

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi fluoratuista kasvihuonekaasuista (F-kaasuasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi fluoraatuista kasvihuonekaasuista, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 517/2014 kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25.5.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Emma Kari

Neuvotteleva virkamies Eeva Nurmi

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO
23.5.2022

EU/2022/0426

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI FLUORATUISTA KASVIHUONEKAASUISTA, DIREKTIIVIN (EU)
2019/1937 MUUTTAMISESTA JA ASETUKSEN (EU) N:o 517/2014 KUMOAMISESTA****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 5 päivänä huhtikuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi fluoratuista kasvihuonekaasuista (COM(2022) 150 final). Asetuksella kumottaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 517/2014 fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) 842/2006 kumoamisesta.

Fluorattuja kasvihuonekaasuja (jäljempänä *F-kaasut*) käytetään pääasiassa jäähdytys-, ilmastointi- ja lämpöpumppulaitteissa, muovien paisutusaineena, aerosolien ponneaineena, palontorjunnassa ja sähköisissä kytkinlaitteissa. F-kaasujen käyttö on lisääntynyt voimakkaasti, koska niillä on korvattu kielletyiksi tulleita otsonikerrosta heikentäviä aineita. Käyttömäärien kasvuun vaikuttaa myös lämpöpumppujen ja ilmastointi- yms. laitteiden yleistymisen. F-kaasut eivät ole haitallisia otsonikerrokselle, mutta ne ovat erittäin voimakkaita kasvihuonekaasuja. Niiden lämmitysvaikutus voi olla jopa 23 000-kertainen hiilidioksidiin verrattuna. F-kaasuja ovat esimerkiksi fluorihilivedyt (jäljempänä *HFC-yhdisteet*), perfluoratut hiilivedyt ja rikkiheksafluoridi.

Voimassa olevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 517/2014 fluoratuista kasvihuonekaasuista ja asetuksen (EY) N:o 842/2006 kumoamisesta (jäljempänä *voimassa oleva F-kaasuasetus*) vähennetään asteittain EU:n markkinoille saatettavien HFC-yhdisteiden määrää. Vähennysaikataulu ulottuu vuoteen 2030 saakka. Sallittu määrä jaetaan maksuttomina kiintiöinä HFC-yhdisteitä valmistaville tai EU-alueelle maahantuoville yrityksille. Lisäksi asetuksessa on laite- ja tuotekohtaisia kieltoja F-kaasujen käytölle uusissa laitteissa ja tuotteissa. F-kaasuja käsittelevien henkilöiden ja yritysten on oltava päteviä eli asetuksessa säädetään koulutus- ja sertifiointivaroista.

EU:n ilmastolain (EU) N:o 1119/2021 mukaan EU:n kasvihuonekaasujen päästöjä on vähennettävä 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja ilmastoneutraalius on saavutettava viimeistään 2050. Voimassa olevalla F-kaasuasetuksella vaikutetaan tehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, mutta sen mukaiset toimet eivät enää ole riittäviä. Lisäksi otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva kansainvälinen ympäristösopimus Montrealin pöytäkirja säätelee nykyisin myös HFC-yhdisteitä. Montrealin pöytäkirjalla on sovittu sitova HFC-yhdisteiden tuotannon ja kulutuksen vähentämisaikataulu. Montrealin pöytäkirjan HFC-yhdisteitä koskevat rajoitukset on toimeenpantu F-kaasuasetuksella. Voimassa oleva F-kaasuasetus ei täytä vuoden 2030 jälkeen Montrealin pöytäkirjan vaatimuksia, joten asetusta on muutettava.

F-kaasut ovat korvanneet otsonikerrosta heikentävät aineet, joiden käyttöä säädellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1005/2009 otsonikerrosta heikentävistä aineista. Komissio antoi 5 päivänä huhtikuuta 2022 ehdotuksen myös asetukseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista ja asetuksen (EY) N:o 1005/2009 kumoamiseksi (COM(2022) 151 final) (jäljempänä *otsoniasetus*), josta on laadittu erillinen U-kirje.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on hillitä ilmastovaikutuksiltaan merkittävien F-kaasujen käyttöä, suosia energiatehokkaita ja turvallisia vaihtoehtoja, parantaa vuotojen ehkäisemistä F-kaasuja sisältävistä tuotteista ja laitteista sekä hallita nykyistä paremmin tuotteiden ja laitteiden jäteväihettä. Ehdotuksella pyritään myös parantamaan vaihtoehtoisten teknologioiden ja ilmastovaikutuksiltaan vähäisten kaasujen markkinamahdollisuuksia. Tavoitteena on myös ehkäistä laiton kauppaa tehostamalla raportointia ja valvontaa.

Ehdotuksella saatettaisiin EU:n HFC-yhdisteiden asteittaisista vähentämisistä koskeva säätely Montrealin pöytäkirjan mukaiseksi.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotuksella kiristettäisiin HFC-yhdisteiden markkinoille saattamisen vähennysaikataulua voimassa olevaan F-kaasusetukseen nähden. Määrää kuvataan hiilidioksidiekvivalenttitonneina (t CO₂-ekv.) eli huomioiden kunkin yksittäisen yhdisteen lämmitysvaikutus suhteessa hiilidioksidiin (GWP). Markkinoille saatettavaa HFC-yhdisteiden määrää vähennettäisiin niin, että vuonna 2024 se olisi 23,6 prosenttia, vuonna 2030 5,2 prosenttia ja vuodesta 2048 alkaen 2,4 prosenttia vuoteen 2015 verrattuna. Komissio jakaisi nykyiseen tapaan yrityskohtaisia kiintiöitä HFC-yhdisteistä tuottaville ja EU:n markkinoille saattaville yrityksille. Kiintiöt muuttuisivat maksullisiksi.

Ehdotuksella annettaisiin uusia laite- ja tuotekohtaisia F-kaasujen käyttökieltoja.

Ehdotuksen mukaan purettavista tai peruskorjattavista rakennuksista tulisi ottaa talteen tietyt F-kaasuja sisältävät solumuovieristeet uudelleenkäyttöä tai asianmukaista hävitystä varten. Vastaavaa säännöstä ehdotetaan myös otsoniasetukseen.

Ehdotuksella laajennettaisiin asetuksen soveltamisalaa myös joihinkin vaihtoehtoihin kylmäaineisiin vaatimalla niitä sisältävien laitteiden vuototarkastuksia, sisällyttämällä ne henkilöstön pätevöinnin edellyttämiin koulutusvaatimuksiin sekä laajentamalla raportointivaatimuksia koskemaan niitä.

Asetuksella säädettäisiin uudenlaisista seuraamuksista. Toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotetaan oikeutta määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja, julistaa valtiolle menetetyksi tai takavarikoida laittomia tuotteita tai niistä saatuja tuloja, sekä peruuttaa lupa tai keskeyttää asetuksen vastainen toiminta.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtaisempi sisältö

1 luku – Yleiset säännökset

Ehdotuksessa määritellään asetuksen kohde ja soveltamisala sekä tarvittavat määritelmät. Asetuksella säädettäisiin F-kaasujen vuotojen ja päästöjen ehkäisemistä, niiden käyttöä, talteenottoa ja hävittämistä sekä edistettäisiin vaihtoehtoisten aineiden turvallista käyttöä. Samalla määrättaisiin F-kaasujen ja niitä sisältävien laitteiden ja tuotteiden tuonnista, viennistä, markkinoille saattamisesta ja käytöstä, tietyistä F-kaasuja koskevista kielloista, markkinoille saatettavien

HFC-yhdisteiden määräistä sekä raportointisäännöistä. Asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan osin myös sellaisia F-kaasuja, joiden ilmastoa lämmittävä vaikutus (GWP) on pieni, mutta joiden kertymisestä ja pysyvyydestä ympäristössä on esitetty huolia.

II luku - Vuotojen ehkäiseminen

Ehdotukseen sisältyy määräykset vuotojen ja päästöjen ehkäisemisestä (päästöjen ehkäisy, vuototarkastukset, vuotojen havaitsemisjärjestelmät ja talteenotto). Päästöjen ehkäisy, mukaan lukien aineiden tahallinen päästäminen ilmaan, kattaisi voimassa olevaa asetusta vastaavasti liitteissä I luetellut kaasut (HFC-yhdisteet, PFC-yhdisteet ja rikkiheksafluoridi), mutta sitä laajennettaisiin koskemaan myös liitteessä II lueteltuja F-kaasuja (esimerkiksi tyydyttymättömät (kloori)fluorihiiilivedyt, jäljempänä *HFO-yhdisteet*). Vaatimuksia sovellettaisiin kaikkiin toimijoihin F-kaasujen ja niitä sisältävien laitteiden tuotannon, varastoinnin, kuljetuksen, valmistuksen ja käytön aikana. Vuototarkastuksia ja kirjanpitoa sekä talteenottovelvoitteita esitetään laajennettavaksi liitteen II kohdassa I tarkoitettuja HFO-yhdisteitä sisältäviin laitteisiin. Talteenottovelvoitteita esitetään laajennettavaksi koskemaan myös tiettyjä rakennuksista poistettavia eristesolumuoveja (metallipäällysteisten sandwich-elementtien vahtoeristeet ja laminoidut eristelevyt). Talteenotetut eristeet olisi joko käytettävä uudelleen tai hävitettävä asianmukaisesti, taikka niistä olisi otettava talteen F-kaasut hävitystä varten. Ehdotuksen mukaan HFC-yhdisteitä saisi hävittää vain Montrealin pöytäkirjan mukaisilla hyväksytyillä menetelmillä, jotka täyttävät myös EU:n ja kansalliset jätesäätelyn vaatimukset. Muut F-kaasut tulisi hävittää mahdollisimman ympäristöystävällisillä, kustannuksiltaan kohtuullisilla menetelmillä EU:n ja kansallisten säädösten mukaisilla menetelmillä. Vastaava säännös sisältyy myös ehdotukseen otsoniasetukseksi.

Henkilöitä ja yrityksiä koskevia koulutus- ja sertifiointiohjelmiä esitetään laajennettavaksi koskemaan F-kaasuja korvaavia kaasuja sisältävien laitteiden käsittelyä niiden turvallisen käytön edistämiseksi. Koulutus- ja sertifiointiohjelmien tulisi kattaa myös energiatehokkuusnäkökohdat.

Ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi edistää F-kaasujen talteenottoa, kierrätystä ja hävittämistä ja kannustaa tuottajavastuujärjestelmien perustamiseen.

III luku - Rajoitukset ja käytön valvonta

Asetusehdotukseen sisältyy rajoituksia ja kieltoja F-kaasujen ja niitä sisältävien tuotteiden ja laitteiden markkinoille saattamiselle. Asetuksella kiellettäisiin tietyt F-kaasujen käytöt kokonaan. Voimassa olevaan asetukseen nähden uutta olisi kieltä käyttää desfluraania anestesiassa 1.1.2026 alkaen. Kieltoon olisi mahdollisuus hakea poikkeusta lääketieteellisin perustein. Voimassa olevan asetuksen mukainen kieltä käyttää ilmastoa erittäin voimakkaasti lämmittäviä kylmäaineita kylmälaitteiden huoltoon koskisi jatkossa kaiken kokoisia kylmälaitteita, kun se nykyisin koskee vain suuria, lähinnä kaupan kylmälaitteistoja.

Voimassa olevan asetuksen kieltojen lisäksi kiellettäisiin seuraavien laitteiden ja tuotteiden markkinoille saattaminen:

- kaikki F-kaasuja sisältävät sammutuslaitteistot, paitsi jos turvallisuusstandardit edellyttävät niiden käyttöä (1.1.2024 alkaen)
- omakoneelliset kaupalliseen käyttöön tarkoitetut kylmälaitteet, kaikki F-kaasut yli 150 GWP (1.1.2024)

- kaikki omakoneelliset kylmälaitteet, kaikki F-kaasut yli 150 GWP (1.1.2025)
- kylmälaitteet, paitsi jäähdytys alle -50°C, kaikki F-kaasut yli 2500 GWP (1.1.2024)
- käyttövalmiit verkkovirtaan kytkettävät (plug-in) huoneilmastointilaitteet ja muut omakoneelliset ilmastointi- ja lämpöpumppulaitteet, kaikki F-kaasut yli 150 GWP (1.1.2025)
- tietyt kiinteät split-ilmastointi ja –lämpöpumppulaitteet, jotka sisältävät tai joiden toiminta perustuu F-kaasuihin: enintään 12 kW split- järjestelmät, joiden kylmäaineen GWP vähintään 150 ja yli 12 kW split-järjestelmät, joiden kylmäaineiden GWP on vähintään 750, paitsi jos turvallisuusstandardit edellyttävät niiden käyttöä (1.1.2027)
- henkilökohtaiset hygieniatuotteet, jotka sisältävät F-kaasuja (1.1.2024)
- ihon jäähdytykseen käytettävät laitteet, jotka sisältävät F-kaasuja, joiden GWP on vähintään 150, tai joiden toiminta perustuu niihin, paitsi lääketieteellinen käyttö (1.1.2024)
- erityyppiset sähköiset keski- ja suurjännitekytkinlaitteet, jotka sisältävät kaasuja, joiden GWP on vähintään 10, ellei voida osoittaa, että vaihtoehdot eivät ole teknisesti soveltuvia (vaiheittain 1.1.2026-1.1.2031)

Lisäksi voimassa olevaan asetukseen verrattuna ehdotuksessa selvennetään, ettei laittomasti markkinoille saatettuja tuotteita ja laitteita saisi käyttää, myydä tai muutoin toimittaa edelleen. Laillisesti markkinoille saatettujen tuotteiden ja laitteiden jatkoluovutus kahden vuoden kuluessa laitetta koskevasta kiellosta olisi sallittua vain, jos niiden ensimmäisestä laillisesta markkinoille saattamisesta on näyttöä. Kertakäyttöisten säiliöiden tullialueelle tuonnin lisäksi nyt myös niiden myöhempi toimittaminen tai saattaminen muiden henkilöiden saataville tyhjinä tai täytettyinä olisi kielletty. Ehdotuksen mukaisesti merkintävaatimukset laajennettaisiin koskemaan myös liitteessä II lueteltuja kaasuja sisältäviä tuotteita ja laitteita. Merkinnöissä on mainittava, mikäli tuote tai laite on vapautettu kiintiöjärjestelmästä.

Olemassa olevia maanpuolustusta koskevia poikkeuksia ei ehdoteta muutettavaksi.

IV luku - Markkinoille saatettavien fluorihilivetyjen tuotantoaikataulu ja määrän vähentäminen

Ehdotuksessa säädettäisiin uutena HFC-tuotannon vähentämisaikataulusta ja HFC-yhdisteiden tuotantokiintiöistä. Tuotantokiintiöt jaettaisiin tuottajille niiden 2011–2013 tuotantomäärien perusteella. Komissio voisi myöntää kiintiöitä uusille tuottajille jäsenvaltion pyynnöstä Montrealin pöytäkirjan asettamissa rajoissa.

Ehdotuksessa säädettäisiin liitteen VII mukaisesti voimassa olevaa asetusta tiukemmasta HFC-yhdisteiden markkinoille saattamista koskevasta vähentämisaikataulusta (taulukko 1), jolla samalla myös toimeenpantaisiin Montrealin pöytäkirjan säännökset.

Vuodet	t CO ₂ -ekv.	Prosenttia vuoden 2015 lähtötasosta
2024 – 2026	41 701 077	23,6 %
2027 – 2029	17 688 360	10 %
2030 – 2032	9 132 097	5,2 %
2033 – 2035	8 445 713	4,8 %
2036 – 2038	6 782 265	3,8 %
2039 – 2041	6 136 732	3,5 %
2042 – 2044	5 491 199	3,1 %
2045 – 2047	4 845 666	2,7 %
2048 alkaen	4 200 133	2,4 %

Taulukko 1. HFC-yhdisteiden markkinoille saattamisen vähentäminen.

Kiintiötä jaettaisiin nykyiseen tapaan tuottajille ja maahantuojille. Maahantuojan ja tuottajan olisi huolehdittava siitä, että sen kiintiö riittää kattamaan markkinoille saatettujen HFC-yhdisteiden määrän kullakin markkinoille saattamisen hetkellä. Maksu olisi 3 € hiilidioksidiekvivalenttonnia (t CO₂-ekv.) kohden ja sillä katettaisiin komissiolle tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuvat kulut.

Ehdotuksella selkeytettäisiin kiintiöjärjestelmää. Lisäksi tehostettaisiin komission tietojärjestelmän (F-kaasuportaali) toimintaa raportoinnin helpottamiseksi ja kytkettäisiin se tullivalvonnan järjestelmiin laittoman kaupan ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Ehdotuksessa poistettaisiin kiintiöjärjestelmän alaraja (nykyisin 100 t CO₂-ekv.), eli nykyistä pienemmät määrät olisivat kiintiöjärjestelmän piirissä. Kiintiöjärjestelmästä on vapautettu tiettyjä käyttöjä. Astmanhoidossa käytettävät annosinhalaattorit on ehdotuksessa siirretty kiintiöjärjestelmän piiriin, mikä vastaa Montrealin pöytäkirjaa. Niitä varten lisätään käytettävissä olevien kiintiöiden määrää, jottei niiden saatavuus ei vaarantuisi.

V luku – Kauppa

Ehdotuksen luku V sisältää kauppaa koskevat säännökset, jotka ovat kokonaan uusia. Niillä toimeenpannaan Montrealin pöytäkirjan edellyttämä HFC-yhdisteiden tuontia ja vientiä koskeva lisensointivaatimus. Tullille on siis tuonnin ja viennin yhteydessä esitettävä voimassa oleva todistus siitä, että yrityksellä on voimassa oleva ja riittävä kiintiö kutakin maahantuontitapahtumaa varten.

Ehdotuksella selvennettäisiin tulliviranomaisten ja markkinavalvontaviranomaisten roolia kaupan valvonnassa. Tuonnin ja viennin yhteydessä tarvittavat tiedot lueltaisiin ja tulliviranomaisten tehtävät erityisesti riskiperusteisessa tullivalvonnassa kuvattaisiin. Kertaalleen täytettävät säiliöt olisi julistettava valtiolle menetetyksi, takavarikoitava tai poistettava markkinoilta. Tulli- ja markkinavalvontaviranomaisten olisi muiden tuotteiden osalta ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, mukaan lukien valtiolle menetetyksi julistaminen tai takavarikointi, etteivät kielletyt tuotteet pääse uudelleen markkinoille toisesta EU:n tullitoimipaikasta. Laittoimien kaasujen (kaasut, joille ei ole kiintiötä) tai asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden jälleenvienti olisi kielletty. Vain nimetyt tai hyväksytyt tullitoimipaikat saisivat käsitellä F-kaasujen tuontia ja vientiä. Ainoastaan nämä nimetyt toimipaikat saisivat avata tai sulkea kauttakulkumenettelyn.

Lisäksi esityksessä kielletään HFC-yhdisteiden kauppa Montrealin pöytäkirjan ulkopuolisten maiden kanssa pöytäkirjan veloitteiden mukaisesti 1.1.2028 alkaen.

VI luku - Raportointi ja päästötietojen kerääminen

Ehdotuksella laajennettaisiin raportointivelvoitteita. Ne koskisivat kaasujen tuottajia, kaasujen maahantuojia (tuonti bulkkikemikaalina, laitteissa ja tuotteissa), viejiä, F-kaasuja raaka-aineina käyttäviä, hävittämis- ja regenerointilaitoksia sekä yrityksiä, jotka ovat vastaanottaneet kiintiöjärjestelmän poikkeusten mukaisia HFC-yhdisteitä. Raportointi tapahtuisi nykyiseen tapaan sähköisesti F-kaasuportaalien kautta.

Jäsenvaltioiden olisi kerättävä tietoja F-kaasujen päästöistä. Tietojen keräämiseksi jäsenvaltioiden olisi perustettava joko tietokanta, johon kerätään toiminnanharjoittajien kirjanpitoliedot, tai inventaariojärjestelmä.

VII luku – Täytäntöönpanon valvonta

Tiedonvaihtoa ja yhteistyötä viranomaisten välillä täsmennettäisiin. Toimivaltaisille viranomaisille asetettaisiin velvollisuus valvoa riskiperusteisesti ja näytön perusteella noudattavatko yritykset asetusta.

Ehdotuksella varmistettaisiin myös, että väärinkäytösten ilmoittajien ilmoitukset asetuksen rikkomisesta saavat direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisen suojelun.

VIII luku – Seuraamukset, kuulemisfoorumi, komiteamenettely ja säädösvallan siirto

Ehdotuksella annettaisiin uusia seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka olisivat vastaavat kuin otsoniasetukseen ehdotettavat säännökset. Asetuksessa ehdotetaan, että seuraamusten olisi oltava tasoltaan ja tyypiltään asianmukaisia ja että niiden määräämisessä olisi otettava huomioon asianmukaiset kriteerit, kuten rikkomuksen luonne ja vakavuus, rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus, yrityksen taloudellinen tilanne ja rikkomuksesta saadut taloudelliset hyödyt. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi määrätä asetuksen rikkomisesta ainakin sakkoa, rikkomisella laittomasti saatujen tavaroiden tai tulojen julistaminen menetetyksi tai takavarikointi ja luvan peruuttaminen väliaikaisesti tai kokonaan. Ehdotuksen mukaan F-kaasujen sekä asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden ja laitteiden laittomasta tuotannosta, käytöstä tai kaupasta tulisi määrätä hallinnollinen sakko, jonka määrä tulisi olla vähintään viisinkertainen tuotteiden arvoon nähden ja rikkomuksen toistuessa vähintään kahdeksankertainen. Kyseisen luvun perustelujen mukaan kyse olisi hallinnollisista seuraamuksista ja sääntely täydentäisi ympäristörikosdirektiiviehdotusta.

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin määräämättömäksi ajaksi SEUT 290 artiklan mukaisesti säädösvaltaa laajemmin kuin voimassa olevassa asetuksessa. Komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä:

- laitteista ja tuotteista, joita F-kaasujen talteenottovaatimus koskee (8 artiklan 8 kohta) (uusi valtuutus)
- merkintävaatimusten täsmentämisestä (12 artiklan 7 kohta) (vastaa voimassa olevaa asetusta)
- tiettyjen käyttöjen poissulkemisesta kiintiöjärjestelmästä Montrealin pöytäkirjan päätösten mukaisesti (16 artiklan 3 kohta) (uusi)

- markkinoille saatettavien HFC-yhdisteiden enimmäismäärästä ja kiintiöjärjestelmän toiminnasta vakavien markkinahäiriöiden ilmetessä tai mikäli asetuksen soveltaminen johtaa epätoivottuihin vaikutuksiin (17 artiklan 6 kohta) (uusi)
- laittoman kaupan estämiseksi tarvittavasta valvonnasta koskien F-kaasuja ja niitä sisältäviä laitteita, jotka ovat väliaikaisessa varastossa, tullimenettelyissä tai kauttakulkuliikenteessä (24 artikla) (uusi)
- asetuksen täydentämiseksi koskien kauppaa sellaisten valtioiden kanssa, jotka eivät ole Montrealin pöytäkirjan osapuolia (25 artiklan 2 kohta) (uusi)
- päivittää liitteisiin I-IV sisältyvien aineiden GWP-arvoja kansainvälisen ilmastopaneelin tai Montrealin pöytäkirjan tieteellisen paneelin raporttien mukaisesti (35 artikla) (vastaa olemassa olevaa asetusta).

Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle. SEUT 291 artiklan tarkoittamia täytäntöönpanosäädöksiä voitaisiin hyväksyä ns. komitologia-asetuksen (EU N:o 182/2011) 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Voimassa olevaan asetukseen nähdyn uudet täytäntöönpanovallan siirrot koskisivat vaatimuksen mukaisuuden osoittamisen muotoa (4 artiklan 5 kohta), HFC-yhdisteiden tuotantokiintiöiden myöntämistä (13 artikla), kiintiömaksujen yksityiskohtaisia järjestelyjä (17 artiklan 5 kohta), tietojärjestelmän toimintaa (20 artiklan 6 kohta) ja HFC-yhdisteiden kauppaa Montrealin pöytäkirjan osapuolien kanssa (25 artiklan kohdat 3 ja 5).

Ehdotuksen mukainen kuulemisfoorumi on olemassa jo voimassaolevan asetuksen mukaisesti. Siihen osallistuvat jäsenvaltiot ja kansalaisyhteiskunnan edustajat, mukaan lukien ympäristöjärjestöt, valmistajien, toiminnanharjoittajien ja sertifioitujen henkilöiden edustajat. Kuulemisfoorumin tehtävä olisi tarjota asiantuntemusta komissiolle asetuksen täytäntöönpanossa. Komissiota avustaisi myös jäsenmaista koostuva F-kaasukomitea.

IX luku – Siirtymäkauden säännökset ja loppusäännökset

Ehdotuksen mukaan komission olisi julkaistava kertomus asetuksen toimeenpanosta viimeistään 1.1.2033. Asetuksella muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta lisäämällä F-kaasusetus sen soveltamisalaan.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on pääosin asianmukainen. Neuvotteluissa tulee kuitenkin vielä arvioida ja selventää jäljempänä mainittuja kysymyksiä seuraamusten osalta.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ilmastonmuutoksen torjunta on valtioiden rajat ylittävä tavoite eikä sitä voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ehdotus olisi komission mukaan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen mukaisilla toimilla kasvihuonekaasujen päästöjä voidaan vähentää ja toimeenpanna Montrealin pöytäkirjan velvoitteet. Ehdotetut toimenpiteet perustuvat arvioon kustannustehokkuudesta. Kaikki toimialat pystyisivät mukautumaan muutokseen taloudellisesti tehok-

kaalla tavalla. Kustannukset olisivat vertailukelpoisia muihin sektoreihin, joilla edellytetään toimia ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Kielletyissä käyttökohteissa on olemassa teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Aloilla, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin toteuttamalla toimia muilla politiikan aloilla, ei ehdoteta yksityiskohtaisia säännöksiä. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

EU:n asetukset ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä asetukset pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanoa. Voimassa oleva F-kaasuasetus velvoittaa jäsenvaltioita säätämään tai päättämään tietyistä seikoista kansallisesti. Asetuksesta johtuvat kansalliset lainsäädännön muutokset on pantu täytäntöön ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja rikoslaissa (39/1889, muutos 761/2018). Ympäristönsuojelulain 21 §:ssä säädetään F-kaasuasetuksen toimivaltaisesta viranomaisesta, sen 17 luvussa otsonikerrosta heikentäviä aineita ja fluorattuja kasvihuonekaasuja koskevista pätevyysvaatimuksista, vuototarkastuksista, tietojen ilmoittamisesta ja sen 18 luvussa valvonnasta. Toimivaltaisena viranomaisena toimii Suomen ympäristökeskus, jo-ka myös valvoo F-kaasuasetusta yhteistyössä Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Asetusehdotus kuitenkin sisältää uusia säännöksiä, jotka aiheuttaisivat muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotuksen 31 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen noudattamista jättämisen seuraamuksista ja ryhdyttävä toimeen sen varmistamiseksi, että asetusta sovelletaan. Asetusehdotuksen seuraamuksia koskeva sääntely poikkeaa voimassa olevasta ympäristönsuojelulain seuraamussääntelystä. Ympäristönsuojelulain 225 §:n mukaan F-kaasuasetuksen tiettyjen artiklojen tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta rikkomuksesta voidaan nykyisin tuomita sakkoa. Lisäksi F-kaasuasetuksen vastaiset teot tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta on säädetty rangaistavaksi rikoslain 48 luvussa. Ympäristönsuojelulaki ei sisällä hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisten seuraamusten ja seuraamusten määräämistä koskevan menettelyn lisääminen ympäristönsuojelulakiin olisi merkittävä muutos nykytilaan.

Lisäksi olisi tarkasteltava aiheuttaako rakennusten eristesolumuovien talteenottovaatimus tarvetta muuttaa tai täydentää jätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (978/2021, jäljempänä *jäteasetus*) säädettyjä rakennus- ja purkujätettä koskevia vaatimuksia.

Toimivaltaisia kansallisia viranomaisia koskevat säännökset säilyisivät alustavan arvion mukaan nykyisellään.

5.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

5.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Komission vaikutustenarvioinnissa analysoitiin kolmen vaihtoehtoon vaikuttavuutta tavoitteisiin nähden ja näiden ympäristö-, talous- ja sosiaalisia vaikutuksia. Komission ehdotus perustuu vaihtoehtoon, jolla toteutettaisiin voimassa olevaa asetusta tiukemmat, mutta kustannustehokkaat toimet.

F-kaasuja käyttävällä alalla on erilaisia toimijoita, joihin asetuksen säännökset voivat vaikuttaa eri tavoin, kuten F-kaasujen tuottajat, maahantuojat ja myyjät, laitevalmistajat, sähköyhtiöt, laitteita huoltavat yritykset, laitteiden maahantuojat ja -viejät, laitteiden käyttäjät ja vähittäismyyjät.

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan ehdotuksella ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia unionin tasolla. Ehdotuksen vaikutus tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja kansainväliseen kilpailukykyyn olisi positiivinen, kun vaihtoehtoisen teknologian kehittämiseen panostetaan ja yritykset olisivat hyvissä asemissa myös kansainvälisillä markkinoilla. Myös uusia työpaikkoja arvioidaan syntyvän laitteiden tuotantosektorille. Kokonaisvaikutukset kansantalouteen olisivat marginaaliset.

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan EU-tasolla teollisuuteen ja käyttäjiin kohdistuvat kustannukset teknologian muutoksista olisivat yhteensä 12 MEUR/vuosi. Näissä kustannuksissa on huomioitu energiatehokkuuden paranemisen myötä syntyvä säästö laitteiden käyttökustannuksissa. Teollisuuteen ja viranomaisiin kohdistuva hallinnollinen taakka aiheuttaisi lisäkustannuksia 7,3 MEUR/vuosi + 3 MEUR kertakustannuksena. Lisäksi teollisuuteen ja maahantuojiin kohdistuisivat kiintiömaksut (3 €/t CO₂-ekv.).

HFC-yhdisteiden markkinoille saattamisen vähennysaikataulun kunnianhimoisuus ei komission vaikutustenarvioinnin mukaan tuota ongelmia, koska se perustuu HFC-yhdisteiden ilmastovaikutukseen, eli mitä alhaisempi ilmasto lämmittävä vaikutus markkinoilla olevilla kylmäaineilla on, sitä enemmän niitä voi metrisinä tonneina tuoda markkinoille. Samalla uusi teknologia mahdollistaa alhaisen lämmitysvaikutuksen kylmäaineiden käytön. Esimerkiksi energiasiirtymässä välttämättömien lämpöpumppujen määrä voisi edelleen lisääntyä, koska uusiin lämpöpumppuihin tarvitaan vähemmän korkean GWP:n HFC-yhdisteitä.

EU-markkinoilla saatavilla olevien korkean ilmasto lämmittävän vaikutuksen HFC-yhdisteiden määrän vähentyminen vaikuttaa erityisesti joidenkin käytössä olevien laitteiden huoltoon. Vuotojen ehkäisyllä, kylmäaineen talteenotolla ja kierrätyksellä voidaan varmistaa, että laitteita voidaan käyttää niiden teknisen käyttöiän loppuun, jolloin käyttäjille ei aiheudu ylimääräisiä kustannuksia.

Uusia kieltoja ehdotetaan tuotteille ja laitteille, joissa on jo nyt tai hyvin pian saatavilla matalamman lämmitysvaikutuksen vaihtoehtoja. Asetukseen sisältyisi kuitenkin mahdollisuus hakea komissiolta määräaikaista poikkeusta rajoitukseen, mikäli vaihtoehtoja ei voi käyttää teknisistä tai turvallisuussyistä.

Sähköisten kytkinlaitteiden osalta on asetettu pidemmät siirtymäajat kuin muille kielloille, jotta varmistetaan, että vaihtoehtoja on saatavilla. Sähköisiin kytkinlaitteisiin liittyvien rajoitusten osalta on tärkeää varmistaa, että korvaavat vaihtoehdot ovat toimivia myös Suomen ja Ruotsin pohjoisosien talvilämpötiloissa.

Markkinoille saattamista koskevat kiellot eivät vaikuta olemassa oleviin laitteisiin eli niiden käyttöä voi jatkaa laitteiden teknisen käyttöiän loppuun.

Anestesia-aineena käytettävän desfluraanin käyttökiellolla 1.1.2026 alkaen ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia. Huhtikuussa 2022 tehdyn kartoituksen perusteella desfluraania käytetään tällä hetkellä Suomessa melko vähäisiä määriä, ja suurimmassa osassa tapauksia käyttö olisi korvattavissa toisella valmisteella. Lisäksi kieltoon olisi mahdollista hakea poikkeusta lääketieteellisin perustein.

Astmainhalaattoreissa ponneaineena käytettävien F-kaasujen sisällyttäminen kiintiöjärjestelmään huomioitaisiin kiintiöissä, jotta tuotteiden saatavuus varmistetaan. Ponneaineen osuus tuotteen hinnasta on hyvin pieni, joten kustannusvaikutus potilaille olisi olematon. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan alhaisen ilmastoa lämmittävän vaikutuksen ponneaineella toimivien astmainhalaattorien odotetaan tulevan laajasti markkinoille vuoteen 2025 mennessä.

Kiintiöille ehdotetaan hinnaksi 3 € hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti. Tämä kustannus tulisi niille suomalaisille yrityksille, jotka tuovat maahan HFC-yhdisteitä komission myöntämien kiintiöiden puitteissa. Kiintiöjärjestelmä koskee tuontia EU:n ulkopuolelta, eli toisesta EU-maasta hankittu kylmäaine ei edellytä kiintiötä. Eri yrityksille on allokoitu erikokoisia kiintiöitä. HFC-yhdisteiden hinnat EU:ssa ovat vaihdelleet voimakkaasti voimassa olevan F-kaasuasetuksen rajoitusten vuoksi eikä kiintiöiden hinnoittelu vaikuttaisi olennaisesti kylmäaineiden hintoihin loppukäyttäjille komission vaikutustenarvion mukaan. Komissio voisi muuttaa kiintiöiden hinnoittelua, mikäli siitä koituisi epätoivottuja seuraamuksia markkinoilla. Jatkossa kiintiöiden pienentyessä myös niihin liittyvät kustannukset pienenisivät, mikäli hinnoittelumalli perustuisi aineiden lämmityspotentiaaliin ehdotetun mukaisesti.

Asetusehdotuksen kansallisia vaikutuksia on arvioitu alustavasti taustaryhmässä, jossa ovat edustettuina keskeiset alan toimijat. Suomessa ei tuoteta F-kaasuja. Kylmälaitteita tai jäähdytys- ja ilmastointilaitteita valmistavia yrityksiä on muutamia. Niistä merkittävä osa on jo siirtynyt lämmitysvaikutukseltaan alhaisiin vaihtoehtoihin. Lämpöpumppuja valmistaa muutama yritys ja niistä osa käyttää edelleen korkean lämmitysvaikutuksen kylmäaineita. Kustannukset valmistussektorilla eivät Suomessa kokonaisuudessaan olisi merkittäviä. Jos käytettävissä ei olisi riittävästi kylmäaineita olemassa olevien laitteiden huoltoa varten, voisi laitteiden käyttäjille, kuten esimerkiksi kaupan alalle, aiheutua merkittäviä investointitarpeita laitteiden uusimisesta ennen niiden teknisen käyttöiän loppua. Ympäristöystävällisempien kylmäaineiden ja niitä sisältävien laitteiden nopeasti kasvava kysyntä vaikuttaa niiden saatavuuteen ja hintoihin Euroopan tasolla, joten yrityksillä olisi oltava aikaa muutoksiin sopeutumiseen.

F-kaasuja on käytetty rakennuseristeissä paisutusaineina 1990 – 2010 luvuilla. Käytettävissä ei ole arvioita paljonko asetuksessa tarkoitettuja eristemateriaaleja tuon aikakauden rakennuksissa on ja paljonko näitä aineita sisältäviä purkujätteitä syntyisi. Tiettyjen rakennuseristeiden talteenottovaatimus aiheuttaisi rakennusten omistajille ja purkutöistä vastaaville yrityksille lisäkustannuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisesti rakennuksen tai sen osan purkaminen tulee järjestää niin, että luodaan edellytykset käyttökelpoisten rakennusosien hyödyntämiselle ja huolehditaan syntyvän rakennusjätteen käsittelystä. Lisäksi jäteasetuksen mukaan rakennus- ja purkujätteen haltijan on järjestettävä erilliskeräys yli kymmenelle eri jätelajille viimeistään 1.7.2022. Yhden uuden jätejakeen erottelun ei arvioida aiheuttavan merkittävää lisäkustannusta. Rakennuseristeiden erotteluun voivat velvoittaa myös muut niissä käytetyt haitalliset aineet, kuten esimerkiksi pysyviä orgaanisia yhdisteitä (POP) sisältävät palonsuoja-aineet.

Asetusehdotuksen tarkoittamia F-kaasuja sisältäviä eristeitä ei voi ulkoisista merkeistä erottaa sellaisista eristeistä, joissa on käytetty muita paisutusaineita. Käytännössä on todennäköistä, että kaikki vastaavat eristesolumuovut olisi otettava talteen ja käsiteltävä asetusehdotuksen edellyttämällä tavalla edellä mainittuna ajanjaksona rakennetuista rakennuksista, ellei niiden sisältämistä aineista ole saatavilla tietoa esimerkiksi rakentamisasiakirjoista.

Asetusehdotuksessa tarkoitettut eristesolumuovut voitaisiin käyttää uudelleen. Vaihtoehtona olisi eristesolumuovien hävittäminen sellaisenaan tai paisutuskaasujen talteenotto hävittämistä varten. Koska F-kaasuja sisältäviä eristesolumuoveja ei käytännössä voi erottaa otsonikerrosta heikentäviä aineita sisältävistä eristeistä, jotka ovat vaarallista jätettä, edellyttäisi eristeiden hä-

vittäminen jätteenpolttoasetuksen (151/2013) mukaisesti polttoa korkeassa lämpötilassa. Lisäksi polttolaitoksella tulee olla ympäristölupa kyseisen vaarallisen jätteen polttamiseen. Tällaisia polttolaitoksia on Suomessa vain muutama ja niiden vaarallisen jätteen polttokapasiteetti on rajallinen. Eristeiden hävittäminen lisäksi siten jätteen kuljetuksesta ja käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Vaaralliseksi luokiteltavan eristejätteen hävittämishinta on noin 3000 €/tonni. Paisutuskasujen talteenottoa eristeistä tekee tällä hetkellä vain yksi laitos Suomessa, jolloin jätteen syntyypaikasta riippuen kuljetuskustannukset voisivat olla merkittäviä. Lisäksi talteenotettu paisutuskasuu olisi hävitettävä vaarallisena jätteenä (hävittämishinta noin 3 €/kg). Sandwich-elementtien käsittelyssä metallikuorien talteenotto ja kierrätys kuitenkin osaltaan kompensoisi jätehuollosta aiheutuvia kustannuksia.

Koulutusvaatimusten laajentaminen vaihtoehtoihin kylmäaineisiin ei aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia Suomessa, koska vaihtoehtoiset kylmäaineet ja energiatehokkuus sisältyvät jo alan koulutusohjelmiin. Jos myös päteväntahtimusta laajennettaisiin vastaavasti, aiheuttaisi tämä kustannuksia laitteiden asennus- ja huoltoilikeille, kun olemassa olevia pätevyksiä pitäisi täydentää. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ylläpitämässä pätevyysrekisterissä on yhteensä 7 200 kylmälaiteliikettä, joista 4 000 liikettä toimii jäähdytys-, ilmastointi- ja lämpöpumppulaitealalla ja noin 3 200 liikettä tekee ajoneuvojen ilmastointilaittehuoltoja. Jäähdytys-, ilmastointi- ja lämpöpumppulaitealalla on yhteensä 9 400 pätevää henkilöä ja lisäksi ajoneuvojen ilmastointilaittehuollon pätevyys on 13 800 henkilöllä. Henkilöstön pätevyyttä koskeva päätös tai sen muuttaminen maksaa 75 € ja kylmälaiteliikkeitä koskeva päätös 150 €. Pätevöinti edellyttää ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon suorittamista. Näyttötutkinnon suorittaminen maksaa kaikkine kustannuksineen 500-1000 €. Tutkintoon valmistavaan, mutta ei pakolliseen oppisopimuksella tapahtuvaan koulutukseen osallistuminen kestäisi noin 5-10 työpäivää. Koulutusta järjestää Suomessa tällä hetkellä kolme oppilaitosta. Jos oppilaitoksella ei ole vaihtoehtoisten kylmäaineiden käsittelyn koulutukseen tarvittavaa laitteistoa, sen hankintahinta olisi 20 000 - 30 000 €.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Ehdotettu F-kaasuja ja otsonikerrosta heikentäviä aineita koskevan valvonnan tehostaminen ja viranomaisyhteistyön lisääminen sekä kansallisella että EU-tasolla veisi viranomaisresursseja nykyistä enemmän. Asetusehdotuksen seuraamuksia koskevasta sääntelystä seuraisi se, että Suomen ympäristökeskuksen tulisi voida määrätä hallinnollisia seuraamuksia kuten seuraamusmaksuja asetuksen säännösten rikkomisesta. Suomen ympäristökeskukselle arvioidaan aiheutuvan molempien asetusten toimeenpanosta ja valvonnasta yhteensä noin 8 htkk lisäresurssitarpeet ja lisäksi valvonnan vaatiman laboratorioanalyysikapasiteetin kehittämiseen noin 85 000 euroa ja 3,5 htkk kertaluontoisesti. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle aiheutuisi pätevyyskysien täydentämisestä ja valvonnasta enimmillään noin kahden henkilötyövuoden lisäresurssitarve. Lisäksi Tukesin on varauduttava rekisterin muutoksiin, joista voi aiheutua arviolta 50 000 – 100 000 euron kertakustannus. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto perii pätevyyskysien myöntämisestä maksun. Lähtökohtaisesti viranomaisiin kohdistuvat lisäresurssitarpeet katetaan olemassa olevien resurssien puitteissa. Mahdollisista lisärahoitustarpeista linjataan erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

5.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella vähennettäisiin fluorattujen kasvihuonekaasujen päästöjä EU:ssa yhteensä noin 40 Mt CO₂-ekv. vuoteen 2030 mennessä ja 310 Mt CO₂-ekv. vuoteen 2050 mennessä. Nämä vähennykset tulisivat voimassa olevan F-kaasusetuksen mukaisin keinoin tapahtuvan 430 Mt CO₂-ekv. päästövähennyksen lisäksi. Vuonna 2050 fluorattujen kasvihuonekaasujen päästöt

olisivat yhteensä 14 Mt CO₂-ekv. eli noin puolet siitä mitä voimassa olevan asetuksen mukaisin toimin voitaisiin saavuttaa (27 Mt CO₂-ekv.). Tämä olisi EU:n ilmastopolitiikan mukaista.

Rakennusten eristesolumuovien talteenotto vähentäisi jätevirtoihin päätyvien haitallisten aineiden määrää ja siten parantaisi materiaalien kierrätettävyyttä. HFO-yhdisteiden vuotojen vähentäminen vähentäisi ympäristöön kertyvien aineiden päästöjä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksella on liittymäpintoja perustuslaissa säädettyihin perus- ja ihmisoikeuksiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (perustuslain 8 §), elinkeinovapauden (18 §), ympäristöä koskevan vastuun (20 §) sekä oikeusturvan (21 §) näkökulmasta.

Asetusehdotuksen 31 artikla sisältää sääntelyä asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Uutta asetusehdotuksessa ovat hallinnolliset seuraamukset, joita ovat ainakin hallinnolliset sakot. F-kaasusetuksen vakavista rikkomisista säädetään myös ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/99/EY (jäljempänä *ympäristörikosdirektiivi*), jonka uudistamiseksi komissio on antanut ehdotuksen (COM(2021) 851 final). Asetusehdotuksen sääntelyä on arvioitava suhteessa perustuslain 8 §:ssä turvattuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja suhteessa oikeusturvaan.

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin katsottu, että myös hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6).

Asetusehdotuksen 31 artikla on monilta osin epäselvä. Asetusehdotuksen 31 artiklan 4 b alakohdan mukaan asetuksen rikkomisesta määrättäviin vähimmäisseuraamuksiin kuuluisivat laittomasti saatujen hyötyjen tai rikkomukseen liittyvästä hankkeesta saatujen tulojen julistaminen menetetyksi valtiolle tai takavarikointi. Sanamuodosta jää epäselväksi, riittäisikö velvoitteen täyttämiseksi jommastakummasta toimenpiteestä säätäminen, vai pitääkö molempien olla viranomaisen käytettävissä. Seuraamus menisi myös pidemmälle kuin unionin tullikoodeksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 952/2013 säädetty velvollisuudet, koska seuraamus koskisi myös rikkomuksista saatuja hyötyjä ja tuloja. On huomattava, ettei menettämisseuraamusta voida Suomessa määrätä hallinnollisessa menettelyssä, vaan kyse on tuomioistuimen tuomitsemasta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Valtioneuvoston käsityksen mukaan muuhun kuin rikosoikeudelliseen EU-lainsäädäntöön ei sisälly vastaavanlaista velvoitetta menettämisseuraamusten suhteen. Asetusehdotuksen oikeusperusta ei ole rikosoikeudellinen.

Asetusehdotus jättää myös avoimeksi, mistä asetuksen säännösten rikkomisesta tai teoista tulisi määrätä asetuksessa tarkoitettu seuraamus ja voisiko joitakin seuraamuksia määrätä myös rikosoikeudellisessa menettelyssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan laillisuusperiaatteen vuoksi blankorangaistussäännöksiin tulee suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 31/2002 vp, s. 3). Ehdotuksen sanamuodoista ei myöskään täysin ilmene, missä määrin teoista määrättävistä seuraamuksista voidaan säätää kansallisesti. Myös ehdotuksen suhde ympäristörikosdirektiiviehdotukseen jää epäselväksi. Ympäristörikosdirektiiviehdotuksen 3 artiklassa säädetään samojen tekojen rangaistavuudesta rikoksena kuin F-kaasusetusehdotuksen 31 artiklan 5 kohdassa, jos teko on laiton ja se tehdään tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta. Lisäksi direktiiviehdotuksen

10 artiklassa säädettäisiin rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämisestä ja menetyksi tuomitsemisesta. Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta jonka mukaan samasta teosta ei tulisi määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslaissa turvattua oikeutta oman toimeentulon hankkimiseen rajoittavat eräät tosiasialliset seikat, kuten tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset (HE 309/1993 vp). Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi on voimassa oikeudellisia rajoituksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista erityisin perustein (PeVL 19/2002 vp). Luvanvaraisuus voi olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että fluorattuja kasvihuonekaasuja käsittelevien henkilöiden ja yritysten päteväntiimiin liittyviä ehdotuksia voidaan pitää välttämättöminä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksella edistetään perustuslaissa säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komissio esitteli asetusehdotuksen neuvoston ympäristötyöryhmässä 20.5.2022 ja työryhmäkäsittelyn on tarkoitus alkaa kesäkuussa. Euroopan parlamentin aikataulu ei vielä ole tiedossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

F-kaasu- ja otsoniasetusten muutosehdotuksista on järjestetty laajan sidosryhmistä koostuvan taustaryhmän tilaisuus 22.4.2022 ja sidosryhmien kanssa tehdään jatkuvasti tiivistä yhteistyötä. U-kirjelmäluonnos on ollut keskeisten viranomaistahojen (Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Sisäministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston kanslia, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Suomen ympäristökeskus, Liikenne- ja viestintävirasto, Tulli) kommentoitavana. Komission ehdotus on esitelty ympäristöjaostossa (EU23) 22.4.2022 ja se on käsitelty EU-asioiden komitean ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 18.-19.5.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää F-kaasuista annettavaa asetusta kannatettavana. F-kaasut ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja, joten valtioneuvosto katsoo, että niiden käyttöä on tarkoituksenmukaista välttää aina kun korvaavia aineita ja menetelmiä on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista käyttää. Voimassa olevan asetuksen mukaiset toimet eivät ole riittäviä EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa pääosin ehdotuksen linjauksia siitä, että HFC-yhdisteiden markkinoille saattamisen enimmäismäärää rajataan asteittain nykyistä tiukemmin niin pitkälle kuin se on teknisesti ja kustannustehokkaasti mahdollista sekä muutoksiin sopeutumiseen tarvittavan ajan huomioiden. Valtioneuvosto kannattaa kiintiöjärjestelmän selkeyttämistä ja kiintiöiden muuttamista maksullisiksi. Valtioneuvosto kannattaa myös komission esitystä, että F-kaasujen käyttö kielletään tietyissä käyttötarkoituksissa kokonaan, mutta katsoo, että kieltojen voimaantulon määräaikoja olisi hyvä vielä tarkastella.

Valtioneuvosto katsoo, että tiettyjen solumuovien talteenotto ja asianmukainen hävittäminen rakennusten peruskorjauksen tai purkamisen yhteydessä olisi tehokas keino vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että säännöksen yksityiskohtia on tarpeen tarkastella tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna laajentaa koulutusta vaihtoehtoisten kylmäaineiden käsittelyyn niiden turvallisen käyttöönoton takaamiseksi. Myös pätevöinnin laajentamista henkilöihin ja yrityksiin, jotka käsittelevät vaihtoehtoisia kylmäaineita, voitaisiin tukea.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, että toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksia laajennetaan voimassa olevaan asetukseen verrattuna. Samoin muut valvontaan ja laittoman kaupan kitkemiseen tähtäävät toimet ovat valtioneuvoston mukaan tarpeellisia, mutta se katsoo, että säännöksiä on kuitenkin vielä syytä tarkastella yksityiskohtaisesti niiden tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi ja asetuksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että asetuksen rikkomiseen pyritään puuttumaan nykyistä tehokkaammin. Hallinnolliset seuraamukset voivat olla tehokkaita keinoja puuttua lievempiin ja vähemmän moitittaviin tekoihin, joiden toteen näyttäminen on yksinkertaista ja jotka eivät vaadi tutkinnallisia toimia. Jotta hallinnollinen seuraamus olisi tehokas, seuraamuksen määräämistä koskevan menettelyn tulisi kuitenkin olla mahdollisimman yksinkertainen. Hallinnollisten seuraamusten määrääminen F-kaasuasetuksen rikkomisesta olisi merkittävä muutos nykyiseen seuraamussääntelyyn, joka perustuu rikosoikeudellisiin sanktioihin. Valtioneuvosto katsoo, että hallinnollisten seuraamusten tarpeellisuutta ja niiden soveltumista ympäristönsuojelulain kokonaisuuteen olisi arvioitava jatkovalmistelussa. Asetuksen seuraamussääntelyä tulisi jatkovalmistelussa myös tarkentaa ja selkiyttää, jotta olisi selvää, mikä seuraamus kustakin rikkomuksesta tulisi voida määrätä. Asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee pyrkiä selvittämään myös ehdotettujen seuraamusten suhdetta ympäristörikosdirektiiviehdotukseen ja valtiolle menetetyksi julistamista ja takavarikointia koskevia säännöksiä. Neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että lopullinen asetus ei sisällä kansallisen oikeusjärjestyksen perusratkaisujen vastaisia velvoitteita.

Koska asetuksen täytäntöönpano edellyttäisi myös kansallisia täytäntöönpanotoimia, niille on jatkovalmistelussa pyrittävä turvaamaan riittävä aika.

Valtioneuvoston mukaan maanpuolustusta koskevat poikkeukset ovat tarpeellisia ja niiden säilyttäminen on tärkeää puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Valtioneuvosto pitää pääosin asianmukaisina ehdotuksia, joilla komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Säädösvallan delegointi mahdollistaisi nopean puuttumisen asetuksen toimeenpanossa havaittuihin epäkohtiin esimerkiksi laittoman kaupan ehkäisemisessä tai kiintiöjärjestelmän toimivuudessa. Toimivallansiirron yksityiskohtaisuutta ja ehdotettujen valtuutusten tarkkarajaisuutta tulee vielä tarkastella. Tämä koskee erityisesti 17 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua säädösvallan siirtoa, koska kyseessä olisi merkittävä muutos kiintiöjärjestelmään.