

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (Montrealin pöytäkirjan muutoksen hyväksyminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 3 päivänä helmikuuta 2017 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista tehdyn Montrealin pöytäkirjan muuttamista koskevan Kigalissa hyväksytyn sopimuksen tekemiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä maaliskuuta 2017

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Neuvotteleva virkamies Eeva Nurmi

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
13.3.2017

EU/2017/0654

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI OTSONIKERROSTA HEIKENTÄVISTÄ AINEISTA TEHDYN MONTREALIN PÖYTÄKIRJAN MUUTTAMISTA KOSKEVAN KIGALISSA HYVÄKSYTYN SOPIMUKSEN TEKEMISESTÄ

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 3 päivänä helmikuuta 2017 ehdotuksen (COM(2017)51 final) neuvoston päätökseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista tehdyn Montrealin pöytäkirjan muuttamista koskevan Kigalissa hyväksytyn sopimuksen tekemisestä (jäljempänä *komission ehdotus*).

Montrealin pöytäkirjalla säädellään otsonikerrosta heikentäviä aineita. Ensimmäiset ehdotukset Montrealin pöytäkirjan muuttamiseksi siten, että fluorihilivedyt (jäljempänä *HFC-yhdisteet*) lisättäisiin pöytäkirjan soveltamisalaan, tehtiin vuonna 2009 ja varsinaiset neuvottelut aloitettiin pöytäkirjan osapuolikokouksessa 2016. Neuvoston päätöksellä (EU) 2015/798 valtuutettiin komissio unionin puolesta osallistumaan tähän neuvotteluprosessiin. Euroopan unioni teki oman pöytäkirjan muutosehdotuksensa 2015 ja vaikutti osaltaan merkittävästi neuvotteluprosessin käynnistymiseen ja lopputulokseen.

Montrealin pöytäkirjan muutos (jäljempänä *sopimus*) hyväksyttiin pöytäkirjan 28. osapuolikokouksessa Kigalissa, Ruandassa lokakuussa 2016.

Sopimuksen mukaan valtioiden ja alueellisten taloudellisen yhdentymisen järjestöjen on ratifioitava tai hyväksyttävä sopimus. Nyt käsiteltävänä oleva komission ehdotus neuvoston päätökseksi koskee sopimuksen hyväksymistä unionin puolesta. Koska sopimus on luonteeltaan sekasopimus, myös unionin jäsenvaltiot sitoutuvat siihen omalta osaltaan. Suomen kansallisen hyväksymisen valmistelut on aloitettu. Sopimuksen kansallinen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Sopimuksen IV artiklan mukaisesti sopimus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019, mikäli vähintään 20 osapuolta on tallettanut sopimuksen ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymisasiakirjansa. Jos ehtoa ei ole täytetty kyseiseen päivämäärään mennessä, pöytäkirja tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, kun se on täytetty.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen tavoitteena on hyväksyä sopimuksen tekeminen Euroopan unionin osalta.

Sopimuksella lisättiin HFC-yhdisteet pöytäkirjan soveltamisalaan. Tavoitteena on vähentää HFC-yhdisteiden päästöjä säätelemällä yhdisteiden tuotantoa ja kulutusta.

HFC-yhdisteitä käytetään mm. kylmä- ja ilmastointilaitteissa, ponneaineina, muovien vaahdotuksessa ja palontorjuntalaitteistoissa. Niillä on korvattu otsonikerrokselle haitallisia Montrealin pöytäkirjalla kiellettyjä aineita. HFC-yhdisteet eivät ole haitallisia otsonikerrokselle, mutta ne ovat hyvin voimakkaita kasvihuonekaasuja. HFC-yhdisteiden käytön säätely on tullut mah-

dolliseksi, koska korvaavia aineita ja teknologioita alkaa olla käytettävissä useimpiin käyttö-tarkoituksiin.

Sopimuksella sovittiin HFC-yhdisteiden tuotannon ja käytön maailmanlaajuisesta vähentämisestä asteittain. Jokaisen osapuolen on vähennettävä HFC-yhdisteiden tuotantoa ja kulutusta laskennallisesta perustasosta vaihteittain ja tietyssä aikataulussa.

Sopimuksen 2J artikla sisältää muita kuin pöytäkirjan 5 artiklassa tarkoitettuja maita eli teollisuusmaita koskevat valvontatoimet, jotka koskevat HFC-yhdisteitä. Tuotantoa ja kulutusta vähennetään asteittain siten, että vuonna 2036 se on enintään 15 % vuosien 2011-2013 perustasosta.

Sopimuksella on pöytäkirjan 5 artiklaan lisätty HFC-yhdisteitä koskevat valvontatoimet sopimuksen 5 artiklassa tarkoitetuille maille eli kehitysmaaille. Kehitysmaat on jaettu kahteen ryhmään, joissa kunnianhimon taso on erilainen. Ensimmäisessä ryhmässä tuotanto ja kulutus jäädytetään vuonna 2014 ja asteittainen vähennys tehdään vuoteen 2045 mennessä 20 prosenttiin perustasosta. Toisessa ryhmässä jäädytys tapahtuu 2028 ja asteittainen vähentäminen 15 prosenttiin perustasosta tehdään vuoteen 2047 mennessä.

Sopimuksen 4 artiklan mukaan kielletään HFC-yhdisteiden kauppa muiden kuin sopimuksen ratifioineiden osapuolien kanssa. HFC-yhdisteiden tuonnille ja viennille perustettavasta lisensiointijärjestelmästä määrätään 4B artiklassa. Pöytäkirjan 10 artikla koskee rahoitusjärjestelmää. Sopimuksella artiklaa on täydennetty. Jos osapuoli hyödyntää muista lähteistä kuin Monenkeskisestä otsonirahastosta (jäljempänä *MLF*) saatavaa rahoitusta Montrealin pöytäkirjan velvoitteiden aiheuttamien lisäkustannusten kattamiseksi, se ei saa samaa tarkoituksen rahoitusta *MLF*:stä.

Sopimuksella pöytäkirjaan lisätään liite F, joka sisältää luettelon HFC-yhdisteistä, joita pöytäkirja koskee. Tuotannon ja kulutuksen rajoitukset koskevat yhteensä 18 ryhmässä I lueteltua yhdistettä.

Sopimus täydentää Yhdistyneiden kansakuntien ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen alaista Pariisin ilmastopöytäkirjaa (SopS 75–76/2016), joka koskee kasvihuonekaasujen päästöjä ja raportointia.

Useimmat sopimuksen velvoitteista sisältyvät jo unionin lainsäädäntöön. Fluoratuista kasvihuonekaasuista annetun asetuksen (EY) N:o 517/2014 (jäljempänä *F-kaasuasetus*) antamisen myötä Euroopan unioni toteutti toimia HFC-yhdisteistä luopumiseksi asteittain, mistä määrätään nyt Montrealin pöytäkirjassa. Asteittainen luopuminen aloitettiin vuonna 2015 jäädyttämällä taso ennalleen, minkä jälkeen aloitettiin ensimmäinen vähennysvaihe vuonna 2016. *F-kaasuasetuksen* mukaisesti Euroopan unioni noudattaa Montrealin pöytäkirjan mukaisia velvoitteita vuoteen 2030 asti, jolloin voimassa olevan asetuksen mukainen viimeinen vähennysvaihe alkaa. Vuoden 2030 jälkeinen vähennysaikataulu määritetään vuonna 2022 aloitettavan asetuksen (EU) N:o 517/2014 21 artiklan 2 kohdan mukaisen uudelleentarkastelun perusteella.

Sopimuksen rahoitusta koskevat määräykset kuuluvat kansalliseen toimivaltaan.

3 Oikeusperusta

Ehdotuksen aineellinen oikeusperusta SEUT 192 artiklan 1 kohta (ympäristö) ja menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohta (kansainväliset sopimukset). Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

HFC-yhdisteiden rajoittaminen korottaa MLF:n rahoitustasoa ja siten Suomen vuosittaista maksuosuutta merkittävästi. Euroopan unionissa tehtyjen laskelmien mukaan Kigalin muutoksen kokonaiskustannusarvio on noin 6–10 miljardia dollaria vuoteen 2050 ulottuvalla jaksolla. Koska vuoteen 2040 asti otsonirahastosta korvataan edelleen viimeisten otsonikerrosta heikentävien aineiden käytöstä luopumisen kustannuksia, Suomen rahoitusosuus otsonirahastoon nousisi käytettävissä olevien arvioiden perusteella rahoituksen huippuvuosina nykyisestä noin 765 000 eurosta noin 2 miljoonaan euroon.

Toiminta- ja taloussuunnitelmakaudella 2018–2020 ulkoasiainministeriö on varautunut 800 000 euron vuotuisen rahoituksen Montrealin pöytäkirjalle. Tämä summa riittänee kyseiselle otsonirahaston rahoituskaudelle, koska HFC-yhdisteiden osalta rahoitetaan tuolloin vasta niin sanottuja mahdollistavia toimia eli muun muassa kehitysmaiden HFC-inventaarioita, lainsäädännön kehittämistä ja koulutusta. Vuoden 2020 jälkeen tarvittava vuotuinen rahoitussumma alkaa nousta, mutta tällä hetkellä ei pystytä arvioimaan mille vuosille suurin kustannuspaine ajoittuu. Vuosittaisen rahoitustarpeen täsmentyessä tähän on tarkoitus varautua toiminta- ja taloussuunnittelussa.

Montrealin pöytäkirjan osapuolten välillä vallitsee yksimielisyys siitä, että HFC-yhdisteiden päästövähennykset tulisi jatkossakin laskea osaksi maan päästövähennysvelvoitetta ilmastopimuksen alla. Tavoitteena on, että näiden päästövähennysten taloudellinen tuki voidaan raportoida osana maan ilmatorahoitusta.

Suomessa tai EU:ssa toimiville yrityksille ei pöytäkirjan muutoksesta aiheudu lisäkustannuksia, koska EU:n omaa lainsäädäntöä ei pöytäkirjan muutoksen vuoksi tarvitse muuttaa. EU:n säädökset sisältävät pöytäkirjan muutosta tiukempia rajoituksia. Sen sijaan esimerkiksi kylmä- ja ilmastointialan teollisuudelle voi avautua uusia markkinoita, mikäli se pystyy tuottamaan uusia innovatiivisia teknologioita. Kehitysmaiden elintason noustessa kylmä- ja ilmastointilaitteiden kysyntä kasvaa eksponentiaalisesti.

4.2 Ympäristövaikutukset

HFC-yhdisteet ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja. Maapallon lämpötilan nousun hillitseminen edellyttää kansainvälisiä toimia. Montrealin pöytäkirjan muutos on merkittävin yksittäinen ja nopeasti toteutettava toimi matkalla kohti Pariisin ilmastopimuksen tavoitetta rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu enintään kahteen asteeseen.

HFC-yhdisteiden säätelyn Montrealin pöytäkirjalla on arvioitu ehkäisevän kasvihuonekaasupäästöjä maailmanlaajuisesti jopa 70 GT vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi kasvihuonekaasupäästöt vähenevät, koska uusia kylmäaineita tai vaihtoehtoisia teknologioita käyttävät laitteet ovat yleensä energiatehokkaampia kuin väistyvät HFC-yhdisteisiin perustuvat laitteet.

5 Ahvenanmaan asema

Sopimuksen tavoitteena on ympäristönsuojelu, joka kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sopimuksen määräykset kuuluvat kuitenkin pääosin Euroopan unionin toimivaltaan. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan maakunnalla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa kysymyksissä, jotka edelleen kuuluivat kansalliseen toimivaltaan eli sopimuksen rahoituksessa. Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuullaan sopimuksen hyväksymisestä.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Komissio esitteli ehdotuksen neuvoston ympäristötyöryhmässä 17.2.2017.

Eduskuntaa informoitiin sopimusneuvotteluista (E 158/2014 vp).

Sopimusneuvottelujen aikana asiaa on käsitelty kemikaalineuvottelukunnan kansainvälisten asiain jaostossa 29.10.2014, 25.9.2015 ja 27.4.2016. Lisäksi ehdotus käsiteltiin kirjallisessa

menettelyssä EU-asiain komitean ympäristöjaostossa ja kemikaalineuvottelukunnan kansainvälisten asiain jaostossa 14.–16.2.2017.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää sopimuksen hyväksymistä tärkeänä. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että hyväksytään komission ehdotus neuvoston päätökseksi sopimuksen tekemisestä unionin puolesta. Fluorattujen kasvihuonekaasujen valtioiden rajat ylittävät vaikutukset edellyttävät maailmanlaajuisia toimia. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.