

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-01-31

Diarienummer 2024-24400

Handläggare

Carl-Johan Skredsvik

Telefon: 031-368 39 14

E-post: carl-johan.skredsvik@miljo.goteborg.se

Yttrande till Klimat- och näringslivsdepartementet över remiss Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, KN2024/01891

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar yttrande över remiss, Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, i enlighet med tjänsteutlåtandets bilaga 1, till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning

Europaparlamentet och europeiska rådet fattade den 7 februari 2024 beslut om nya förordningar för fluorerade växthusgaser (f-gaser), EU 2024/573 och ozonnedbrytande ämnen (ozone depleting substances, ODS), EU 2024/590 i syfte att minska utsläppen av dessa, då de har stor påverkan på klimatet.

Naturvårdsverket har nu lämnat ett stort antal förslag på författningsändringar för att anpassa den svenska lagstiftningen till de reviderade EU-förordningarna som nu börjat gälla i Sverige. Flera författningsförslag handlar om regelförenklingar och förtydliganden.

De mest centrala förslagen är:

- Ny form av miljöstraffavgift som inte består av ett fast belopp för överträdelser av EU:s ODS- och f-gasförordningar
- Fler överträdelser ska omfattas av sanktioner
- Anpassning av de nationella kraven för läckagekontroller, underrättelse och rapportering i den svenska f-gasförordningen
- Ny bestämmelse om att beslut om överträdelser av förordningarna för ODS och f-gas ska lämnas till tillsynsmyndigheten

- Nya krav vid avfallshantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS
- Ny anmälningsplikt för yrkesmässig renovering och rivning av fastighet med material som innehåller f-gas och ODS

Miljöförvaltningen ställer sig i grunden positiv till de förslagna förändringarna då vi bedömer att det kan bidra till att användningen och utsläppen av f-gaser och ODS minskar och ge positiv inverkan på miljön och klimatet. Vi konstaterar dock att förslagen kommer medföra merarbete och kan få vissa ekonomiska konsekvenser för oss som lokal tillsynsmyndighet. Förslagen innebär att tillsynen i vissa områden kan bli mer omfattande och ärendemängden kommer att öka. Det kommer också leda till ökat administrativt arbete och kanske behov av att utveckla vårt registersystem. Ett merarbete som vi anser är svårt att uppskatta omfattningen av och bedöma hur det ska finansieras. Mycket kan finansieras genom tillsynsavgifterna men inte allt. Vi anser därför att departementet i det fortsatta arbetet behöver beakta att Naturvårdsverket inte tillräckligt har utrett de ekonomiska konsekvenserna för kommunala tillsynsmyndigheterna och föreslagit hur de ska finansiera de ökade kostnaderna som följer av förslagen.

Naturvårdsverkets förslag om införande av en bestämmelse om skyldighet att informera tillsynsmyndighet om beslut i frågor om överträdelser anser vi också behöver förtydligas och att departementet bör överväga att ge en central myndighet ansvar för att ta emot och hålla sådant underlag samlat och tillgängligt, i stället för att varje beslutande myndighet ska skicka ut informationen till andra tänkbara berörda tillsynsmyndigheter.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Naturvårdsverkets åtgärdsförslag bedöms medföra begränsad negativ påverkan ur den ekonomiska dimensionen, både för enskilda, stadens förvaltningar och bolag och övriga berörda aktörer verksamma i staden.

Konsekvenser som redan följt av EU-förordningarna ligger utanför denna remiss och förändringarna som nu föreslås handlar om förtydliganden och anpassning av svensk lagstiftning för att den ska fungera med de nya EU-förordningarna som gäller, och som är bindande i Sverige.

Miljöförvaltningen bedömer att förslagen kommer medföra merarbete och få vissa ekonomiska konsekvenser för förvaltningen genom ökade kostnader för tillsyn, administration samt eventuellt behov av investering i personal (utbildning och rekrytering) och teknik.

Förslagen innebär att tillsynen i vissa områden kan bli mer omfattande och ärendemängden kommer att öka. Detta kommer leda till att förvaltningen behöver mer resurser för att genomföra tillsynen effektivt och troligen behöver öka tillgången på personal genom att anställa fler inspektörer och investera i utbildning av personalen. Vissa av förslagen kommer troligen också medföra kostnader för att utveckla vårt ärendehanteringssystem och registervård.

Naturvårdsverket påpekar också i sin konsekvensutredning att förslagen kommer att innebära betydande merarbete. Det mesta av merarbetet framhåller Naturvårdsverket, ska kunna finansieras genom tillsynsavgift och borde därför inte innebära direkt negativ ekonomisk

påverkan för tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket beskriver dock inte tydligt hur övrigt merarbete ska finansieras. Exempelvis framhålls att förslagen kommer att leda till ökad administrativ börda för domstolar och tillsynsmyndigheter, i exempelvis sådant administrativt arbete som tillsynsmyndigheterna föreslås att bedöma vilken eller vilka av tillsynsmyndigheter som ska få kännedom om beslut.

Fler överträdelser föreslås också komma att omfattas av sanktioner, vilket kommer att leda till att fler ärenden om misstänkt miljöbrott kommer att behöva upprättas av oss som tillsynsmyndighet.

Ett arbete som i många fall kan vara olämpligt att finansiera med tillsynsavgift, även om det finns praxis på att det är möjligt att göra det. Naturvårdsverket föreslår här att arbetet med sådana anmälningar ska ändras och definieras som tillsyn enligt Miljöbalken.

Bedömning ur ekologisk dimension

Miljöförvaltningen bedömer att förslagen väntas inverka positivt på stadens ekologiska förhållande, genom att de syftar till att anpassa svensk lagstiftning till de nya EU-förordningarna och minska utsläppen och användningen av ämnen som har stor negativ påverkan på ozonskiktet och är kraftfulla växthusgaser.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Yttrande till Klimat- och näringslivsdepartementet över remiss, Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, KN2024/01891
2. Naturvårdsverkets skrivelse - Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen
3. Remissmissiv

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har gett Göteborgs Stad möjlighet att yttra sig över remiss Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, KN2024/01891, för besvarande senast den 14 februari 2025.

Stadsledningskontoret har översänt remissen till miljö- och klimatnämnden för direkt besvarande till departementet.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i remissen och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i tjänsteutlåtandets bilaga 1.

Beskrivning av ärendet

Europaparlamentet och europeiska rådet fattade den 7 februari 2024 beslut om nya förordningar för f-gaser, EU 2024/573 och ODS, EU 2024/590 i syfte att minska utsläppen av dessa, då de har stor påverkan på klimatet.

Förordningarna trädde i kraft och började gälla fullt i Sverige den 11 mars 2024.

Förordningarna reglerar användningen av ODS som har en negativ påverkan på ozonskiktet och f-gaser som är kraftfulla växthusgaser med klimatuppvärmningspotential som för vissa kan vara tusen gånger högre än för koldioxid.

F-gaserna används i många olika produkter och utrustningar, främst som köldmedier i kylsystem i matvarubutiker, fordon och värmepumpar.

ODS och f-gaser har också tidigare använts frekvent i exempelvis byggmaterial som skumplast/skumpaneler, vilket gör att det kan finnas risk att ämnena läcker när byggnader och konstruktioner med dessa byggmaterial rivs eller renoveras.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar och anpassningar som krävs för att anpassa den svenska lagstiftningen till de reviderade EU-förordningarna. De har även getts möjlighet att analysera vilka ytterligare åtgärder som skulle kunna snabba på utfasningen av fluorerade växthusgaser i Sverige.

I skrivelsen *Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen* som Klimat- och näringslivsdepartementet skickat ut på remiss, lämnar nu Naturvårdsverket flera förslag på författningsändringar om regelförenklingar och förtydliganden.

De förordningsbestämmelser som föreslås i skrivelsen och som innebär en nödvändig anpassning till EU-förordningarna meddelar departementet bör träda i kraft senast den 1 juni 2025 och lagbestämmelserna så snart som möjligt därefter.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets mest väsentliga förslag:

- **Ny form av miljöstraffsavgift som inte består av ett fast belopp för överträdelser av EU:s ODS- och f-gasförordningar.**
Beloppets storlek ska fastställas utifrån kriterier som bestämts i EU-förordningarna. Exempelvis överträdelsen allvarlighetsgrad och påverkan på miljön, företagets ekonomiska situation och eventuella tidigare överträdelser av EU-förordningar som företaget gjort sig skyldigt till.
- **Fler överträdelser ska omfattas av sanktioner.**
Straffsanktioner införs för bland annat för företag som överskrida tillgänglig kvot/begränsningar när f-gaser sätts ut på marknaden.
- **Anpassning av de nationella kraven för läckagekontroller, underrättelse och rapportering i den svenska f-gasförordningen**
Kraven föreslås även ska gälla ämnen som tillkommit i EU:s f-gasförordning och att mängdgränserna för läckagekontroll ska motsvara de som gäller i EU-förordningen. Förslaget medför att det blir två olika gränser beroende på ämnets växthusgaspåverkan. En gräns på fyllnadsmängd på minst 14 ton koldioxidekvivalenter för ämnen med hög växthusgaspåverkan (ämnen upptagna i bilaga 1 EU:s f-gasförordning) och minst 3 kg för ämnen med lägre växthusgaspåverkan (ämnen upptagna i bilaga II EU:s f-gasförordning).
- **Ny bestämmelse om att beslut om överträdelser av förordningarna för ODS och f-gas ska lämnas till tillsynsmyndigheten.**
- **Nya krav vid avfallshantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS**
Krav på utsortering och särskild hantering av bygg- och rivningsavfall innehållande f-gaser och ODS i enlighet med EU-förordningarna införs på den som producerar sådant avfall.
- **Ny anmälningsplikt för yrkesmässig renovering och rivning av fastighet med material som innehåller f-gas och ODS**
Anmälningsplikten föreslås gälla yrkesmässig renovering och rivning av byggmaterial bestående av skumpaneler och skumplast som innehåller f-gaser och ODS som särskilt pekas ut i EU-förordningarna. Privatpersoners hantering av sådana material antas bli begränsad och bedöms därför kunna undantas. Naturvårdsverket lämnar inget förslag på tidsgräns för handläggning av anmälan men nämner ändå att de anser den inte bör vara längre än en vecka. De 6 veckor som gäller för anmälan av miljöfarliga verksamheter anser de är för långt för en byggprocess.

Förvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen ställer sig i grunden positiv till de förslagna förändringarna, då vi bedömer att det kan bidra till att användningen och utsläppen av f-gaser och ODS minskar och få positiv inverkan på miljön och klimatet.

Finansiering

Förvaltningen anser att Naturvårdsverket inte tillräckligt har utrett de ekonomiska konsekvenserna för tillsynsmyndigheterna, då vi befarar att flera av förslagen kan komma att medföra merarbete som vi som tillsynsmyndighet inte har tydlig finansiering för. Vi ser, som Naturvårdsverket också tar upp, att mycket av tillsynsarbetet som kommer att hamna på oss som kommunal tillsynsmyndighet kan finansieras genom tillsynsavgift som tas ut av den som är föremål för handläggningen. Exempelvis handläggning av tillsynsärenden, anmälningar samt utredning och beslutande om miljöstraffavgifter.

Det framkommer också i utredningen att exempelvis förslaget om krav på att informera berörda tillsynsmyndigheter om beslut i frågor om överträdelser, troligen kan medföra ökat administrativt arbete. Samma gäller en sannolik ökad mängd ärenden om anmälningar om misstänkta miljöbrott.

Detta arbete som i många fall kan vara olämpligt att finansiera med tillsynsavgift, även om det finns viss praxis på att det är möjligt att göra det. Naturvårdsverket föreslår här att arbetet med sådana anmälningar ska ändras och definieras som tillsyn enligt Miljöbalken.

Förslag om skyldighet att informera tillsynsmyndigheter om beslut

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas en bestämmelse i 16 § 26 kap Miljöbalken som möjliggör för tillsynsmyndigheten att få vetskap om en aktörs tidigare eventuella överträdelser för att kunna fastställa nivån på den nya formen av miljöstraffavgift som föreslås.

Detta ställer vi oss positiva till då vi anser att det är en förutsättning för att kunna hantera den nya formen för miljöstraffavgifts utan fast belopp, som föreslagits. Vi anser däremot att den föreslagna bestämmelsen blivit otydligt formulerad och det framgår inte tydligt vem som ska informera vem och om det gäller andra beslut än beslut om miljöstraffavgifter.

Om syftet är att varje tillsynsmyndighet som fattar ett sådant beslut ska avgöra om den aktuella verksamheten är verksam i någon annan kommun och om det därmed finns en annan tillsynsmyndighet som behöver informeras om beslutet, anser vi att detta upplägg blir alldeles för komplicerat. Vi förordar därför det alternativ som även Naturvårdsverket nämner perifert i utredningen, att insamling av information ska ske centralt på nationell nivå så att informationen finns samlad nationellt och tillgänglig för berörda tillsynsmyndigheter. Den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken bör formuleras utifrån detta.

Förslag om anpassning av de nationella kraven för läckagekontroller, underrättelse och rapportering i den svenska f-gasförordningen

Förslaget om att de nationella kraven för läckagekontroller, underrättelse och rapportering även ska gälla för nytillkomna ämnen i EU:s f-gasförordning, ställer vi oss positiva till. Anpassningen kommer dock innebära att mängdgränserna för läckagekontroll ska motsvara gränserna som gäller i EU-förordningen. Det innebär att kraven kommer att gälla fyllnadsmängd på minst 14 ton koldioxidekvivalenter för ämnen med hög växthusgaspåverkan (bilaga 1 EU:s f-gasförordning) och minst 3 kg för ämnen med lägre växthusgaspåverkan (bilaga II EU:s f-gasförordning). Detta medför att vi kommer att ha två olika gränsnivåer att hålla reda på i vårt tillsynsregister. För att det ska bli möjligt kommer vi behöva göra tekniska anpassningar i vårt registersystem EDP Vision. Det är oklart hur

omfattande detta arbete blir och om vi kan göra det själva. Förändringen kommer troligen också leda till betydande merarbete med registervård och kanske även uppsökande tillsyn.

Övriga noteringar

Miljöförvaltningen har noterat att det blivit ett möjligt fel i Naturvårdsverket förslag till förordning om ändring av förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser. I 10 § andra stycket står det följande *”Första stycket gäller inte stationär hermetisk sluten utrustning som innehåller mindre än 5 ton koldioxidekvivalenter för ämnen i bilaga I eller mer än 1 kg av ämnen i bilaga II i EU-förordningen.*”. Om avsikten med detta undantag är att små anläggningar med lite risk för miljöpåverkan inte ska behöva utföra läckagekontroller bör väl gränsen gälla utrustning som understiger 1 kg av ämnen i bilaga II i EU-förordningen och inte de som har mer?

Maria Jacobsson

Peter Berntsson

Direktör

Avdelningschef