



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-09-02

Ärendenummer
NV-05242-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag på reviderad ozonförordning (M2022/00979)

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i grundtanken och de övergripande målsättningarna i EU-kommissionens förslag till reviderad ozonförordning som vi anser har potential att bidra till att nå EU:s mål om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 55 procent till 2030 och klimatneutralitet till 2050. Vi är dock kritiska till vissa delar av utförandet enligt kommissionens nuvarande förslag.

Naturvårdsverket vill särskilt påpeka följande gällande förslaget, där vi:

- Stödjer den övergripande målsättningen med förslaget att genomföra Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. En påskyndad avveckling av ozonnedbrytande ämnen inom EU kan även skapa förutsättningar för att förhandla fram en snabbare global nedfasning av dessa ämnen.
- Anser att den lagtekniska strukturen och innehållet i förordningen bör ses över för att om möjligt göra bestämmelserna enklare att förstå för de berörda målgrupperna.
- Bedömer att förslaget skulle innebära en ovanligt hög grad av detaljstyrning av medlemsstaternas arbete med tillsyn och sanktioner. Vi ser därtill svårigheter att efterleva förordningen i Sverige, med hänsyn till nuvarande nationell myndighetsstruktur och sett till vilka ansvar som föreslås ligga på behöriga myndigheter.
- Motsätter oss kommissionens förslag på artikel 14.2 som vi bedömer i väsentlig del går emot intentionerna i Montrealprotokollet, då export av utrustningar som innehåller eller är beroende av HCFC till utvecklingsländerna är att bidra till deras beroende av sådana ämnen.
- Anser att de föreslagna artiklarna 20.2–20.4 bör omarbetas för att säkerställa en lämplig hantering av restprodukten plast i byggskivor innehållande skumplast med ozonnedbrytande ämnen, i syfte att förhindra diffusa utsläpp.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Nedan ger Naturvårdsverket först övergripande synpunkter och yttrar oss därefter i detalj om vissa artiklar i den föreslagna förordningen.

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket stödjer EU-kommissionens ambitionsnivå i förslaget till omarbetad ozonförordning. Vi ser särskilt positivt på förenkling och förbättring av de befintliga reglernas effektivitet i syfte att minska administrativa kostnader samt att det ska ske övervakning av ämnen som idag är okontrollerade. Men sett till syftet med regeländringarna, det vill säga att minska utsläpp av ozonedbrytande ämnen (ODS) och växthusgaser inom EU, anser Naturvårdsverket att ambitionsnivån skulle kunna sättas högre och sträva mot en fullständig avveckling av ODS inom EU.

Vi anser att ytterligare skärpta krav skulle kunna införas genom att EU-kommissionen kan tillämpa tidsbegränsade tillståndsförfaranden, till exempel för användning av ODS som agens i tillverkningsprocesser, i stället för nuvarande generella undantag för användning av ODS. I ett tillstånd skulle både tidsramar och andra villkor om avveckling av användning kunna bestämmas. Det skulle kunna driva på företagen att aktivt söka efter alternativa substanser eller använda ny teknik.

Naturvårdsverket anser att flera föreslagna bestämmelser i förordningen har gjorts alltför omfattande och svårbegripliga i dess lagtekniska utformning (exempelvis artikel 25–27). Det riskerar att försvåra tillämpningen av bestämmelserna. Vi anser att förordningstexten bör ses över vad gäller den lagtekniska strukturen och dess innehåll för att i möjligaste mån göra bestämmelserna mer lättbegripliga och tillgängliga för de olika berörda målgrupperna. Det bör till exempel övervägas att genomgående dela upp eller korta ned artiklarna.

Halon för användningsområden av avgörande betydelse (artikel 9)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att EU-kommissionen enligt artikel 9.3 ska få anta delegerade akter för att justera slutdatum och brytdatum bilaga V.

Vi anser att artikel 9.4 behöver förtydligas gällande vad behörig myndighet ska göra när verksamhetsutövare vill begära att kommissionen ska undanta viss användning av haloner från förbuden. Det framgår endast av artikeln att behörig myndighet kan göra en motiverad begäran. Naturvårdsverket anser att det behöver klargöras vad motiveringen ska omfatta, vad verksamhetsutövare ska göra vid en sådan begäran samt vilken roll den behöriga myndigheten har vid framtagandet av den motiverade begäran. Om det är en annan aktör än kommissionen som ska avgöra rimligheten i motiven bakom begäran anser Naturvårdsverket att det behövs vägledning för tillämpning av artikel 9.4, särskilt vad gäller bedömning av möjliga tekniska och ekonomiska alternativ. Denna frågeställning gäller även motsvarande delar i artikel 14.2.

Export (artikel 14)

Naturvårdsverket motsätter sig EU-kommissionens förslag till artikel 14.2 som vi bedömer i väsentlig del går emot intentionerna i Montrealprotokollet. Vi anser att export av utrustningar som innehåller eller är beroende av HCFC till utvecklingsländerna är att bidra till deras beroende av sådana ämnen. De flesta

utvecklingsländerna har dessutom små möjligheter att ta hand om obsoleta utrustningar efter dess livslängd.

Vidare motsätter sig Naturvårdsverket kommissionens förslag i artikel 14.2 om att det på begäran av en behörig myndighet i en medlemsstat ska vara möjligt för kommissionen att meddela undantag för export av produkter och utrustning innehållande ODS. Om undantagsmöjligheten för export i artikel 14.2 ska finnas kvar anser Naturvårdsverket att artikeln behöver förtydligas gällande vad behörig myndighet ska göra när ett företag vill begära att kommissionen ska undanta viss export av produkter och utrustningar från förbuden. Det behöver klargöras vad begäran från en behörig myndighet ska omfatta, vad verksamhetsutövaren ska göra vid en sådan begäran samt vilken roll den behöriga myndigheten har vid framtagandet av den motiverade begäran. Om det är en annan aktör än kommissionen som ska avgöra rimligheten i motiven bakom begäran anser Naturvårdsverket att det behövs vägledning för tillämpning av artikel 14.2. Denna frågeställning gäller även motsvarande delar i artikel 9.4.

Återvinning och destruktions av använda ozonnedbrytande ämnen (artikel 20)

Naturvårdsverket anser att de föreslagna bestämmelserna i artikel 20 behöver förtydligas. Kommissionens förslag omfattar specifik hantering av byggmaterial som innehåller ODS. Naturvårdsverket kan konstatera att viss ODS (CFC/HCFC) är klassat som farligt avfall idag i den svenska avfallsförordningen (2020:614), varmed det finns krav på hantering av det farliga avfallet. Därtill gäller redan krav på återvinning i den nuvarande förordningen nr (EG) 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Kommissionen föreslår även återvinning av metallbelagda paneler och laminerade skivor som innehåller skumplast med ODS. Naturvårdsverket anser att byggskivor av skumplast bör utgå ur kretsloppet i syfte att förhindra diffusa utsläpp av ozonnedbrytande gas. Den föreslagna formuleringen av artiklarna 20.2–20.4 försvårar en lämplig hantering av restprodukten plast. Vi förordar i stället en reglering som ställer krav på att materialet delas upp, så att skumplast och ODS separeras och hanteras var för sig. Därmed bör artikel 20.3 och 20.4 förtydligas så att kraven på återvinning gäller ODS. För hantering av plastavfallet utan ODS gäller ordinarie avfallsreglering. Noterbart är att definitionen av begreppet *återvinning* inte är detsamma i förslaget till ozonförordning (artikel 3.7) och i avfallsdirektivet 2008/98/EG (artikel 3.15).

Naturvårdsverket anser att en alternativ utformning av artikel 20.2–20.3 skulle kunna vara följande:

Fastighetsägare och entreprenörer ska säkerställa att utsläpp undviks vid renovering och rivning som innebär att man avlägsnar metallbelagda paneler eller laminerade skivor som innehåller skumplast med de ODS som förtecknas i bilaga I.

Paneler och skivor som avses i första stycket ska återvinnas, genom att de delas upp i plast och ODS. De gaser som ingår i skumplasten ska destrueras. Plasten hanteras genom avfallsrättslig reglering.

Naturvårdsverket noterar att det i artikel 20.4 är en felhänvisning då det hänvisas till ”första stycket”, vilket snarare bör vara hänvisning till artikel 20.2 och 20.3.

Naturvårdsverket stödjer kommissionens förslag på artikel 20.5 andra stycket, om förbud mot att destruera haloner i syfte att främja dess återvinning och återanvändning. Naturvårdsverket anser däremot att formuleringen i artikel 20.5

behöver klargöras i fråga om vilken aktör som ska dokumentera och bedöma det återvunna eller återanvända ämnets renhet. Därtill behövs vägledning för tillämpning av artikeln, särskilt vad gäller den närmare bedömningen av ämnets renhet. Naturvårdsverket vill uppmärksamma lagstiftaren på att den svenska ozonförordningen kan behöva revideras vad gäller att leverantörer kostnadsfritt ska återta gas (11 §).

Ändringar av förteckningarna över ozonnedbrytande ämnen (artikel 22)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 29.1 med avseende på att ändra bilaga II för att i den bilagan inkludera ämnen som inte omfattas av förordningen. Med sådan befogenhet kan reglering av nya ämnen som har betydande ozonnedbrytande potential, eller ändringar i bilagor med hänsyn till nya rapporter, ske enklare.

Samarbete och byte av information (artikel 25)

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget i artikel 25 om ett utvecklat samarbete mellan myndigheter i fråga om ozonnedbrytande ämnen. Vi kan dock inte bedöma om det möjligen finns hinder i den svenska sekretess- eller dataskyddslagstiftningen mot att underrätta eller utbyta information i enlighet med artikel 25.3 och 25.4. Naturvårdsverket vill uppmärksamma lagstiftaren på att frågan kan behöva utredas närmare utifrån svenska förhållanden.

Vi ifrågasätter om det finns ett behov av att alla överträdelser av förordningen ska omfattas av kravet på underrättelse i artikel 25.2. Naturvårdsverket anser att kravet i stället bör gälla överträdelser av särskilt utpekade artiklar av mer allvarligt slag.

Skyldighet att utföra kontroller (artikel 26)

Naturvårdsverket bedömer att de omfattande skyldigheter som föreslås i artikel 26 skulle innebära väsentliga skillnader mot hur kontroll av efterlevnaden och andra åtgärder sker idag. Vi anser att förslaget saknar ett resonemang om hur dessa utökade skyldigheter att utföra kontroller har bedömts vara proportionerliga och ändamålsenliga (se avsnitt 2 i motiven till förslaget).

Naturvårdsverket bedömer också att förslaget som rör kontroller på nationell nivå inte överensstämmer med Sveriges nuvarande system för tillsyn och marknadskontroll, med utpekade myndigheter för respektive del. Den nationella lagstiftaren kommer därför behöva klargöra vilken myndighet som ska omfattas av respektive punkt i artikel 26.

Naturvårdsverket motsätter sig de delar av artikel 26.1 som innebär långtgående krav på den behöriga myndigheten om att utföra kontroller. Det behöver klargöras vilka kontroller som bedöms som nödvändiga. Vi anser även att bestämmelsen behöver formuleras på ett sätt som är möjligt att anpassa efter respektive medlemsstats administrativa struktur.

Vi bedömer att artikel 26.2 tredje stycket inte är en lämplig form av reglering eftersom den skulle medföra omfattande skyldigheter för behörig myndighet och ett alltför stort handlings- och tolkningsutrymme för kommissionen.

Naturvårdsverket ifrågasätter att det är ändamålsenligt och proportionerligt att kontrollerna ska omfatta platsbesök (artikel 26.3). Vi förordar i stället en reglering som ålägger den behöriga myndigheten att göra en bedömning av om det finns behov av platsbesök.

Sanktioner (artikel 27)

Naturvårdsverket är positivt till att sanktioner får större vikt i den föreslagna förordningen jämfört med den nuvarande förordningen, men vi kan i nuläget inte ta ställning till sanktionsbestämmelsen i dess helhet. Vi bedömer att utformningen och detaljeringsgraden av sanktionsbestämmelsen innebär stora skillnader i förhållande till den nuvarande regleringen. Det saknas resonemang om varför kommissionen på ett så pass detaljerat sätt ställer krav på sanktionssystemets utformning när det är medlemsstaternas roll att besluta om sanktionerna. Vi saknar också ett resonemang om hur artikel 27 har bedömts vara proportionerlig och ändamålsenlig.

Vi bedömer att ett sanktionssystem enligt artikel 27 inte överensstämmer med dagens svenska system med tillsyn, marknadskontroll och miljöstraffavgifter med utpekade myndigheter för respektive del. Den föreslagna förordningen berör flera olika myndigheters arbete med ozonnedbrytande ämnen. Vid genomförandet av förordningen på nationell nivå behöver lagstiftaren klargöra vilken myndighet som ska omfattas av respektive punkt i artikel 27.

Vad gäller översättningen av förordningstexten vill Naturvårdsverket uppmärksamma att det i översättningen används begreppet *fastställa* sanktioner (artikel 27.2 och 27.4), vilket inte är ändamålsenlig begreppsanvändning eftersom bestämmelserna avser sanktioner vid överträdelser i enskilda ärenden. Därför anser Naturvårdsverket att *fastställa* ska ersättas med ett begrepp såsom *påföra*, vilket bättre tydliggör att sanktionen avser enskilda fall. Därtill används i översättningen begreppet *böter* (artikel 27.4 a), när det egentligen bör avse straffavgifter. Vi noterar också att begreppet straffavgifter genomgående används i förordningen.

Naturvårdsverket anser att det inte är lämpligt att kräva ett sanktionssystem som omfattar tillfälligt upphävande eller återkallelse av tillstånd enligt det som föreslås i artikel 27.4 c. Vi anser även att det är svårt att för Sveriges del förutse vilket tillstånd som avses.

Utövning av delegeringen (artikel 29)

Inom EU-rätten är en utgångspunkt att delegerade akter inte väsentligt får ändra delar av grundrättsakten. Naturvårdsverket kan i nuläget inte bedöma om den sammanlagda omfattningen av delegeringen enligt artikel 29 kommer att innebära att förordningen ändras i väsentliga delar. I det fortsatta arbetet med förordningsförslaget bör uppmärksammas att grundrättsakten inte får ändras i väsentlig del genom tillkommande delegerade akter.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Jenny Oltner, juristen Charlotte Rehbäck samt handläggarna Maria Ujfalusi, Gunilla Söderström och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se