

U 45/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista (otsoniasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä huhtikuuta 2022 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista ja asetuksen (EY) N:o 1005/2009 kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25.5.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Emma Kari

Neuvotteleva virkamies Eeva Nurmi

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI OTSONIKERROSTA HEIKENTÄVISTÄ AINEISTA JA ASETUKSEN
(EY) N:O 1007/2009 KUMOAMISESTA**

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 5 päivänä huhtikuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi otsonikerrosta heikentävistä aineista ja asetuksen (EY) N:o 1005/2009 kumoamisesta (COM(2022) 151 final).

Ehdotuksella pyritään vähentämään otsonikerrosta heikentävien aineiden päästöjä ilmaan ja varmistamaan Montrealin pöytäkirjan velvoitteiden noudattaminen parantamalla seurantaa ja tehostamalla toimeenpanoa.

Otsonikerrosta heikentäviä aineita on käytetty pääasiassa jäähdytys- ja ilmastointilaitteissa, muovien paisutusaineena, aerosolien ponneaineena ja palontorjunnassa. Kansainvälisellä otsonikerroksen suojelua koskevalla Montrealin pöytäkirjalla säädellään näiden aineiden tuotantoa ja kulutusta. Näillä toimilla otsonikerroksen tuhoutuminen on estetty ja se on vähitellen palautumassa tasolle, jolla se oli vuonna 1980 eli ennen kuin otsonikerroksen heikentyminen havaittiin. Otsonikerrosta heikentävät aineet ovat myös voimakkaita kasvihuonekaasuja, joten niiden kieltäminen on ollut merkittävä ilmastoteko. Otsonikerrosta heikentäviä aineita ovat esimerkiksi kloorifluorihilivedyt (CFC-yhdisteet), osittain halogenoidut kloorifluorihilivedyt (HCFC-yhdisteet) ja halonit.

Voimassa olevalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1005/2009 otsonikerrosta heikentävistä aineista (jäljempänä *voimassa oleva otsoniasetus*) toimeenpannaan Montrealin pöytäkirjan velvoitteet. Voimassa olevalla otsoniasetuksella säädellään otsonikerrosta heikentävien aineiden tuotantoa ja kulutusta, kauppaa ja päästöjen ehkäisemistä. Otsonikerrosta heikentävien aineiden käyttö EU:ssa on kielletty asetuksessa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Vaikka otsonikerrosta heikentäviä aineita ei enää saa käyttää, niitä pääsee jatkuvasti ilmakehään erilaisista olemassa olevista tuotteista ja laitteista.

Otsonikerrosta heikentäviä aineita korvaamaan on otettu käyttöön fluorattuja kasvihuonekaasuja, joiden käyttöä säädellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 517/2014 fluoratuista kasvihuonekaasuista. Komissio antoi 5 päivänä huhtikuuta 2022 ehdotuksen myös asetukseksi fluoratuista kasvihuonekaasuista (COM(2022) 150 final) (jäljempänä *F-kaasuasetus*). Ehdotuksesta on laadittu erillinen U-kirje.

2 Ehdotuksen tavoite

Otsonikerrosta heikentävien aineiden päästöjen ehkäisemisellä tuetaan EU:n ilmastopolitiikan ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotus vastaa pääosin voimassa olevaa otsoniasetusta. Ehdotuksen merkittävin muutos olisi vaatimus ottaa talteen purettavista tai peruskorjattavista rakennuksista tietyt otsonikerrosta hei-

kentäviä aineita sisältävät solumuovieristeet uudelleenkäyttöä tai asianmukaista hävitystä varten. Vastaavaa säännöstä ehdotetaan myös F-kaasuasetukseen. Lisäksi sammutuslaitteistoista talteenotettavien halonien hävittäminen kiellettäisiin, jotta kierrätettyjä aineita riittäisi sallittuihin poikkeuksellisiin käyttötarkoituksiin. Näin estettäisiin halonien uustuotannon aloittaminen.

Lisäksi täsmennettäisiin otsoniasetusta vastaamaan Montrealin pöytäkirjaa erityisesti määritelmien osalta. Näillä teknisillä muutoksilla ei olisi käytännön merkitystä yrityksille, koska otsonikerrosta heikentävien aineiden käyttö EU:ssa on kielletty.

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

I luku – Yleiset määräykset

Luvussa määriteltäisiin asetuksen kohde ja soveltamisala sekä tarvittavat määritelmät. Asetuksella säädettäisiin otsonikerrosta heikentävien aineiden tuotannosta, tuonnista, viennistä, markkinoille saattamisesta ja edelleen toimittamisesta, talteenotosta, kierrätyksestä, regeneroinnista ja hävityksestä sekä edellä mainittujen raportoinnista. Samalla tarkistettaisiin eräitä määritelmiä ja poistettaisiin tarpeettomat määritelmät.

II luku – Kiellot

Luvussa esitettäisiin voimassa olevaa asetusta vastaavasti yleiset kiellot otsonikerrosta heikentävien aineiden valmistukselle, maahantuonnille, markkinoille saattamiselle, käytölle ja kaupalle.

III luku – Kieltoja koskevat poikkeukset

Ehdotuksessa määriteltäisiin voimassa olevaa otsoniasetusta teknisesti täsmentäen poikkeukset I luvun kielloista ja näitä poikkeuksia koskevat ehdot. Olemassa olevia maanpuolustusta koskevia poikkeuksia ei ehdoteta muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan maahantuojien ja tuottajien olisi esitettävä näyttö sivutuotteena syntyneen trifluorimetaanin hävittämisestä tai hyödyntämisestä myöhempää käyttöä varten. Kertakäyttösäiliöt kiellettäisiin kokonaan.

IV luku – Kauppa

Ehdotuksen mukaisesti otsoniasetuksen lupajärjestelmää uudistettaisiin siten, että siinä otetaan huomioon sen kytkeytyminen Euroopan tullipalveluympäristöön, mikä mahdollistaa automaattisen tullivalvonnan kunkin tuontierän yhteydessä. Otsonikerrosta heikentävien aineiden ja niitä sisältävien laitteiden maahantuojien ja viejien olisi eräkohtaisten lupien sijasta haettava vain yleistä lupaa käydä kauppaa. Esityksellä selvennettäisiin tulliviranomaisten ja markkinavalvontaviranomaisten roolia kieltojen ja rajoitusten valvonnassa ja vahvistettaisiin niiden toimivaltaa otsonikerrosta heikentävien aineiden laittoman kaupan estämisessä.

V luku – Päästöjen rajoittaminen

Talteenottovelvoitteita esitetään laajennettavaksi koskemaan myös tiettyjä rakennuksista poistettavia eritesolumuoveja (metallipäällysteisten sandwich-elementtien vaahtoeristeet ja laminoidut eristelevyt). Talteenotetut eristeet olisi joko käytettävä uudelleen tai hävitettävä asianmukaisesti, taikka niistä olisi otettava talteen otsonikerrosta heikentävät aineet hävitystä varten. Ehdotuksen mukaan otsonikerrosta heikentäviä aineita ja niitä sisältäviä eritesolumuoveja saisi hävittää vain Montrealin pöytäkirjan mukaisilla hyväksytyillä menetelmillä, jotka täyttävät myös EU:n ja kansalliset jätesäätelyn vaatimukset. Vastaava vaatimus sisältyy ehdotukseen F-kaasuasetukseksi. Lisäksi kiellettäisiin sammutuslaitteistoista poistettavien halonien hävittäminen, jotta kierrätettyjä aineita riittäisi sallittuihin poikkeuksellisiin käyttötarkoituksiin. Näin estettäisiin halonien uustuotannon aloittaminen. Vuototarkastuksia koskevia velvoitteita yksinkertaistettaisiin, koska otsonikerrosta heikentävistä aineista käytössä ovat enää vain halonit sammutuslaitteistoissa. Muilta osin ehdotus vastaisi voimassa olevaa otsoniasetusta.

VI luku – Otsonikerrosta heikentävät aineet ja raportointi

Ehdotuksella asetettaisiin raportointivelvoitteita jäsenvaltioille ja yrityksille. Liitteeseen II sisältyvien niin sanottujen uusien aineiden raportointi on yhdenmukaistettu liitteen I aineita koskevien raportointivelvoitteiden kanssa. Liitteeseen II lisättäisiin kolme uutta ainetta, joiden tuotantoa, kauppaa ja käyttöä olisi tarpeen seurata. Myös päästöjen ja myynnin raportointia parannettaisiin. Liitteisiin lisättäisiin myös aineiden lämmitysvaikutus (GWP), jotta havainnollistettaisiin otsonikerrosta heikentävien aineiden ilmastovaikutuksia. Muilta osin ehdotus vastaisi voimassa olevaa otsoniasetusta.

VII luku – Täytäntöönpano

Tiedonvaihtoa ja yhteistyötä viranomaisten välillä täsmennettäisiin. Toimivaltaisille viranomaisille asetettaisiin velvollisuus valvoa riskiperusteisesti ja näytön perusteella noudattavatko yritykset asetusta. Muilta osin ehdotus vastaisi voimassa olevaa otsoniasetusta.

VIII luku – Seuraamukset, komiteamenettely ja säädösvallan siirto

Ehdotuksella annettaisiin uusia seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka olisivat vastaavat kuin F-kaasuasetukseen 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 otsonikerrosta heikentävien aineiden 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 sääntelytäydentäisi ympäristörikosdirektiiviehdotusta.

Ehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin määräämättömäksi ajaksi SEUT 290 artiklan mukaisesti säädösvaltaa ja samalla mukautettaisiin voimassa olevan asetuksen menettely vastamaan Lissabonin sopimuksen 290 artiklan mukaista säädösvallan siirtoa. Komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä:

- otsonikerrosta heikentävien aineiden luetteloa koskevan liitteen II muuttamisesta (7 artiklan 4 kohta), laboratoriokäytön poikkeuksia koskevan liitteen IV muuttamisesta (8 artiklan 7 kohta), lupajärjestelmää koskevan liitteen VII muuttamisesta (16 artiklan 13 kohta) ja raportointia koskevan liitteen VI muuttamisesta (24 artiklan 4 kohta) Montrealin pöytäkirjan päätösten mukaisesti
- liitteen V muuttamisesta, mikäli korvaavia teknisesti ja taloudellisesti mahdollisia vaihtoehtoja ei ole tai jos halonien käyttöä on jatkettava kansainvälisten sopimusten mukaisesti (9 artiklan 3 kohta)
- asetuksen täydentämisestä laittoman kaupan ehkäisemistä koskevilla lisätoimilla (18 artikla)
- asetuksen täydentämiseksi koskien kauppaa sellaisten valtioiden kanssa, jotka eivät ole Montrealin pöytäkirjan osapuolia (19 artiklan 2 kohta)
- laiteista ja tuotteista, joita talteenottovaatimus koskee (20 artiklan 8 kohta)
- otsonikerrosta heikentävien aineiden luetteloa koskevan liitteen II muuttamisesta lisäämällä siihen uusia otsonikerrosta heikentäviksi tunnistettuja aineita; otsonikerrosta heikentävien aineiden luetteloa koskevan liitteen I muuttamisesta lisäämällä siihen uusia otsonikerrosta heikentäviä aineita, joita viedään, tuodaan, tuotetaan tai saatetaan markkinoille merkittäviä määriä ja tarvittaessa määräämään niitä koskevista lukujen I, II tai IV mukaisista poikkeuksista; liitteisiin I ja II sisältyvien aineiden GWP-arvoja ja ODP-arvojen muuttamisesta kansainvälisen ilmastopaneelin tai Montrealin pöytäkirjan tie-teellisen paneelin raporttien mukaisesti (22 artikla)
- 23 artiklan 1 kohdan muuttamisesta Montrealin pöytäkirjan päätösten mukaisesti (23 artiklan 3 kohta).

Ehdotetut valtuudet vastaavat pääosin voimassa olevan otsoniasetuksen mukaisia valvonnan sisältävällä sääntelymenettelyllä tehtäviä muutoksia. Vain 9 artiklan 3 kohdan mukainen haloneja koskeva valtuus on uusi.

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 uuden täytäntöönpanovallan siirto koskisi tuotantoa koskevan vaatimuksen mukaisuusilmoitusten muotoa (15 artiklan 2 kohta).

Komissiota avustaisi myös jäsenmaista koostuva otsonikomitea.

IX luku – Yleiset säännökset ja loppusäännökset

Ehdotuksen mukaan komission olisi julkaistava kertomus asetuksen toimeenpanosta viimeistään 1.1.2033.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

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 selvittää jäljempänä mainittuja kysymyksiä seuraamusten osalta.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ilmastojärjestelmän suojeleminen on valtioiden rajat ylittävä tavoite eikä sitä voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ehdotus olisi komission mukaan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotetut uudet talteenottovelvoitteet ovat teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia. 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 otsoniasetus 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 otsoniasetuksen 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, joka myös valvoo otsoniasetusta yhteistyössä Tullin ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.

Asetusehdotus kuitenkin sisältää uusia säännöksiä, jotka aiheuttaisivat muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksen 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen noudattamatta jättämisen seuraamuksista ja ryhdyttävä toimeen sen varmistamiseksi, että asetusta sovelletaan. Asetusehdotuksen seuraamuksia koskeva sääntely poikkeaa voimassa olevasta ympäristönsuojelulain seuraamussääntelystä. Ympäristönsuojelulain 225 §:n mukaan otsoniasetuksen tietyjen artiklojen tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta rikkomisesta voidaan nykyisin tuomita sakkoa. Lisäksi otsoniasetuksen 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 vaikutustenarvioinnin mukaan ehdotuksesta aiheutuvat lisäkulut yksittäisille yrityksille olisivat pieniä ja kustannukset siirtyisivät rakennusten omistajille.

Asetusehdotuksen kansallisia vaikutuksia on arvioitu alustavasti taustaryhmässä, jossa ovat edustettuina keskeiset alan toimijat.

Otsonikerrosta heikentäviä aineita on käytetty rakennuseristeissä paisutusaineina 1960-luvulta aina 1990-luvulle saakka. Käytettävissä ei ole arvioita paljonko asetuksessa tarkoitettuja eriste-materiaaleja 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 esim. pysyviä orgaanisia yhdisteitä (POP) sisältävät palonsuoja-aineet.

Asetusehdotuksen tarkoittamia otsonikerrosta heikentäviä aineita sisältäviä eristeitä ei voi ulkoisista merkeistä erottaa sellaisista eristeistä, joissa on käytetty muita paisutusaineita. Käytännössä on todennäköistä, että kaikki vastaavat eristesolumuovit olisi otettava talteen ja käsiteltävä asetusehdotuksen edellyttämällä tavalla edellä mainittuna ajanjaksona rakennetuista rakennuksista.

Asetusehdotuksessa tarkoitettujen eristesolumuovien voitaisiin käyttää uudelleen. Vaihtoehtona olisi eristesolumuovien hävittäminen sellaisenaan tai paisutuskasujen talteenotto hävittämistä varten. Otsonikerrosta heikentäviä aineita sisältävät eristeet ovat vaarallista jätettä, jonka hävittäminen edellyttää jätteenpoltoasetuksen (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 lisäisi 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 syntypaikasta 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.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Ehdotettu otsonikerrosta heikentävien aineita ja F-kaasuja 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. Lähtökohtaisesti viranomaisiin kohdistuvat lisäresurssitarpeet katetaan olemassa olevien resurssien puitteissa. Mahdollisista lisärahoitustarpeista linjataan erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevia menettelyjä.

5.3 Ympäristövaikutukset

Tiettyjen rakennuselementtien sisältämien otsonikerrosta heikentävien aineiden hävittämisellä estettäisiin EU-tasolla yhteensä noin 32 000 t otsonikerrosta heikentävien aineiden päästöjä, joka kasvihuonekaasupäästöinä vastaa 180 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Tämä olisi EU:n ilmastopolitiikan mukaista ja sillä olisi merkittävä vaikutus myös otsonikerroksen suojelun kannalta.

Rakennusten eritesolumuovien talteenotto vähentäisi jätevirtoihin päätyvien haitallisten aineiden määrää ja siten parantaisi materiaalien kierrätettävyyttä.

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 27 artikla sisältää sääntelyä asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Uutta asetusehdotuksessa ovat hallinnolliset seuraamukset, joita ovat ainakin hallinnolliset sakot. Otsoniasetuksen 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 27 artikla on monilta osin epäselvä. Asetusehdotuksen 27 artiklan 4 b alakohtaan 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 säättäminen, vai pitääkö molempien olla viranomaisten käytettävissä. Seuraamus menisi myös pidemmälle kuin unionin tullikoodeksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 952/2013 säädettyt 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 otsoniasetusehdotuksen 27 artiklan 5 kohdassa, jos teko on laitton ja tai se tehdään tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta. Lisäksi direktiiviehdotuksen 10 artiklassa säädettäisiin rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämisestä ja menetetyn 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 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 elinympäristöään 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 otsonikerrosta heikentävistä aineista annettavaa asetusta kannatettavana. Otsonikerrosta heikentävät aineet ovat myös voimakkaita kasvihuonekaasuja ja niiden päästöjä olemassa olevista laitteista ja tuotteista on tarpeen edelleen vähentää. Ehdotus tukee ilmastopoliittikan tavoitteiden toteuttamista ja tehostaa otsonikerroksen suojelua.

Valtioneuvosto katsoo, että tiettyjen eristesolumuovien talteenotto ja asianmukainen hävittäminen rakennusten peruskorjauksen tai purkamisen yhteydessä olisi tehokas keino vähentää otsonikerrosta heikentävien aineiden päästöjä, mutta säännöksen yksityiskohtia on tarpeen tarkastella tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi. Valtioneuvoston mukaan on myös tarpeellista kieltää sammutuslaitteistoista talteenotettavien halonien hävittäminen.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, että toiminnanharjoittajien raportointivelvollisuuksia laajennetaan voimassa olevaan asetukseen verrattuna. Samoin muut valvontaan ja laittoman kalupan kitkemiseen tähtäävät toimet ovat valtioneuvoston mukaan tarpeellisia, mutta 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 otsoniasetuksen 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 asianmukaisina ehdotuksia, joilla komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Toimivallan siirron yksityiskohtaisuutta ja ehdotettujen valtuutusten tarkkarajaisuutta tulee vielä tarkastella.