

Kopia till

kn.remissvar@regeringskansliet.se
sigrid.persson@regeringskansliet.se

Klimat- och näringslivsdepartementet

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

Sammanfattning

Transportstyrelsen avstyrker förslaget att flytta tillsyns- och marknadskontrollansvaret från kommunerna till Transportstyrelsen.

I skrivelsen saknas en djupare analys av förslaget samt konsekvensutredningar, vilket är nödvändigt inför ett beslut.

Mot bakgrund av att Transportstyrelsen i dag saknar kompetens inom området och att kompetensen finns hos kommunerna ser myndigheten inga fördelar med att förändra ansvarsfördelningen och avstyrker därför förslaget.

Förslaget att flytta tillsyns- och marknadskontrollansvaret över utrustning i tåg, från kommunerna, till Transportstyrelsen, är inte tillräckligt belyst. Flytten kan inte heller anses vara en förändring som måste genomföras till följd av de nya EU-bestämmelserna. Vidare råder det oklarhet kring vad Transportstyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet och marknadskontrollmyndighet innebär i praktiken. Transportstyrelsen saknar idag kompetens inom området.

Inom luftfart bedömer vi förslaget som kostnadsdrivande. Det är inte ändamålsenligt att Transportstyrelsen ska bygga upp kompetens, och ta fram avgifter för hantering av fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen inom området luftfart, när kompetensen redan finns inom kommunala nämnder. Omfattningen av fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen inom området luftfart är begränsat.

Transportstyrelsen vill även uppmärksamma att det idag inte finns ett bemyndigande som medför att Transportstyrelsen kan ta ut avgifter för den

tillsyn som föreslås i 2 kap. 27 § b miljötillsynsförordningen (2011:13). Det krävs att 7 kap. 9b § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken skrivs om så att även 2 kap. 27 § b miljötillsynsförordningen omfattas för att myndigheten ska kunna ta ut avgift för tillsyn.

Transportstyrelsens synpunkter

Omfördelning av ansvar för tillsyn tåg otillräckligt utrett

Vi uppfattar att Transportstyrelsen föreslås få ansvar för tillsyn och marknadskontroll i fråga om utrustning i tåg som innehåller f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen. I nuläget har den kommunala nämnden detta ansvar. Vi kan inte se att förslaget är direkt nödvändigt till följd av de nya EU-bestämmelserna och motivet till flytten berörs endast övergripande i skrivelsen. Av skrivelsen framgår det varken nyttor eller negativa konsekvenser av förslaget och det finns tillämpningsfrågor som bör redas ut.

Därför är vår uppfattning är att det behövs mer analys i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar för att avgöra om omfördelningen är lämplig – vilket måste göras innan beslut fattas. Nedan följer några frågor som bör beaktas i analysen.

Begreppet utrustning i tåg

Begreppet utrustning i tåg används både i EU-förordningarna och i de svenska lagstiftningsförslagen. Transportstyrelsens bedömning är det är otydligt vad som avses med ”tåg”. Det bör därför övervägas att i den svenska regleringen istället skriva om utrustning i järnvägsfordon.

Transportstyrelsens tolkning av begreppet utrustning i tåg är att det i praktiken handlar om utrustning för värme och kyla i lok och passagerarfordon. Det skulle även gälla tåg som går på det nationella järnvägsnätet såsom Roslagsbanan och Saltsjöbanan. Tunnelbana och spårväg omnämns specifikt i artikel 5.3.c. i EU-förordningen om f-gaser vilket vi tolkar som att utrustning på tunnelbana och spårvagnar inte ingår i begreppet tåg. Ansvaret skulle därmed ligga kvar hos kommunerna vilket tycks logiskt då den typen av verksamhet bedrivs i en specifik kommun.

Godsvagnar är inte utrustade med kyl- eller värmeanläggningar. Det är istället lastbärarna (t.ex. containrar) som har den typen av utrustning. Intermodala containrar, inklusive kylcontainrar omnämns specifikt i artikel 5.3.b. i EU-förordningen om f-gaser vilket stryker vår uppfattning om att dessa lastbärare inte inryms i begreppet tåg. Det innebär att ansvaret för kylcontainrar skulle ligga kvar hos de kommunala nämnderna, vilket tycks lämpligt eftersom Transportstyrelsen i nuläget inte utövar någon tillsyn över företag som äger kylcontainrar.

Marknadskontroll av utrustning i tåg – vem gör det bäst?

Marknadskontroll handlar om att se till att de produkter som finns på marknaden uppfyller gällande krav. I detta fall borde det handla om kyl- och värmesystem. Det framgår inte av skrivelsen om utrustning som används på tåg är produkter som är specifikt avsedda för det eller om de har bredare användningsområden. Transportstyrelsen utför i nuläget inte någon marknadskontroll inom järnvägsområdet även om vi har ansvar över så kallade driftskompatibilitetskomponenter och delsystem enligt järnvägstekniklagen (2022:366). Det finns därmed inte heller rutiner och arbetssätt etablerade för marknadskontroll.

Utifrån dessa förutsättningar vill vi lyfta frågan om det möjligen skulle vara effektivare att samla ansvaret för marknadskontroll över f-gaser och ozonnedbrytande ämnen under en myndighet istället för att dela upp ansvaret på flera.

Tillsyn över utrustning i tåg – att beakta

I nuläget arbetar Transportstyrelsen främst med riskbaserad tillsyn enligt järnvägs säkerhetslagstiftningen (trafiksäkerhet) och har inga tillsynsansvar inom järnväg som berör utsläpp av föroreningar eller växthusgaser. Några olika aktörstyper omfattas av trafiksäkerhetstillsynen, bl.a. järnvägsföretag¹.

Vår bild är att tillsynen över utrustning i tåg, som innehåller f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen, huvudsakligen handlar om att kontrollera att operatörerna fullgör sina skyldigheter enligt EU-förordningarna och den svenska lagstiftningen. Med operatör i detta sammanhang avses det företag som har det faktiska tekniska ansvaret för utrustningen. Det är inte självklart att det är företag som Transportstyrelsen redan utövar tillsyn över. Därmed är det också oklart vilka eventuella samordningsvinster en flytt av tillsynsansvaret skulle ge.

I de fall ett järnvägsföretag som bedriver persontrafik även är fordonsinnehavare² är det sannolikt att järnvägsföretaget är att betrakta som operatör. Men inom upphandlad passagerartrafik förekommer det även upplägg där ett företag är fordonsinnehavare och ett annat företag, ett järnvägsföretag, bedriver trafiken. Om det ska tolkas som att företaget, som är fordonsinnehavare, är operatör så är det ett företag som Transportstyrelsen inte utövar någon trafiksäkerhetstillsyn över idag. När det gäller lok så förekommer det att järnvägsföretagen hyr dessa. Även där kan det uppkomma funderingar om vilken aktör som ska betraktas som

¹ Järnvägsföretag: den som tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik enligt 1 kap. 7 § järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 1 kap. 5 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem.

² Fordonsinnehavare är den som i egenskap av ägare eller med nyttjanderätt varaktigt använder ett järnvägsfordon och ser till att det finns en underhållsansvarig enhet

operatör. Transportstyrelsen utövar idag endast tillsyn över järnvägsföretag. Sammantaget är det oklart vilka eventuella samordningsvinster en flytt av tillsynsansvaret skulle ge.

Tillsynen över operatörerna regleras i EU-förordningarna och kontrollen ska bl. a. omfatta besök på plats på etableringsställen och verifiering av relevant dokumentation och utrustning. Enligt den nationella lagstiftningen ska operatörerna i vissa fall skicka årliga rapporter till tillsynsmyndigheterna. Av skrivelsen framgår det inte på vilket sätt tillsynen över utrustningen i tåg skiljer sig från tillsynen över stationära utrustningar. Järnvägsföretag har också etableringsställen även om tågen är mobila. Vi anser att det mer konkret behöver visas vad som är problemet med nuvarande ordning innan en flytt beslutas.

Ekonomiska konsekvenser för Transportstyrelsen/Järnväg

Transportstyrelsen föreslås få marknadskontroll- och tillsynsansvar för utrustning i tåg. Det gäller både f-gaser och ozonnedbrytande ämnen men enligt uppgifter från Naturvårdsverket är det f-gaser som behöver vara i fokus, de ozonnedbrytande ämnena har fasats ut när det gäller tåg. I nuläget har Transportstyrelsen inga tillsynsansvar inom järnväg som berör utsläpp av föroreningar eller växthusgaser.

Transportstyrelsens bedömning är att denna tillkommande arbetsuppgift – så som den är reglerad i EU-förordningen – är tänkt att vara systematisk, proaktiv och riskbaserad. Vad gäller tillsyn skulle den innefatta kontroll av rutiner och dokumentation och även besök på etableringsställena. Därutöver ska marknadskontroll utföras.

I skrivelsen finns ingen bedömning av vad Transportstyrelsens kostnader kan komma att uppgå till. Vi anser att det kommer att krävas resursförstärkning hos Transportstyrelsen för att kunna genomföra de föreskrivna arbetsuppgifterna. Det handlar både om att bygga upp verksamheten enligt kraven och att sedan löpande genomföra tillsyn och marknadskontroll. Arbetet ryms inte inom Transportstyrelsens nuvarande ekonomiska ram.

Förslaget skulle även innebära ekonomiska konsekvenser för företagen (operatörerna) som skulle omfattas av Transportstyrelsens tillsynsavgift.

Tillsyn inom luftfart

Fluorerade växthusgaser (f-gaser)

F-gaser används inte för klimat/ventilationsanläggningar på stora flygplan och på mindre flygplan regleras temperaturen i kabinen med hjälp av friskluftsventilation och värme från motorn. Vi har i tidigare svar informerat Naturvårdsverket (NV) om detta, i samma svar har vi förklarat hur klimat/ventilationsanläggningar fungerar i flygplan.

För att trycksätta, reglera kabintrycket och temperaturen i kabinen på stora flygplan används komprimerad luft från motorernas kompressor som leds till en "air cycle machine" som fungerar enligt följande:

Luften passerar initialt genom en primär värmväxlare där den kyls, luften leds sedan genom en kompressor som ökar trycket i luften, vilket också värmer upp den lite. Därefter leds luften in i den sekundära värmväxlaren, där temperaturen kyls en andra gång. Från den sekundära värmväxlaren leds luften sedan in i en turbin, i turbinen expanderar luften och kyls innan den fördelas i flygkroppen med hjälp av luftkanaler och fläktar.

Nedan är det angivet i punktform varför vi inte anser Naturvårdsverkets förslag vara ändamålsenligt när det gäller Transportstyrelsens tillsyn av f-gaser och ozonnedbrytande ämnen inom luftfart, förslaget kommer snarare vara kostnadsdrivande.

- Vad Transportstyrelsen känner till finns det inga svenskregistrerade luftfartyg som använder f-gaser i sina klimat/ventilationsanläggningar
- Om det mot förmodan skulle vara aktuellt att underhålla/repamera klimat/ventilationsanläggningar på ett luftfartyg med f-gaser, kommer det sannolikt göras vid en flygverkstad. I och med att det är så ovanligt med f-gaser i luftfartyg skulle flygverkstaden antagligen anlita ett befintligt köldmedieföretag som underleverantör som arbetar med f-gaser inom olika områden. Flygverkstaden kommer i ett sådant fall att kvalitetssäkra och godkänna arbetet som utförs på luftfartyget.
- Det finns ett företag i Sverige, Envirotainer, som tillverkar och underhåller kylcontainrar, dessa går som cargo ombord på flygplan (svenskregistrerade och utlandsregistrerade), utrustningen är inte integrerad i flygplanet.
Enligt Envirotainer rapporterar de köldmedierapport och miljörapport till Sigtuna kommun samt årlig redovisning till Kemikalieinspektionen. Envirotainer står under tillsyn av Sigtuna kommun som vi antar tillsynar andra aktörer i kommunen när det gäller f-gaser. Sigtuna kommun har kompetens inom området.
- Motivering från Naturvårdsverket är:
"En kommunal nämnd har tillsyn över verksamheter och företag med

säte i kommunen. Avseende tåg och flygverksamhet är det svårt för den kommunala nämnden att ha överblick, kunskap och juridiskt ansvar då dessa verksamheter sker på andra platser än där kommunala nämnden har sin ordinarie tillsyn”.

Envirotainer (kylcontainer företaget) har sitt säte i Sigtuna kommun, Transportstyrelsen ser inte svårigheten med att Sigtuna kommun fortsätter med tillsynen av Envirotainer. Vi antar att en kommun har tillsyn av företag som arbetar med luftvärmepumpar och kylanläggningar (f-gas) som kan installeras/underhållas/repareras både inom och utanför kommunen där företaget har sitt säte.

- Om vi tolkat det korrekt och som situationen ser ut idag, så är det ett företag inom luftfart som i så fall ska tillsynas av Transportstyrelsen. Förslaget innebär att Transportstyrelsen behöver skaffa kompetens för tillsyn av f-gaser inom luftfart samt ta fram avgifter för hantering av denna tillsyn.

Ozonedbrytande ämnen (ODS)

Halon kan finnas i brandsläckningsutrustning i luftfartyg.

Om det är tillåtet eller inte är beroende av när luftfartygets typcertifikat utfärdades enligt förordning (EU) nr 748/2012 (fastställer bl a genomförandebestämmelser för luftvärdighets- och miljöcertifiering av luftfartyg och relaterade produkter, delar och anordningar)

För att en utrustning ska kunna monteras i ett luftfartyg måste utrustningen vara godkänd enligt förordning (EU) nr 748/2012. Med andra ord är dessa produkter strikt kontrollerade innan de monteras i luftfartyg för att uppfylla de högt ställda kraven på flygsäkerhet. Problemställningen, antar vi, är hanteringen av halon vid underhåll av brandsläckarna.

Vad vi känner till så finns det en godkänd underhållsorganisation för civila luftfartyg i Sverige, SAAB Aeronautics, som har tillstånd att underhålla brandsläckare innehållande halon (vanligtvis översyn). Tömt halon återvinns och fylls i andra flaskor om det är tillräckligt rent. Om halonet inte är tillräckligt rent skickas flaskan för destruktion. SAAB Aeronautics rapporterar till Naturvårdsverket.

Det är inte troligt att ytterligare sådan verksamhet startas upp med tanke på att halon fasas ut.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Ann-Cathrine Wikström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Björn Holm, utredare Anna Ferner Skymning, jurist Jonathan Sander och miljöhandläggare Camilla Pettersson, den senare föredragande.