

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta täytäntöönpanoasetukseksi ajonaikaisten kulutustietojen keräämisestä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä kesäkuuta 2020 tekemä ehdotus täytäntöönpanoasetukseksi ajonaikaisten kulutustietojen keräämisestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä heinäkuuta 2020

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Liikenneneuvos Kimmo Kiiski

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

23.7.2020

EHDOTUS KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOASETUKSEKSI AJONAIKAISTEN KULUSTIETOJEN KERÄÄMISESTÄ

1 Ehdotuksen tausta

Ajoneuvovalmistajia koskevista sitovista hiilidioksidipäästöjen vähentämisvelvoitteista säädetään hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille ja asetusten (EY) N:o 443/2009 ja (EU) N:o 510/2011 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/631 (jäljempänä päästöjen raja-arvoasetus). Päästöjen raja-arvoasetus annettiin 17. huhtikuuta 2019, ja sitä on sovellettu 1. tammikuuta 2020 alkaen. Asetuksen valmistelusta on tiedotettu eduskuntaa 14. joulukuuta 2017 U-kirjelmällä U 67/2017 vp.

Päästöjen raja-arvoasetuksen mukaan ajoneuvovalmistajien ja kansallisten viranomaisten tulee seurata ja raportoida, kuinka hyvin henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen todelliset ajonaikaiset hiilidioksidipäästöt ja polttoaineen- tai energiankulutus vastaavat asetuksessa (EY) N:o 715/2007 asetettuja päästöjä ja kulutusta. Komissiolle on päästöjen raja-arvoasetuksessa annettu valtuus säätää ajonaikaisten kulutustietojen keräysmenettelyistä täytäntöönpanoasetuksella.

Komissio on 18. kesäkuuta 2020 esitellyt hiilidioksidipäästöjen monitorointisäännösten valmistelua edistävälle asiantuntijatyöryhmälle (*Expert Group for policy development and implementation of CO₂ from road vehicles*) luonnoksen täytäntöönpanoasetuksesta, jolla säädettäisiin yhdenmukaisista uusien henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta. Ehdotus esiteltiin myöhemmin ilmastonmuutoskomiteassa (*Climate Change Committee*) 14. heinäkuuta 2020.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on säätää yhdenmukaisista menettelyistä uusien ajoneuvojen todellisten ajonaikaisten hiilidioksidipäästöjen ja polttoaineen- tai energiankulutusta koskevien tietojen seurantaan ja ilmoittamiseen liittyen. Ehdotus kokoaa ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa koskevat vaatimukset yhdeksi täytäntöönpanoasetukseksi.

Täytäntöönpanoasetusehdotuksen tavoitteena on, että mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kerättäisiin tietoa siitä, miten ajoneuvon todelliset päästöt ja polttoaineenkulutus vastaavat asetettuja tyyppihyväksyntävaatimuksia. Ajonaikaisten kulutustietojen seuranta- ja ilmoitusmenettelyillä varmistettaisiin päästöjen raja-arvoasetuksen yhdenmukainen täytäntöönpano uusien henkilö- ja pakettiautojen keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä määritettäessä.

Ajonaikaisten päästöjen seuraamisen avulla voidaan arvioida CO₂-päästöjen raja-arvojen vaikuttavuutta sekä tarjota kuluttajille ja ajoneuvojen omistajille tietoa ajoneuvojen todellisista päästöistä ja polttoaineenkulutuksesta. Päästöjen seuranta tuottaa tärkeää tietoa ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävien keinojen suunnittelun tueksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen keskeisin muutos koskee jäsenmaiden velvoitetta kerätä ja ilmoittaa henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen sisäiseen polttoaineenkulutusmittausjärjestelmään (*On-Board Fuel Consumption Measurement* eli OBFCM-laitteisto) tallentuvia polttoaineen kulutukseen liittyviä seurantatietoja. Tietoja kerättäisiin vuodesta 2021 alkaen ajoneuvovalmistajilta niiden uusien ajoneuvojen osalta, joiden sisäiset polttoaineen- ja/tai energiankulutuksen seurantalaitteet tallentavat kyseisiä tietoja ajoneuvovalmistajien tietokantoihin esimerkiksi korjaamokäyntien yhteydessä.

Ehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulisi lisäksi varmistaa, että katsastustoimipisteet keräävät ja tallentavat ajoneuvojen OBFCM-laitteistoon kertyvät kulutuslukemat vuodesta 2021 alkaen. Kulutustiedot ajoneuvoista kerättäisiin ajoneuvon sisäisen valvontajärjestelmän eli niin sanotun OBD-portin (*On-board Diagnostics Port*) kautta joka kerta, kun ajoneuvo esitetään määräaikaikatsastukseen. Määräaikaikatsastuksiin liittyvä tietojen keräys koskisi myös vuonna 2021 tai sen jälkeen ensirekisteröityjä ajoneuvoja.

Ehdotuksen mukaan kertyvät tiedot autojen ajonaikaisesta polttoaineenkulutuksesta tulisi toimittaa sähköisesti Euroopan ympäristökeskuksen (*European Environmental Agency*, EEA) tietokantaan. Jäsenmaiden tulisi raportoida tiedot EEA:lle vuosittain aina tietojen keräämistä seuraavana vuonna. Tiedot raportoitaisiin 1.4.2022 lähtien.

Komissio julkaisisi vuosittain anonyymissa ja koostetussa muodossa yhteenvedon ajoneuvojen keskimääräisestä polttoaineen- ja/tai energiankulutuksesta, hiilidioksidipäästöistä sekä lukemien poikkeamista ajoneuvojen raja-arvoihin nähden. Yhteenvedo julkaistaisiin joulukuusta 2022 lähtien.

Lisäksi ehdotetulla täytäntöönpanoasetuksella yhdistettäisiin ja kumottaisiin nykyisin voimassa olevat komission täytäntöönpanoasetukset uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta (EU) N:o 1014/2010 sekä uusien kevyiden kuljetusajoneuvojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta (EU) N:o 293/2012. Täytäntöönpanoasetuksella myös kumottaisiin vuodesta 2025 alkaen komission täytäntöönpanoasetukset (EU) 2017/1152 sekä (EU) 2017/1152 ajoneuvojen tyyppihyväksyntään liittyvien testausmenetelmien muuttamisesta.

4 Ehdotusten oikeusperusta sekä suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) sekä erityisesti päästöjen raja-arvoasetuksen 7 artiklan 7 kohta, 12 artiklan 4 kohta, 13 artiklan 4 kohta sekä 15 artiklan 7 kohta.

SEUT 290 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn päästöjen raja-arvoasetuksen 7 artiklassa, 12 artiklassa, 13 artiklassa ja 15 artiklassa komissiolle on siirretty valta antaa täydentäviä täytäntöönpanosäädöksiä muun muassa tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta sekä testausmenetelmiä koskien. Asetuksen 7 artiklan 7 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä uusia re-

kisteröityjä henkilöautoja ja kevyitä hyötyajoneuvoja koskevien tietojen seuranta- ja ilmoittamismenettelyistä sekä asetuksen liitteiden II ja III soveltamisesta. Asetuksen 12 artiklan 4 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä ajoneuvojen todellisia ajonaikaisia hiilidioksidipäästöjä ja polttoaineen- tai energiankulutusta koskevien tietojen keräämisestä ja käsittelystä. Asetuksen 13 artiklan 4 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä menettelyt tyyppihyväksyntäviranomaisten tekemien tarkastusten suorittamisesta. Asetuksen 15 artiklan 7 kohdan mukaan komissio määrittelee täytäntöönpanosäädöksillä tarvittavat korrelaatioparametrit, joilla huomioitaisiin hiilidioksidipäästöjen mittaamisessa käytettävään testausmenettelyyn tehdyt muutokset.

Säädökset hyväksytään noudattaen päästöjen raja-arvoasetuksen 16 artiklan 2 kohdassa säädettyä tarkastelumenettelyä, jonka mukaan komission antamasta ehdotuksesta äänestää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1999 tarkoitettu ilmastomuutoskomitea.

Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, sillä ilmastomuutos ja liikenteen aiheuttamat hiilidioksidipäästöt ovat maiden rajat ylittävä ongelma ja ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähennysvelvoitteista säätäminen EU:n tasolla on tarpeen. Ehdotus on perusteltu ja oikeasuhtainen, kun otetaan huomioon EU:n tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen vaikutukset sekä jäsenvaltioille ehdotetut velvoitteet kulutustietojen keräämiseen ja käsittelyyn liittyen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset Suomessa

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

Täytäntöönpanoasetus olisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettava. Koska voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei tunnista ajoneuvojen ajonaikaiseen polttoaineenkulutukseen liittyvien tietojen keräämistä, komission asetusehdotus edellyttäisi todennäköisesti asetusta täydentäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Nykyisin esimerkiksi ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten rajoittamisesta säädetään ajoneuvolaissa.

Asetusehdotus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa. Asetusehdotuksella katsotaan olevan myönteinen vaikutus kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

5.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Mikäli asetus hyväksyttäisiin komission ehdottamassa muodossa, Liikenne- ja viestintäviraston sekä mahdollisesti katsastusyrittysten tulisi nopeasti kehittää ylläpitämiään tietojärjestelmiä. Tämä aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia. Erityisen ongelmallista ehdotuksessa on se, että valmiudet tietojen keräämiseksi pitäisi kehittää jo vuoden 2021 alkuun mennessä, vaikka tarkastuksen kohteena olevia autoja tulisi Suomessa katsastussyklistä johtuen laajemmin katsastukseen vasta useiden vuosien kuluttua. Suomessa henkilöautot on määräaikaikatsastettava ensimmäisen kerran viimeistään neljän vuoden kuluttua ajoneuvon käyttöönottopäivästä. Sen jälkeen henkilöautot on katsastettava viimeistään kahden vuoden kuluttua edellisestä katsastuksesta. Kun käyttöönottoajankohdasta on kulunut yli 10 vuotta, on ajoneuvo katsastettava vuosittain.

Tietojärjestelmien pikaisen kehittämisen lisäksi esimerkiksi suurin osa katsastusasemilla käytössä olevista ajoneuvon sisäisten valvontajärjestelmien lukijoista eli OBD-skannereista olisi vaihdettava, jotta niillä voisi lukea ja tallentaa autojen polttoaineen kulutustietoja. Tämä muutos sekä katsastusasemille tuleva lisätehtävä tietojen keräämiseksi voisivat aiheuttaa palveluun hinnankorotuksia. Katsastusyritysten kulut tietojärjestelmien kehittämisestä ja OBD-lukijoiden uusimisesta katettaisiin todennäköisesti asiakasmaksujen korotuksina, jolloin hintavaikutus katsastushintoihin voisi olla huomattava.

Kaikille suoritetuille määräaikaikatsastuksille säädettyyn katsastuksen valvontamaksuun sisällytettynä euromääräinen korotusvaikutus jäisi kuitenkin maltilliseksi. Valvontamaksulla kateetaan katsastuksen viranomaistoiminnasta aiheutuvia kuluja. Nykyinen valvontamaksu on 2,20 euroa per katsastus. Katsastuksia tehdään vuosittain noin kaksi miljoonaa kappaletta ja jälkikatsastusten kanssa laskutettavia valvontamaksusuoritteita on noin 3,15 miljoonaa kappaletta. Valtion talousarviossa katsastuksen valvontamaksun vuosituotto on noin 7,22 miljoonaa euroa.

5.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia ympäristölle, koska ajonaikaiseen polttoaineen kulutukseen ja energian kulutukseen liittyvien tietojen avulla voidaan paremmin valvoa ja seurata auton tyyppihyväksynnässä ilmoitettujen kulutuslukemien toteutumista verrattuna todelliseen liikennekäyttöön. Näin komissiolla olisi käytössään riittävä tietopohja, jotta se voisi reagoida mahdollisesti esiin nouseviin autotyypikohtaisiin tai autovalmistajakohtaisiin kulutuslukemien poikkeamiin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Voidaan pitää todennäköisenä, että ehdotuksessa esitetyillä uusilla ajonaikaisten kulutustietojen seurantaan ja ilmoittamiseen liittyvillä velvoitteilla on vaikutuksia katsastuspaikkojen edellytyksiin harjoittaa liiketoimintaansa, jos niiden on hankittava uusia laitteistoja. Tällöin ehdotuksella voi olla merkitystä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. On oletettavaa, että ehdotuksen soveltaminen ja uudet velvoitteet johtaisivat katsastuspaikkojen liiketoimintakustannusten nousuun lyhyellä aikavälillä.

Komission ehdotus ei ole Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.

Valtioneuvosto ei näe perustuslaillisia esteitä täytäntöönpanoasetuksen hyväksymiselle.

7 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Täytäntöönpanoasetuksen luonnos on esitelty hiilidioksidipäästöjen monitorointisäännösten valmistelua edistävälle asiantuntijatyöryhmälle 18. kesäkuuta 2020. Suomesta asiantuntijatyöryhmään osallistuu Liikenne- ja viestintävirasto, joka on toimittanut alustavat kirjalliset kommentit ehdotuksesta komissiolle.

Ehdotus on lisäksi toimitettu 3. heinäkuuta 2020 tiedoksi komission ilmastonmuutoskomitealle. Ehdotus on esitelty ilmastonmuutoskomiteassa 14. heinäkuuta 2020, ja Suomen tarkoitus on toimittaa alustavat kirjalliset kommentit komissiolle 31. heinäkuuta mennessä. Täytäntöönpanoasetusehdotuksesta äänestettäneen ilmastonmuutoskomiteassa syksyllä 2020, mutta tarkempi käsittelyaikataulu ei ole vielä tiedossa.

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. U-kirjelmäluonnos käsiteltiin liikennejaoston kirjallisessa käsittelyssä 8.7.2020–10.7.2020 sekä ympäristöjaoston kirjallisessa käsittelyssä 8.7.2020–10.7.2020. Jaostot eivät toimittaneet lausuntoja kirjelmästä. Lisäksi kommentteja on pyydetty Liikenne- ja viestintäviraston katsastusalan yhteistyöryhmäjakelulta. Katsastusalan edustajien kommentteissa on tuotu esiin, että kulutustietojen kerääminen katsastuksen yhteydessä on mahdollista, mutta se aiheuttaa laitteiston ja järjestelmien päivitystarpeita. Näiden uusimisesta aiheutuisi alalle kustannuksia, jotka saattaisivat johtaa asiakashintojen nousuun.

8 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan tieliikennettä koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdottaman täytäntöönpanoasetuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina ja yhdenmukaisina päästöjen raja-arvoasetuksessa jo hyväksytyjen tavoitteiden kannalta. On tärkeää, että EU:ssa voidaan varmistaa nykyistä paremmin autojen polttoaineen- ja energiankulutusta koskevien tyyppihyväksyntätietojen oikeellisuus verrattuna kuluttajille ilmeneviin autojen kulutusominaisuuksiin todellisessa liikenteessä.

Valtioneuvosto pitää määräaikaikatsastusten yhteydessä tehtävää tiedonkeruuta raskaana menetelmänä, sillä ehdotuksesta aiheutuisi laitteisto- ja järjestelmäkustannuksia, mutta kansallisesta katsastusjärjestelmästä johtuen ehdotuksessa tarkoitettuja ajoneuvoja tulisi määräaikaikatsastukseen aluksi aukollisesti ja laajemmin vasta useiden vuosien päästä. Langattoman tiedonsiirron tulee olla ensisijainen tavoite tulevaisuudessa, ja sitä koskevaa kehitystyötä on jatkettava. Raskaita ja hintavia tietojärjestelmähankkeita ennen langattoman tiedonsiirron käyttöönottoa on syytä välttää. Valtioneuvosto pitää tämän johdosta kannatettavana, että jäsenmaat voisivat kerätä tietoa autojen ajonaikaisista kulutuslukemista myös muilla mahdollisilla vaihtoehtoisilla keinoilla kuin määräaikaikatsastusten yhteydessä ehdotetulla tavalla. Esimerkiksi kansallisesti toteutettaviin tutkimuksiin perustuvilla otannoilla voisi olla mahdollista saada varsin luotettavaa tietoa komission tulevan analyysin pohjaksi. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota tiedonkeruun mahdollistamiseen tietystä otannasta ajoneuvoja esimerkiksi kansallisesti toteutetuin tutkimuksin tai kyselyin.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa aikataulua tiukkana vaadittavien tietojärjestelmämuutosten ja niiden mahdollisesti vaatimien kansallisten säädöshankkeiden kannalta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotettu muutos tietojen keräämisestä määräaikaikatsastuksen yhteydessä vaatisi riittävän siirtymäajan, jotta sekä viranomaiset että katsastustoimiala voisivat valmistautua muutokseen. Lisäksi on huomioitava, että voimassa oleva EU:n katsastusdirektiivi ei sääntelee nyt esitettyä tiedonkeruutehtävää, mikä puoltaa riittävän siirtymäajan tarvetta.