

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fluorerade växthusgaser"

COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD)

(2013/C 271/26)

Föredragande: **Mário SOARES**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 21 november 2012 respektive den 19 november 2012 att i enlighet med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fluorerade växthusgaser"

COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 april 2013.

Vid sin 490:e plenarsession den 22–23 maj 2013 (sammanträdet den 23 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

1. Rekommendationer och slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder kraftfullt kommissionen i dess ansträngningar att förbättra lagsiftningen om fluorerade växthusgaser.

1.2 EESK betonar vikten av att snabbt få till stånd ett internationellt avtal för kontroll av fluorerade växthusgaser så att samma regler gäller för alla världens ekonomier.

1.3 I den ekonomiska och sociala kris som vi nu upplever bör vi prioritera bevarandet av sysselsättningen. Övergången till en ekonomi som respekterar klimatet och miljön bör byggas på en solid social dialog som gör att vi tillsammans på ett demokratiskt vis kan hantera framtida förändringar. Social dialog, förhandling och deltagande är grundläggande värden och verktyg som underbygger och gör det möjligt att förena främjande av den sociala sammanhållningen och av arbetstillfällen av god kvalitet, skapande av sysselsättning samt stärkande av innovation och konkurrenskraft i Europas ekonomier.

1.4 Vi måste minska den finansiella och administrativa bördan som genomförandet av olika delar av förordningen medför, i synnerhet för små och medelstora företag.

1.5 EESK anser att man i högre grad måste beakta energikonsumtionen över hela livscykeln och i kostnads/nyttoanalysen integrera eventuella nackdelar med den föreslagna alternativa tekniken.

1.6 Kommissionen och medlemsstaterna bör stärka sitt stöd till forskning och innovation inom industrin, särskilt i fråga om

utvecklingen av alternativ teknik som kan ersätta fluorerade växthusgaser.

1.7 Stora ansträngningar krävs av både medlemsstater och företag för att se till att de politiska åtgärder som sätts in för att minska användningen och produktionen av fluorerade växthusgaser inför övergången är rättvisa ur ett socialt perspektiv.

1.8 Det kan bli nödvändigt att införa lämpliga utbildningsprogram för att förbereda de anställda på alternativen till fluorerade växthusgaser, men man måste beakta de små och medelstora företagens särskilda situation. Den finansiella och administrativa bördan kopplad till certifieringen/utbildningen bör vara begränsad.

1.9 Man måste angripa användningen av fluorerade växthusgaser i ett tidigt skede och förebygga läckor genom att införa striktare krav när det gäller utformningen av anläggningar som innehåller dessa ämnen.

1.10 Medlemsstaterna bör utveckla särskilda insamlingsystem för utrustning som innehåller fluorerade ämnen i slutet av dess livscykel, i enlighet med de principer som anges i direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter.

1.11 EESK anser att utbildningsprogrammen bör gälla alla företag som utför verksamhet kopplad till produktion, distribution och montering av utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser och att programmen även bör omfatta alternativa tekniker så att den tekniska övergångsprocessen främjas.

1.12 EESK anser att det skulle vara bättre att göra en distinktion mellan dessa teknikformer så att man skulle kunna åstadkomma en gradvis utfasning i stället för gradvis sänkta gränser, där detta är tekniskt möjligt och ekonomiskt realistiskt.

1.13 De restriktioner som gäller de europeiska producenterna bör även gälla produkter som importeras till EU.

1.14 Europeiska kommissionen kommer att ha huvudansvaret för genomförandet av kvotssystemet och bör begränsa kostnaden för detta men samtidigt se till att miljökraven respekteras.

1.15 Kommissionen bör ha behörighet avseende förfarandena för kontroll, verifiering och anpassning vad gäller denna förordning.

1.16 EESK anser att valet av miljöskyddet som rättslig grund är lämpligt, men vill samtidigt understryka att man måste se till att genomförandet av förordningen inte inkräktar på den inre marknadens integritet.

2. Bakgrund

2.1 2004 utfärdade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ett yttrande⁽¹⁾ om Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om vissa fluorerade växthusgaser (nuvarande förordning 842/2006) som underströk att koncentrationen av växthusgaser har ökat på grund av mänsklig aktivitet, och att denna trend – och den uppvärmning av atmosfären som blir resultatet – om den inte begränsas eller vänds, kommer att leda till en permanent klimatförändring som kan vara farlig. Ytrandet från 2004 ställde sig bakom kommissionens mål och allmänna metod, men lyfte fram vissa frågor som tas upp i förslaget till förordning. Vissa delar av denna kritik är fortfarande aktuella och tas upp igen i detta yttrande.

2.2 Fluorerade gaser är kraftfulla växthusgaser som genereras av mänsklig verksamhet. De omfattas för närvarande av två internationella avtal beroende på om de är skadliga för stratosfärens ozonskikt eller inte. Å ena sidan anger Montrealprotokollet (1987) – som ingår i Wienkonventionen – åtgärder för kontroll av produktion och användning av dessa ämnen med det slutgiltiga målet att fasa ut dem helt och hållet. Detta protokoll har flera gånger ändrats till att omfatta nya gaser och tillämpningar. Å andra sidan omfattas utsläpp av fluorerade gaser som inte har någon påverkan på ozonskiktet av Kyoto-protokollet och av de ansträngningar för att minska utsläppen av växthusgaser som genomförs till följd av detta avtal. Koalitionen för klimat och ren luft, som sedan 2012 syftar till att

minska utsläppen av kortlivade föroreningar, har också placerat utsläppen av fluorkolväten högst upp på sin agenda.

2.3 EU och andra aktörer ligger i framkant vad gäller bekämpning av fluorerade växthusgaser. Flera av de länder som har undertecknat Montrealprotokollet, däribland USA, lade 2009, 2010, 2011 och 2012 fram förslag i syfte att begränsa produktionen och konsumtionen av fluorkolväten (HFC) på global nivå. 108 länder har ställt sig bakom dessa förslag.

2.4 Mycket små framsteg har dock åstadkommit, eftersom bl.a. Kina, Brasilien, Indien och länderna runt persiska viken vägrar att diskutera frågan inom ramen för Montrealprotokollet under förvärdning att de fluorerade gaser som omfattas av Kyoto-protokollet inte har någon som helst påverkan på det stratosfäriska ozonskiktet.

2.5 År 2009 antog EU mål om att minska sina utsläpp av växthusgaser fram till 2020 och 2050. År 2020 ska EU:s utsläpp av växthusgaser ha minskat med 20 % jämfört med nivån för 1990, och med 30 % om ett globalt avtal som kräver att världens största ekonomier åtar sig jämförbara mål undertecknas.

2.6 EU har i syfte att uppnå dessa mål inrättat ett antal nya instrument, och de viktigaste av dessa är det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter (direktiv 2009/29/EG), direktivet om förnybar energi (direktiv 2009/28/EG), direktivet om energieffektivitet (direktiv 2012/27/EU) och beslutet om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp (beslut nr 406/2009/EG). EU har medgett att utsläppen från de utvecklade länderna fram till 2050 bör minska med 80–95 % jämfört med nivåerna för 1990 om målet att begränsa atmosfärens uppvärmning till två grader Celsius ska kunna uppfyllas.

2.7 I kommissionens färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnått samhälle 2050 fastställs att de effektivaste ekonomiska scenarierna förutsätter mål om minskade utsläpp motsvarande 25 % i förhållande till nivån 1990 fram till 2020, med 40 % fram till 2030 och med 60 % fram till 2040.

2.8 Med tanke på de fluorerade växthusgasernas potentiella uppvärmningseffekter på jordens atmosfär ingår de som en del av EU:s ram för bekämpning av klimatförändringar. EU:s lagstiftning om fluorerade gaser består i huvudsak av två rättsakter:

— Förordning 842/2006, som huvudsakligen inrättar ett system för att förhindra läckor under användning av stationär utrustning och i slutet av denna utrustnings livscykel samt ett begränsat antal förbud som gäller specifika applikationer.

⁽¹⁾ EUT C 108, 30.4.2004.

— Direktiv 2006/40/EG, som avser mobila luftkonditionerings-system.

2.9 EU:s stärkta ambition att bekämpa klimatförändringarna och främja en utveckling mot en koldioxidsnål ekonomi är välkommen, men den bör underbyggas av ett trovärdigt socialt program och av tillräckliga medel för att stödja sektorer och regioner som skulle få en lägre sysselsättning på grund av att de andra stora länderna inte gör några framsteg. Den rådande situationen i världen vad gäller ekonomi och energi gör frågan om konkurrenskraften mycket känslig, särskilt för de energiintensiva exportsektorerna. Ansträngningarna för att avlägsna koldioxiden från den europeiska ekonomin bör göras tydligare genom ett projekt för återuppbyggnad av industrin med utgångspunkt i en effektiv resursanvändning, inbegripet energi, och i hållbar ny teknik.

3. Sammanfattning och skälen bakom kommissionens förslag

3.1 Syftet med kommissionens förslag är att

3.1.1 ersätta förordning (EG) nr 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser för att ge ett mer kostnadseffektivt bidrag till EU:s klimatmål genom att avråda från användning av fluorerade växthusgaser med stor klimatpåverkan och uppmuntra energieffektiva och säkra alternativ, samt förbättra begränsningen av utsläpp samt hanteringen vid livscykelns slut för produkter och utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser,

3.1.2 stödja hållbar tillväxt, stimulera innovation och utveckla miljövänlig teknik genom att förbättra marknadsmöjligheterna för alternativ teknik och alternativa gaser med låg klimatpåverkan,

3.1.3 anpassa EU efter de senaste forskningsrönen på internationell nivå, såsom beskrivs i den fjärde utvärderingsrapporten från FN:s IPCC, t.ex. för de ämnen som omfattas av denna förordning och beräkningen av deras faktor för global uppvärmningspotential,

3.1.4 bidra till att skapa samförstånd om ett internationellt avtal om utfasning av fluorkolväten (HFC) som är den viktigaste gruppen av fluorerade växthusgaser, inom ramen för Montreal-protokollet,

3.1.5 förenkla och förtydliga bestämmelserna i förordning (EG) nr 842/2006 för att minska den administrativa bördan i enlighet med kommissionens åtagande om bättre lagstiftning.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK stöder kraftfullt kommissionen i dess ansträngningar att förbättra lagstiftningen om fluorerade växthusgaser

med tanke på deras stora uppvärmningspotential. Det är av största vikt att det görs ytterligare ansträngningar för att begränsa utsläppen av dessa gaser inom EU, både vad gäller produktion och användning.

4.2 Den gällande lagstiftningen är visserligen av god kvalitet, men tillämpningen av den har visat sig stöta på vissa problem som EESK till stor del identifierade i sitt yttrande från 2004. EESK uppmanar medlemsstaterna att intensifiera sina ansträngningar för att tillämpa sina egna beslut.

4.3 Kommittén ställer sig visserligen bakom EU-initiativen, men understryker vikten av att snabbt få till stånd ett internationellt avtal för kontroll av fluorerade växthusgaser så att samma regler gäller för alla världens ekonomier.

4.4 Eftersom det finns tillförlitlig och ekonomiskt gångbar alternativ teknik, baseras förbättringen av lagstiftningen på en god kostnadseffektivitet, vilket innebär att de generella makroekonomiska effekterna blir mycket begränsade, med undantag för vissa specifika sektorer. Kostnaderna för genomförandet av lagstiftningen skulle likväl kunna kompenseras dels genom energieffektivitetsvinster, dels genom att innovativa företag vinner en strategisk position på marknaden. Även om det har gjorts en mycket grundlig kostnads/nyttoanalys av de föreslagna åtgärderna, betonar kommittén att det är nödvändigt att så mycket som möjligt begränsa den finansiella bördan som genomförandet av bestämmelserna i denna förordning kommer att medföra. EESK anser för övrigt att man måste beakta energikonsumtionen över hela livscykeln i högre grad och integrera eventuella nackdelar med de föreslagna alternativa teknikformerna (lättantändlighet, explosionsbenägenhet, toxicitet och graden av farlighet avseende trycket) i kostnads/nyttoanalysen. Dessutom kan de säkerhetsnivåer som krävs inom vissa sektorer, t.ex. järnvägssektorn, förhindra användningen av alternativa ämnen, även om man har lyckats ta fram sådana. Det är därför nödvändigt att för dessa sektorer med kraft utveckla alternativa lösningar som är ekologiskt och ekonomiska genomförbara.

4.5 EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att öka sitt stöd till forskning och innovation inom industrin, särskilt i fråga om utvecklingen av alternativ teknik som kan ersätta fluorerade växthusgaser. I tider som dessa, när den europeiska ekonomin befinner sig i kris, är innovationsstödet en mycket viktig del av strategin för att återuppbygga industrin. Icke desto mindre måste man även beakta det faktum att man inte kan vara säker på att till ett rimligt pris kunna utveckla ämnen och ny teknik som kan möjliggöra sådana grundläggande tillämpningar i det utvecklade samhället som exempelvis kylskåp.

4.6 Vi välkomnar det faktum att förslaget innehåller en artikel om certifiering och utbildning som gör lagstiftningen mer effektiv och som borde främja utvecklingen av synergieffekter med EU-lagstiftningen på området hälsa och säkerhet för arbetstagarna, särskilt genom att ta upp de risker som är förbundna med ersättningsteknik. EESK konstaterar dock att bristen på adekvat utbildning av arbetskraften ofta utgör ett stort hinder för genomförandet av lagstiftningen. Det bör göras stora ansträngningar, såväl från medlemsstaternas sida som från företagens, för att utveckla de utbildningsprogram som behövs för att utbilda arbetskraften om alternativ teknik som kan ersätta fluorerade växthusgaser. De små och medelstora företagens särskilda situation bör beaktas och den finansiella och administrativa bördan begränsas.

4.7 EESK understryker vikten av att låta sig inspireras av vissa medlemsstaters goda praxis för att lösa problemet med fluorerade växthusgaser.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Kostnaderna för begränsningsåtgärderna (dvs. kontroll av läckage, läckagevarning, registrering osv.) är mycket höga för slutanvändarna, som ofta är små och medelstora företag, och kommittén är orolig för den ekonomiska börda som förordningen om fluorerade växthusgaser medför för en sektor inom ekonomin som redan har försvagats genom den ekonomiska krisen. EESK understryker att man måste angripa användningen av fluorerade växthusgaser i ett tidigt skede och förebygga läckor genom att införa striktare krav när det gäller utformningen av anläggningar som innehåller fluorerade växthusgaser.

5.2 De återvinningskrav som beskrivs i artikel 7.4 gäller i ett visst antal fall applikationer inom hushållen (luftkonditioneringsanläggningar, värmepumpar etc.). Det skulle vara bättre om medlemsstaterna utvecklade särskilda insamlingssystem för utrustning som innehåller fluorerade ämnen i slutet av dess livscykel, i enlighet med de principer som anges i direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter.

5.3 Utbildning och certifiering (artikel 8)

5.3.1 Kravet på att inrätta utbildningsprogram gäller endast företag som utför den verksamhet som anges i artikel 8.1 för en tredje parts räkning. EESK anser att utbildningsprogrammen bör gälla alla företag som utför verksamhet kopplad till produktion, distribution och montering av utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser. EESK understryker att det är nödvändigt att

utöka utbildningsprogrammen till att även omfatta alternativ teknik, för att främja den tekniska övergångsprocessen.

5.3.2 Eftersom utbildningsprogrammen framför allt gäller frågor om ämnen och processer som kan påverka arbetstagarnas hälsa och säkerhet bör medlemsstaterna involvera arbetsmarknadens parter i inrättandet av programmen. Om arbetsmarknadens parter deltog i inrättandet av programmen skulle detta underlätta anpassningen av förslaget till de allmänna principer i EU-lagstiftningen som gäller arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

5.3.3 Eftersom det fortfarande är oklart när detta förslag till förordning kommer att antas bör det datum som anges för medlemsstaterna att meddela kommissionen om deras program för utbildning och certifiering ersättas med en hänvisning till en tidsperiod efter förordningens ikraftträdande.

5.4 Utsläppande på marknaden och kontroll av användning

5.4.1 Trots de specifika restriktioner som anges i artikel 9, 11 och 12 förordas i förslaget till förordning generellt sett gradvis sänkta gränser (*phasing down*) fram till 2030 framför en gradvis utfasning (*phasing out*). Enligt artikel 13 ska utsläppandet på marknaden av fluorkolväten reduceras genom en gradvis minskning av kvoterna där man inte skiljer på de olika teknikformer som omfattas av förslaget till förordning.

5.4.2 EESK anser att det skulle vara bättre att göra en distinktion mellan dessa tekniker så att man skulle kunna åstadkomma en gradvis utfasning i stället för gradvis sänkta gränser, åtminstone när detta är tekniskt möjligt och ekonomiskt realistiskt. Man bör införa ett mål om förbud på lång sikt, som är förenligt med EU:s mål om minskning av växthusgaser fram till 2050 och med utvecklingen av ersättningsteknik. Inom vissa sektorer eller undersektorer, t.ex. kylanläggningar i handeln eller stora system för industrikyllning, skulle ett förbud mot att släppa ut nya installationer som innehåller fluorkolväten på marknaden kunna införas från och med 2025. På samma sätt bör engångsbehållare (sprayer eller aerosoler) som innehåller fluorerade gaser förbjudas, med eventuellt undantag vad gäller vissa oundgängliga användningsområden (till exempel inom sjukvården) för vilka man inte har kunnat ta fram något trovärdigt alternativ.

5.4.3 Förutom de uppenbara miljömässiga fördelarna med att helt och hållet ersätta teknik som genererar särskilt kraftfulla växthusgaser, och trots den kostnad som detta skulle medföra, skulle mer systematiska ersättningsåtgärder främja innovation och ge innovativa företag en konkurrensfördel på marknaden, som en följd av den lagstiftning som är under utarbetande.

5.5 Märkning är en viktig källa till information för anställda som måste hantera installationer som berörs av förslaget till förordning och för den slutliga konsumenten när det gäller risker i samband med den teknik som används. När det gäller de anställda bör märkningen tydligt och uttömmande ange all information som behövs för att installera, underhålla eller montera ned utrustningen på ett sådant sätt att miljöriskerna minimeras.

5.6 För att budskapet ska nå fram med största möjliga effekt och med tanke på frågans tekniska komplexitet bör märkningstexten vara så enkel och lättbegriplig att allmänheten kan förstå den. Därför bör man utveckla synergier med det rådande systemet inom ramen för ekodesigndirektivet 2005/32/EG, för att där detta är tekniskt möjligt främja ett harmoniserat miljömärkningssystem på EU-nivå.

5.7 De restriktioner som gäller de europeiska producenterna bör även gälla produkter som importerats till EU. Förbudet mot redan påfylld utrustning kommer att reglera importen av fluorerade gaser på ett effektivt sätt, både ur miljöhänsen och ur ekonomiskt hänsen. EESK frågar sig dock om påfyllning vid industrianläggningen inte är en tillförlitligare metod, eftersom den utförs med utrustning som är särskilt anpassad och av personal som har särskild utbildning för uppgiften. EESK anser därför att det uttryckligen bör anges i förordningen att förbudet mot redan påfylld utrustning inte gäller utrustning avsedd för export. Vidare anser kommittén att man bör utarbeta ett system med undantag från förbudet mot redan påfylld utrustning om förhandspåfyllning av den aktuella utrustningen bevisligen är motiverad ur tillförlitlighets- och säkerhetssynpunkt eller med hänsyn till miljöprestandan.

5.8 Alla producenter och importörer av fluorerade växthusgaser måste respektera kvoterna. Dessa krav gäller varken konsumenter eller användare av utrustningen. För att minska den administrativa bördan har man fastställt en tröskel för fluorerade växthusgaser på ett metriskt ton eller tusen ton koldioxid-idekvivalenter. Den gas som exporteras räknas inte in i kvoterna för utsläppande på marknaden. Fördelningen av kvoter ska baseras på tidigare utsläpp av fluorerade växthusgaser. Alternativet med utauktionering är inte aktuellt, eftersom det finns för få

aktörer på marknaden (dvs. inte tillräckligt många aktörer för att skapa en effektiv marknad), och detta tillvägagångssätt skulle skapa högre administrativa kostnader. 5 % ska reserveras för "nya aktörer". Fördelningen av kvoterna ska fastställas med hjälp av uppgifter för perioden 2008–2011. Det är mycket viktigt att registrerings- och rapporteringskraven är hanterbara så att det inte skapas en alltför stor administrativ börda för företagen, särskilt de små och medelstora företagen. Generellt sett bör frågan om kostnader kontra nytta med kvotsystemet diskuteras.

5.9 EESK uppmanar kommissionen att regelbundet offentliggöra rapporter på grundval av de uppgifter som samlas in i enlighet med artiklarna 17 och 18 i förslaget till förordning. Dessa rapporter får emellertid inte äventyra sekretessen kring de företagsuppgifter som berör industriprocesser som skyddas av immaterialrätten. Kommissionen bör även se till att den administrativa börda som insamlandet av uppgifter både från berörda företag och från medlemsstater medför begränsas.

5.10 Genom artikel 21 inrättas en kommitté som ska ha som uppgift att biträda kommissionen vid utövandet av dess befogenhet att anta delegerade akter. Företrädare för alla berörda parter bör ingå i kommittén, inbegripet företrädare för arbetsmarknadens parter.

5.11 EESK beklagar att artikel 22 inte ger kommissionen någon behörighet i fråga om kontroll, granskning och efterlevnad. Genomförandet är visserligen medlemsstaternas uppgift, men det skulle ha varit lämpligt att ge kommissionen befogenhet att fastställa minimikrav, enligt samma principer som anges i artiklarna 8 och 18.

5.12 Kommittén välkomnar kommissionens avsikt att basera förordningen om fluorerade växthusgaser på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom det främsta syftet med förordningen är att garantera en hög miljöskyddsnivå, i synnerhet när det gäller kampen mot klimatförändringarna. Samtidigt vill EESK understryka att man måste se till att genomförandet av förordningen inte inkräktar på den inre marknadens integritet.

Bryssel den 23 maj 2013

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE