

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets beslut (godkännande av ändring i Montrealprotokollet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 3 februari 2017 till rådets beslut om ingående av avtalet om ändring av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet som antogs i Kigali samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 23 mars 2017

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Konsultativ tjänsteman Eeva Nurmi

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
13.3.2017

EU/2017/0654

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM INGÅENDE AV AVTALET OM ÄNDRING AV MONTREALPROTOKOLLET OM ÄMNEN SOM BRYTER NED OZONSKIKTET SOM ANTOGS I KIGALI

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen utfärdade den 3 februari 2017 ett förslag (COM(2017) 51 final) till rådets beslut om ingående av avtalet om ändring av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet som antogs i Kigali (nedan *kommissionens förslag*).

Genom Montrealprotokollet regleras ämnen som bryter ned ozonskiktet. De första förslagen till ändring av Montrealprotokollet för tillägg av fluorkolväten (nedan *HFC-föreningar*) till protokollets tillämpningsområde gjordes 2009 och de egentliga förhandlingarna inleddes vid partsmötet för protokollet 2016. Med rådets beslut (EU) 2015/798 bemyndigades kommissionen att på unionens vägnar delta i förhandlingsprocessen. Europeiska unionen gjorde sitt ändringsförslag till protokollet 2015 och påverkade för sin del betydligt inledandet av förhandlingsprocessen och processens slutresultat.

Ändringen av Montrealprotokollet (nedan *avtalet*) godkändes vid det 28:e partsmötet för protokollet i Kigali i Rwanda i oktober 2016.

Enligt avtalet ska staterna och organisationerna för regional ekonomisk integration ratificera eller godkänna avtalet. Kommissionens förslag till rådets beslut som nu behandlas gäller godkännande av avtalet på unionens vägnar. Eftersom avtalet till sin natur är ett blandat avtal förbinder sig även unionens medlemsstater för egen del till avtalet. Förberedelserna för Finlands nationella godkännande har inletts. Det nationella godkännandet av avtalet förutsätter riksdagens samtycke.

Enligt IV artikeln i avtalet träder avtalet i kraft den 1 januari 2019 förutsatt att minst 20 parter har deponerat sina ratifikations-, godkännande- eller anslutningsinstrument för avtalet. Om villkoret inte har uppfyllts innan ovan nämnda datum träder avtalet i kraft på den nittionde dagen efter den dag då villkoret har uppfyllts.

2 Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

Målet med kommissionens förslag är att godkänna ingåendet av avtalet på Europeiska unionens vägnar.

Genom avtalet lades HFC-föreningar till protokollets tillämpningsområde. Målet är att minska utsläppen av HFC-föreningar genom reglering av produktion och förbrukning av föreningarna.

HFC-föreningar används bl.a. i kyl- och luftkonditioneringsaggregat, som drivgas, för skumning av plast och i brandbekämpningsanordningar. De har ersatt i Montrealprotokollet förbjudna ämnen som är skadliga för ozonlagret. HFC-föreningar är inte skadliga för ozonlagret, men de är mycket kraftiga växthusgaser. En reglering av användningen av HFC-föreningar har blivit möjlig eftersom ersättande ämnen och teknologier finns tillgängliga för allt fler ändamål.

Genom avtalet avtalades om en global stegvis minskning av produktion och förbrukning av HFC-föreningar. Varje part bör minska produktionen och förbrukningen av HFC-föreningar från en kalkylmässig referensnivå stegvis och inom en viss tidtabell.

Artikel 2J i avtalet innehåller tillsynsåtgärder i anslutning till HFC-föreningar som avser länder som inte omfattas av artikel 5 i protokollet, dvs. industriländerna. Produktionen och förbrukningen minskas stegvis så att den 2036 utgör högst 15 % av referensnivån för 2011–2013.

Genom avtalet har begränsningsåtgärder för HFC-föreningar lagts till artikel 5 i protokollet för de länder som avses i artikel 5, dvs. utvecklingsländerna. Utvecklingsländerna har delats in i två grupper med olika ambitionsnivåer. I den första gruppen fryses produktionen och förbrukningen 2014 och en gradvis minskning till 20 procent av referensnivån görs fram till 2045. I den andra gruppen sker frysningen 2028 och en gradvis minskning till 15 procent av referensnivån görs fram till 2047.

Enligt artikel 4 i protokollet förbjuds handel med HFC-föreningar med andra parter än de som ratificerat avtalet. I artikel 4B fastställs ett licenssystem som upprättas för import och export av HFC-föreningar. Artikel 10 i protokollet gäller finansieringsmekanismen. Artikel 10 har kompletterats med avtalet. Om en part utnyttjar finansiering från andra källor än den Multilaterala ozonfonden (nedan *MLF*) för att täcka tilläggskostnader som orsakas av Montrealprotokollets förpliktelser beviljar MLF inte finansiering för samma ändamål.

Genom avtalet kompletteras protokollet med bilaga F, som innehåller en förteckning över de HFC-föreningar som omfattas av protokollet. Begränsningarna av produktion och konsumtion berör sammanlagt 18 föreningar som räknas upp i grupp I.

Avtalet kompletterar Paris klimatavtal som lyder under Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 75–76/2016) och som rör utsläpp och rapportering av växthusgaser.

De flesta av avtalets skyldigheter ingår redan i unionens lagstiftning. I och med förordning (EU) nr 517/2014 om fluorerade växthusgaser (nedan *F-gasförordningen*) har man inom Europeiska unionen infört bestämmelser om sådan utfasning av HFC-föreningar som man nu har enats om inom ramen för Montrealprotokollet. Utfasningen inleddes 2015 med en frysning av nivåerna, och därefter ett första steg i utfasningen 2016. Enligt F-gasförordningen uppfyller Europeiska unionen skyldigheterna enligt Montrealprotokollet fram till 2030 då man når det sista skedet i utfasningen enligt gällande förordning. En tidsplan för fortsatt utfasning efter 2030 ska fastställas mot bakgrund av en översyn som ska inledas under 2022 enligt artikel 21.2 i förordning (EU) nr 517/2014.

Avtalsbestämmelserna som gäller finansiering hör till den nationella befogenheten.

3 Rättslig grund

Artikel 192.1 i EUF-fördraget (miljö) utgör förslagets materiella rättsliga grund och artikel 218.6 a i EUF-fördraget (internationella avtal) den procedurella rättsliga grunden. Rådet fattar beslutet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Begränsningen av HFC-föreningar innebär en betydande höjning av MLF:s finansieringsnivå och därmed av Finlands årliga betalningsandel. Enligt Europeiska unionens beräkningar är totalkostnadskalkylen för Kigaliändringen cirka 6–10 miljarder dollar fram till 2050. Eftersom kostnaderna för att avstå från användningen av de sista ozonnedbrytande ämnena fortfarande ersätts från ozonfonden fram till 2040 skulle Finlands finansieringsandel till ozonfonden enligt tillgängliga bedömningar öka från nuvarande cirka 765 000 euro till cirka 2 miljoner euro under finansieringens toppår.

Under verksamhets- och ekonomiplanepérioden 2018–2020 är utrikesministeriet berett på en årlig finansiering på 800 000 euro för Montrealprotokollet. Detta belopp torde räcka till för ozonfondens ovan nämnda finansieringsperiod eftersom man angående HFC-föreningar under den här tiden endast finansierar så kallade möjliggörande åtgärder, dvs. bland annat HFC-inventarier, utveckling av lagstiftningen och utbildning i utvecklingsländerna. Efter 2020 börjar det årliga finansieringsbeloppet höjas, men för tillfället går det inte att uppskatta för vilka år finansieringsbelastningen blir som störst. När det årliga finansieringsbehovet preciseras är avsikten att förbereda sig för det i verksamhets- och ekonomiplaneringen.

Parterna i Montrealprotokollet är eniga om att HFC-föreningarnas utsläppsminskningar även framöver bör räknas som en del av landets utsläppsminskningssåtaganden under klimatavtalet. Målet är att det ekonomiska stödet för dessa utsläppsminskningar kan rapporteras som en del av landets klimatfinansiering.

Ändringen i protokollet medför inga tilläggskostnader för företag i Finland eller inom EU eftersom EU:s egen lagstiftning inte behöver ändras till följd av ändringen i protokollet. EU-bestämmelserna innehåller striktare begränsningar än protokolländringen. Däremot kan nya marknader öppnas för exempelvis industrin inom kyl- och ventilationsbranschen, om den kan producera nya innovativa teknologier. I och med att utvecklingsländernas levnadsstandard höjs ökar efterfrågan på kyl- och ventilationsanordningar exponentiellt.

4.2 Miljökonsekvenser

HFC-föreningar är kraftiga växthusgaser. Begränsandet av höjningen av den globala temperaturen förutsätter internationella åtgärder. Ändringen i Montrealprotokollet är den viktigaste enskilda och snabbt genomförbara åtgärden mot målet i Paris klimatavtal om att begränsa höjningen av den globala medeltemperaturen till högst två grader.

Regleringen av HFC-föreningar genom Montrealprotokollet uppskattas förebygga växthusgasutsläppen globalt med till och med 70 GT fram till 2050. Dessutom minskar växthusgasutsläppen för att anordningar som utnyttjar nya köldmedium eller alternativa teknologier vanligtvis är energieffektivare än anordningar baserade på HFC-föreningar som håller på att försvinna.

5 Ålands ställning

Målet med avtalet är miljövärd, som enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Avtalets bestämmelser hör dock till största delen till Europeiska unionens behörighet. Enligt statsrådets preliminära bedömning har landskapet inte lagstiftningsbehörighet gällande de bestämmelser i avtalet som fortfarande hör till nationell

behörighet, det vill säga bestämmelserna om avtalets finansiering. Ålands landskapsregering kommer att höras om godkännandet av avtalet.

6 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och nationell behandling

Kommissionen presenterade förslaget i rådets miljöarbetsgrupp 17.2.2017.

Riksdagen informerades om avtalsförhandlingarna (E 158/2014 rd).

Under avtalsförhandlingarna har ärendet behandlats i kemikaliedelegations sektion för internationella frågor 29.10.2014, 25.9.2015 och 27.4.2016. Dessutom behandlades förslaget i ett skriftligt förfarande i miljösektionen i kommittén för EU-ärenden och kemikaliedelegations sektion för internationella frågor 14.–16.2.2017.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att godkänna avtalet. Statsrådet understöder godkännandet av kommissionens förslag till rådets beslut om ingående av avtalet på unionens vägnar. De fluorerade växthusgasernas statsgränsöverskridande konsekvenser förutsätter globala åtgärder. Statsrådet anser att den rättsliga grunden som kommissionen föreslår är korrekt.