligt. Förslaget enligt

⁴ Miljödepartementets promemoria (M2021/01748), Översyn av bestämmelserna om fluorerade växthusgaser, ozonnedbrytande ämnen och tillhörande miljöstraffavgifter. Nämnden lämnade synpunkter i yttrande beslutad den 14 december 2021, ärende 2021-16496, bilaga 1

vilket MSA-beloppet ska bestämmas i varje enskilt fall utifrån breda grunder är inte en eftersträvansvärd lösning för denna typ av mindre överträdelser. Framförallt kommer dock förslaget i praktiken innebära att möjligheten att påföra MSA i dessa ärenden förlorar sin karaktär av en snabb administrativ åtgärd som kan hanteras rutinmässigt. Nämndens erfarenhet är bland annat att det tar mycket lång tid att få svar från operatör, vilket i stort sett kommer att vara en förutsättning i samtliga ärenden om förslaget genomförs då underlag om företagets ekonomi behövs för att bestämma beloppet. Förslaget kommer därför även innebära ett arbete för tillsynsmyndigheter som vida överstiger miljönyttan.

Hantering av ärenden om MSA ingår i tillsyn och handläggningstiden debiteras verksamhetsutövaren. Den arbetsinsats det aktuella förslaget medför inför varje MSA-beslut kommer med all sannolikhet även medföra att tillsynsavgiften väldigt ofta riskerar att överstiga själva sanktionsavgiften. En sådan ordning kan därför även uppfattas som orimlig av tillsynsobjekten.

Dagens regler om MSA är, med mindre justeringar, förenliga med EU:s nya ODS- respektive f-gasförordningar

Nämnden saknar ett resonemang i det remitterade förslaget om varför MSA utan fasta belopp är nödvändiga att genomföra utifrån EU-förordningarna. Nämndens egen analys utmynnar i att dagens system går att förena med de nya EU-förordningarna.

Nämnden konstaterar att artikel 31 i den nya f-gasförordningen respektive artikel 27 i den nya ODS-förordningen (sanktionsartiklarna) riktar sig till medlemsstaterna. Sanktionsartiklarna reglerar inte någon skyldighet för *den behöriga myndigheten* att beakta samtliga kriterier i punkten 2 i sanktionsartiklarna vid bestämmande av storlek på administrativ sanktion, såsom Naturvårdsverket synes ha tolkat bestämmelserna.⁵ Nämnden anser att punkten 2 endast anger kriterier att utgå ifrån när medlemsstaten bestämmer hur dess sanktionssystem ska se ut. Kriterierna ska beaktas med vederbörlig hänsyn och beroende på vad som är tillämpligt. Det är enligt nämnden fullt möjligt för medlemsstaten, utifrån kriterierna i punkten 2 i sanktionsartiklarna, besluta om att vissa mindre överträdelser ska föranleda administrativa ekonomiska sanktionsavgifter med fast belopp. I det ingår en bedömning att effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för just denna typ av överträdelse kan fastställas utan hänsyn till exempelvis det specifika företagets ekonomiska situation.

⁵ Jfr p. 1 i artikel 31 i förordning 596/2014 om marknadsmissbruk mm.

Administrativa ekonomiska sanktioner ska dock, enligt vad som framgår av punkten 3 i sanktionsartiklarna, uppfylla kraven i punkten 4 i sanktionsartiklarna. Administrativa ekonomiska sanktioner ska enligt punkten 4 första stycket stå i proportion till miljöskadan, i tillämpliga fall, och i praktiken frånta de ansvariga de ekonomiska fördelar som härrör från deras överträdelser. Nivån på administrativa ekonomiska sanktioner ska gradvis öka vid upprepade överträdelser.

Nämnden anser att nuvarande bestämmelser om MSA i stort sett uppfyller kraven i punkten 4 första stycket.

Nämnden bedömer att inga överträdelser som idag kan föranleda MSA är sådana som i sig innebär ett utsläpp eller annan konstaterbar miljöskada, varför kravet på att den administrativa ekonomiska sanktionen ska stå i proportion till miljöskadan inte är tillämplig. Möjligen träffas endast Naturvårdsverkets nya förslag på MSA mot förbud mot användning av desfluran. Det bör därför övervägas om denna överträdelse istället bör omfattas av 29 kap. miljöbalken.

Det fasta beloppet för MSA kan av regeringen fastställas utifrån vad det kan tänkas kosta att följa respektive bestämmelse, exempelvis en kostnad för en läckagekontroll. Sanktionen kan på så sätt fastställas på ett sätt som i praktiken fråntar den ansvarige de ekonomiska fördelarna som härrör från respektive överträdelse.

Upprepade överträdelser ska beaktas enligt 1 kap. 3-4 §§ förordningen (2012:259) om miljöskattavgifter (MSA-förordningen). Nämnden anser inte att skrivningen i punkten 4 i sanktionsartiklarna ska tolkas som att det omfattar samtliga överträdelser av samma förordning, i motsats till det som står i punkten 2, utan tolkar bestämmelsen som att den administrativa ekonomiska sanktionen ska öka gradvis om samma överträdelse upprepas. Möjligen bör kravet på att den tidigare överträdelsen inte får vara äldre än två år för att få beaktas, ses över. Det bör dock enligt nämndens bedömning finnas utrymme att efter ett tag bortse ifrån tidigare överträdelser även enligt den nu aktuella skrivningen i EU-förordningarna, inte minst då sanktionssystemet enligt punkten 2 ska vara proportionerligt. Reglerna i 1 kap. 3-4 §§ uppfyller därför enligt nämndens bedömning kraven i de nya EU-förordningarna i den delen. Om regeringskansliet finner att punkten 4 ska tolkas vidare än så och att även andra överträdelser av samma förordning ska föranleda en ökning av MSA-beloppet kan i vart fall behövliga justeringar genomföras inom ramen för 1 kap. 4 § i MSA-förordningen utan att förändra systemet i övrigt i den omfattning som föreslås av Naturvårdsverket.

Ovanstående analys visar enligt nämnden med andra ord att de nya EU-förordningarna inte kräver den typen av omfattande justeringar i dagens MSA-system som föreslås av Naturvårdsverket.

Införandet av punkten 4 andra stycket i sanktionsartiklarna om maximal gräns behöver rättas till

Naturvårdsverket föreslår att punkten 4 andra stycket i sanktionsartiklarna införs rakt av i 9 kap. 28 § MSA-förordningen. Den föreslagna bestämmelsen är självmotsägande eftersom det föreskrivs att det maximala beloppet för MSA som *högst* ska vara *minst* ett belopp som beräknas enligt viss metod.

Nämnden anser att EU-förordningarna i den delen föreskriver att medlemsstaten ska bestämma ett tak för administrativa ekonomiska sanktioner. Taket får inte understiga fem respektive åtta gånger marknadsvärdet av berörda gaser och produkter. För att förordningarna ska genomföras korrekt behöver med andra ord ett fast tak, vid behov knutet till ett antal gånger värdet av marknadsvärdet av berörda gaser, bestämmas. Taket ska dock bestämmas utan angivande av ordet ”minst”.

Nämnden anser sammantaget att Naturvårdsverkets förslag om justeringar i MSA-förordningen i ovan beskrivna delar inte ska genomföras. Istället bör hänvisningarna i MSA-förordningen uppdateras till de nya förordningarna men MSA-beloppen fortsatt vara fasta. Beloppen bör uppdateras i förhållande till dagens penningvärde. Taket för MSA bör fortsatt regleras i 30 kap. 1 § miljöbalken där ett särskilt tak vid behov anges för MSA enligt EU:s ODS- respektive f-gasförordning. På det sättet finns förutsättningar att behålla MSA-processens rutinmässiga karaktär, som enligt nämnden uppfyller kraven i EU-förordningarna och också är det mest lämpliga sättet att hantera den typen av överträdelser.

Förslaget till 29 kap. 12 § i miljöbalken om att beslut om överträdelser av berörda förordningar ska skickas till tillsynsmyndighet, bör inte genomföras

För att möjliggöra hänsyn till tidigare överträdelser av samma EU-förordning vid bestämmande av sanktioner föreslår Naturvårdsverket att en ny bestämmelse införs i 29 kap. 12 § miljöbalken enligt vilken samtliga beslut och domar enligt de nu berörda förordningarna ska skickas till tillsynsmyndigheten.

Som framgår ovan anser inte nämnden, till skillnad från Naturvårdsverket, att EU-förordningarna innefattar ett krav på att beakta samtliga kriterier i punkten 2 i sanktionsartiklarna när beloppet för en miljöstraffavgift bestäms i det enskilda fallet. Punkten 2 i artiklarna reglerar inte vad den behöriga myndigheten ska beakta vid bestämmande av nivån på en administrativ ekonomisk sanktion, utan enbart vad medlemsstaten ska beakta vid utformning av sitt sanktionssystem. Visserligen framgår av punkten 4 i sanktionsartiklarna att en administrativ ekonomisk sanktion ska öka gradvis vid upprepade överträdelser. Nämnden anser dock inte att skrivningen i punkten 4 ska tolkas som att det omfattar samtliga överträdelser av samma förordning, såsom framgår av punkten 2, utan tolkar bestämmelsen som att den administrativa ekonomiska sanktionen ska öka gradvis om samma överträdelse upprepas. Nämnden anser därför att det saknas behov av den föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 12 § miljöbalken.

Nämnden delar även Naturvårdsverkets bedömning att utformningen av förslaget till 29 kap. 12 § miljöbalken medför svårigheter vid bedömning av hur domar och beslut ska sändas till tillsynsmyndigheten och vilken tillsynsmyndighet som ska ta emot underlaget. Det är vidare oklart om tillsynsmyndigheterna därmed förutsätts upprätta ett register för inskickade beslut gällande förordningarna och hur ett sådant i så fall ska utformas och finansieras. Att besluten samlas hos landets många kommunala tillsynsmyndigheter framstår inte heller som mest ändamålsenligt. Om det bedöms finnas ett behov av att på ett lättåtkomligt sätt komma åt tidigare beslut om överträdelser hos en viss aktör bör man överväga ett nationellt register. Nämnden avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form. Om behov bedöms finnas kan eventuellt istället en utvidgning av Naturvårdsverkets uppdrag gällande ett nationellt rapporteringssystem för f-gaser övervägas och en möjlighet att samla besluten i det systemet utredas.

Tillägg till 26 kap. 1 § respektive 26 kap. 21 § andra meningen i miljöbalken om tillsynsmyndighetens befogenheter

Det nu aktuella förslaget innefattar ett tillägg till 26 kap. 1 § miljöbalken där det klargörs att tillsynsbegreppet även omfattar beslut om miljöstraffavgift respektive anmälan om brottsmisstanke. Vidare föreslås att det i 26 kap. 21 § införs ett tillägg enligt vilket tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren lämna de uppgifter som behövs för att fastställa beloppet för en miljöstraffavgift eller ett vite.

Behovet av justeringarna kan ifrågasättas

Av 26 kap. 21 § miljöbalken framgår att verksamhetsutövaren kan föreläggas att till tillsynsmyndigheter lämna de uppgifter som behövs för tillsynen. Nämnden anser att 26 kap. 21 § därmed kan tillämpas på uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver förelägga om för att fullgöra sitt uppdrag att bedriva tillsyn i korrigerande syfte. Detta inkluderar bestämmande av belopp för vite.

Att tillsynsmyndigheten är skyldig att påföra miljöstraffavgifter framgår av 30 kap. 3 § miljöbalken. Tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstanke om brott framgår av 26 kap. 2 § miljöbalken. Att varken upprättande av åtalsanmälan eller påförande av miljöstraffavgift uttryckligen ingår i tillsynsbegreppet innebär att det sannolikt inte är möjligt att tillämpa 26 kap. 21 § miljöbalken för att förelägga om uppgifter i dessa ärenden. I den mån 26 kap. 21 § inte är tillämplig har dock tillsynsmyndigheten möjlighet att hämta in uppgifter med stöd av utredningsskyldigheten i 23 § (2017:900) förvaltningslagen. Den bestämmelsen kan alltså tillämpas i ärenden där tillsynsmyndigheten fullgör andra uppgifter enligt balken än de som ingår i definitionen av tillsyn, exempelvis i ärenden om miljöstraffavgifter. I uppgiften att upprätta en åtalsanmälan ingår inte några ytterligare utredande åtgärder varför tillsynsmyndigheten som utgångspunkt inte ska begära in några nya uppgifter i det skedet.

Nämnden anser således att det finns tillräckliga bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten rätt att förelägga om behövliga uppgifter varför behovet av de nu föreslagna justeringarna kan ifrågasättas.

Tillsynsbegreppet bör inte utvidgas till uppgifter om påförande av straffliknande påföljder om det finns risk att det påverkar enskildas rätt till att inte belasta sig själv

Verksamhetsutövarna har, om uppgifterna behövs för tillsynen, mycket långtgående skyldigheter att lämna korrekta och fullständiga uppgifter till tillsynsmyndigheten. Denna skyldighet är också straffsanktionerad enligt 29 kap. 5 § miljöbalken i den mån uppgifterna från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, *tillsyn* eller kontroll. Gentemot brottsutredande myndigheter gäller tvärtom rätten att inte belasta sig själv (förbudet mot "self-incrimination"). Om även uppgiften att påföra miljöstraffavgifter uttryckligen ska anses ingå i tillsyn, istället för att ingå i tillsynsmyndighetens olika uppgifter, omfattas därmed även uppgifter som lämnas i ett ärende om påförande av miljöstraffavgift av straffbestämmelsen i 29 kap. 5 §

miljöbalken. Nämnden anser därför att en justering av tillsynsbegreppet inte bör övervägas utan en närmare analys av hur principen om att inte behöva belasta sig själv ska tillgodoses.

Sekretessbestämmelserna i 30 kap. offentlighets- och sekretesslagen omfattar alla uppgifter som fullgörs av en tillsynsmyndighet
Naturvårdsverket anger också att skälet till att justera 26 kap. 21 § istället för 30 kap. miljöbalken vad gäller uppgifter inför beslut om miljöstraffavgift är att föredra då det saknas tillämpliga sekretessbestämmelser som träffar 30 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna i 30. kap. 23 respektive 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, omfattar *verksamhet som består av tillsyn*. I och med att såväl påförande av miljöstraffavgift som anmälan om misstänkt brott ingår i tillsynsmyndighetens uppgifter idag anser nämnden att sekretessbestämmelserna också omfattar uppgifter som tillsynsmyndigheten tar del av inom ramen för att den utreder ett ärende om miljöstraffavgift. Nämnden anser med andra ord att den tolkning som föreslås av Naturvårdsverket är onödigt snäv. Det vore olyckligt om tolkningen står sig som skäl till att genomföra justeringarna utan närmare analys i ett bredare perspektiv.

Nämnden anser mot den bakgrunden sammantaget att behovet av de föreslagna justeringarna inte har klargjorts i den motivering som följer med förslagen. Det kan också konstateras att justeringarna inte bara berör de nu aktuella EU-förordningarnas genomförande utan kommer att träffa hela miljöbalkens tillämpningsområde. Förslagen bör därför inte genomföras utan en grundlig analys av syftet och konsekvenserna utifrån detta bredare perspektiv.

Förslaget till 30 kap. 1 § andra stycket punkten 2 i miljöbalken bör inte genomföras förrän i samband med att regler om MSA med belopp som bestäms i det enskilda fallet, införs

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg till 30 kap.1 § miljöbalken enligt vilket storleken av miljöstraffavgift, utöver fasta belopp, i vissa fall ska beräknas enligt särskilda kriterier.

Nämnden ifrågasätter inte att det kan finnas skäl att överträdelser som idag är straffbelagda framöver istället bör förenas med påföljden MSA och att beloppet i så fall i vissa fall inte bestäms av regeringen utan av tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet. Som framgår ovan anser dock inte nämnden att ett sådant system ska införas för de överträdelser som omfattas av MSA enligt reglerna om f-gaser och ozonnedbrytande ämnen (ODS). Förslaget till punkten 2 i andra stycket till 30 kap. 1 § miljöbalken bör enligt

nämnden inte införs förrän i samband med att det tillkommer regler om MSA med belopp som bestäms i det enskilda fallet.

Nya krav vid avfallshantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS

Naturvårdsverket föreslår ändringar i avfallsförordningen sett till hur bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS ska hanteras. Vid renoverings- eller rivningsåtgärder ska den som producerar eller annars har ansvar för bygg- och rivningsavfall säkerställa att rivningsavfall bestående av skumpaneler innehållande ODS och listade f-gaser hanteras enligt kraven i de båda EU-förordningarna. Utsläpp ska så långt som möjligt undvikas vid renovering eller rivning av skumpaneler med skumplast, skumplast i laminerade skivor med hålrum eller uppbyggda strukturer om de innehåller listade f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen. Gaserna ska destrueras på en behörig återvinningsanläggning och gaserna får inte släppas ut innan dess genom varsam hantering av materialet. Förslaget förenas inte med någon sanktion då det normalt sett saknas särskilda miljöbrottsbestämmelser kopplat till kravet på utsortering av avfall.

Nämnden tillstyrker förslaget då det tydliggör att avfallet ska hanteras på ett korrekt sätt och bidrar till att ytterligare sprida kunskapen om utsläpp från felaktig avfallshantering. Det tydligare kravet underlättar även för tillsynsmyndigheterna att ställa krav på korrekt hantering. Nämnden instämmer dock i att det finns utmaningar med att formulera en miljöstraffavgift kopplat till kravet.

Ny anmälningsplikt vid renovering och rivning av fastighet med material som innehåller f-gas och ODS

Naturvårdsverket föreslår en ny anmälningsplikt för yrkesmässig renovering och rivning av fastigheter med byggmaterial som består av skumpaneler och som innehåller skumplast med de f-gaser eller ODS som pekas ut i EU-förordningarna, inklusive skumplast i laminerade skivor som installerats i hålrum eller uppbyggda strukturer i byggnader. Naturvårdsverket bedömer att anmälningsplikten bör avgränsas till yrkesmässig renovering och rivning. Förslaget omfattar därför inte motsvarande rivnings- eller renoveringsarbete som genomförs av privatpersoner. Detta bedöms av Naturvårdsverket ske i begränsad omfattning.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör införandet av en anmälningsplikt kombineras med krav på vilka uppgifter en

anmälan ska innehålla. Anmälan föreslås därför åtminstone innehålla en bedömning av huruvida det avfall som uppkommer är farligt avfall, avfallskod enligt bilaga 3 i avfallsförordningen, mängden avfall, hur materialet ska transporteras och i övrigt hanteras i kedjan för att säkerställa att gaserna inte i något led avges före slutlig destruktion av gaserna samt uppgift om vilken behörig återvinningsanläggning som kommer att ta emot avfallet. Förslag på tidsfrist för när en anmälan senast bör göras anges inte i Naturvårdsverkets utredning men förslagsvis anger verket att tidsfristen inte bör vara längre än en vecka, för att inte riskera att försena byggprocessen omotiverat länge. Jämförelse görs med regelverket kring asbetsaneringar som anmäls till Arbetsmiljöverket, där anmälningsfristen är två dagar innan arbetsstart. Vidare föreslår Naturvårdsverket en MSA om 5 000 kr vid utebliven anmälan.

Sett till utformningen bedömer nämnden att det som avses snarare är en enklare form av underrättelse än en regelrätt anmälan. Om tillsynsmyndigheterna däremot förväntas granska inrapporterade uppgifter om avfallshanteringen mer ingående (exempelvis sett till hur avfallet ska omhändertas och vilka mottagningsplatser som väljs för den fortsatta hanteringen) kommer handläggningstiden för ett enskilt tillsynsärende bli mycket längre än 0,5 h timme såsom omnämns i remissen. Regeringen bör därför inför införandet ta ställning till syftet med anmälningsplikten. Om tillsynsmyndigheterna ska ha en reell chans att följa upp avfallshanteringen bör man också överväga en något längre tidsfrist vid anmälningsförfarandet. Det kan vara lämpligt med en tidsfrist på minst tre veckor innan arbetsstart, såsom exempelvis gäller vid krav på anmälan av PCB-saneringar.

Även om anmälningsförfarandet ger tillsynsmyndigheterna en större kännedom om pågående reoveringar och därmed även en möjlighet ingripa med tillsynsåtgärder i det enskilda fallet, finns dock risk att ambitioner att säkerställa en god avfallshantering inte uppnås. Inte minst kan det antas att oseriösa eller kriminella aktörer sällan kommer anmäla reoverings- och ombyggnationsarbeten för att slippa bli föremål för tillsyn och betala eventuella tillsynsavgifter för detta. Det skulle i sin tur innebära risk för osund konkurrens inom branschen. Införandet av MSA behöver inte heller vara avskräckande i sammanhanget, eftersom risken för att bli upptäckt är liten i och med att tillsynsmyndigheterna ofta saknar kännedom om pågående arbeten. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheternas möjligheter att upptäcka oegentligheter utökas genom information från byggnämnden som ofta har en bättre kännedom av pågående rivningsarbeten än miljönämnden. Informationskravet i 9 kap. 24 § plan- och bygglagen (2010:900),

PBL omfattar i dagsläget endast anmälningsplikt som är meddelad med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Naturvårdsverket anger specifikt att den aktuella anmälningsplikten inte är meddelad med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken (se sid 92 i förslaget). Nämnden anser att införandet av anmälningsplikten bör kompletteras med en justering av 9 kap. 24 § PBL till att omfatta denna anmälningsplikt. I dess nuvarande form ser nämnden annars en risk att anmälningsprocessen endast blir en administrativ belastning på verksamhetsutövarna, utan att det medför en större möjlighet för tillsynsmyndigheter att faktiskt upptäcka och hantera oegentligheter inom avfallshanteringen.

Redaktionella synpunkter

Nämnden har utöver ovanstående identifierade följande oklarheter av närmast redaktionell karaktär:

- Naturvårdsverket anger att 29 kap. 3 § miljöbalken ska utökas till även omfatta brott mot det utökade förbudet mot hantering av engångsbehållare enligt artikel 11.3 i EU:s f-gasförordning (se sid 55 i förslaget). Artikel 11.3 nämns dock inte i föreslagen lydelse till bestämmelsen (sid 9 i förslaget).
- Tillsynsansvaret för IVO enligt förslaget till 32 e § ska rimligen avse desfluran som inhalationsbedövning och inte inhalationsbedömning, som står i förslaget (se sid 16 i förslaget).
- För att undvika tillämpningsproblem bör det klargöras om förslaget till 9 kap. 6 § MSA-förordningen ska tas ut av den som saknar ett certifikat eller även av den som säljer till någon utan certifikat.
- Förslaget till andra stycket i 10 § i den svenska f-gasförordningen bör rimligen ange ”mindre än 1 kg” och inte mer (se sid 22 i förslaget)
- Nämnden anser att föreslagen ny lydelse av 15 § förordningen (2016:1128) om fluorerade växthusgaser är otydlig och svårtolkad. Nuvarande lydelse skiljer på stationär anläggning och mobil utrustning. Operatör ska skicka in årsrapport för en stationär anläggning om summan av fyllnadsmängderna för de utrustningar som omfattas av läckagekontroll är minst 14 ton koldioxidekvivalenter. Utrustningarna i sig kan innehålla mindre än 14 ton koldioxidekvivalenter, så länge vardera utrustning innehåller minst 5 ton och summan är över 14 ton. För mobila utrustningar används inte begreppet anläggning och en utrustning ska istället rapporteras om den innehåller minst 14 ton koldioxidekvivalenter. Den föreslagna lydelsen

tydliggör inte denna skillnad då begreppen *stationär* och *mobil* har utelämnats. Den föreslagna lydelsen kan därmed tolkas som att stationär utrustning som innehåller mindre än 14 ton koldioxidekvivalenter av ett ämne i bilaga I – eller mindre än 3 kg av ett ämne i bilaga II – inte behöver rapporteras till tillsynsmyndighet, även om utrustningen omfattas av krav på läckagekontroll och ingår i en anläggning som totalt har minst 14 ton koldioxidekvivalenter.

Behov av vägledning

Remissen nämner upprepade gånger behov av olika typer av tillsynsvägledning och vägledning till myndigheter. Nämnden delar bedömningen att det finns behov av vägledning på området, särskilt då reglerna kring ODS och f-gaser generellt är komplicerade och stundtals svårgenomträngliga. Vägledning bör anpassas till samtliga berörda. Bland annat det nya kravet på anmälan vid vissa rivnings- och renoveringsarbeten samt behandling av avfall som innehåller vissa gaser kan förutsättas nå bättre resultat om det finns bra vägledning, bland annat kring vilka byggmaterial som kan tänkas innehålla dessa gaser samt hur dessa bäst hanteras.

Ytterligare åtgärder som kan snabba på utfasningen av f-gaser

Naturvårdsverket föreslår utöver regelförändringar ett antal ytterligare åtgärder för att snabba på utfasningen av f-gaser. Nämnden ställer sig övervägande positiv till åtgärderna. Nämnden delar Naturvårdsverkets uppfattning om att det finns tecken på brist på certifierade kyltekniker och att det därför finns behov av stödåtgärder från det offentliga för att öka antalet certifierade tekniker. Nämnden vill därvid också särskilt lyfta sin tidigare synpunkt om att det behöver pekas ut en tillsynsmyndighet med ansvar över kylfirmor. Misstanke om oegentligheter inom kylfirmorna förekommer återkommande men tillsynsansvaret är oklart⁶.

Vidare delar nämnden Naturvårdsverkets uppfattning att ett statligt stöd för utbyte av gammal utrustning bör övervägas. Ett utbyte av en gammal utrustning kan innebära en avsevärd kostnad samtidigt som det finns många äldre utrustningar med ett högt GWP (Global Warming potential) fortfarande i drift. Ett snabbare utbyte av dessa gamla utrustningar skulle medföra en minskning av utsläppsrisik vad gäller f-gaser och ODS.

⁶ Se mer sid 13 i ovan nämnd svar på Miljödepartementets promemoria den 14 december 2021, dnr 2021-16496, bilaga 1

Skapa incitament för att öka insamlingen av f-gaserna och ODS i avfallsleden

Nämnden anser att kraven vad gäller dokumentation när f-gaserna och ODS omhändertas som avfall i dagsläget inte är tillräckliga. Nämnden upplever att avfallsanläggningar inte återrapporterar tillräcklig information för att nämnden ska kunna identifiera de utrustningar som anläggningen har mottagit. Operatörerna har en skyldighet att föra register över vilken utrustning som tagits ur bruk och hur mycket köldmedium de innehöll vid tillfället och vilket köldmedium det var. Motsvarande information levereras dock inte från avfallsanläggningarna. Avfallsanläggningen bekräftar antal utrustningar, typ av utrustning och hur mycket utrustningen väger men t ex inte beteckning på utrustningen eller fyllnadsmängd. Nämnden anser att det är viktigt att kunna följa och identifiera de utrustningar som tagits ur bruk i syfte att motverka illegal hantering och läckage av köldmedier. Nämnden anser därför även att tydligare krav på redovisning av mängd omhändertagen f-gas eller ODS bör utredas.

Enligt delegation

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift

BILAGA

1. Nämndens remissvar på Miljödepartementets promemoria (M2021/01748) av den 14 december 2021, ärende nr 2021-16496