



Ozonförordningen

2021/22:FPM86

Miljödepartementet

2022-05-10

Dokumentbeteckning

COM(2022) 151

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009

Sammanfattning

Kommissionen lade den 5 april 2022 fram ett förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ODS-förordningen). Det primära syftet med kommissionens förslag om ODS-förordningen är att ytterligare minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen (ODS), många av dessa är potenta växthusgaser. ODS-förordningen genomför det internationella traktatet, Montrealprotokollet. De åtgärder som vidtagits under, Montrealprotokollet för att eliminera ODS beräknas redan ha uppnått viss positiv effekt för Ozonskiktet samt betydande klimatrelaterade fördelar. Genomförandet av Montrealprotokollet har även haft som effekt att undvika en extra global uppvärmning på mellan 0,5 och 1,0 grader Celsius.

Bestämmelserna i den nuvarande ODS-förordningen behålls enligt kommissionens förslag, med några kompletteringar och justeringar. Kommissionen förslår att utsläpp av ODS ska i möjligaste mån undvikas vid rivning eller renovering av två särskilda byggmaterial. Kommissionen föreslår ett förbud mot att destruera haloner för att främja att de återvinns och återanvänds. Syftet med förslaget är att förebygga behovet av framtida produktion av haloner för användningsområden av avgörande betydelse, exempelvis ombord på militära och civila flygplan. Kommissionen föreslår även att medlemsstaterna ska införa administrativa sanktionsavgifter och befogenheter för behöriga myndigheter att konfiskera eller beslagta olagligen åtkomna varor eller vinster från en överträdelse.

I Sverige är all användning av ODS redan förbjuden, med undantag för laboratorieverksamhet och vissa kritiska användningsområden, t.ex. i särskilda brandsläckningsutrustningar eller äldre värmepumpar.

Regeringen välkomnar i stort kommissionens förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning 1005/2009 om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Regeringen är positiv till att en översyn av förordningen görs för att minska utsläppen av ODS och EU:s utsläpp av växthusgaser. Regeringen välkomnar särskilt förslaget som innebär minskade utsläpp av ODS vid rivning och renovering av två särskilda byggmaterial.

Regeringen anser att kopplingen mellan kraven på administrativa sanktioner i förslaget och de krav på straffrättsliga påföljder som finns i kommissionens förslag till miljöbrottsdirektiv behöver klargöras. Regeringen har svårt att se att det bör införas administrativa sanktioner och vidsträckta befogenheter för administrativa myndigheter för de överträdelse som anges i förslaget när det samtidigt ska finnas straffrättsliga påföljder för samma överträdelse.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ozonedbrytande ämnen (ODS) skadar ozonskiktet som skyddar jorden mot farlig ultraviolett strålning från solen. Många ODS är också mycket potenta växthusgaser som bidrar till den globala uppvärmningen när de släpps ut i atmosfären, ofta flera tusen gånger starkare än koldioxid (CO₂). Skador på Ozonskiktet leder också till en negativ påverkan på människors hälsa och ekosystem.

ODS har använts eller används inom bland annat följande användningsområden: kyl-, frys- och värmepumpsutrustningar, luftkonditioneringsutrustning, brandsläckningsutrustning, vid plasttillverkning, som drivgas i medicinska och tekniska aerosol sprayburkar och även i vissa specialapplikationer inom t.ex. laboratorieverksamhet.

Det så kallade "hållet" i ozonskiktet upptäcktes på 1980-talet och beräkningar indikerar på att det är på väg att återhämtas. En fullständig återhämtning av ozonhålet kan väntas ca år 2060 över Antarktis, ca år 2050 över Arktis. Detta förutsatt att utfasning av skadliga ämnen går som planerat och inga utförutsedda utsläpp förekommer. I och med pågående klimatförändringen finns dock risk för återkommande kraftiga uttunnningar över Arktis.

Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet undertecknades 1985 och trädde i kraft 1988. Till konventionen hör Montrealprotokollet som trädde ikraft 1989 och reglerar ämnen som bryter ner ozonskiktet. Därmed inleddes arbetet med att fasa ut dessa ämnen i de länder som undertecknade protokollet. EU och dess medlemsstater är parter till protokollet. Protokollet är en överenskommelse om att vidta åtgärder för att minska produktionen och förbrukningen och därmed utsläpp av CFC (s.k. freoner) och haloner

(brandsläckningsmedel), de två viktigaste grupperna av ODS. Flera av ODS som regleras i Montrealprotokollet är redan förbjudna eller kommer att vara det till 2030 i utvecklingsländer. I Sverige är all användning av ODS-ämnen förbjuden med undantag för laborativ verksamhet och i särskilda brandsläckningsutrustningar för kritiska användningsområden. Ett antal undantag inom specifika användningsområden, där idag inga alternativ finns, återstår att avvecklas. EU har tagit en ledande roll både genom sina positiva bidrag till de internationella förhandlingarna och genom att fastställa policyer på EU-nivå som ofta går utöver protokollets krav.

De åtgärder som vidtagits under Montrealprotokollet för att eliminera ODS beräknas redan ha uppnått viss positiv effekt för Ozonskiktet samt betydande klimatrelaterade sidofördelar. Minskningar i utsläpp av växthusgaser från ODS-utsläpp för perioden 1988 till 2010 var 5–6 gånger högre än minskningen som uppnåddes till följd av Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Enligt nya uppskattningar har genomförandet av Montrealprotokollet förhindrat en uppvärmning mellan 0,5 och 1,0 grader Celsius över stora delar av mellanlatituderna och 1,1 grader Celsius över Arktis.

Kommissionen lade den 5 april 2022 fram ett förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ODS-förordningen).

ODS-förordningen har nära koppling till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser, eftersom dessa gaser har ersatt ODS i många av deras ursprungliga användningsområden och de två förordningarna tillämpar liknande åtgärder för att minska de ämnen som kontrolleras samt deras utsläpp. Båda förordningarna föreslås ses över parallellt av kommissionen. Se Regeringskansliets Faktapromemoria 2021/22:FPM87.

1.2 Förslaget innehåll

Det primära syftet med kommissionens förslag om ODS-förordningen är att ytterligare minska utsläppen av Ozonnedbrytande ämnen (ODS), många av dessa är potenta växthusgaser. Kommissionens syfte med förslaget är också att säkerställa en mer omfattande övervakning av ODS samt förenkla och förbättra de befintliga reglerna för ökad effektivitet. Förslaget väntas också öka tydligheten och samstämmigheten med andra regler. Förslaget väntas hjälpa EU att nå sitt utsläppsminskningmål på minst 55 % till 2030 och klimatneutralitet till 2050. Även om befintlig EU-lagstiftning redan har begränsat användningen och utsläppen av dessa gaser avsevärt, kommer de bestämmelser som föreslås av kommissionen att minska utsläppen ytterligare. Utsläppen beräknas minskas med ca 180 miljoner ton koldioxidekvivalenter och 32 000 ton ozonnedbrytande potential (ODP) till år 2050.

De nuvarande bestämmelserna i förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ODS-förordningen) behålls enligt kommissionens förslag, med följande kompletteringar och justeringar.

Kommissionen föreslår att utsläpp av ODS ska i möjligaste mån undvikas vid rivning eller renovering av två särskilda byggmaterial, metallbelagda paneler och laminerade skivor som innehåller skumplast innehållande ODS. Skumplasten och de ämnen som ingår i den ska återvinnas för återanvändning eller destrueras. Den huvudsakliga källan till nuvarande och framtida utsläpp kommer från vissa byggnadsmaterial som innehåller skumplast som blåses med ODS. Bestämmelser finns redan om att ODS i bland annat kyl-, luftkonditionerings- och värmepumputrustning vid underhåll och före nedmontering ska återvinnas eller destrueras.

Produktion av haloner som brandsläckmedel förbjöds i mitten av 1990-talet under Montrealprotokollet. I Sverige är haloner endast tillåtna för kritiska användningar, exempelvis ombord på militära och civila flygplan. Kommissionen föreslår ett förbud mot att destruera haloner för att främja att de återvinns och återanvänds. Syftet med förslaget är förebygga behovet av framtida produktion av haloner för användningsområden av avgörande betydelse.

Kommissionen föreslår också åtgärder som syftar till att minska den administrativa bördan för företag och myndigheter bl.a. genom att ta bort det föråldrade kvot- och registreringskraven. Vidare föreslås det en förenkling av licenssystemet med koppling till annan EU lagstiftning. Det innebär möjlighet till automatiska tullkontroller.

I kommissionens förslag specificeras de fall då det krävs informationsutbyte och samarbete med behöriga myndigheter inom en medlemsstat, mellan medlemsstater och med behöriga myndigheter i tredje land. I förslaget fastställs också de behöriga myndigheternas skyldigheter att kontrollera om företagen följer förordningen på riskbasis och om konkreta bevis är tillgängliga.

Kommissionen föreslår vidare att på begäran av behörig myndighet i en medlemsstat ska det vara möjligt för kommissionen att ge dispens för export av produkter och utrustning som innehåller HCFC (ozonnedbrytande ämne) om det visas att med tanke på det ekonomiska värdet och den förväntade återstående livslängden för den specifika varan, skulle exportförbudet innebära en oproportionerlig börda för exportören, och sådan export är i linje med nationella lagstiftningen i destinationslandet. Kommissionen ska underrätta destinationslandet om detta före sådan export.

Enligt den nuvarande EU-förordningen ska medlemsstaterna anta bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande men medlemsstaterna får själva välja vilken typ av sanktioner – straffrättsliga eller administrativa – som ska finnas. Enligt det nya förslaget ska medlemsstaterna införa administrativa sanktionsavgifter och

befogenheter för behöriga myndigheter att konfiskera eller beslagta olagligen åtkomna varor eller vinster från en överträdelse. Nivån på sanktionsavgifterna ska bestämmas genom att ta hänsyn till bland annat överträdelsens art, om den begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet och vilka vinster överträdelsen genererat. För olaglig produktion, import, export, utsläppande på marknaden eller olagligt användande av ODS eller produkter med sådana ämnen ska den maximala sanktionsavgiften uppgå till minst fem gånger marknadsvärdet på det berörda ämnet eller den berörda produkten. Det ska samtidigt noteras att kommissionens förslag till nytt miljöbrottsdirektiv (COM(2021) 851) innebär att de nyss nämnda överträdelserna ska kriminaliseras om de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Förslaget ger också kommissionen befogenheter att anta delegerade akter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nuvarande ODS-förordningen kompletteras i Sverige av förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen. Jämfört med nuvarande EU-förordning har Sverige i sitt regelverk gått längre med att fasa ut ozonnedbrytande ämnen (ODS). I Sverige är tillverkning och användning av ODS helt förbjudet. Vissa begränsade undantag finns för t.ex. användning av HCFC i viss kyl-, frys- och luftkonditioneringsutrustning och värmepumpar som varit i drift sedan den 1 juni 2002 och användning av haloner i vissa brandsläckningsanordningar (s.k. kritiska användningsområden). I Sverige finns även ett nationellt kunskapskrav för personer som utför periodiska läckagekontroller av brandsystem och brandsläckare med halon.

Vissa överträdelser av den nuvarande ODS-förordningen är kriminaliserade som miljöfarlig kemikaliehantering (29 kap. 3 § 12–14 miljöbalken). Det gäller bland annat den som bryter mot en begränsning för att producera, använda, importera, exportera eller på marknaden släppa ut ett ämne eller en produkt i strid med ODS-förordningen, eller som återvinner eller destruerar ODS i strid med förordningen. Enligt förordningen (2012:259) om miljöskattavgifter (9 kap.) ska en miljöskattavgift på 5 000 kr påföras för vissa överträdelser, t.ex. finns bestämmelser om miljöskattavgifter på 2 000 eller 5 000 kr för vissa överträdelser av ODS-förordningen som rör t.ex. bristande märkning, registerföring eller bristande läckagekontroll, registerföring eller kontroller.

Den svenska förordningen om ODS kommer att behöva ses över och uppdateras i och med den nya ODS-förordningen. Det kommer även i fortsättningen vara möjligt att ha strängare nationella krav. De omfattande kraven på administrativa sanktioner och befogenheter skulle kräva helt nya bestämmelser i svensk rätt eftersom de nuvarande miljöskattavgifterna inte bygger på den struktur och de nivåer som förutses i förslaget.

Förslaget bygger på en konsekvensanalys utförd av kommissionen. Syftet med förslaget är att det ska bidra till att ytterligare minska utsläppen av ODS. Förslaget väntas hjälpa EU att nå sitt utsläppsminskingsmål på minst 55 % till 2030 och klimatneutralitet till 2050 vilket är i linje med ambitionen i den gröna given och Parisavtalet. Förslaget bidrar också till genomförandet av Montrealprotokollet.

De föreslagna åtgärderna har tagits fram baserat på utvärderingar av ODS-förordningen, konsultationer med berörda aktörer, expertunderlag som analyserat konsekvenserna av olika alternativ, samt med avstamp i flera olika EU initiativ som till exempel den gröna given,

Utvärderingen av den nuvarande förordningen visade att det flesta av kraven och åtgärderna under nuvarande lagstiftning uppfyller sitt syfte och bör därför finnas kvar. Enligt kommissionen identifierades tre områden där några förbättringar kan göras. En del åtgärder i nuvarande förordning är inte tillräckligt effektiva, det finns luckor i övervakningen samt att det finns behov av tydlighet och överensstämmelse med andra regler. Kommissionen har tittat på tre olika alternativ som omfattar olika politiska åtgärder. Alternativen undersöktes med avseende på deras effektivitet för att uppnå de eftersträlvande målen samt deras miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser.

- Alternativ 1: Innehåller åtgärder för att minska kostnader. Inriktningen är förenklingar och bättre samstämmighet. Alternativet inkluderar också samstämmighet och förtydliganden som inte leder till ökade kostnader samt en kostnadseffektiv åtgärd för att minska utsläppen. Detta alternativ innebär lägst kostnader.
- Alternativ 2 (det rekommenderade alternativet): Inkluderar alla åtgärder som i alternativ 1 men omfattar också ytterligare åtgärder som förväntas generera vissa kostnader. Åtgärderna är bl.a. inriktade på utsläppsminskningar samt en mer omfattande kontroll och övervakning. Kommissionen menar att detta alternativ innebär nästan en fördubbling av ytterligare utsläppsminskningar till måttliga kostnader.
- Alternativ 3: Inkluderar alla åtgärder som bedömts, inklusive de som har höga kostnader för minskade utsläpp. Utsläppsminskningarna för detta alternativ är endast marginellt större än alternativ 2 medan åtgärderna sannolikt skulle leda till mycket höga kostnader för företagen.

Kommissionens referensscenario, mot vilket alternativen bedömdes, förutsätter att förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet och genomförandeakterna genomförs fullt ut utan några ändringar.

Ingen konsekvensanalys har utförts för svenska förhållanden.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i stort kommissionens förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning 1005/2009 om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Regeringen välkomnar att ytterligare åtgärder föreslås för att minska klimatpåverkan och att förordningen speglar ambitionerna i den gröna given och Parisavtalet. Sverige har sedan länge arbetat aktivt för att genomföra Montrealprotokollet med stark avveckling av ozonnedbrytande ämnen (ODS). Regeringen anser att genomförandet av Montrealprotokollet är viktigt för att nå de globala målen särskilt, mål 13 om att bekämpa klimatförändringarna, mål 3 om god hälsa och välbefinnande, mål 12 om hållbar konsumtion och produktion samt mål 15 om ekosystem och biologisk mångfald. Regeringen anser att förordningen är en viktig del i att uppnå miljökvalitetsmålen Skyddande ozonskikt och Begränsad klimatpåverkan.

Regeringen är positiv till att en översyn av förordningen görs för att minska utsläpp av ODS-ämnen och EU:s utsläpp av växthusgaser. Regeringen har som prioritering att driva på en allt snabbare klimatomställning och dessa förslag kan bidra i det arbetet. Regeringen anser också att kommissionen borde gå längre för att nå en fullständig avveckling av ODS.

Regeringen ser positivt på de vinster som kan uppnås både vad gäller miljön och att den administrativa bördan minskar. Regeringen välkomnar förslaget som innebär minskade utsläpp av ODS vid rivning och renovering av två särskilda byggmaterial.

Regeringen anser att kopplingen mellan kraven på administrativa sanktioner i förslaget och de krav på straffrättsliga påföljder som finns i kommissionens förslag till miljöbrottsdirektiv behöver klargöras. Regeringen har svårt att se att det bör införas administrativa sanktioner och vidsträckta befogenheter för administrativa myndigheter för de överträdelse som anges i förslaget när det samtidigt ska finnas straffrättsliga påföljder för samma överträdelse. Regeringen avser att agera för att åtgärderna/bestämmelserna i förslaget blir kostnadseffektiva och ändamålsenliga, både för statens budget och EU-budgeten.

Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

Förslaget till förordning har remitterats med svarsdatum 4 september 2022.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 baseras på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) med syfte att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och främja åtgärder på internationell nivå i syfte att hantera klimatförändringarna.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget är ett komplement till den existerande EU lagstiftningen som funnits sedan år 2000. Kommissionen menar att skydda klimatet och ozonskiktet är ett gränsöverskridande problem och kan inte uppnås av de enskilda medlemsstaterna utan åtgärder krävs både på EU-nivå och på global nivå. Förordningen har också relevans för att EU:s inre marknaden ska fungera. Under Montrealprotokollet betraktas EU som en regional organisation för ekonomisk integration (REIO). Detta innebär att det finns bl.a. krav på rapportering och licenssystem. Det behövs därför relevant lagstiftning på EU nivå.

Vad gäller proportionalitet menar kommissionen att förslaget främst förbättrar vissa delar av den nuvarande ODS-förordningen. I de fall kommissionen föreslår ytterligare restriktioner t.ex. återvinningsskyldigheten, säkerställs det i förslaget att det finns möjliga tekniska och ekonomiska alternativ. Om detta i undantagsfall inte är möjligt finns det möjlighet att bevilja undantag. Vad gäller rapportering är förändringarna små och borde inte innebära några större kostnader för företagen. Vissa ändringar leder istället till kostnadsbesparingar och minskar de administrativa bördorna (genom att ta bort det föråldrade kvot- och registreringskraven).

Kommissionen menar att de inte föreslår detaljerade bestämmelser i de fall målen kan uppnås inom andra politikområden, t.ex. avfallslagstiftning, detta för att förhindra överlappning.

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsförhandlingar kommer att ske i rådsarbetsgruppen för miljön (Working Party on the Environment, WPE). Det franska ordförandeskapet planerar att behandla ärendet preliminärt vid två eller tre möten fram till och med juni 2022. Det tjeckiska ordförandeskapet kommer vid halvårsskiftet att överta ärendet.

Kommissionens förslag och tillhörande konsekvensanalys kommer att remitteras till berörda aktörer i Sverige.

4.2 Fackuttryck/termer

CO₂ = Kemisk beteckning för koldioxid.

CFC = fullständigt halogenerade kolväten eller s.k. "freoner".

Kigalitillägget om HFC: Ett tillägg till Montrealprotokollet som innebär nedfasning av användning av växthusgaserna HFC. Genom överenskomna nedfasningar enligt tillägget undviks ytterligare 0,4 graders uppvärmning fram till slutet av århundradet.

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

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