

PM Rotel IX (Dnr KS 2022/598)

Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009 EU-kommissionens förslag till revidering av Ozonförordningen

Remiss från Miljödepartementet
Remisstid den 4 september 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

EU-kommissionen lade den 5 april 2022 fram ett förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Ozonförordningen). Det primära syftet med kommissionens förslag är att ytterligare minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen. Ozonnedbrytande ämnen är syntetiska kemikalier som efter utsläpp ofta når den övre atmosfären och skadar det stratosfäriska ozonskiktet som skyddar jordens yta från farlig UV-strålning från solen. Denna skada ger upphov till det så kallade ozonhålet som har betydande negativa effekter på vår hälsa och på biosfären. Ozonnedbrytande ämnen är också starka växthusgaser med hög global uppvärmningspotential.

Förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Ozonförordningen) är det viktigaste instrumentet för att bekämpa ozonnedbrytande ämnen i EU. Förordningen genomför det internationella traktatet Montrealprotokollet och de åtgärder som vidtagits under Montrealprotokollet för att eliminera ozonnedbrytande ämnen beräknas redan ha uppnått positiv effekt för ozonskiktet samt betydande klimatrelaterade fördelar.

Bestämmelserna i den nuvarande ozonförordningen behålls enligt EU-kommissionens förslag, med några kompletteringar och justeringar. Kommissionen föreslår att utsläpp av ozonnedbrytande ämnen i möjligaste mån ska undvikas vid rivning eller renovering av vissa typer av skumplast. För att undvika ytterligare utsläpp ställs därför krav på återvinning av vissa typer av skumplast som innehåller ozonnedbrytande ämnen från bygg- och rivningsavfall och förstöring eller återanvändning av de ozonnedbrytande ämnena som ingår i dem.

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. Åtgärden innebär en uppskattad minskning av cirka 180 miljoner koldioxidekvivalenter fram till 2050.

I Sverige är all användning av ozonnedbrytande ämnen redan förbjuden, med undantag för laboratorieverksamhet och vissa kritiska användningsområden, som exempelvis särskilda brandsläckningsutrustningar eller äldre värmepumpar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret välkomnar en revidering av förordningen och påpekar att kraven gällande hanteringen av riv- och byggavfall innehållande vissa typer av skumplaster innebär ett utvidgat behov av tillsynsvägledning på detta område. För att kunna bedriva en enhetlig och ändamålsenlig tillsyn på detta område anser stadsledningskontoret att enbart förordningstexten inte är tillräcklig.

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget med vissa synpunkter. Förvaltningen anser att det är av stor vikt att tillämpningsområde för skumplast som innehåller ozonnedbrytande ämnen utvidgas. Därutöver menar förvaltningen att det finns behov av vissa förtydliganden och definitioner i förordningen, däribland begreppet ”bortskaffas”; samt att en tydlig tillsynsvägledning behövs, bland annat avseende när det är aktuellt med återanvändning eller förstöring av de ozonnedbrytande ämnena eller när tillsyn behövs. Därutöver anser förvaltningen att krav på destruktion istället för återanvändning eller återvinning av vissa produkter ska ställas.

Mina synpunkter

Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen till atmosfären har betydande negativa effekter på människor såväl som på naturen eftersom de skadar ozonskiktet som skyddar jordens yta från solens farliga UV-strålning. Ämnena är också starka växthusgaser med hög global uppvärmningspotential.

Nu när EU har höjt ambitionsnivå för sitt miljö- och klimatarbete är det därför angeläget att revidera den s.k. Ozonförordningen för att både minska risken för farlig UV-strålning och att bidra till att uppnå Parisavtalets temperaturmål. Alla åtgärder som är möjliga för att sänka utsläppen behöver i dagsläget vidtas.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 17 augusti 2022

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009
2. Bilagor till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet och om upphävande av förordning (EG) nr 1005/2009

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

EU-kommissionen lade den 5 april 2022 fram ett förslag till omarbetning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Ozonförordningen). Det primära syftet med kommissionens förslag är att ytterligare minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen. Ozonnedbrytande ämnen är syntetiska kemikalier som efter utsläpp ofta når den övre atmosfären och skadar det stratosfäriska ozonskikt som skyddar jordens yta från farlig UV-strålning från solen. Denna skada ger upphov till det så kallade ozonhålet som har betydande negativa effekter på vår hälsa och på biosfären. Ozonnedbrytande ämnen är också starka växthusgaser med hög global uppvärmningspotential.

Förordning (EG) nr 1005/2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Ozonförordningen) är det viktigaste instrumentet för att bekämpa ozonnedbrytande ämnen i EU. Förordningen genomför det internationella traktatet Montrealprotokollet och de åtgärder som vidtagits under Montrealprotokollet för att eliminera ozonnedbrytande ämnen beräknas redan ha uppnått positiv effekt för ozonskiktet samt betydande klimatrelaterade fördelar.

Bestämmelserna i den nuvarande ozonförordningen behålls enligt EU-kommissionens förslag, med några kompletteringar och justeringar. Kommissionen föreslår att utsläpp av ozonnedbrytande ämnen i möjligaste mån ska undvikas vid rivning eller renovering av vissa typer av skumplast. För att undvika ytterligare utsläpp ställs därför krav på återvinning av vissa typer av skumplast som innehåller ozonnedbrytande ämnen från bygg- och rivningsavfall och förstöring eller återanvändning av de ozonnedbrytande ämnena som ingår i dem.

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. Åtgärden innebär en uppskattad minskning av cirka 180 miljoner koldioxidekvivalenter fram till 2050.

I Sverige är all användning av ozonnedbrytande ämnen redan förbjuden, med undantag för laboratorieverksamhet och vissa kritiska användningsområden, som exempelvis särskilda brandsläckningsutrustningar eller äldre värmepumpar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen besvarat remissen med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar en revidering av förordningen och har inget att invända mot förslaget.

Förslaget berör staden i egenskap av tillsynsmyndighet över riv- och byggavfall.

Stadsledningskontoret instämmer i miljö- och hälsoskyddsnämndens påpekande att kraven gällande hanteringen av riv- och byggavfall innehållande vissa typer av skumplaster innebär ett utvidgat behov av tillsynsvägledning på detta område. Enbart förordningstexten är inte tillräcklig för att kunna bedriva en enhetlig och ändamålsenlig tillsyn på detta område.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 juli 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden instämmer i vikten av att åtgärder vidtas för att minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen, såväl sett till att förebygga risken för ökning av skadlig UV-strålning som att en minskning också bidrar till att uppnå temperaturmålet enligt Parisavtalet. Alla rimliga åtgärder för att minska temperaturhöjningarna behöver vidtas, även om de ozonnedbrytande ämnenas relevans för klimatet inte räknas med i EUs klimatmål till 2030 och 2050.

Nämnden tillstyrker därför förslaget med nedanstående synpunkter.

Behov av tillsynsvägledning

Nämnden anser att det finns ett generellt behov av vägledning rörande tillämpningen av förordningen för en fungerande tillsyn. Nedan lyfts ett flertal fall där nämnden bedömer att tillsynsvägledning för kommunerna är särskilt angelägen.

Den viktigaste åtgärden för att undvika ytterligare utsläpp är enligt förslaget ett uttryckligt krav på återvinning av vissa typer av skumplast som innehåller ozonnedbrytande ämnen från bygg- och rivningsavfall och förstöring eller återanvändning av de ozonnedbrytande ämnena som ingår i dem. Åtgärden innebär en uppskattad minskning av cirka 180 miljoner koldioxidekvivalenter fram till 2050. Vägledning behövs, bl.a. med avseende på när det är aktuellt med återanvändning eller förstöring av de ozonnedbrytande ämnena, vilka ozonnedbrytande ämnen som är obligatoriska att återvinna, omfattning av tillsyn och kontroll mm.

Förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet kompletteras bl.a. av kommissionens beslut 2010/372/EU om användning av kontrollerade ämnen som agens i tillverkningsprocesser. Det behövs vägledning om vilka ämnen och tillverkningsprocesser det kan handla om.

Skyldigheterna avseende läckage i förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet har förenklats med hänsyn till förbudet mot att använda ozonnedbrytande ämnen för att fylla på produkter och utrustning, med undantag för användning av haloner i brandskyddssystem för kritiska användningsområden. Vägledning behövs om förbudet och vilka lättnader det handlar om gällande läckage.

I förslaget fastställs att nivån på och typen av administrativa sanktioner för överträdelser av förordningen måste vara effektiva, avskräckande och proportionerliga och även ta hänsyn till relevanta kriterier (såsom överträdelsens art och allvar). I synnerhet föreslås en sanktionsavgift vid olaglig produktion, användning eller handel med ozonnedbrytande ämnen eller produkter och utrustning som omfattas av denna förordning. De föreslagna

bestämmelserna är anpassade till och kompletterar kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, som antogs den 15 december 2021.

Nämnden är positiv till införande av administrativa sanktioner. En erfarenhet som nämnden har från tillämpningen av förordningen om fluorerade växthusgaser är att miljöstraffsavgifter är betydligt enklare och effektivare att administrera och verkställa än att leda straffsanktionerade gärningar i bevis till fällande dom. Nämnden har för överträdelser som inte täcks av miljöstraffsavgifter, men är straffsanktionerade enligt 29 kap miljöbalken, erfarenhet av att åtalsanmälningar i princip aldrig leder till åtal eller fällande dom.

Åklagarmyndigheten har svårt att styrka brott med de beviskrav som krävs inom straffrätten. Även rörande sanktionsavgifter behövs en tydlig tillsynsvägledning, alternativt reglering i miljöstraffsförordningen (2011:13), med avseende på vem som är behörig tillsynsmyndighet i olika situationer, särskilt gällande produktion och handel. Sanktionsavgifterna i sig bör fastställas i föreskriftsform såsom miljöstraffsavgifter med fasta belopp. Genom tydliga föreskrifter om miljöstraffsavgift blir det tydligt för verksamhetsutövarna vad de har för skyldigheter enligt lagstiftningen och lättare för tillsynsmyndigheten att visa att en överträdelse av sanktionerade regler har skett samt att fastställa avgiftens storlek. I artikel 26 anges att kontrollerna ska utföras enligt riskbaserad metod. En tydlig vägledning behöver tas fram om hur den ska göras.

Förordningsbestämmelser

Kapitel I – Allmänna bestämmelser

Artikel 3

I artikel 3 anges:

”återvinning: insamling och lagring av ozonnedbrytande ämnen från produkter och utrustning eller behållare i samband med underhåll eller service, eller före bortskaffande av produkten, utrustningen eller behållaren”

Definition av bortskaffas saknas i förordningen.

I punkt 23 i ingressen till förordningen anges:

”För att säkerställa att såväl ämnen som produkter och utrustning som omfattas av denna förordning och som har importerats olagligen till unionsmarknaden inte kommer ut på marknaden igen bör de behöriga myndigheterna omhänderta eller beslagta dessa produkter för bortskaffande. Återexport av produkter som inte uppfyller kraven i denna förordning bör under alla omständigheter förbjudas.”

Innebörden av begreppet ”bortskaffande” är inte definierat i förordningen. Det bör framgå att ämnen, produkter och utrustning ska destrueras eller, om det inte är möjligt, hur de ska lagras, jfr avfallsdirektivet där det finns en definition av ”bortskaffande” i artikel 3 p. 19. Där anges följande. ”bortskaffande: varje förfarande som inte utgör återvinning, även om förfarandet sekundärt leder till regenerering av ämnen eller utvinning av energi; bilaga I innehåller en icke uttömmande förteckning över förfaranden för bortskaffande.” I bakgrunden till förslaget (s.3) anges särskilt att det finns nära kopplingar till avfallspolitiken¹ och kemikaliepolitiken² samt till tulllagstiftningen och marknadskontrolllagstiftningen. Syftet med den aktuella översynen anges vara ökad tydlighet genom att dessa rättsakter tydligare anpassas efter varandra. Om tanken är att begrepp som definieras inom ramen för dessa rättsakter ska tillämpas även i denna förordning behöver det framgå i förordningen.

Kapitel V – Begränsning av utsläpp

Artikel 20 – Punkterna 2-4

¹ T.ex. förordning (EG) nr 1013/2006 om gränsöverskridande avfallstransporter, direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning samt ramdirektivet om avfall (direktiv 2008/98/EG).

² T.ex. Reach (förordning (EG) nr 1907/2006), direktivet om industriutsläpp (direktiv 2010/75/EU) och förordning (EG) nr 166/2006 om det europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar.

Bestämmelsen reglerar krav på återvinning och destruktion av använda ozonnedbrytande ämnen listade i bilaga I till förordningen i vissa produkter i samband med nedmontering och service mm.

Förslaget tar endast upp:

- metallbelagda paneler som innehåller skumplast med de ozonnedbrytande ämnen som förtecknas i bilaga I
 - laminerade skivor som installerats i hålrum och uppbyggda strukturer
- avlägsnar skumplast som innehåller de ozonnedbrytande ämnen som förtecknas i bilaga I

Det finns betydligt fler produkter än de ovan nämnda som innehåller ämnen listade i bilaga I, t.ex. markplattor, rörisoleringar m.m. Nämnden anser att alla material som uppstår vid renovering och rivning som innehåller ämnen listade i bilaga I ska omfattas av kraven. Vidare anser nämnden att dessa produkter inte ska återvinnas eller återanvändas utan istället ska destrueras.

Konsekvensbedömning – Förslaget alternativ

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning i vilken tre olika åtgärdsalternativ har undersökts. I förslaget har dessa bedömts utifrån ett referensscenario, som förutsätter att förordningen om ämnen som bryter ned ozonskiktet och genomförandeakterna genomförs fullt ut utan några ändringar. Nämnden förespråkar förslagets ”Alternativ 2” med ett utvidgat tillämpningsområde för skumplast som innehåller ozonnedbrytande ämnen, t.ex. från rivning och ombyggnad av byggnader. I förslaget konstateras att Alternativ 2 innebär nästan en fördubbling av de ytterligare utsläppsminskningarna. Nämnden tolkar det som att det är en fördubbling av de ytterligare utsläppsminskningarna jämfört med referensscenariot. Det anges även att kostnaderna för utsläppsminskningarna i Alternativ 2 bedöms rimliga jämfört med de beräknade kostnaderna i EU:s långsiktiga strategi för att uppnå klimatneutralitet. Nämnden vill därför understryka vikten av att Sverige som medlemsstat bidrar till att säkerställa att Alternativ 2 blir det slutgiltiga alternativet.