

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över promemorian Översyn av bestämmelserna om fluorerade växthusgaser, ozonnedbrytande ämnen och tillhörande miljöstraffavgifter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslagen i promemorian innebär bl.a. följande:

- Utöver operatörer ska även servicetekniker för luftkonditioneringsutrustning i fordon vara skyldiga att avvakta med påfyllning av fluorerade växthusgaser (f-gaser) tills utrustningen har läckagekontrollerats och läckor har reparerats.
- Förtydliganden om vilken dokumentation som den som säljer icke-hermetiskt slutet utrustning som är påfylld med f-gas till slutanvändare ska lämna.
- Det införs en bestämmelse som tydliggör att personer och företag som arbetar med läckagekontroll, återvinning, installation och underhåll av eller service på mobil kyl- och värmeutrustning som innehåller f-gaser ska uppfylla de krav på certifiering som gäller enligt EU-förordningen om f-gaser, trots att de inte omfattas av EU-förordningens krav
- Kunskapskraven för certifiering för arbete med installation, service och underhåll av luftkonditioneringsutrustning i fordon ska förtydligas, så att det bättre framgår vilken utrustning och vilka fordon som avses. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om vilka krav som ska gälla för sådan certifiering
- Kravet på certifieringsorgan att vara ackrediterade och ha sina verksamheter anmälda till Naturvårdsverket förtydligas så att det framgår att kravet gäller all certifiering för arbete med f-gaser.
- Hänvisningar till standarder för bedömning av överensstämmelse uppdateras
- Det införs en bestämmelse om att certifikat enligt genomförandeförordningen om certifiering för elektriska brytare får utfärdas av någon som får utfärda personalcertifikat för den som arbetar med kyl, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning

- Det införs förtydliganden beträffande intyget om kunskaper och färdigheter som fastställs i bilagan till EU-förordningen om utbildning för luftkonditionering i motorfordon
- En bestämmelse om förbud mot att leverera köldmedier som utgörs av CFC (ett ämne som är en klorfluorkarbon enligt EU-förordningen om ozonnedbrytande ämnen), övrig CFC (ett ämne som är en annan fullständigt halogenerad klorfluorkarbon) eller HCFC (de ämnen som i EU-förordningen betecknas klorfluorkolväten) till andra än aktörer som bedriver verksamhet för *destruktion* av sådana köldmedier ändras till att de inte får lämnas till någon annan än den som bedriver verksamhet för *insamling eller bortskaffande* av sådana köldmedier.
- Haloner ska trots förbud mot att tillverka, använda, överlåta och saluhålla ozonnedbrytande ämnen få användas i eller vid installation av brandsläckningsanordningar som är placerade även i andra luftfartyg än militära
- Miljösanktionsavgifter införs för överträdelse av en rad bestämmelser
- Kommunernas ansvar för tillsyn över utrustning som innehåller f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen förtydligas
- En rad överflödiga bestämmelser i relation till berörda EU-förordningar tas bort från svensk författning

Förslagen innebär förändringar i förordning (2016:1128) om fluorerade växthusgaser, förordning (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen, förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter samt i miljötillsynsförordningen (2011:13). De föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att regelverket för f-gaser baseras på förordning (EU) 517/2014 om fluorerade växthusgaser. Syftet med förordningen är att skydda miljön genom minskade utsläpp av f-gaser. Förordningen innehåller bestämmelser om begränsning, användning, återvinning och destruktion av f-gaser, och dithörande tilläggsåtgärder. Den föreskriver även villkor för utsläppande på marknaden av särskilda produkter och utrustning som innehåller eller vilkas funktion kräver f-gaser, liksom villkor för särskild användning av gaserna. I förordningen finns också kvantitativa begränsningar för utsläppande på marknaden av fluorkolväten (en sorts f-gaser). Här finns även krav på att både fysiska personer och företag ska vara certifierade för arbete med utrustning som innehåller f-gaser. Minimikraven för tillämpningen av dessa bestämmelser, vad gäller verksamheternas omfattning och de färdigheter och kunskaper som ska prövas, fastställs i ett antal genomförandeförordningar, tillsammans med villkoren i övrigt för certifieringen och villkoren för ömsesidigt erkännande av certifikat utfärdade i andra medlemsstater. Förslagsställaren redogör för diverse genomförandeförordningar samt den svenska förordningen som kompletterar EU-förordningen. I den senare finns bl.a. nationella krav gällande intyg och ackreditering, förbud mot att leverera köldmedium till andra än vissa mottagare, bestämmelser om drift- och skötselinstruktioner och om läckagekontroll och begränsning av utsläpp, kunskapskrav för skötsel av anläggningar, bestämmelser om skyldighet för den som yrkesmässigt importerar eller överlåter köldmedier att kostnadsfritt återta dem, samt bestämmelser om skyldighet att

föra vissa register och om underrättelse- och rapporteringsskyldigheter. Det finns också nationella krav gällande certifikat och certifieringsorgan.

Förslagsställaren redogör vidare för innehållet i EU-förordning 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, som syftar till att fastställa regler för produktion, import, export, utsläppande på marknaden, användning, återvinning, återanvändning, regenerering och destruktion av ämnen som bryter ned ozonskiktet, och för uppgiftslämnande gällande dessa ämnen samt regler för produkter och utrustning som innehåller eller är beroende av sådana ämnen. Förordningen (2016:1129) om ozonnedbrytande ämnen innehåller bestämmelser som kompletterar denna EU-förordning.

Det anges att utsläppen av f-gaser är cirka två procent av Sveriges totala utsläpp av Växthusgaser och att de flesta utsläppen kommer från verksamheter som berörs av f-gasförordningen eller förordningen om ozonnedbrytande ämnen. De föreslagna förändringarna i promemorian syftar bland annat till att bättre anpassa det svenska regelverket till berörda EU-förordningar och till att förenkla förståelsen och tillämpningen av befintliga bestämmelser, minska de kontrollerade ämnenas klimatpåverkan och bidra till en sundare konkurrens på berörda marknader.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att eftersom de föreslagna förändringarna syftar till att förenkla förståelsen och tillämpningen av befintliga bestämmelser samt att minska de kontrollerade ämnenas klimatpåverkan har inga alternativa lösningar till förslagen om ändringar i förordningarna om f-gaser respektive ozonnedbrytande ämnen utretts. Vad avser alternativ till att införa miljöstraffsavgifter anges att straffsanktioner är ett alternativ. Det anges dock att de överträdelser som föreslås bli föremål för miljöstraffsavgifter dels är enkla att utreda, dels är av mindre allvarig karaktär och att införandet av straffsanktioner därmed skulle vara omotiverat och oproportionerligt. I promemorian redogörs vidare för överväganden kring varje förslag.

Förslagsställaren anger vidare att effekterna av att inte ändra de aktuella bestämmelserna i f-gasförordningen och förordningen om ozonnedbrytande ämnen är att bestämmelserna förblir onödigt svåröverskådliga och svårtillämpade, samt att bristande anpassning av bestämmelserna i f-gasförordningen till EU-förordningen om f-gaser och överflödiga bestämmelser fortsätter att bidra till detta. Detta innebär en risk för onödigt stor klimatpåverkan av de reglerade ämnena. Effekterna av att inte införa miljöstraffsavgifter för överträdelser anges medföra risk för felaktig och riskfylld hantering som i sin tur riskerar att leda till att f-gasernas klimatpåverkan inte minskar i önskvärd takt, eller i sämsta fall till att den fall ökar. Att inte införa miljöstraffsavgifter anges vidare riskera att resultera i osund konkurrens på de aktuella marknaderna.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet erfar är regleringen på området komplex, både på EU-nivå och nationellt. Det är därför positivt att man på nationell nivå försöker förtydliga gällande bestämmelser. Såvitt Regelrådet förstår har emellertid inte alla möjliga alternativ till genomförande lyfts i promemorian och alla förslag är inte enbart

gynnande för företag. Som anges i rapporten pågår en översyn av EU-förordningen om f-gaser och det hade varit relevant med en beskrivning över de bestämmelser som är fokus för den översynen eller de regler som nationellt framförts som mest problematiska och som är möjliga att förändra utifrån befintligt handlingsutrymme. Mot bakgrund av att en revidering av EU-förordningen förmodligen är nära förestående hade det också varit relevant att beskriva detta i nollalternativet.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det redogörs utförligt för relevanta EU-förordningar och de olika förslagets förhållande till dessa. Det redogörs i viss utsträckning även för EU-förordningarnas möjligheter till nationella tilläggskrav eller undantag samt huruvida och i vilken utsträckning man utnyttjat sådant handlingsutrymme. Förslagsställaren redogör vidare för överväganden i förhållande till direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) och direktiv 2015/1535/EU om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att alla de föreslagna bestämmelserna bedöms kunna träda i kraft samtidigt, den 1 juli 2022, och att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser. Det anges inget om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av ovan nämnda aspekter är i princip obefintliga. Mot bakgrund av den pågående översynen av EU-förordningen om f-gaser hade det t.ex. varit särskilt relevant att resonera kring tidpunkt för ikraftträdande. Mot bakgrund av de tillämpningssvårigheter som konstaterats hade det även varit behövligt med en redovisning om planerade informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att nästan alla livsmedelsbutiker berörs av bestämmelser om f-gaser och att livsmedelsbutiker också är de vanligaste operatörerna. Även annan verksamhet som innebär livsmedelshandling, som restauranger och matproducenter, berörs. Det anges vidare att fastighetsbolag berörs om de har luftkonditionering. De flesta kommuner berörs genom att de har matberedning och luftkonditionering. Energibolag berörs med avseende på fjärrkyla och ställverk (elektriska brytare). När det gäller fordon så berörs tåg företag, flygbolag (tillverkning och ägare), bussföretag och fordonstillverkare (personbilar, transportbilar, arbetsfordon). Det anges att det i Sverige finns ca 2 500 certifierade tekniker för kyla/värme och ca 2 600 certifierade för luftkonditionering i fordon. Den största branchorganisationen för

kyl och värme har ca 500 medlemmar. Många av medlemmarna är försäljare av utrustning och företag som utför installation och service hos mindre operatörer. De företag som berörs är allt från fåmansföretag till internationella koncerner. Det anges även att cirka 150 svenska företag rapporterar import av f-gaser till EU:s kvotregister.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en hel del värdefull information om berörda företag. Det hade emellertid varit behövligt med mer utförlig information om antal berörda företag inom de olika branscherna och deras storleksmässiga fördelning.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att de föreslagna ändringarna och förtydligandena sammantaget kommer att underlätta tillämpningen av bestämmelserna för berörda näringsidkare, bland annat tack vare uppdaterade standarder, förtydligande av ordförklaringar, omstrukturering av vissa bestämmelser och att överflödiga bestämmelser tas bort. Även de förtydligade kraven i f-gasförordningen och förordningen om ozonnedbrytande ämnen och den förbättrade anpassningen av bestämmelser i f-gasförordningen till bestämmelserna i EU-förordningen om f-gaser bör enligt förslagsställaren underlätta förståelse och tillämpning av bestämmelserna.

Det anges att bestämmelsen om att servicetekniker ska se till att läckage har åtgärdats innan luftkonditioneringsutrustning i fordon fylls på kan uppfattas som betungande. Förslagsställaren anger att bestämmelsen motsvarar en bestämmelse i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen, som 2016 ersattes av nuvarande förordningar om f-gas och ozonnedbrytande ämnen. Enligt den gamla förordningen var det förbjudet att fylla systemet med f-gaser innan nödvändiga reparationer genomförts, om det från ett luftkonditioneringsystem i ett fordon hade läckt ut mer f-gaser än vad som var normalt med hänsyn till det som krävdes i fråga om läckage, vilket kan innebära att verkstädernas arbetssätt inte nödvändigtvis behöver förändras.

Det anges vidare att det föreslagna nya kravet på dokumentation av bevis för att installation kommer att utföras av ett certifierat företag vid försäljning av icke-hermetiskt tillsluten utrustning till slutanvändare innebär en tillkommande administrativ börda för berörda näringsidkare. Det föreslagna tillägget i f-gasförordningen till rapporteringskravet för utrustning som innehåller minst 14 ton koldioxidekvivalenter f-gas innebär att operatörer kommer att behöva ange ytterligare en uppgift i redan befintlig rapportering, vilket dock inte beräknas orsaka några extra kostnader.

Det anges att förtydligandet av de lägre kunskapskraven på personer som endast utför installation, service och underhåll av luftkonditioneringsutrustning i fordon som innehåller mindre än 20 ton koldioxidekvivalenter leder, tillsammans med möjligheten för Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter om de krav som avses, till mer enhetliga certifieringskrav, vilket gynnar konkurrens på lika villkor.

Den föreslagna bestämmelsen om att certifikat enligt genomförandeförordningen om certifiering för elektriska brytare får utfärdas av den som får utfärda personalcertifikat för den

som arbetar med kyl, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning underlättar enligt förslagsställaren för berörda näringsidkare.

Den föreslagna bestämmelsen om att haloner får användas i eller vid installation av brandsläckningsanordningar som är placerade i civila luftfartyg anges också underlätta för berörda näringsidkare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av redovisningen i vilken utsträckning de förslag som redovisas i konsekvensutredningen gynnar företag och vilka som kan uppfattas som betungande. Det är också positivt att man hänvisar till mer utförliga beskrivningar i promemorians specifika avsnitt. Det hade emellertid varit önskvärt med en mer utförlig beskrivning av omfattningen av de lättnader respektive ökade bördor i förhållande till de olika typer av företag, liksom kvantifiering av vissa lättnader och bördor i förhållande till dagens reglering. Det hade exempelvis varit relativt enkelt att kvantifiera den administrativa börda som det föreslagna kravet på dokumentation av bevis för att installation kommer att utföras av ett certifierat företag vid försäljning av icke-hermetiskt tillsluten utrustning till slutanvändare. Regelrådet har inte haft möjlighet att i detalj granska all redovisning, men noterar t.ex. att det saknas information om hur de nu gällande standarderna för bedömning av överensstämmelse skiljer sig från de standarder som det nu hänvisas till i f-gasförordningen och vilka eventuella konsekvenser detta kan innebära för företag.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att förslagen rörande bestämmelser om miljösanktioner och tillsyn leder till mer sund konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är mycket knapphändig. Det hade varit önskvärt med en mer utförlig beskrivning av hur lättnader och bördor påverkar konkurrensförhållanden mellan olika typer av företag, olika branscher och medlemsstater.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan se finns ingen uttrycklig beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har emellertid ingen anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas och finner avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt Regelrådet kan se finns ingen uttrycklig redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och finner därför redovisningen av denna aspekt bristfällig.

Sammantagen bedömning

Det förekommer en hel del värdefull information i promemorian, men även en del brister. Förslagen beskrivs framför allt syfta till förtydliganden och korrigeringar för att förenkla tillämpningen. Det föreslås dock också ändrade krav och sanktionsavgifter. Flera förslag och överväganden är väl motiverade och beskrivna, medan effekterna och kostnaderna för andra är svårare att förstå. En mer utförlig konsekvensbeskrivning avseende effekter för olika typer av företag hade därför varit behövlig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 december 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Cecilia Gunne och Hans Peter Larsson.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.

Claes Norberg
Ordförande

Anna Stattin
Föredragande