

PM 2015:69 RV (Dnr 110-310/2015)

Översyn av svensk lagstiftning med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 15 maj 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Översyn av svensk lagstiftning med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Miljö- och energidepartementet har remitterat Översyn av svensk lagstiftning med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser till Stockholms stad för yttrande. Europaparlamentet och Rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser (nedan f-gasförordningen) är en omarbeting av Europaparlamentets förordning (EG) 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser. Syftet med omarbetningen är att skärpa takten för att minska användandet av växthusgaser i unionen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret förutsätter att implementeringen av lagstiftningen föregås av tillräckliga informations- och utbildningsinsatser från statliga myndigheter samt att ökad tillsynsverksamhet finansieras av verksamhetsutövarna så att verksamhetens självfinansieringsgrad behålls.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker förslagen men är dock kritisk till avsaknaden av vägledning och information från Naturvårdsverket till kommunerna med anledning av antagandet av den nya f-gasförordningen samt att processen med att ta fram förslaget till ändringar i den svenska köldmedieförordningen har dragit ut på tiden.

Mina synpunkter

Sammantaget är Naturvårdsverkets förslag till ändringar kortfattat motiverat och det är inte helt enkelt att förstå hur förslaget hänger ihop med den nya f-gasförordningen. Mot bakgrund av att f-gasförordningen redan har trätt i kraft och därför är gällande svensk rätt är det inte acceptabelt att de svenska bestämmelserna har en sådan eftersläpning när det gäller anpassningen. Naturvårdsverket förslag innehåller inte heller någon tydlig beskrivning av vilka de praktiska konsekvenserna blir för bl.a. den kommunala tillsynen. Än mindre har Naturvårdsverket gett ut någon vägledning om hur de nya bestämmelserna ska tolkas och tillämpas. Denna eftersläpning utgör en brist i det lagenliga tillsynsvägledningsansvar som Naturvårdsverket har och innebär att kommunerna som tillsynsmyndigheter överges med en inledningsvis ohållbar situation.

Den av stadens nämnder som kommer påverkas mest är utan tvekan miljö- och hälsoskyddsnämnden. Enligt miljöförvaltningen kommer förändringen att betyda följande:

- Alla registrerade köldmedieanläggningar (ca 1800) måste registreras om och den aktiva f-gasen ska omräknas till CO₂-ekvivalenter.
- Ett stort antal ytterligare köldmedieanläggningar tillkommer som en följd av den nya beräkningsgrunden med koldioxidekvivalenter.
- Nya f-gaser tillkommer.
- Mobila anläggningar tillkommer. Det är t ex lastbilar och andra fordon med kylanläggning, bussar såväl vanlig SL-bussar som turistbussar m.m.
- Kontrollintervallen kan ändras för enskilda utrustningar eftersom den bestämmande faktorn sedan 1 januari 2015 är CO₂-ekvivalenter.

I dagsläget är det svårt att säga vilka administrativa förändringar som är nödvändiga innan regeringen har beslutat om de nya svenska reglerna och Naturvårdsverket har lämnat sina anvisningar. Det behövs emellertid troligtvis en massiv informationskampanj och en genomarbetad tillsynsvägledning för att fånga upp samtliga berörda verksamheter. Därutöver skulle ett nationellt system för registrering av köldmedieutrustning behöva inrättas. Ett sådant system skulle underlätta föroperatörer, kontrollanter och tillsynsmyndigheter.

I övrigt hänvisar jag till övriga remissinstansernas svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Översyn av svensk lagstiftning med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser" hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 29 april 2015

KATARINA LUHR

Bilaga
Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Europaparlamentet och Rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerande växthusgaser (nedan f-gasförordningen) är en omarbetning av Europaparlamentets förordning (EG) 842/2006 om vissa fluorerande växthusgaser. Syftet med omarbetningen är att skärpa takten för att minska användandet av växthusgaser i unionen.

Kommissionen har ansett att bestämmelserna bör behållas och förtydligas på grundval av erfarenheterna att tillämpa dem. Kommissionen har även sett behov av att utvidga vissa bestämmelser till andra tillämpningar där det används betydande mängder fluorerande växthusgaser, som i t.ex. lastbilar och släpfordon med kylaggregat.

I huvudsak innehåller den nya f-gasförordningen skärpta begränsningar av mängden kemikalier som får släppas ut på marknaden (nedfasning) samt succesiva förbud för användning av fluorerande växthusgaser. Den enskilt största skillnaden jämfört med tidigare f-gasförordning är att enheten kilo fluorerade växthusgaser i den nya förordningen har ersatts av mängdangivelsen ton koldioxidekvivalenter.

Andra förändringar i den nya f-gasförordningen är i huvudsak att f-gasförordningen har utvidgats till att omfatta lastbilar och släpfordon med kylaggregat, elektriska brytare och elektriska Rankinecykler samt att den innebär ytterligare rapporteringsskyldigheter för övervakning och märkning av produkter och utrustningar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 april 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Ärendet beskriver vilka ändringar som krävs för att f-gasförordningen ska få ökat genomslag och rättslig status. Det kan inledningsvis konstateras att reglerna för tillämpning kommer väldigt sent i förhållande till förordningens införande.

Även om de största kraven kommer att ställas på producenter och tillverkare av utrustning som hanterar freoner, kommer även verksamhetsutövare som hanterar freoner beröras.

Stadsledningskontoret bedömer därmed att staden kommer att beröras i viss utsträckning i de fall hantering av köldmedier ingår i verksamheten. Framförallt berörs idrottsnämnden med skridskobanor och ishallar, men också stadens lokalförvaltande nämnder och styrelser kommer att påverkas av förslagen.

En stor omställning för verksamhetsutövarna blir att räkna om kg växthusgas till koldioxidekvivalenter, vilket kommer att kräva att operatören måste veta vilken typ av köldmedium den har och vilken förmåga växthusgasen har att bidra till växthuseffekten och den globala uppvärmningen. Stadsledningskontoret förutsätter att Naturvårdsverket axlar ansvaret för de nödvändiga informations- och utbildningsinsatser som kommer att krävas för remissens

förslag ska bli fungerande praktik i dessa delar.

Den av stadens nämnder som kommer påverkas mest är utan tvekan miljö- och hälsoskyddsnämnden. Enligt miljöförvaltningen kommer förändringen att betyda följande:

- Alla registrerade köldmedieanläggningar (ca 1800) måste registreras om.
- Ett stort antal ytterligare köldmedieanläggningar tillkommer.
- Nya f-gaser tillkommer.
- Mobila anläggningar tillkommer, såsom exempelvis lastbilar och bussar.
- Kontrollintervallen kan ändras för enskilda utrustningar eftersom den bestämmande faktorn sedan 1 januari 2015 är CO₂-ekvivalenter

Stadsledningskontoret erinrar om att miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsverksamhet i grunden ska vara självfinansierad, i meningen att kostnader för tillsyn tas ut av verksamhetsutövarna.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 april 2015 att tillstyrka Naturvårdsverkets förslag med de synpunkter som anges i detta tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 april 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Sammantaget är Naturvårdsverkets förslag till ändringar kortfattat motiverat och det är inte helt enkelt att förstå hur förslaget hänger ihop med den nya f-gasförordningen. Mot bakgrund av att f-gasförordningen redan har trätt i kraft och därför är gällande svensk rätt är det inte acceptabelt att de svenska bestämmelserna har en sådan eftersläpning när det gäller anpassningen. Naturvårdsverket förslag innehåller inte heller någon tydlig beskrivning av vilka de praktiska konsekvenserna blir för bl.a. den kommunala tillsynen. Än mindre har Naturvårdsverket gett ut någon vägledning om hur de nya bestämmelserna skall tolkas och tillämpas. Denna eftersläpning utgör en brist i det lagenliga tillsynsvägledningsansvar som Naturvårdsverket har och innebär att kommunerna som tillsynsmyndigheter överges med en inledningsvis ohållbar situation.

För miljöförvaltningen innebär förändringen följande.

- Alla registrerade köldmedieanläggningar (ca 1800) måste registreras om och den aktiva f-gasen ska omräknas till CO₂-ekvivalenter.
- Ett stort antal ytterligare köldmedieanläggningar tillkommer som en följd av den nya beräkningsgrunden med koldioxidekvivalenter.
- Nya f-gaser tillkommer.
- Mobila anläggningar tillkommer. Det är t ex lastbilar och andra fordon med kylanläggning, bussar såväl vanlig SL-bussar som turistbussar m.m.
- Kontrollintervallen kan ändras för enskilda utrustningar eftersom den bestämmande faktorn sedan 1 januari 2015 är CO₂-ekvivalenter

Förvaltningen har påbörjat arbetet med att se över vilka verksamheter som berörs och som behöver informeras om de nya bestämmelserna och deras konsekvenser. Det är däremot omöjligt för förvaltningen att få en full överblick över vilka administrativa förändringar som är nödvändiga innan Regeringen har beslutat om de nya svenska reglerna och Naturvårdsverket har lämnat sina anvisningar. Det behövs enligt miljöförvaltningen en massiv informationskampanj och en genomarbetad tillsynsvägledning för att fånga upp samtliga berörda

verksamheter. Miljöförvaltningen anser också att ett nationellt system för registrering av köldmedieutrustning behöver inrättas. Ett sådant system skulle underlätta för såväl operatörer, kontrollörer och tillsynsmyndigheter.

Definitioner m.m.

Miljöförvaltningen har i sitt tillsynsarbete återkommande upplevt svårigheter med definitioner av vissa begrepp som används i köldmedieförordningen. Genom införandet av den nya f-gasförordningen har dessutom ett flertal definitioner ändrats och några gamla begrepp har ersatts med nya, t.ex. har det tidigare begreppet aggregat nu ersatts med begreppet utrustning. Det saknas dessutom en tydlig definition i f-gasförordningen av vad en utrustning fysiskt utgör. Det är därför önskvärt med en tydlig vägledning från Naturvårdsverket med avseende på definitionerna av de begrepp som inte tydligt definierats i f-gasförordningen. I den mån det är möjligt med hänsyn till EU-rätten bör begrepp som inte definierats i f-gasförordningen definieras i köldmedieförordningen. Syftet är att möjliggöra en mer effektiv och rättssäker tillsyn.

Miljösanktionsavgifter

I 9 kap. förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter finns föreskrivet vilka överträdelser som medför påförande av miljösanktionsavgift, bl.a. utebliven kontroll och rapportering. Miljöförvaltningen har i sak inget att anföra när det gäller Naturvårdsverkets förslag till ändringar i denna förordning. Särskilt eftersom ändringarna i huvudsak utgör en nödvändig anpassning till den nya f-gasförordningen. Miljöförvaltningen vill däremot framföra att systemet med miljösanktionsavgifter kan te sig oproportionerligt sett till att samtliga verksamheter som faller in under kravbestämmelserna i f-gasförordningen riskerar samma belopp i miljösanktionsavgift vid en eventuell överträdelse. Mot bakgrund av de vitt skilda verksamheter som omfattas av kraven i f-gasförordningen framstår miljösanktionsavgifterna ofta som oproportionerliga sett till de minsta tillsynsobjekten och varken som särskilt effektiva eller avskräckande för de stora. Mot denna bakgrund bör regeringen överväga att differentiera miljösanktionsavgifterna mer i syfte att reglerna ska få avsedd verkan.