

Ympäristövaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi fluoratuista kasvihuonekaasuista (F-kaasuasetus) (U 46/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eeva Nurmi, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Pekka Kärpänen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Nufar Finel, Suomen ympäristökeskus
- johtava asiantuntija Terhi Kuljukka-Rabb, Kaupan liitto ry
- asiantuntija Mika Kapanen, Suomen Kylmäliikkeiden Liitto ry
- toiminnanjohtaja Jussi Hirvonen, Suomen lämpöpumppuyhdistys SULPU ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- SER-tuottajayhteisö ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

Valiokunnan lausunto YmVL 31/2022 vp

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-kaasusetuksen 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 selventämään 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.

Valiokunnan lausunto YmVL 31/2022 vp

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Fluorattuja kasvihuonekaasuja eli F-kaasuja käytetään pääasiassa jäähdytys-, ilmastointi- ja lämpöpumppulaitteissa, muovien paisutusaineena, aerosolien ponneaineena, palontorjunnassa ja sähköisissä kytkinlaitteissa. F-kaasuja ovat esimerkiksi fluorihilivedyt (HFC-yhdisteet), perfluoratut hiilivedyt ja rikkiheksafluoridi. Niiden käyttö on lisääntynyt voimakkaasti, koska niillä on korvattu kielletyiksi tulleita otsonikerrosta heikentäviä aineita ja lämpöpumput ja ilmastointilaitteet ovat yleistyneet. F-kaasut eivät ole haitallisia otsonikerrokselle, mutta ne ovat erittäin voimakkaita kasvihuonekaasuja ja niiden lämmitysvaikutus voi olla jopa 23 000-kertainen hiilidioksidiin verrattuna. F-kaasut vastaavat tällä hetkellä noin kahta prosenttia Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Pyrittäessä irtautumaan Venäjän fossiilisesta energiasta ja siirtymään hiilineutraaliin yhteiskuntaan lämpöpumppujen määrä kasvaa voimakkaasti, ja siksi on tärkeää, että niissä käytettävät kylmäaineet ovat mahdollisimman ilmastoystävällisiä ja kemikaali- sekä paloturvallisia.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin asetusehdotusta kannatettavana katsoen, että F-kaasujen käyttöä on tarkoituksenmukaista välttää aina silloin, kun korvaavia aineita ja menetelmiä on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista käyttää. F-kaasuille on useita korvaavia vaihtoehtoja, ja teknologia myös kehittyy jatkuvasti. Ehdotetun asetusmuutoksen yhtenä tarkoituksena on tukea teknologista siirtymää kohti haitattomia kylmäaineita ja luoda alan yrityksille ennustettavaa toimintaympäristöä. F-kaasuista ollaan monessa käyttötarkoituksessa siirtymässä yhtäältä kohti luonnollisia kylmäaineita (kuten CO₂, hiilivedyt ja ammoniakki) ja toisaalta kohti kemikaaleja (ns. HFO-aineet), joilla on hyvin pieni ilmasto lämmittävä vaikutus.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin alan teollisuuden huoli sääntelyn täytäntöönpanokelpoisuudesta esimerkiksi siksi, että kysymyksessä ei aina ole kylmäaineen vaihtaminen markkinoilla oleviin lämpöpumpputyyppeihin, vaan ehdotus edellyttäisi laajemmin lämpöpumpputuotteiden, komponenttien, toiminnan, järjestelmien, tuotannon ja asennusjärjestelmien uudelleen suunnittelua. Lisäksi uusien palo- ja räjähdysherkkien kylmäaineiden asennus-, käyttö-, käsittely- ja sijoitteluturvallisuus aiheuttaa tarpeen täysin uudelleiselle tuoteperheelle ja markkinoille saattamisen.

Valiokunnan lausunto YmVL 31/2022 vp

Valiokunta toteaa, että komission vaikutustenarvioinnissa on pyritty ottamaan huomioon lämpöpumppujen määrän tuleva hyvin voimakas kasvu. Alan arvion mukaan Euroopassa olisi lämpöpumppuja vuonna 2050 jo 50 miljoonaa. Komissio on myös arvioinut, että monissa lämpöpumpputyypeissä on jo mahdollista siirtyä luonnollisiin kylmäaineisiin tai muihin alhaisen ilmaston lämmittävän vaikutuksen aineisiin. Lähtökohtana on myös ollut, että kierrätettyjä F-kaasuja on mahdollista käyttää olemassa olevien laitteiden huoltoon, ja talteenottoa ja kierrätystä olisi entisestään tehostettava. Komissio on myös korostanut, että kylmäalan asentajien pätevyys ja koulutus ovat avainasemassa siirryttäessä laajemmin luonnollisiin kylmäaineisiin. Eräiden luonnollisten kylmäaineiden käyttöön liittyy turvallisuushaasteita, kuten syttyvyys tai laitteissa tarvittava kova käyttöpaine. Komission arvion mukaan suurin osa haasteista voidaan kuitenkin ratkaista teknisesti ja varmistamalla asentajien riittävä koulutustaso. Luonnollisten kylmäaineiden etuna on myös kylmäaineiden hyvä saatavuus, mikä on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta.

Edellä mainitut huolet huomioon ottaen valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin pääosin ehdotuksen linjauksia siitä, että HFC-yhdisteiden markkinoille saattamisen enimmäismäärää rajataan asteittain nykyistä tiukemmin. Valiokunta korostaa, että muutos tulee tehdä vain niin pitkälle kuin se on teknisesti ja kustannustehokkaasti mahdollista sekä kiinnittäen erityistä huomiota muutoksiin sopeutumiseen tarvittavaan aikaan. F-kaasujen käytön kieltö tietyissä käyttötarkoituksissa kokonaan on myös kannatettavaa, mutta kieltojen voimaantulon määräaikoja on tarpeen arvioida vielä käytännön toteutettavuuden näkökulmasta.

Valiokunta korostaa, että asetusehdotuksen tuotteita koskevat rajoitukset koskevat vain uusia markkinoille saatettavia tuotteita ja laitteita. Olemassa olevien laitteiden huoltoon tarvittavien kylmäaineiden saatavuus tulee varmistaa tehostamalla kylmäaineiden talteenottoa ja kierrätystä ja huolehtimalla laitteiden tarkastuksista vuotojen varalta. Tarkastukset voisivat olla pakollisia. Elinkaarensa päässä olevia laitteita uusittaessa kannattaa valita mahdollisimman ympäristöystävällinen ja energiatehokas vaihtoehto.

Valiokunta pitää hyvin tärkeänä tavoitetta laajentaa koulutusta niin, että varmistetaan riittävä koulutus ja pätevyys vaihtoehtoisten kylmäaineiden käsittelyyn niiden turvallisen käyttöönoton takaamiseksi.

Hallinnollisten seuraamusten määrääminen F-kaasuasetuksen rikkomisesta olisi merkittävä muutos nykyiseen seuraamussäntelyyn, joka perustuu rikosoikeudellisiin sanktioihin. Valiokunta katsoo, että hallinnollisten seuraamusten tehokkuudesta on näyttöä ja ehdotus on siten lähtökohteisesti kannatettava. Hallinnollisin seuraamuksin voidaan rikosoikeudellisia sanktioita tehokkaammin puuttua lievempiin ja vähemmän moitittaviin tekoihin, joiden toteen näyttäminen on yksinkertaista ja jotka eivät vaadi tutkinnallisia toimia. Seuraamussäntelyn tarkkarajaisuutta on tarpeen kuitenkin tarkastella ja varmistaa, että rikosoikeudellisia sanktioita sovelletaan vakavampiin laiminlyönteihin ja lainvastaisiin toimiin.

Komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi valtaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valiokunta toteaa lopuksi valtioneuvoston tavoin, että toimivallan siirron yksityiskohtaisuuden ja ehdotettujen valtuutusten osalta tulee varmistua, ettei ehdotus johda perusteettomaan toimivallan siirtoon komissiolle.

Valiokunnan lausunto YmVL 31/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos