



Ozonförordningen

Miljödepartementet

2008-12-03

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 505 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ner ozonskiktet (omarbetning)

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Bakgrunden är EU:s arbete med bättre lagstiftning och 20 års erfarenhet av att reglera ozonnedbrytande ämnen. Syftet är att förenkla och omarbeta förordningen, att anpassa förordningen till internationella beslut under Montrealprotokollet och att föra in nya regler för att ytterligare minska användning och utsläpp av ozonnedbrytande ämnen. Den rättsliga grunden är både artikel 175 och artikel 133 i EG-fördraget.

Förenklarna innebär att överflödiga och onödiga bestämmelser tas bort och uppgiftslämnande och övervakning förenklas. Sammantaget uppgår besparingar i administration till 4 miljoner Euro för perioden 2010 till 2020. Vid Montrealprotokollets partsmöte 2007, då protokollet firade 20-årsjubileum, beslutade parterna om en påskyndad utfasning av klorfluorkolväte (HCFC). Den tidpunkt då produktion och konsumtion av HCFC ska vara avvecklad flyttades tio år närmare i tiden. För de utvecklade länderna innebär det att tidpunkten för total utfasning flyttas från 2030 till 2020. Beslutet behöver genomföras i EG-rätten. Kommissionen vill även i sitt förslag föra in nya områden där ozonnedbrytande ämnen tidigare inte har reglerats. Det gäller utfasning av metylbromid för transport och karantänsättning, omhändertagande av upplagrade mängder ozonnedbrytande ämnen och begränsning av och rapportering av nya ozonnedbrytande ämnen. Kommissionen beräknar att förslaget kommer att minska utsläppen med 16 000 ton ozonnedbrytande potential, vilket motsvarar utsläpp av 112 miljoner ton koldioxid, för perioden 2010 till 2020.

Regeringen välkomnar förslaget och ser positivt på de vinster som kan uppnås både vad gäller miljön och vad gäller den administrativa bördan. Det är bra att förordningen omfattar utfasning av metylbromid för karantänsättning, nya ozonnedbrytande ämnen och omhändertagande av upplagrade ozonnedbrytande ämnen. Regering anser dock att kommissionen borde gå längre för att nå en fullständig avveckling av ozonnedbrytande ämnen. Det skulle innebära att införa användningsförbud för ozonnedbrytande ämnen, där så är möjligt. Det finns också ett behov av att närmare se över föreslagna undantag och dispenser.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Redan 1987 beslutade världens regeringar om Montrealprotokollet. Protokollet reglerar ämnen som bryter ner ozonskiktet. Därmed inleddes arbetet med att fasa ut dessa ämnen i de länder som signerade protokollet. År 2007 firade parterna till protokollet, däribland Europeiska gemenskapen, Montrealprotokollets 20-årsjubileum. Flera av de ozonnedbrytande ämnena som regleras i Montrealprotokollet är redan förbjudna eller kommer att vara det till 2010 i utvecklingsländerna. Montrealprotokollets vetenskapliga kommitté har pekat på de områden som för framtiden är viktigast att åtgärda för att säkerställa återhämtningen av ozonskiktet, till exempel identifiering och reglering av nya ozonnedbrytande ämnen. Dessutom beslutade parterna 2007 att påskynda utfasningen av HCFC. Detta sammantaget, tillsammans med EU:s strävan att förenkla lagstiftningen inom gemenskapen, innebär att det finns ett behov av att omarbete Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Kommissionen påbörjade arbetet med en översyn 2006 med en omfattande enkät till medlemsstaterna och till andra intressenter. Därefter utarbetade kommissionen strategiska möjligheter och konsekvensbedömningar för dessa. Kommissionen lämnade ett förslag till omarbetad förordning till rådet den 11 september 2008.

1.2 Förslagets innehåll

De EG-rättsliga regler som finns om ozonnedbrytande ämnen baserar sig på Montrealprotokollet. Kommissionens förslag genomför de senaste beslutet under protokollet från 2007 som rör HCFC. Det innebär att en producent, från den 1 januari 2010 till den sista december 2013, årligen får producera HCFC upp till 35 procent av den beräknade nivån för 1997 års produktion. Därefter en produktion upp till 14 procent från den 1 januari 2014 till den sista december 2019. Från den 1 januari 2020 ska all produktion av HCFC ha upphört, med undantag för vissa användningsområden. För övriga kontrollerade ämnen tillåts ingen produktion. Utsläppande på marknaden och användande inom EU gäller inte bara kontrollerade ämnen i sig utan även produkter och utrustning som är beroende av ämnena. Definitionen av

utsläppande på marknaden är när ämnet eller produkten för första gången släpps ut på EU-marknaden. Undantag från bestämmelserna vad gäller produktion och utsläppande på marknaden gäller för råmaterial (ämnen som används i en process för att tillverka ett annat ämne), agens i tillverkningsprocesser (ämnen som underlättar en kemisk process) i befintliga anläggningar per den 1 september 1997 och där utsläppen är obetydliga samt för ämnen som används för laboratorie- eller analysändamål. Undantag från förbudet att släppa ut på marknaden och användning gäller för haloner i brandsläckningsutrustning, metylbromid vid användning före transport och karantänssättning samt HCFC. Regenererad eller återanvänd HCFC får användas för underhåll av befintlig kyl- och luftkonditioneringsutrustning till den sista december 2014. Kommissionen har möjlighet att ge dispens från förbudet att använda HCFC eller utrustning som innehåller HCFC på marknaden, om det är motiverat ur teknisk eller ekonomisk synvinkel. En sådan dispens kan inte stäcka dig längre än till den sista december 2019. Export och import av kontrollerade ämnen eller utrustning är inte tillåten med vissa undantag. Kommissionen kan ge undantag för export av utrustning och produkter som innehåller HCFC, om exportören annars skulle lida ekonomisk skada. Kommissionen föreslås inrätta ett elektroniskt licenssystem för licensiering av import och export av ozonnedbrytande ämnen. Systemet utvidgas till att också omfatta import och export av produkter och utrustning med ozonnedbrytande ämnen.

Nytt i förslaget jämfört med nuvarande förordning är också att metylbromid för användning vid transport och karantänssättning föreslås fasas ut till den 1 januari 2015, att använda mängder ska minska fram till dess samt att metylbromid vid användning ska återvinnas till 80 procent. Dispens ska dock vara möjligt under 120 dagar vid nödsituation. Likaså är det en nyhet att halon 1202 definieras som ett nytt ozonnedbrytande ämne som förbjuds (bilaga 2 A). Nya ämnen som har en ozonnedbrytande potential, men som inte regleras, placeras i bilaga 2 B. Kommissionen kan, baserat på nya vetenskapliga rön, lägga till ytterligare ämnen till bilaga 2 B.

Vad gäller destruktion föreslår kommissionen att ozonnedbrytande ämnen vid service och nedmontering även av annan utrustning än kyl- och värmeanläggningar etc. (till exempel isolermaterial) ska, om det är teknisk och ekonomiskt genomförbart, destrueras. Kommissionen ska upprätta en lista över produkter och utrustning som ska omfattas av kravet på destruktion. Kommissionen har påbörjat en studie av upplagade ozonnedbrytande ämnen som finns inom EU och hur de mängder det rör sig om kan omhändertas.

Eftersom förordningen inte bara omfattar miljö utan även handel har kommissionen valt en dubbel rättslig grund för förordningen dvs. både artikel 175 och artikel 133.

De svenska reglerna om ozonnedbrytande ämnen återfinns i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Jämfört med nuvarande EG-förordning har Sverige i sitt regelverk gått längre med att fasa ut ozonnedbrytande ämnen. Sverige har påfyllningsförbud vid service av utrustning som innehåller HCFC. I princip är ett användningsförbud för HCFC det sista steget Sverige har kvar för en fullständig utfasning av ozonnedbrytande ämnen. Haloner finns fortfarande kvar i utrustning som används av militären. Eftersom kommissionens förslag till omarbetad förordning bland annat bygger på artikel 175 i EG-fördraget har Sverige möjlighet att behålla och införa mer långtgående krav. Den ändrade definitionen av utsläppande på marknaden, som i kommissionens förslag innebär när ett ämne eller produkt sätts på EU-marknaden för första gången, kräver en djupare analys av påverkan på de svenska reglerna. Vilken utrustning eller material som kommissionen kommer fram till ska omfattas av krav på destruktion kan påverka svenska regler. Vissa företag som använder nya ozonnedbrytande ämnen kommer att omfattas av rapporteringskrav. I övrigt närmar sig kraven i förslaget de nu gällande svenska reglerna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag innebär totalt sett minskade administrativa kostnader för både myndigheter och företag. Kommissionen har beräknat besparingarna till 4 miljoner Euro för perioden 2010 till 2020. Vinsterna för miljön beräknas till 16 000 ton ozonnedbrytande potential, vilket motsvarar utsläpp av 112 miljoner ton koldioxid för samma period. Eftersom Sverige har fasat ut ozonnedbrytande ämnen i snabbare takt än många andra medlemsstater, kommer de nya kraven att ha begränsad effekt på svenska verksamhetsutövare. Även om de totala administrativa kostnaderna förutses minska så kan utökade rapporteringskrav för nya ozonnedbrytande ämnen och för destruktion av kontrollerade ämnen/utrustning innebära en viss ökning av den administrativa kostnaden för berörda företag. Förslaget medför inte några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Det finns ett behov att förenkla och uppdatera förordningen. Det är positivt att inte bara ämnena som sådana regleras utan även utrustning som innehåller eller är beroende av ämnena. Regeringen anser att det är betydelsefullt att kommissionen föreslår utfasning av användning av metylbromid och reglering av nya ozonnedbrytande ämnen. Det är viktigt för

de internationella förhandlingarna under Montrealprotokollet att EU går före i dessa frågor. Insamling och destruktion av ozonnedbrytande ämnen är en viktig åtgärd för att minska utsläppen. Bestämmelser om att kontrollerade ämnen i bland annat kyl-, luftkonditionerings- och värmepumputrustning vid underhåll och före nedmontering ska återvinnas eller destrueras finns redan. Kommissionen har dock inte i förordningen angett vilken ytterligare utrustning eller material som kommer att omfattas av krav på destruktion. Förslaget måste på denna punkt följas noga och konsekvenserna utvärderas. Regeringen anser att de undantag och dispenser som kommissionen föreslår bör ses över och förtydligas samt vid behov begränsas. Regeringen anser också att förslaget borde omfatta användningsförbud för ozonnedbrytande ämnen, där så är möjligt. Ett användningsförbud innebär en slutlig utfasning av ozonnedbrytande ämnen och motverkar illegal handel av sådana ämnen. Regeringen ifrågasätter användande av dubbel rättslig grund (artikel 175 och artikel 133) och anser att den nya definition av att sätta en produkt/ämne på marknaden behöver analyseras närmare och konsekvenserna utvärderas.

Regeringen kommer i rådsförhandlingarna att agera för att nå en överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet om omarbetningen av förordningen, som innebär miljövinster i form av minskad produktion, konsumtion och minskade utsläpp av ozonnedbrytande ämnen samt förenklingar för både företag och myndigheter. Det senare ligger i linje med regeringens arbete med att minska den administrativa bördan för företag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ej ännu kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej ännu kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Miljödepartementet remitterar kommissionens förslag till berörda aktörer. Svar från remissinstanserna ska inkomma senast den 5 december 2008.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175 och 133 i EG-fördraget. Beslut i rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden för en EG-rättsakt ska bestämmas med hänsyn till rättsaktens syfte och innehåll. Även om en rättsakt har flera syften och inverkar på flera områden av gemenskapsrätten ska det huvudsakliga syftet

avgöra valet av rättslig grund. Artikel 175 i EG-fördraget utgör rättslig grund för en rättsakt som antas i huvudsakligt syfte att skydda miljön, även om rättsakten också påverkar och reglerar handel och den inre marknaden. I den nuvarande förordningen, Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ner ozonskiktet, anges som rättslig grund artikel 175. Kommissionen har i det presenterade förslaget till omarbetning av förordningen angett som rättslig grund både artikel 175 och artikel 133 i EG-fördraget, trots att tillämpningsområdet för förslaget i princip motsvarar den nuvarande förordningens. Även den nuvarande förordningen omfattar bl.a. handel med reglerade ämnen. Regeringen ifrågasätter kommissionens förslag om dubbel rättslig grund och anser att förslaget måste analyseras närmare vad gäller skälen för dubbel rättslig grund samt konsekvenserna av förslaget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att syftet med förordningen inte kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna. Att skydda ozonskiktet är en gränsöverskridande verksamhet. Åtgärder krävs på EU-nivå. Förordningen har också relevans för att EU:s inre marknaden ska fungera. Vad gäller proportionalitet menar kommissionen att tidshorisonten för utfasningen av ozonnedbrytande ämnen ger berörda företag möjlighet att anpassa sig. Likaså finns det tekniska och ekonomiskt rimliga alternativ till de ämnen som förbjuds. Kommissionen menar att de inte föreslår detaljerade krav i de fall syftet kan uppnås inom andra politikområden och framhåller att förslaget endast är en omarbetning av en befintlig rättsakt. Regeringen anser att kommissionen bedömning av om förslaget är i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen är korrekt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det franska ordförandeskapet planerar att behandla ärendet vid ett eller två möten i slutet av 2008. Det tjeckiska ordförandeskapet kommer vid årsskiftet att överta ärendet med målsättningen att nå en överenskommelse med Europaparlamentet i första läsningen. Kommissionens förslag och tillhörande konsekvensanalys remitteras till berörda aktörer i Sverige.

4.2 Fackuttryck/termer

Ozonnedbrytande potential: Den potential ett ämne har att uttunna ozonskiktet. CFC-11 har en ozonnedbrytande potential på 1.0.

Agens i tillverkningsprocesser: Ett ämne som används för att underlätta en kemisk reaktion i en tillverkningsprocess.