



## Förordning om fluorerade växthusgaser

Miljödepartementet

2012-12-28

### Dokumentbeteckning

KOM(2012) 643

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fluorerade växthusgaser

Tidigare faktapromemoria i ärendet: Förordning om fluorerade växthusgaser  
2003/04:FPM100

### Sammanfattning

Produktionen och användningen av fluorerade växthusgaser, vars potentiella faktor för global uppvärmning kan vara upp till 23 000 gånger större än för koldioxid, har ökat kraftigt sedan 1990 delvis som ett resultat av att de är populära ersättningsämnen till de ozonnedbrytande ämnena. De fluorerade växthusgaserna regleras idag på EU-nivå av förordningen om vissa fluorerade växthusgaser. Kommissionen har i en rapport från september 2011 konstaterat att betydande utsläppsminskningar skulle kunna åstadkommas om förordningen förbättrades och tillämpades fullt ut. Genom att se till att fluorerade växthusgaserna ersätts med säkra alternativ med lägre eller ingen klimatpåverkan skulle de förväntade årliga utsläppen, uttryckta i koldioxidekvivalenter, kunna minska med två tredjedelar fram till 2030 till förhållandevis låga kostnader. Rapporten utgör en del i grunden till det förslag om ny förordning om fluorerade växthusgaser som kommissionen presenterade i november 2012.

Det övergripande syftet med den föreslagna förordningen är att bidra till att nå EU:s mål om att utsläppen av växthusgaser i EU ska minska med 80-95 procent fram till år 2050 jämfört med 1990 års utsläpp. Förslaget innebär att nuvarande bestämmelser i förordningen om fluorerade växthusgaser behålls med vissa justeringar. Den viktigaste nya bestämmelsen bedöms vara införandet av sänkta mängdgränser för hur mycket HFC i bulk som ska få sättas på EU:s marknad.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till förordning och stödjer preliminärt flertalet av förslagen i denna. Regeringen anser att det är angeläget att skärpa nuvarande lagstiftning genom begränsningar i produktions- och konsumtionsledet och ställer sig bakom principen om successiv utfasning av användningsområden där kostnadseffektiva alternativ finns samt skärpta krav för handhavande. Det är dessutom viktigt att EU går före för att underlätta de internationella förhandlingarna under Montrealprotokollet och klimatkonventionen.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Fluorerade växthusgaser, varav de viktigaste är fluorkolväten (HFC), fluorkarboner (FC) och svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>), bidrar till den globala uppvärmningen och har mycket stor påverkan på växthuseffekten per viktenhet (global warming potential, GWP). Svavelhexafluorid har t.ex. 23000 gånger större påverkan på växthuseffekten per viktenhet än koldioxid. Produktionen och användningen av fluorerade växthusgaser har ökat kraftigt sedan 1990 delvis som ett resultat av att de är populära ersättningsämnen till de ozonnedbrytande ämnena. Ämnena används inom ett begränsat antal användningsområden, däribland kyl- och värmepumpsanläggningar, luftkonditioneringsutrustning, brandsläckning, i högspänningsutrustning och vid gjutning av magnesium. Den ökade användningen kommer att leda till ökade utsläpp i atmosfären om ingenting görs. Utsläppen av fluorerade växthusgaser inom EU har ökat med 60 procent sedan år 1990 och HFC-gaserna med 300 procent sedan år 1990.

I en rapport från september 2011 konstaterar kommissionen att förordningen skulle kunna bidra till betydande utsläppsminskningar om den förbättrades och tillämpades fullt ut. Genom att se till att de fluorerade växthusgaserna ersätts med säkra alternativ med lägre eller ingen klimatpåverkan skulle de årliga utsläppen uttryckta i koldioxidekvivalenter kunna minska med två tredjedelar fram till 2030. Detta skulle kunna ske till förhållandevis låga kostnader eftersom det finns beprövade och testade alternativ inom många sektorer.

Kommissionens förslag ersätter förordningen om vissa fluorerade växthusgaser, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser (EUT L 161, 14.6.2006, s. 1, Celex 32006R0842). Det övergripande syftet med kommissionens förslag är att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att nå EU:s mål att utsläppen av växthusgaser i EU ska minska med 80-95 procent fram till 2050 jämfört med 1990 års nivå. Förslaget bygger på samma ansats som framgångsrikt använts för att fasa ut ozonnedbrytande ämnen som klorfluorkarboner (CFC) i Sverige och EU, nämligen en kombination av åtgärder innefattande successivt skärpta begränsningar i den mängd

kemikalier som får släppas ut på marknaden (nedfasning), successiva förbud för användning där alternativ finns och bestämmelser syftande till begränsningar av utsläpp vid hantering av ämnena samt vid livscykelns slut för produkter och utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser. Den nuvarande förordningen (EG) nr 842/2006 förenklas och förtydligas därmed vilket begränsar den administrativa bördan.

Syftet med förslaget är också att stödja hållbar tillväxt, stimulera innovation och utveckla miljövänlig teknik genom att förbättra marknadsmöjligheterna för alternativ teknik med låg klimatpåverkan. Förslaget anpassar även EU:s regelverk efter de senaste forskningsrönen på internationell nivå för de ämnen som omfattas av förordningen samt för beräkningen av deras påverkan på växthusgaseffekten jämfört med koldioxid per viktenhet (global warming potential, GWP). De senaste forskningsrönen beskrivs vidare i den fjärde utvärderingsrapporten från FN:s klimatpanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Kommissionens förslag bidrar också till att öka förutsättningarna för ett internationellt avtal om utfasning av HFC som är den viktigaste gruppen av fluorerade växthusgaser inom ramen för Montrealprotokollet, om ämnen som bryter ned ozonskiktet (SÖ 1988:35).

Kommissionen påbörjade arbetet med en översyn av förordningen 842/2006 med en omfattande enkät till medlemsstaterna och till andra intressenter. Kommissionen lämnade ett förslag till en omarbetad förordning till rådet den 7 november 2012.

## 1.2 Förslagets innehåll

De nuvarande bestämmelserna i förordningen om vissa fluorerade växthusgaser behålls enligt kommissionens förslag, med vissa justeringar. Förordningen utvidgas till att omfatta ytterligare några växthusgaser med liten med delvis ökande användning för att reflektera nya vetenskapliga rön och rapporteringsskyldigheter införs. Åtgärder för begränsning av utsläpp utvidgas till att även omfatta lastbilar och släpfordon med kylaggregat. Certifieringskraven för personal som handhar utrustning med fluorerade växthusgaser utökas till att omfatta certifiering av personal och företag som installerar, servar, underhåller och avvecklar mobil luftkonditioneringsutrustning och elektriska brytare som innehåller svavelhexafluorid.

Den viktigaste bestämmelsen som införs avser sänkta mängdgränser för hur mycket HFC i bulk som ska få sättas på EU:s marknad. Förslaget innebär att det sammanlagda mängden av HFC (i ton koldioxidekvivalenter) på marknaden i EU ska frysas år 2015 följt av en första minskning 2016 och därefter stegvisa sänkningar i stort sett vartannat år till 21 procent av 2015 års nivå till år 2030. Kommissionen föreslår vidare att kvoter av rättigheter till utsläpp för företag ska tilldelas utifrån tidigare rapporterade uppgifter, med en reserv för nya aktörer. Företagen får överföra sina rättigheter sinsemellan.

HFC som importeras i redan påfylld utrustning ska också räknas in i den sammanlagda mängden som får sättas på marknaden.

Vidare föreslås i den nya förordningen att ytterligare ett fåtal förbud införs för användning av fluorerade växthusgaser i de fall där alternativ finns, i syfte att stödja nedfasningsmekanismen. Från och med år 2015 förbjuds användning av HFC-23 i brandskyddssystem och brandsläckare samt kyl- och frysskåp för hushållsbruk med HFC med GWP-faktor på minst 150. Kyl- och frysskåp för kommersiellt bruk (hermetiskt slutna system) förbjuds från och med år 2017 för HFC med en GWP-faktor på mer än 2500 och från och med år 2020 förbjuds samma produktkategori med en GWP-faktor på mer än 150. Mobila luftkonditioneringssystem för inomhusbruk (hermetiskt slutna system) med en GWP-faktor på minst 150 förbjuds från och med år 2020.

Kommissionen föreslår vidare att det fr.o.m. år 2018 ska vara förbjudet att fylla på befintlig kylutrustning med en fyllningsstorlek på mer 5 ton koldioxidekvivalenter HFC med en GWP-faktor över 2500 eftersom köldmedier med en lägre GWP-faktor som kan fyllas i befintlig utrustning av kommissionen bedöms finnas allmänt tillgängliga på marknaden.

Vad gäller direkta användningsförbud föreslår kommissionen att gällande förbud för användning av svavelhexafluorid vid pressgjutning av magnesium utvidgas till att fr.o.m. 2015 också omfatta anläggningar som använder mindre än 850 kg per år eftersom den tekniska utvecklingen har gjort denna metod föråldrad.

Förslaget ger också kommissionen befogenheter att anta delegerade akter.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I Sverige regleras fluorerade växthusgaser i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Jämfört med den nuvarande EU-förordningen om vissa fluorerade växthusgaser har Sverige i sitt regelverk gått längre med att reglera fluorerade växthusgaser. Sverige har certifieringskrav på mobil utrustning, vilket innebär att personal och företag ska vara certifierat om fyllnadsmängden överstiger 3 kg. Arbete som innebär ingrepp i mobila kyl- och luftkonditioneringsutrustningar med mindre än 3 kg köldmedium får utföras av eller under ledning av certifierad personal. Certifieringskravet gäller också utrustning ombord på fartyg. I den svenska förordningen regleras även till vilka aktörer köldmedier som fluorerade växthusgaser får levereras. Svenska operatörer av stationära kyl- luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustningar omfattas av ett årligt rapporteringskrav till tillsynsmyndigheterna.

Certifieringskraven i den nu föreslagna EU-förordningen avviker något från det svenska systemet. Den svenska lagstiftningen skulle därmed kunna behöva ses över och i vissa delar ändras, vilket för närvarande analyseras. Även i övrigt kan kommissionens förslag komma att innebära ett behov av

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag till utfasning av HFC, med gradvis sänkta gränser för mängden fluorerade växthusgaser som får släppas ut på marknaden, bedöms minska dagens utsläpp med två tredjedelar fram till 2030. Vinsterna för miljön beräknas till ungefär 70 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Kumulativt kan, enligt kommissionens konsekvensbedömning, utsläppsbesparingar på ca 625 miljoner ton koldioxidekvivalenter uppnås kostnadseffektivt under perioden 2015 till 2030. Kommissionen beräknar att kostnaderna för ekonomin och samhället i stort är låga, med en största effekt på BNP på 0,006 procent. De sammanlagda administrativa kostnaderna ligger ungefär på två miljoner euro per år för utfasningen. Bedömningen finns i kommissionens konsekvensbedömning och gäller för EU med 27 medlemsstater. Sverige kan förväntas att beröras på ett genomsnittligt sätt, men omställningen till alternativ till dessa gaser har genomgående kommit längre i Sverige än i många andra europeiska länder och Sverige har ingen tillverkning av fluorerade växthusgaser.

Att förslaget utvidgas till andra områden och breddar krav på certifiering, periodisk läckagekontroll, kontroll av oberoende ackrediterade granskare av rapporter som lämnas in av producenter, importörer, eller företag som destruerar kan medföra vissa kostnader för svenska aktörer, främst i ett övergångsskede men bör kunna bäras av de berörda branscherna. Förslaget bedöms inte påverka administrationen hos staten och kommunerna mer än i en marginell omfattning.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till omarbetning av förordningen om vissa fluorerade växthusgaser som ett led i arbetet på EU nivå för att nå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050. Förslaget kan också ses som ett led i arbetet med att nå det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med 40% till 2020 jämfört med 1990 och som ett led i att nå visionen om netto noll i utsläpp år 2050. Regeringen anser att det är positivt att kommissionen föreslår ytterligare åtgärder för att minska utsläppen av dessa gaser med en metod som visat sig mycket framgångsrik när det gäller att fasa ut de närbesläktade ozonnedbrytande ämnena. Regeringen ser positivt på kommissionens förslag till sänkta mängdgränser för hur mycket HFC som får placeras och säljas på den europeiska marknaden. Regeringen ställer sig också positiv till konceptet med successiva förbud inom områden där kostnadseffektiva alternativ blir

tillgängliga och analyserar för närvarande kommissionens förslag i dessa delar. Regeringen stödjer en utvidgning av förordningen till att omfatta nya fluorerade växthusgaser och skärpta krav för handhavande.

Det är dessutom viktigt för de internationella förhandlingarna under Montrealprotokollet och klimatkonventionen, dvs. FN:s ramkonvention om klimatförändringar (SÖ 1993:13), att EU går före i dessa avseenden.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsländernas ståndpunkter gällande förslaget är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande förslaget är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget anges artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarande enligt artikel 294 beslutar om lagstiftning. Huvudsyftet med förslaget till förordning är att skapa hög nivå på skyddet för miljön, särskilt genom att bekämpa klimatförändringen.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att klimatskyddet är en gränsöverskridande fråga som enskilda medlemsstater inte kan lösa på egen hand. Det är därför motiverat med åtgärder på EU-nivå. Förslaget är därför enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen gör samma bedömning som kommissionen och anser att förslagets syfte inte kan uppnås genom en reglering av medlemsstaterna var för sig. En reglering på EU-nivå är dessutom en viktig förutsättning för förhandlingar inom Montrealprotokollet.

Miljö- och jordbruksutskottet har den 6 december 2012, protokoll 2012/13:12, gjort bedömningen att förslaget till förordning inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen menar också att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom åtgärderna är bedömda utifrån deras

kostnadseffektivitet. De långa övergångsperioderna ger berörda sektorer möjlighet att anpassa sig på ett ekonomiskt effektivt sätt. I de fall det föreslås begränsningar för vissa tillämpningar av fluorerade växthusgaser ska det säkerställas att det finns tekniskt och ekonomiskt hållbara alternativ. Om sådana alternativ saknas finns det möjlighet att bevilja undantag. Inga detaljerade bestämmelser föreslås på områden där målen kan uppnås bättre genom åtgärder inom andra politikområden. Regeringen håller med kommissionen att det finns tekniskt och ekonomiskt hållbara alternativ i de fall det föreslås begränsningar för vissa användningsområden för fluorerade växthusgaser. Förslaget bedöms därför överensstämma med proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen lade den 7 november fram förslaget som presenterades i rådsarbetsgruppen för miljö den 29 november 2012. Förslaget kommer att behandlas av det irländska ordförandeskapet våren 2013. I Europaparlamentet (EP) ansvarar utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) för frågan. Rapportör i EP är ännu inte utsedd.

Berörda myndigheter är involverade i analysen av förslaget.

### 4.2 Fackuttryck/termer

**CO<sub>2</sub>** = Kemisk beteckning för koldioxid.

**HFC** = Fluorkolväten (ofullständigt halogenerade fluorkolväten).

**FC** = Fluorkarboner (fullständigt halogenerade fluorkolväten).

**SF<sub>6</sub>** = Svavelhexafluorid.

### **GWP**

Global Warming Potential, GWP-faktor, anger hur mycket ett kilo av växthusgaser påverkar klimatet i jämförelse med ett kilo koldioxid.

### **Hermetiskt slutet system**

Ett system i vilket alla enheter som innehåller köldmedium tätats genom svetsning, hårdlödning eller liknande fast hopfogning, och där kylkretsarna inte behöver öppnas innan systemet tas i bruk.

När man viktar ihop olika gasers bidrag till växthuseffekten brukar man uttrycka varje gas bidrag i form av koldioxidekvivalenter För koldioxid är faktorn 1.

**Växthuseffekt**

Växthuseffekten innebär att olika gaser i atmosfären skapar ett ”växthustak” över jorden som gör att temperaturen förväntas öka. Man brukar vikta ihop olika växthusgaser till koldioxidekvivalenter.

**Montrealprotokollet**

Montrealprotokollet är ett internationellt traktat som är utformat för att skydda ozonskiktet genom att fasa ut produktionen av ett antal substanser som tros vara ansvariga för uppkomsten av ozonhål.