



## Förordning om fluorerade växthusgaser

Miljödepartementet

2004-05-12

### Dokumentbeteckning

KOM(2003)492

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vissa fluorerade växthusgaser

### Sammanfattning

Förslaget till förordning om fluorerade gaser är ett led i EU:s arbete med att implementera Kyotoprotokollet. Förslaget annonserades redan 2001 i det europeiska programmet mot klimatförändringar (ECCP) och är ett av förslagen från detta program som hittills presenterats av kommissionen och som syftar till gemensamma åtgärder inom unionen. Förslaget kan också ses som ett led i unionens arbete med att säkerställa supplementaritet, d.v.s. att åtgärder inom unionen ska utgöra en betydande andel av ansträngningen mot att uppfylla unionens åtagande under Kyotoprotokollet.

Sverige har förutom det nationella klimatmålet om att minska utsläppen av växthusgaser med 4% fram till 2008-2012 jämfört med 1990 också ett nationellt mål om att frysa utsläppen av fluorerade gaser på 2000 års nivå och stöder att en EU-förordning införs för att begränsa utsläppen av dessa gaser.

Sverige anser att för att förordningen ska bli effektiv är det nödvändigt att förslagen fokuserar på såväl åtgärder för att begränsa läckage, inklusive vid omhändertagande av uttjänta produkter, som begränsningar av användningen av fluorerade gaser till områden där alternativ saknas. Sverige anser att förslagen till största delen är väl avvägda men anser att några ytterligare begränsningar bör införas för användning inom områden där fullgoda alternativ till de fluorerade gaserna finns samt att erfarenheter vunna i Sverige av arbete med att begränsa utsläpp av dessa gaser bör tillvaratas genom vissa förändringar av förordningsförslagets handhavande och aktsamhetskrav. Europaparlamentet slutförde i april 2004 sin första läsning och lämnade 78 ändringsförslag som inte i någon väsentlig grad avviker från kommissionens förslag men som innebär vissa ändringar av metoderna för

att uppnå förordningens syfte. Bland de remissinstanser som har kommenterat kommissionens förslag till förordning tillstyrker samtliga förslaget som helhet eller i huvudsak.

2003/04:FPM100

## 1 Förslaget

### 1.1 Innehåll

Förordningen omfattar hantering, användning och tillhandahållande av de i Kyotoprotokollet (KP) ingående fluorerade gaserna samt viss rapportering med avseende på dessa.

Artikel 1 behandlar förordningens tillämpningsområde. Förordningen omfattar hantering, användning och tillhandahållande av de i Kyotoprotokollet (KP) ingående fluorerade gaserna samt viss rapportering med avseende på dessa.

Artikel 2 innehåller ett antal definitioner vilka delvis är de samma som i förordningen 2037/2000 om ozonnedbrytande ämnen.

Artikel 3 innehåller krav syftande till att minska risken för läckage vid användning av fluorerade växthusgaser. Det rör sig om krav på regelbunden inspektion av anläggningar, krav på installation av läcksökningssystem och journalföring.

Artikel 4 innehåller krav gällande återvinning, återanvändning och destruktion. Kraven överensstämmer i stort med de som gäller enligt förordningen 2000/2037 och gällande svensk lagstiftning (Naturvårdsverkets föreskrift SNFS 1992:16, köldmediekungörelsen).

Artikel 5 innehåller krav på att Medlemsstaterna etablerar utbildnings- och certifieringsprogram för all personal som utför åtgärder enligt artiklarna 3 och 4. Vidare åläggs medlemsstaterna att rapportera till Kommissionen om dessa program senast två år efter att förordningen trätt ikraft. Medlemsstaterna åläggs också att godkänna att personal från andra medlemsstater utför arbete inom landet ifråga under förutsättning att de är certifierade där. Gemensamma minimikrav för certifiering saknas.

Artikel 6 innehåller krav på att producenter, importörer och exportörer rapporterar produktion, import, export, återvinning och destruktion. Vidare ställs krav på importörer och producenter att dessa ska uppskatta framtida utsläpp och användningsområden för ämnena. Modifieringar av rapporteringskraven kan beslutas via kommittéförfarande.

Artikel 7 innehåller användningsförbud. I artikeln slås fast att användningen av svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>) förbjuds från 1 jan 2007 i magnesiumgjutning där årsproduktionen överstiger 500 kg. Vidare förbjuds användningen av SF<sub>6</sub> i bildäck från förordningens ikraftträdande. Användningen av HFC med

GWP > 150 i nya bilar luftkonditioneringssystem förbjuds från 2009 med vissa undantag enligt artikel 10.

2003/04:FPM100

Artikel 8 innehåller ett antal förbud mot saluhållande av f-gaser eller produkter innehållande dessa. Annex II anger vilka utfasningsdatum (förbud för ”placing on the market”) som ska gälla för olika fluorerade gaser i olika applikationer.

Artikel 9 innehåller ett krav på att luftkonditioneringsanläggningar i nya bilar från 1 januari 2005 ska uppfylla ett läckagekrav samt ett förbud mot system med HFC-ämnena med GWP > 150 från 1 jan 2009.

Artikel 10 innehåller bestämmelser som skapar ett sofistikerat kvotsystem för biltillverkarna i syfte att göra avvecklingen av HFC för luftkonditionering i fordon mer flexibel. Tidiga initiativ ska främjas och möjligheter till att fortsätta fram till 2013 införs.

Artikel 11 fastställer hur Kommissionen ska rapportera till EP och rådet om genomförandet av förordningen.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om att Kommissionen ska biträdas av en Genomförandekommitté (artikel 4 i beslut 1999/468/EG). Detta är samma typ av kommitté som används i förordningen om ozonnedbrytande ämnen.

Artikel 13 innehåller bestämmelser om sanktioner. Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner och rapportera om dem till KOM senast 1 år efter förordningens ikraftträdande.

Artikel 14 innehåller bestämmelser om förordningens ikraftträdande.

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Användning av fluorerade gaser regleras i viss mån av miljöbalken. Med stöd av förordningen om HFC (SFS 1995:555) har Naturvårdsverket utfärdat föreskrifter (SNFS 1992:16, köldmediekungörelsen) med bl.a. aktsamhetskrav för hantering av HFC i kylanläggningar och SNFS 1993:7 med föreskrifter om brandsläckningsutrustning. De flesta av kraven i den nu föreslagna förordningen ligger i linje med dessa aktsamhetskrav. Förslagen om certifiering av personal avviker dock från det svenska systemet och skulle om de infördes betyda att svensk lagstiftning skulle behöva anpassas inom detta område. Även i övrigt kan förordningsförslaget komma att innebära visst behov av översyn av befintliga rättsakter inom området.

## 1.3 Budgetära konsekvenser

De budgetära konsekvenserna är försumbara då kraven vänder sig till tillverkare och användare av fluorerade gaser. I den mån övergången till alternativ inom områden där den statliga förvaltningen idag använder sig av fluorerade gaser medför några kostnadsökningar bedöms dessa bli mycket små då kraven i förordningen inte är särskilt långtgående. Eventuella

kostnadsökningar inträffar inte heller förrän flera år fram i tiden då förslagen tidigast beräknas kunna komma att träda ikraft under 2006-2007. Ändrade och till andra verksamhetsområden breddade krav på certifiering kan medföra vissa kostnader främst i ett övergångsskede men bör i första hand kunna bäras av de berörda branscherna.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är angeläget om att förordningen blir effektiv och leder till tillräckliga utsläpps begränsningar för att nationella målsättningar ska kunna nås. Sverige har liksom övriga EU-länder och EG ratificerat Kyotoprotokollet. Gemensamma åtgärder på EU nivå behövs som ett komplement till nationella åtgärder för att nå våra åtaganden under Kyotoprotokollet. Sverige anser att åtgärder inom unionen behövs även för att uppfylla Kyotoprotokollets supplementaritetskrav, dvs att en betydande andel av en parts ansträngning ska utgöras av inhemska åtgärder. Förordningen om fluorerade gaser är ett exempel på en sådan åtgärd. För fluorerade gaser som i stor utsträckning förekommer i produkter som fritt omsätts på EG:s inre marknad finns goda skäl att vidta gemensamma åtgärder.

Sverige har ett nationellt mål för utsläppen av växthusgaser som är mer långtgående än vårt åtagande under Kyotoprotokollet. Dessutom har Sverige ett delmål om att utsläppen av fluorerade växthusgaser bör frysas vid 2000 års nivå. Hittills gjorda projektioner visar en betydande ökning av utsläppen vid ”business-as-usual”.

Sverige stöder att en EU-förordning införs för att begränsa utsläppen av fluorerade gaser och Sverige är angeläget om att den nu föreslagna EU-förordningen ger en stark styreffekt. Sverige anser att för att förordningen ska bli effektiv är det nödvändigt att förslagen fokuserar både på åtgärder för att begränsa läckage, inklusive återvinning, samt begränsningar av användningen av fluorerade gaser till områden där alternativ saknas. Sverige anser att förslagen till största delen är väl avvägda. Sverige anser dock att några ytterligare begränsningar bör införas för områden där fullgoda alternativ identifierats bl.a. av den utredning som Naturvårdsverket utfört på regeringens uppdrag och där remissinstansernas inte haft några väsentliga invändningar mot verkets förslag. Vidare bör erfarenheter vunna i Sverige av arbete med att begränsa utsläpp av dessa gaser tillvaratas genom vissa förändringar görs i handhavande- och aktsamhetskraven.

När det gäller frågan om rättslig grund har EG-domstolen slagit fast att om miljöskydd är det huvudsakliga syftet med en rättsakt skall endast artikel 175 åberopas även om åtgärden också inkluderar andra, men sekundära, syften. I detta fall är det klart att förordningens huvudsakliga syfte är att minska utsläppen av växthusgaser. Dessutom bör beaktas att förordningen om

ozonnedbrytande ämnen grundar sig på artikel 175 och att användningsområdena av sådana ämnen och fluorerade gaser i stor utsträckning sammanfaller samt att ett åberopande av artikel 95 som rättslig grund skulle innebära inskränkningar i Sverige möjligheter att upprätthålla befintliga, till dels mer långtgående och effektiva nationella åtgärder inom området (bl.a. I ”köldmediekungörelsen”). Sammanfattningsvis anser Sverige att starka skäl som talar för artikel 175 som enda rättslig grund. Samtidigt bör konkurrensutsatt industris intressen beaktas. Harmoniserade regler är ur ett konkurrensperspektiv en fördel. Av de produktgrupper som omfattas av denna förordning gäller detta särskilt för luftkonditionering i bilar. Sverige anser därför att en lösning bör sökas som innebär att de regler som berör utformningen av luftkonditioneringsanläggningar i bilar lyfts ur förordningen och istället regleras inom ramen för befintliga rättsakter som grundas på artikel 95, t.ex. genom ändringar i EG:s direktiv för typgodkännande, och att förordningen i övrigt enbart bör ha artikel 175 som rättslig grund.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En majoritet av medlemsstaterna förordar antingen artikel 175 som rättslig grund eller vill söka lösningar som innebär att de bestämmelser som berör luftkonditionering i bilar ska behandlas separat med artikel 95 som rättslig grund. När det gäller syfte, omfattning, aktsamhetskrav och rapporteringskrav vill flera medlemsstater ha preciseringar av de föreslagna artiklarna. Flera medlemsstater har velat ändra eller lägga till ytterligare definitioner på liknande samma sätt som Sverige anser bör göras. När det gäller användningsbegränsningarna och begränsningarna för att saluhålla produkter innehållande fluorerade gaser på EG:s inre marknad har några Medlemsstater framfört liknande synpunkter som Sverige medan andra haft invändningar mot längre gående krav.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet slutförde sin första läsning under april 2004 och har lämnat 78 ändringsförslag. Flertalet av de av Europaparlamentet föreslagna ändringarna inriktar sig på att förstärka och harmonisera de krav som ställs på certifiering av personal samt på rapportering. Man föreslår t.ex. en ny kommitté som skall ha som huvuduppgift att bedöma system för yrkeskvalifikationer inom området. Europaparlamentet föreslår också en alternativ metod för utfasning av HFC i luftkonditionering i bilar, nämligen att man successivt, i samband med att nya bilmodeller tas i drift, ska fasa ut användningen av HFC.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag analyserat kommissionens förslag. Verkets utredning har tillsammans med förslaget remitterats till 25 remissinstanser som berörs av förslagen. 9 remissinstanser har kommenterat kommissionens förslag till förordning. Samtliga tillstyrker förslaget som helhet eller i huvudsak. Statens energimyndighet understryker att ett riktat regelverk inom gemenskapen för åtgärder mot HFC, FC och SF6 är av stor betydelse och tillstyrker en förordning som omfattar de fluorerade gaserna HFC, FC och SF6. ABB för ett liknande resonemang. Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att minska utsläppen av vissa fluorerade växthusgaser och stöder Naturvårdsverkets slutsatser kring behovet av förbud mot fluorerade växthusgaser. Kemikalieinspektionen delar också Naturvårdsverkets slutsatser om att förbuden bör genomföras i hela EU. Ekonomistyrningsverket tillstyrker EU-kommissionens förslag och understryker att en harmoniserad lagstiftning inom EU generellt sett är positiv både ur ett konkurrensperspektiv och från miljösynpunkt. Plast och Kemiföretagen delar Naturvårdsverkets uppfattning att åtgärder en övergripande reglering på EU-nivå är det bästa alternativet för att begränsa utsläpp av fluorerade växthusgaser. Arbetsmiljöverket framhåller att förslagen kommer leda till en övergång till mer brandfarliga ämnen än tidigare och menar att stor uppmärksamhet måste ges till ökade risker i arbetsmiljösammanhang. I övrigt har verket inget att invända mot förslaget. Svensk fjärrvärme tillstyrker Kommissionens förslag.

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat valet av rättslig grund. Plast- och kemiföretagen menar att det är viktigt att använda artikel 95 i fördraget som rättslig grund. Statens energimyndighet tycker att det är fördelaktigt om harmoniserade regler om utsläpp av dessa gaser införs inom EU. Bil Sweden förordar artikel 95 som rättslig grund eftersom man menar att artikel 175 skulle tillåta individuella medlemsstater att tillämpa strängare krav vilket skulle fragmentera den inre marknaden.

Ett antal remissinstanser har kommenterat förslagen till användnings- och saluhållandeförbud. Statens energimyndighet tillstyrker förslagen men påpekar att det kvotssystem för fluorerade gaser i luftkonditionering som föreslås av kommissionen kan komma att kollidera med ett utvidgat utsläppshandelsdirektiv inom EU. Vägverket tillstyrker förslagen och betonar att förslagen tillåter en lång genomförandeperiod. Bil Sweden accepterar i princip kommissionens övergripande strategi i förslaget men ser problem med att införa läckagekrav innan en procedur för verifiering av läckage överenskommit. Bil Sweden förordar även generella förbud för HFC 134a i nya bilmodeller snarare än ett kvotssystem som medel för en utfasning som man menar bör genomföras först 2012. Statens

Räddningsverk stödjer Kommissionens förslag att förbjuda försäljning av FC för användning i brandsläckningssystem. Verket stödjer också NV:s förslag att förbjuda användning av HFC med undantag för kritiska användningsområden och betonar att erfarenheter från tidigare halonavveckling visat att dessa områden är mycket få. Försvarsmakten instämmer i huvudsak i det som framförs i utredningen men betonar att Försvarsmakten idag använder HFC inom områden där halon tidigare användes och biträder därför inte Naturvårdsverkets förslag till förbud för försäljning av HFC för brandbekämpning. Exting AB som representant också för andra företag som levererar HFC-utrustning delar NV:s målsättning att bidra till att reducera växthusgaser i Sverige men motsätter sig förslaget att förbjuda alla fluorerade gaser för brandsläckning utom i kritiska användningsområden. Exting menar att det inte är praktiskt genomförbart att upprätta en lista över kritiska användningsområden. Statens energimyndighet anser att det är av stor betydelse att ersätta SF6 vid Magnesiumgjutning men att en successiv utfasning kan vara ett alternativ till ett förbud.

### 3 Övrigt

#### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det Irländska ordförandeskapet förutser en policydebatt vid rådsmötet i juni 2004.

#### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget bygger på artikel 95 (medbeslutandeförfarande) i fördraget som utgör rättslig grund för gemenskapens inre marknads politik. Frågan beslutas med kvalificerad majoritet.

#### 3.3 Fackuttryck/termer

GWP = Global Warming Potential (Ett mått på gasernas påverkan på växthuseffekten per kg, GWP =1 för koldioxid)

Fluorerade gaser = HFC, FC och SF6

HFC = Fluorkolväten (ofullständigt halogenerade fluorkolväten)

FC = Fluorkarboner (fullständigt halogenerade fluorkolväten)

