

Strasbourg 5.4.2022
SWD(2022) 97 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
fluoratuista kasvihuonekaasuista, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta ja
asetuksen (EU) N:o 517/2014 kumoamisesta

{COM(2022) 150 final} - {SEC(2022) 156 final} - {SWD(2022) 95 final} -
{SWD(2022) 96 final}

Fluorattujen kasvihuonekaasujen (F-kaasujen) päästöt aiheuttavat **ilmaston lämpenemistä**. Tällaisten päästöjen ehkäiseminen on keskeistä **Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa** asetettujen **EU:n ilmastotavoitteiden** saavuttamisten kannalta sekä sen kannalta, miten täytämme F-kaasuja sääntelevien **Pariisin ilmastopöytäkirjan** mukaiset sitoukseksemme. F-kaasuja koskevilla kustannustehokkailla EU:n toimilla tuetaan jäsenvaltioita niiden pyrkimässä saavuttamaan taakanjakoasetuksen mukaiset kasvihuonekaasupäästöjä koskevat kansalliset tavoitteensa.

Fluoratuista kasvihuonekaasuista annettu asetus (EU) N:o 517/2014 on EU:n tärkein väline F-kaasujen päästöjen välttämiseksi ja Montrealin pöytäkirjan noudattamiseksi. **F-kaasut ovat ihmisen valmistamia kemikaaleja**, joita käytetään lukuisiin eri tarkoituksiin, kuten kylmäaineina jäähdytys- ja ilmastointilaitteissa, mukaan lukien lämpöpumput, kemikaalituotannossa, ponnekaasuna astman hoitoon käytettävissä inhalaattoreissa tai eristysmateriaaleina sähkönsiirtolaitteissa tai rakennusten solumuoveissa. Päästöjä syntyy, kun kaasuja tuotetaan, käytetään tuotteissa tai laitteissa tai kun nämä tuotteet tai laitteet hävitetään.

Arvioinnissa on havaittu, että F-kaasuista annetulla asetuksella on vähennetty päästöjä huomattavasti ja että se toimii suhteellisen hyvin. Asetuksen olisi kuitenkin **oltava kunnianhimoisempi, kun otetaan huomioon EU:n tiukennettu ilmastotavoite vuodelle 2030 sekä tavoite ilmastoneutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2050 mennessä**. Nykyisillä säännöillä **ei myöskään pystytä varmistamaan Montrealin pöytäkirjan noudattamista pitkällä aikavälillä**. Myös täytäntöönpanoon liittyy **joitakin haasteita**, kuten tarve pysäyttää laitton toiminta, ja **seuranta on osin puutteellista ja tehotonta**. Uudelleentarkastelu tarjoaa myös mahdollisuuden parantaa asetuksen **selkeyttä ja johdonmukaisuutta** muiden politiikka-alojen kanssa.

Komissio ehdottaa asetuksen tarkistamista tämän vaikutustenarvioinnin perusteella. Tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi on suunniteltu **kolme toimenpidepakettia**, joilla ongelmiin puututaan eri tavoin. **Vaihtoehto 1** koostuu toimenpiteistä, joilla **varmistetaan Montrealin pöytäkirjan noudattaminen sekä tavoitellaan ylimääräisiä päästövähennyksiä ja parannuksia**, jotka voidaan toteuttaa **melko vähäisin kustannuksin ja panostuksin**. **Vaihtoehto 2** sisältää lisäksi toimenpiteitä, joilla vähennetään päästöjä entisestään ja varmistetaan kattavampi seuranta ja valvonta sekä joihin **liittyy maltillisia kustannuksia**. **Vaihtoehto 3** sisältää kaikki hyödyllisinä ja teknisesti toteuttamiskelpoisina pidetyt toimenpiteet, mukaan luettuina ne, jotka voivat **aiheuttaa suuria kustannuksia tai edellyttää suuria panostuksia**.

Vaihtoehto 2 on suositeltavin toimenpideyhdistelmä. Ensimmäinen toimenpidepaketti vaikuttaa nykyisessä toimintapoliittisessa tilanteessa riittämättömältä, sillä sen avulla ei saada enempää päästövähennyksiä kuin perusskenaariossa vuodelle 2050 siitäkään huolimatta, että siinä poistetaan määrällisesti merkittävä poikkeus kiintiöjärjestelmästä. Kolmas toimenpidepaketti taas vaikuttaa liian kalliilta verrattuna siitä saataviin hyötyihin – toisin sanoen muutamat alasektorit saisivat kantaakseen hyvin suuren taakan, mutta päästöihin tulisi vain vähän lisävähennyksiä verrattuna vaihtoehtoon 2.

Nykytilanteeseen verrattuna **vaihtoehdossa 2 rajoitetaan entisestään** fluorihiihivetyjen markkinoille saattamiseen **käytettävissä olevan kiintiön määrää** joka vuosi vuoteen 2050 saakka, ja EU:n tuottajien ja maahantuojien on alettava **maksaa kiintiöoikeuksistaan**. Useita uusia laitetyyppejä asetetaan **F-kaasuja koskevien kieltojen** piiriin (esim. ilmastointi- ja kytkinlaitteet), ja päästöjen **ehkäisemistä koskevia toimenpiteitä laajennetaan**. Vaihtoehdossa 2 **asetus yhdenmukaistetaan Montrealin pöytäkirjan kanssa poistamalla joitakin poikkeuksia**, ottamalla käyttöön **erillinen toimenpide fluorihiihivetyjen tuotannon asteittaiseksi vähentämiseksi ja lopettamalla kauppa muiden kuin sopimuspuolten kanssa vuodesta 2028 alkaen**. Siinä otetaan myös käyttöön tulliprosesseja ja talouden toimijoita koskevia erityisvaatimuksia **laittoman toiminnan ehkäisemiseksi** samalla, kun **laittepalvelujen parissa työskenteleville henkilöille annetaan laajempaa koulutusta** vaihtoehtoisista teknologioista. Lisäksi **seurantatoimista ja yritysten raportointitoimista** tulee paitsi kattavampia myös tarkoituksenmukaisempia.

Vaihtoehdolla 2 vähennetään päästöjä noin 40 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuoteen 2030 mennessä ja 310 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuoteen 2050 mennessä sen lisäksi, mitä nykyisellä asetuksella saavutettaisiin (eli vastaavina vuosina 430 ja 1 990 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin vähennykset). Vaikka joidenkin laitteiden käyttäjät joutuvat maksamaan fluorihiihivedyistä enemmän tiukentuvien kiintiörajojen vuoksi, **yleisesti ottaen vaihtoehto 2 johtaa pitkällä aikavälillä pienempiin kustannuksiin** laitteiden käyttäjille energiansäästöjen ansiosta. Teollisuuden, jäsenvaltioiden ja komission **hallinnolliset kustannukset nousevat** hieman erityisesti niiden toimenpiteiden osalta, joilla pyritään mukautumaan kansainvälisiin sääntöihin ja parantamaan valvontaa.

Viimeaikaiset geopoliittiset tapahtumat ovat johtaneet maakaasukriisiin, jonka vuoksi komissio on ehdottanut lämpöpumppujen nopeutettua käyttöönottoa. Vaikka on tärkeää sekä parantaa lämpöpumppujen energiatehokkuutta että rajoittaa niiden suoraa F-kaasupäästöjä, vaihtoehdossa 2 esitetty kiintiöjärjestelmä jättää riittävän marginaalin tälle suuremmalle kasvulle, vaikka otetaan huomioon hieman hitaampi siirtyminen pienissä lämpöpumpuissa ilmastoystävällisiin vaihtoehtoihin.

Asteittainen vähentäminen vaikuttaa näin ollen johdonmukaiselta uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden kanssa, vaikka otetaan huomioon, että lämpöpumppujen käyttöä on meneillään olevan maakaasukriisin vuoksi lisättävä merkittävästi, ja että pienissä lämpöpumpuissa siirtyminen ilmastoystävällisiin vaihtoehtoihin tapahtuu tämän myötä hieman hitaammin.

Sidosryhmiä on kuultu laajasti. Ne ovat yhtä mieltä siitä, että asetusta on tarkistettava nyt ja että tarkistuksen olisi perustuttava jo toteutettaviin toimenpiteisiin. Teollisuus, jäsenvaltiot ja kansalaisjärjestöt **tukevat yleisesti toimenpiteitä, joilla puututaan täytäntöönpanon haasteisiin ja varmistetaan Montrealin pöytäkirjan noudattaminen.** Fluorihiihivetyjen asteittaista vähentämistä ja niihin liittyviä kieltoja

koskevien tavoitteiden kunnianhimosta – erityisesti niiden, jotka koskevat F-kaasujen käyttöä lämpöpumpuissa – voidaan todeta, että jotkin teollisuuden sidosryhmät katsovat voimassa olevan asetuksen olevan riittävän kunnianhimoinen, kun taas ilmastoystävällisten tekniikoiden kehittäjät ja valmistajat kannattavat vahvempaa politiikkaohjausta omien ratkaisujensa markkinoinnin tueksi. Niitä kannattavat myös kansalaisjärjestöt ja monet toimivaltaiset viranomaiset. Tämä on otettu huomioon tarkastelluissa kolmessa vaihtoehdossa.