Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Asiantuntijalausunto
Ympäristöministeriö
Neuvotteleva virkamies
Eeva Nurmi

Ympäristövaliokunta 16.10.2024

HE 102/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna tarpeellisilta osin täytäntöön EU:n fluoratuista kasvihuonekaasuista annettu asetus (EU) 2024/573 (F-kaasuasetus) ja EU:n otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva asetus (EU) 2024/590 (otsoniasetus), jotka tulivat voimaan 11.3.2024. Käsittelyssä oleva hallituksen esitys sisältää täytäntöönpanon siltä osin kuin se koskee kansallista henkilöiden ja toiminnanharjoittajien pätevöintijärjestelmää ja valvontaa.

Suurin osa vaatimuksista ja siten myös vaikutuksista aiheutuu suoraan F-kaasuasetuksesta. Hallituksen esityksessä tarkastellaan F-kaasuasetuksen edellyttämän kansallisen täytäntöönpanon vaikutuksia siltä osin kuin ne liittyvät pätevöitäviin henkilöihin ja toiminnanharjoittajiin, pätevöintiin johtavaa koulutusta järjestäviin tahoihin sekä pätevöintiä hoitavaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon ja muihin valvoviin viranomaisiin.

Henkilöiden ja toiminnanharjoittajien pätevyysvaatimukset

Henkilöiden ja toiminnanharjoittajien pätevyysvaatimukset tulevat suoraan F-kaasuasetuksesta ja ne laajenevat uusille käyttösektoreille ja koskemaan entistä useampien eli niin sanottujen vaihtoehtoisten kylmäaineiden käsittelyä. F-kaasuasetuksen mukaisesti pätevyys muuttuu määräaikaiseksi. Kansallisesti on säädettävä pätevöintijärjestelmästä eli koulutuksesta, pätevyyden osoittamisesta ja pätevyyden myöntämisestä, pätevöinnin voimassaolosta sekä sen uusimisesta. Hallituksen esityksellä tehtäisiin tarpeelliset muutokset koulutusta ja pätevöinnin osoittamaista koskeviin säännöksiin. Esityksen mukaan pätevyys olisi voimassa seitsemän vuotta, mikä on F-kaasuasetuksen sallima enimmäispituus. Kun nykyisin pätevöidyt henkilöt uusivat pätevyytensä ensimmäisen kerran suoritetaan kertauskurssi. Seuraavilla kerroilla uusiminen edellyttäisi kevyempää pätevyyden arviointia. Kertauskursseista ja pätevyyden arvioinnista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ympäristöministeriö pitää esitystä asianmukaisena.

Hallituksen esityksen mukaan nykyisin pätevöityneiden henkilöiden olisi uusittava pätevyytensä viimeistään 12.3.2029 F-kaasuasetuksen takarajan mukaisesti. Sen sijaan F-kaasuasetuksessa ei ole säädetty mihin mennessä pätevyys tulee osoittaa uusilla pätevyyttä edellyttävillä käyttösektoreilla tai niiden kylmäaineiden käsittelyssä, joilla aiemmin ei ole edellytetty pätevyyttä. Ympäristöministeriö pitää kylmäalan toimijoiden ja viranomaisten oikeusvarmuuden kannalta tärkeänä, että siirtymäaika määritellään kansallisesti ja se on riittävän pitkä, jotta koulutusohjelmien mukauttaminen, kouluttautuminen ja pätevyyden osoittaminen sekä pätevyyden myöntäminen on käytännössä mahdollista siirtymäajan kuluessa. Ehdotettu siirtymäaika uusien pätevyyksien osoittamiselle viimeistään 12.3.2029, on ympäristöministeriön mielestä asianmukainen.

Vaikutukset elinkeinoelämään ja kuluttajiin

F-kaasuja käytetään lukuisissa käyttötarkoituksissa ja uusilla säädöksillä on kustannuksia ja hallinnollista taakkaa kasvattavia vaikutuksia useille eri toimialoille, kuten esimerkiksi maatalouteen, elintarviketeollisuuteen, kuljetuksiin, päivittäistavarakauppaan, kiinteistöjen omistajiin tai kuluttajiin.

Vaikutukset voivat olla suoria, kuten pätevyysvaatimusten laajenemisen ja määräaikaisuuden vaikutukset kylmäalan toiminnanharjoittajiin tai vuotot arkastusvelvoitteiden laajenemisen uusiin laitteisiin. Esimerkki epäsuorista vaikutuksista on laitteiden huoltojen hinnan nousu pätevöinnin laajentumisen ja kertauskurssien vuoksi. Pääosa vaikutuksista aiheutuu suoraan F- kaasuasetuksesta

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan pätevyysvaatimusten laajentaminen on välttämätöntä, jotta kylmäaineiden päästöjä ja siten niiden ympäristövaikutuksia saadaan estettyä mahdollisimman monella käyttösektorilla. Pätevyysvaatimusten laajentaminen vaihtoehtoisiin kylmäaineisiin on tarpeen, koska niitä sisältävien laitteiden teknologia on uudentyyppistä. Tarvitaan siis uudenlaista osaamista, jotta kylmäaineiden käsittely ja niitä sisältävien laitteiden asentaminen ja käyttö on turvallista.

Vaikutukset viranomaisiin

Uudet F-kaasuasetuksen mukaiset velvoitteet lisäävät viranomaisten työtä. Jotta kylmäalan toimijat ja laitteiden haltijat voivat noudattaa uusia säädöksiä tarvitaan entistä enemmän neuvontaa ja tiedotusta. Tehokkaalla neuvonnalla voidaan ennalta ehkäistä reaktiivisen valvonnan tarvetta myöhemmin. Samalla tarvitaan myös suunnitelmallista, riskiperusteista valvontaa, jotta varmistetaan toiminnanharjoittajien yhdenmukainen kohtelu ja täytetään F-kaasu- ja otsoniasetusten sekä EU:n markkinavalvonta-asetuksen mukaiset valvontavelvollisuudet. Suomen ympäristökeskus (Syke) on F-kaasu- ja otsoniasetusten toimivaltainen viranomainen, jolle merkittävä osa neuvonnasta ja valvonnasta kuuluu. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Syken tosiasiasiallinen kyky neuvotaan, tiedotukseen ja valvontaan ei nykyisillä henkilöresursseilla ole riittävä. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes) aiheutuu merkittävä työmäärän lisäys pätevöinnin laajentuessa ja muuttuessa määräaikaiseksi. Myös tietojärjestelmämuutokset aiheuttavat kustannuksia. Ympäristöministeriö pitää välttämättömänä Tukesille esitettyjä lisäresursseja, koska kylmäalan toimijat eivät voi harjoittaa ammattiaan ilman voimassa olevaa Tukesin myöntämää pätevyyttä.

Ympäristösuojeluviranomaiset (ELY-keskukset ja kunnan ympäristöviranomaiset) valvovat laitteiden vuotot arkastuksia ja huoltokirjanpitoa. Niiden työmäärän ei arvioida kasvan merkittävästi mykyisestä, koska F-kaasuja sisältävät laitteet poistuvat vähitellen käytöstä ja korvautuvat vaihtoehtoisia kylmäaineita sisältävillä laitteilla. F-kaasu- ja otsoniasetusten edellyttämän eräiden eristesolumuovien erilliskeräysvelvollisuuden myötä kunnan ympäristönsuojelu- ja rakennusviranomaisille tulee yksi uusi jätelaji valvottavaksi, mistä ei arvioida aiheutuvan merkittävää lisätyötä. Kunnan elintarvikevalvonnalle tulee uutena valvottavana kohteena kylmäkuljetusajoneuvojen vuotot arkastusten ja huoltokirjojen tarkastaminen. Koska elintarvikevalvontaviranomainen valvoo jo nykyisin elintarvikekuljetusten lämpötiloja, ei huoltokirjan tarkastamisen arvioida aiheuttavan merkittävää lisätyötä. Käytännössä kunnan viranomaiset valvovat vuotot arkastuksia ja huoltokirjoja usein kampanjaluonteisesti eikä valvonta ole ollut kovin kattavaa. Tämän tilanteen ei odoteta muuttuvan, koska kunnan viranomaisten valvontaresurssit ovat rajalliset. Suomen ympäristökeskuksessa valmisteilla oleva valvontaohje on erittäin tärkeä erityisesti kuntien viranomaisten työn mahdollistajana.