

U 40/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjen laskemiselle

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä heinäkuuta 2023 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.9.2023

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Liikenneneuvos Saara Reinimäki

7.9.2023

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KULJETUSPALVELUIDEN KASVIHUONEKAASUPÄÄSTÖJEN LASKEMISELLE

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 11.7.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjen laskemiselle (COM (2023) 441 final, jäljempänä ”CountEmissions EU”).

CountEmissions EU –aloite pyrkii luomaan yhteisen viitekehyksen tavara- ja matkustajaliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen laskentaa ja raportointia varten. Sillä tuetaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (COM (2019) 640 final) sekä edistetään eurooppalaisen ilmastolain tavoitteiden saavuttamista. Aloite vastaa komission 9.12.2020 julkaiseman kestävää ja älykästä liikuvuutta koskevan strategian (COM (2020) 789 final) toimintasuunnitelman toimea 33 ja muodostaa perustan kyseisen toimintasuunnitelman toimille 28 ja 34. Tavoitteena on, että läpinäkyvän tiedon avulla palveluntarjoajat voivat seurata ja vähentää päästöjään ja parantaa liikennepalvelujen tehokkuutta ja käyttäjät voivat valita kestävimmän vaihtoehdon.

Tavaraliikenne on EU:n sisämarkkinoiden selkäranka, joka työllisti vuonna 2020 noin 6 miljoonaa ihmistä. Tavaraliikenne tuottaa kuitenkin myös yli 30 prosenttia liikenteen hiilidioksidipäästöistä. EU:n talouden kasvaessa päästöt todennäköisesti vain lisääntyvät, ellei toteuteta toimia fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämiseksi.

Kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassa todetaan, että liikennealan kestävän, älykkään ja sopeutumiskykyisen kehityksen turvaaminen edellyttää eurooppalaisen liikennejärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista. Strategiassa korostetaan mm. älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton keskeistä merkitystä edistettäessä digitaalisten, multimodaalisten liikkumispalveluiden kehitystä.

Kestävän liikkumisen lisääminen edellyttää myös eri liikennemuotojen välisen yhteentoimivuuden parantamista (multimodaalisuus). Eri liikennemuotojen saumaton yhteistoiminta mahdollistaa tehokkaat ja helppokäyttöiset matkaketjut, lisää erilaisten liikennemuotojen valinnan helppoutta sekä parantaa uusien liikkumispalveluiden houkuttelevuutta ja hyödynnettävyyttä vaihtoehtona yksityisautoilulle.

Ehdotus annettiin osana vihreän rahdin pakettia. Lainsäädäntöpakettiin sisältyivät lisäksi rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöä koskeva asetusehdotus (COM (2023) 443 final) sekä ehdotus tieliikenteen raskaiden ajoneuvojen mittoja ja massoja koskevan direktiivin 96/53/EY uudistamisesta (COM (2023) 445 final). Paketin ehdotukset sisältävät toimenpiteitä tavara- ja henkilökuljetuksien tehokkuuden ja kestävyysparantamiseksi. Se on jatkoa 55-valmiuspaketin keskeisille osille, kuten lataus- ja tankkausasemia koskeville tavoitteille, sekä kestävien polttoaineiden käyttöönotolle lento- ja meriliikenteessä ja päästökaupan laajentumiselle liikenteessä. Pakettia täydennetään myöhemmin vielä yhdistettyjä kuljetuksia koskevalla ehdotuksella. Tämä valtioneuvoston kirje käsittelee vain CountEmissions EU-asetusehdotusta. Muista paketin aloitteista laaditaan erilliset U-kirjelmät.

2 Ehdotuksen tavoite

Saatavilla olevan, yhtenäisen ja vertailtavissa olevan tiedon puuttuminen liikennepalveluiden kasvihuonekaasupäästöistä on pääasiallinen ongelma, jota aloitteella pyritään ratkaisemaan. Tiedonpuute johtuu suuresta kirjosta menetelmiä, joilla kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjä tällä hetkellä lasketaan ja raportoidaan.

Päästöjen laskentaa ja raportointia koskeva CountEmissions EU-aloite pyrkii harmonisoimaan rahti- ja henkilökuljetuspalveluiden päästöjen laskentaa ja raportointia läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Tavoitteena on, että yhtenäisen ja läpinäkyvän tiedon avulla palveluntarjoajat voivat seurata ja vähentää päästöjään sekä parantaa liikennepalvelujen tehokkuutta.

Asetus ei velvoittaisi laskemaan tai raportoimaan kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjä. Sen sijaan sillä luotaisiin yhteinen sääntelykehys kuljetuspalvelujen kasvihuonekaasupäästöjen laskemiseen ja raportointiin binding opt-in periaatteella: asetus olisi siis velvoittava vain, jos kuljetuspalveluiden päästöjä lasketaan ja raportoidaan kolmannelle osapuolelle. Kaikkia kuljetusmuotoja koskeva harmonisoitu kasvihuonekaasupäästöjen laskenta- ja raportointimenetelmä luo tasapuoliset mahdollisuudet vertailla eri kuljetusmuotojen päästöjä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleiset säännökset (artiklat 1 - 3)

Komission ehdottamalla asetuksella vahvistettaisiin yhtenäiset säännöt unionin alueella alkavien tai siellä päättyvien liikennepalvelujen kasvihuonekaasupäästöjen laskennalle ja raportoinnille. Asetusta sovellettaisiin henkilö- ja tavaraliikenteen kuljetuspalveluita tarjoaviin tahoihin silloin, kun ne raportoisivat eriteltyä tietoa kuljetuspalvelun kasvihuonekaasupäästöistä mille tahansa kolmannelle osapuolelle kaupallista tai sääntelyn tarkoitusta varten.

3.2 Päästölaskentamenetelmä (artikla 4)

Komissio esittää laskentatavaksi ISO 14083:2023 –standardia. Koska asetuksessa olisi otettava huomioon standardin mahdollinen tuleva kehitys ja sen tiettyihin osiin sisällytetty joustavuus, komission tulisi arvioida 36 kk kuluessa standardin osien mahdollisia muutostarpeita. Komissio voisi käynnistää myös vaatimustenmukaisuusarvioinnin kaikista standardiin tehdyistä muutoksista.

3.3 Päästölaskelmien lähtötiedot (artiklat 5 - 8)

Asetusehdotuksen mukaan päästöjen laskennassa tulisi priorisoida ensisijaista tietoa, jolla tarkoitetaan suoriin mittauksiin perustuvaa määrällistä arvoa.

Tällaiset tietotyypit eivät kuitenkaan välttämättä ole saatavilla tai voivat olla kohtuuttoman kalliita joillekin sidosryhmille, erityisesti pk-yrityksille. Tämän vuoksi toissijaisten tietojen käyttö olisi tietyin edellytyksin sallittu. Edellytykset ilmaistaan asetusehdotuksessa kuitenkin ainoastaan kuvailemalla sallitut toissijaisen tiedon tyypit ja lähteet, ei kuvailemalla millaisissa tilanteissa toissijaisen tiedon käyttäminen on hyväksyttävää. Toissijaisilla tiedoilla tarkoitetaan mallinnettuja tietoja ja oletusarvoja, jotka olisi johdettu esimerkiksi laskentatyökalua käyttäen tai kirjallisuudesta.

Asetusehdotuksessa esitetään luotavaksi oletusarvojen tietojen saatavuutta ja ylläpitoa varten EU:n ydintietokanta (oletusarvot kasvihuonekaasupäästöintensiteetille) sekä EU:n keskustietokanta (oletusarvot kasvihuonekaasupäästökertoimille). Tietokannat olisivat kaikille avoimia ja maksuttomia. Komissio perustaisi tietokannat Euroopan ympäristökeskuksen avustuksella. Keskustietokannan ylläpitäjänä toimisi komissio yhdessä Euroopan ympäristöviraston kanssa. Ydintietokannan ylläpitäjänä toimisi komissio.

Päästöintensiteettiarvojen korkean alakohtaisen, kansallisen ja alueellisen erityispiirteensä vuoksi kolmansien osapuolten ylläpitämät tietokannat ja tietojoukot olisi sallittuja edellyttäen, että niille tehdään erityinen laatutarkastus.

3.4 Raportointi (artiklat 9 - 10)

Päästöjä raportoidessa tulisi ehdotuksen mukaan ilmoittaa vähintään hiilidioksidiekvivalentin (CO₂-ekv) kokonaismäärä kuljetuspalvelua kohden. Tämän lisäksi tulisi raportoida CO₂-ekv. esimerkiksi tonnikipometriä, rahtitonnia, matkustajakilometriä tai matkustajaa kohden, riippuen kuljetuspalvelun tyypistä.

Päästötietoja raportoidessa tulisi lisäksi kertoa, että päästöt olisi laskettu tämän asetuksen mukaisesti. Mikäli päästötietoja jaetaan edelleen ns. tiedonvälittäjien toimesta (esim. multimodaalisia digitaalisia liikkumispalveluita tarjoavat välittäjät), tulee heidän noudattaa asetuksessa mainittuja ehtoja. Vain tiedonvälittäjinä toimivat osapuolet eivät kuitenkaan olisi vastuussa tietojen oikeellisuudesta.

3.5 Laskentatyökalut (artikla 11)

Komission ehdotuksen mukaan kolmansien osapuolien kehittämää laskentatyökaluja voisi hyödyntää päästöjen laskentaan edellyttäen, että ne läpäisevät erityisen vaatimustenmukaisuudenarvioinnin. Arvioinnin suorittaisi akkreditoitu vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos, joka raportoi vuosittain komissiolle arvioinnin läpäisseistä työkaluista.

3.6 Todentaminen (artiklat 12 - 13)

Komissio esittää, että päästölaskelmien tulokset todennetaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksien toimesta. Todentamisvaatimus ei kuitenkaan olisi velvoittava mikro- tai pk-yrityksille. Todentamisen suorittaisi akkreditoitu vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos, joka raportoi vuosittain komissiolle todennetuista toimijoista.

3.7 Akkreditointi (artiklat 14 - 15)

Ehdotuksen mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokset tulisi akkreditoida kansallisen akkreditointielimen toimesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2008 II luvun mukaisesti. Kansallisen akkreditointielimen olisi raportoitava komissiolle vuosittain akkreditoiduista vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista.

Jäsenvaltioiden tulisi nimittää viranomaisen, joka ylläpitää ajan tasalla olevaa luetteloa akkreditoiduista vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista.

3.8 Toimivallan siirto komissiolle (artiklat 16 - 17)

Asetusehdotuksen 16 artiklassa säädetään siirretyn säädösvallan käyttämisestä koskevista edellytyksistä. Toimivalta antaa delegoituja säädöksiä siirrettäisiin komissiolle määräämättömäksi

ajaksi asetuksen voimaantulosta alkaen. Euroopan parlamentti tai neuvosto voisi kuitenkin milloin tahansa päättää peruuttaa säädösvallan siirron komissiolle. Delegoiduilla säädöksillä komissio voisi jättää standardin mahdolliset muutokset asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli ne aiheuttavat ilmeisen riskin asetuksen tavoitteiden saavuttamiselle (4 artiklan 4 kohta). Komissio voisi delegoiduin säädöksiin myös pyytää CENiä uudelleentarkastelemaan 4 artiklassa määritettyä standardia (4 artiklan 5 kohta), täydentää raportoitavia mittareita (9 artiklan 4 kohta) sekä täydentää vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksien akkreditointivaatimuksia (15 artiklan 4 kohta).

Kukin delegoitu säädös tulisi voimaan vain, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei vastustaisi sitä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on antanut kyseisen säädöksen niille tiedoksi. Parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa voitaisiin pidentää kahdella kuukaudella.

Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin 17 artiklassa viitattua komiteamenettelyä noudattaen. Komissio voisi täytäntöönpanosäädöksiä käyttäen selvittää laskentamenetelmän käyttöä sen yhdenmukaisen käyttöönoton varmistamiseksi (4 artiklan 6 kohta). Komissio voisi täytäntöönpanosäädöksiin myös vahvistaa säännöt ja ehdot kolmansien osapuolien ylläpitämien tietokantojen laaduntarkastukseen (7 artiklan 4 kohta), laskentatyökalujen vaatimustenmukaisuudelle ja vaatimustenmukaisuustodistuksille (11 artiklan 6 kohta) sekä raportoitavien tietojen vaatimustenmukaisuuden arvioinnille ja vaatimustenmukaisuustodistuksille (13 artiklan 9 kohta).

Komiteamenettelyä koskevassa artiklakohdassa viitattaisiin ns. komitologia-asetukseen (EU) 182/2011, jossa määrätään yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä. Nyt kyseessä oleviin täytäntöönpanosäädöksiin sovellettaisiin asetuksen 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä.

3.9 Loppusäännökset (artikla 18)

Komission tulee toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus asetuksen arvioinnista viiden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen aloittamisesta.

Asetus tulisi sovellettavaksi 42 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta. Poikkeuksena tälle on toimivallan siirtoa koskevat artiklakohdat, jotka tulisivat sovellettavaksi heti asetuksen voimaantullessa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) liikennepolitiikkaa koskevat 91 artiklan 1 kohta sekä 100 artiklan 2 kohta. Ehdotus hyväksyttäisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättäisi asiasta määräenemmistöllä.

SEUT 4 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan EU ja jäsenvaltiot jakavat toimivallan liikennealan sääntelyssä. Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asiat, joita se koskee, eivät kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komission mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia, koska niiden tavoitteita ei sen arvion mukaan voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Komission mukaan EU-tason toimet ovat tarpeen, koska kuljetuspalveluiden päästölaskentaan liittyy rajat ylittäviä tekijöitä, joita jäsenmaat eivät voi yksistään ratkaista. Lisäksi ilmastomuutos on rajat ylittävä ongelma, jonka johdosta ilmastotoimien koordinointi EU-tasolla on tarpeen.

Komission sidosryhmäkuulemisissa ehdotettu standardi laskentamenetelmäksi sai merkittävää kannatusta, jonka odotetaan johtavan laajaan hyväksyttävyyteen kuljetusalalla. Komission mukaan ehdotusten nähdään olevan tarpeen päästötavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä siinä ei ylitetä sitä mikä on tarpeen ongelmien ratkaisemiseksi sekä Unionin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotusta myös suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarviointi

5.1.1 Toimenpiteiden tarve

Kuljetuspalveluiden päästölaskennalle on kasvanut tarve, kun yritykset ja kuluttajat etsivät keinoja pienentää hiilijalanjälkeään. Jotta palveluiden vertailu olisi mahdollista, tulee päästölaskennan perustua luotettavaan, tarkkaan ja vertailukelpoiseen tietoon. Nykyisellään erilaisia standardeja, menetelmiä ja laskentatyökaluja on paljon, eivätkä ne tuota yhteismitallisia ja vertailtavia tuloksia.

Komission vaikutustenarvioinnissa sidosryhmät tunnistivat ongelman ja tukivat laajasti ehdotuksen tavoitteita. Toimijat pitivät tärkeänä tunnistaa ja hyödyntää olemassa olevia lähestymistapoja, mutta nostivat esiin myös sektorikohtaisen ohjeistuksen tarpeen laskentamenetelmän käyttöönottamiseksi yhdenmukaisella tavalla koko kuljetusketjussa.

5.1.2 Ratkaisut

Valmistellessaan nyt annettua asetusehdotusta komissio arvioi kuutta eri politiikkavaihtoehtoa, jotka erosivat mm. lähtökohdiksi valittujen laskentamenetelmien, asetuksen soveltamisen sitovuuden ja todentamismenettelyjen suhteen. Komissio on päätenyt siihen, että ehdotettu sääntelymalli olisi paras mahdollinen, koska sillä saavutettaisiin asetetut tavoitteet kustannustehokkaimmalla tavalla. Sen laskentamenetelmät perustuvat globaaliin standardiin ja se suosittaa ensisijaisen datan käyttöä, mutta sallii myös toissijaisen datan käytön päästölaskennan lähtötiedoiksi. Ehdotettu sääntelykehys sallisi tietyin ehdoin myös kansalliset, alueelliset ja sektorikohtaiset kolmansien osapuolien ylläpitämät ja kehittämät tietokannat lähtötiedoille sekä laskentatyökalut päästölaskennalle. Sääntelykehys olisi sitova vain niille tahoille, jotka päättävät raportoida tai ovat muilla tavoin velvoitettu (esim. sopimuksin) laskemaan ja raportoimaan kuljetuspalvelukohtaisia päästötietoja.

5.1.3 Vaikutukset

Asetusehdotuksen kustannusvaikutusten arvioidaan olevan yhteensä 1,5 mrd. euroa vuosille 2025-2050. Niistä valtaosa kohdistuisi päästötietoja kerääville ja jakaville kuljetuspalveluyrityksille. Suuri osa yrityksiin kohdistuvista kustannuksista tulee ISO 14083 –standardin käyttöönotosta sekä siihen vaihtamisesta. Myös Euroopan ympäristövirastolle tulisi kustannuksia uusien tietokantojen perustamisesta ja ylläpidosta. Kansallisille akkreditointielimille ja viranomaisille kustannusvaikutuksien arvioidaan olevan hyvin pieniä.

Asetusehdotuksen suorien hyötyjen arvioitiin olevan yhteensä 2,4 mrd. euroa (kokonaisenergian käytön väheneminen). Ulkoisvaikutuksien hyödyt arvioidaan olevan yhteensä 1,48 mrd.

euroa (kasvihuonekaasupäästöjen ja ilmansaasteiden väheneminen, liikenneturvallisuuden parantuminen). Kokonaishyötyjen arvioidaan olevan siis yhteensä 3,9 mrd. euroa. Yhdessä kustannusvaikutuksien kanssa politiikkavaihtoehdon nettohyödyksi arvioidaan 2,4 mrd. euroa (hyöty-kustannussuhde 2,5).

Komission valitseman politiikkavaihtoehdon arvioidaan johtavan 5,6 miljoonan tonnin kasvihuonekaasupäästöjen vähentymiseen vuosien 2025-2050 aikana. Vaikutustenarvioinnin mukaan kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen johtuisi pääosin käyttäytymisen muutoksesta ja matkaketjujen optimoinnista joka vaikuttaisi vähäpäästöisempien kuljetuspalveluiden suosimiseen.

Komissio toteaa, että empiiristä näyttöä kasvihuonekaasupäästöjen laskennan, kulkutapa- ja kuljetusvalinnan muutosten ja niihin liittyvien kasvihuonekaasupäästöjen ja ilman epäpuhkauspäästöjen välisestä suhteesta on vähän. Esitetyn politiikkavaihtoehdon kokonaishyödyt perustuvat pitkälti päästötietojen avulla sekä kysyntä- että tarjontapuolella tehtäviin kestävämpiin kulkutapa- ja kuljetusvalintoihin eli käyttäytymisen muutokseen, minkä takia hyötyjen saavuttamiseen liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Tästä huolimatta komission vaikutustenarvioinnin mukaan on jonkin verran näyttöä siitä, että päästötiedot voivat vaikuttaa myönteisesti joissakin käyttäjäryhmissä.

Komission mukaan vertailtava päästödata vaikuttaisi positiivisesti myös kuljetuspalvelutarjoajien luotettavuuteen ja läpinäkyvyyteen.

5.2 Kansallinen vaikutustenarviointi

Suomessa kuljetuksien päästötietojen keräämistä, raportointia ja hyödyntämistä on selvitetty VNTEAS-hankkeessa "Logistiikkaan liiketoiminta- ja päästövähennyspotentiaalia päästöraportoinnilla" (LOLIPOP) kevään ja kesän 2023 aikana. Hankkeessa tehty kysely osoittaa, että päästötietojen seurannan ja raportoinnin tavoitteissa on suuria sektorikohtaisia eroja. Kaupan ja teollisuuden yrityksistä 92 % haluaisi, että kuljetusyritykset raportoisivat yrityksen tilauksista aiheutuvia päästöjä ja 81 % kertoi hyödyntävänsä päästöraportoinnista saatavia tietoja. Kuljetusyrityksistä 68 % tosin kertoi, etteivät kerää tai raportoi päästötietoja. Enemmistö kuljetusyrityksistä ei ollut lainkaan tietoinen päästöraportointiin liittyvistä eri standardeista. Vaikka osa kuljetusyrityksistä suhtautui päästölaskentavaatimuksiin pessimistisesti, kyselyn vastauksissa pidettiin päästötietojen keräystä ja raportointia tärkeänä sekä peräänkuulutettiin ohjeistusta ja selkeää järjestelmää. Kyselyn perusteella kiinnostus päästöraportointiin on nousussa myös Suomessa, mutta laskentatapoihin kaivataan selkeyttä ja ohjeistusta viranomaisilta.

Suomessa tehdyn kyselyn tulokset pääosin tukevat ja ovat linjassa komission ongelmanasettelun ja valittujen menetelmien kanssa. Asetusehdotus toisi siten myös suomalaisyrityksien toimivaa ohjeistusta päästötietojen laskennalle ja raportoinnille. Yhdenmukaiset menetelmät luovat kuljetuspalveluita tarjoaville toimijoille tasapuoliset toimintaedellytykset päästölaskentaan Euroopan laajuisesti ja parantavat suomalaisyrityksien kilpailuasemaa. Asetusehdotuksen voidaan myös nähdä suojaavan kuluttajia ja yrityksiä viherpesulta ja siten mahdollistavan eri toimijoiden osallistumisen omilla, hyvin perustelluilla valinnoillaan, vihreän siirtymän toteuttamiseen.

5.2.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotettu asetetus on voimaan tultuaan suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Asetusehdotuksen kanssa päällekkäistä kansallista lainsäädäntöä ei ole tunnistettu, mutta tarkempia vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön tullaan arvioimaan myöhemmin.

5.2.1 Ympäristövaikutukset

Komission vaikutusarvioinnissa saatavat hyödyt nojaavat pitkälti käyttäytymisen muutokseen ja kestävämpien kulku- ja kuljetustapojen valintaan. Mahdollisina käyttäytymisen muutoksen mekanismeina esitetään kysyntäpuolella päästötietoon perustuva päätös vaihtaa kulkumuotoa tai valita päästömielessä tehokkain palveluntarjoaja. Vastaavia mekanismeja tarjontapuolella ovat päästötietoon perustuva oman logistisen tai polttoainetehokkuuden parantaminen. Komission käyttämät tutkimuslähteet eivät yksiselitteisesti tue päästötietojen vaikutusta käyttäytymisen muutokseen ja kestävämpien kuljetustapojen valintaan. Komission vaikutustenarvioinnissa päästölaskennan vaikutusta kulkumuodon valintaan osoittavia lähteitä avataan vain rajallisesti.

Unionitasolla laskettuja hyötyjen suhteuttaminen Suomen olosuhteisiin on myöskin epävarmaa. Maantieteellisestä sijainnista johtuen esimerkiksi lentoliikenteelle ei useinkaan ole käytännöllistä vaihtoehtona nopeaa junayhteyttä kuten monin paikoin muualla Euroopassa.

Liikennepalvelun tarjoajan, kuluttajan tai tilaajan käyttäytymisen muutokseen liittyvistä epävarmuuksista huolimatta on silti syytä huomioida kuljetuksien päästötietojen keräyksen ja raportoinnin selkeästi kasvava kiinnostus ja talouden toimijoiden suorat pyynnöt viranomaislähtöiseen edistämiseen. Esimerkiksi suomalaisista kaupan ja teollisuuden yrityksistä ehdoton valtaosa toivoi käyttämiensä kuljetusyrityksien raportoivan kuljetuskohtaiset päästönsä. Päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi ja vähennyksien mittaamiseksi on keskeistä määrittää tavat laskea ja monitoroida päästöjen tasoa. Yhdenmukaisella laskenta- ja raportointitavalla pyritään estämään epäluotettavia tai vääriä ympäristöväitteitä sekä käytäntöjä, jotka johtavat kuluttajia harhaan palvelun kestävydestä. Laskentatapojen yleistyminen voi edistää myös yritysten omaa toiminnanohjausta, toiminnan tehokkuuden parantamista ja käyttövoimasiirtymää. Päästötietojen saattaminen näkyväksi kannustaa päästöjen ja polttoaineen kulutuksen vähentämiseen myös näiden kanssa korreloivien kustannussäästöjen kautta.

5.2.2 Taloudelliset ja markkinavaikutukset

Suomessa maa-, vesi- ja ilmaliikenteen tavara- ja henkilökuljetus työllistivät vuonna 2021 kaikinensa yhteensä yli 72 000 henkeä. Varastointi ja postikuljetus mukaan luettuna työllisiä oli yhteensä noin 120 000.

Valtaosa asetusehdotuksen kustannuksista kohdistuisi niihin yrityksiin, jotka päättävät laskea ja raportoida kuljetuksiensa päästöjä. Asetus ei olisi suoraa velvoittava, mutta kuljetusyritykselle voi muodostua velvoite laskea ja raportoida päästöjä myös esimerkiksi ulkopuolisin sopimuksin. Kustannukset muodostuvat pääosin standardin mukaisesta laskennan ja raportoinnin käytönnönnäytamisestä tai nykyisten menetelmien sopeuttamisesta. Raportoidessaan päästöjä asetuksen mukaisesti kuljetuspalveluita tarjoavat mikro- sekä pk-yritykset olisivat vapautettuja todentamisvaatimuksista. Tämä helpottaa jonkin verran pienempien yritysten taloudellista taakkaa. Isojen yritysten tulee todentaa laskentamenetelmät, käytetyt lähtötiedot, laskennan ja mittaus tuloksien oikeellisuus, jotka komission vaikutustenarvioinnin mukaan arvioidaan olevan mallitilliset.

Nykytilanteessa on käytössä useita päästöraportoinnin ohjeita, periaatteita ja standardeja. Ottaen huomioon, että suuri osa suomalaisista kuljetusyrityksistä ei ole vielä aloittanut päästötietojen keräystä, voidaan pitää todennäköisenä, että hukkainvestoinnit jo käyttöön otettuihin mutta poistuviin laskenta- ja raportointimenetelmiin jäävät pieniksi.

Kuljetusyritykset ja niiden asiakkaat voivat säästää energiankulutuksen vähenemisen kautta nettomääräisesti logistissa kustannuksissa tai välttää osittain päästöohjauksen voimistumisen mukanaan tuomalta kustannusten nousulta. Päästövaikutusten esille tuominen voi vaikuttaa jossain määrin kuljetusalan kilpailuun ja markkinaosuuksiin sekä kuljetusmuotojen sisällä, että niiden välillä. Tarkempi vaikutusten arviointi tulisi kuitenkin laatia Suomen olosuhteissa.

5.2.3 Sosiaaliset vaikutukset

Komission ehdotuksen sosiaaliset vaikutukset liittyvät ihmisten terveyteen sekä ja liikenneturvallisuuteen vähentyneen kuljetussuoritteen vuoksi.

Kuljetuspalveluiden päästöjen yhdenmukainen mittaaminen ja raportointi voi lisätä kuluttajien ja yritysten tietoisuutta kuljetuksien todellisista päästöistä ja mahdollistaa kestävästi tietoon perustuvat valinnat. Päästötietojen vertailukelpoisuuden parantaminen voi lisätä myös läpinäkyvyyttä, uskottavuutta, myönteisiä vaikutuksia kuljetuspalveluntarjoajien maineeseen ja julkiseen imagoon sekä luottamusta toimitusketjukumppaneita kohtaan.

5.2.4 Hallinnolliset vaikutukset

Asetusehdotuksen hallinnollisilla vaikutuksilla viitataan viranomaisten tehtävien muutoksiin. Hallinnolliset tehtävät kohdistuvat pääosin siihen viranomaiseen, joka ylläpitäisi ajantasaista luetteloa akkreditoituista vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista. Kansallinen akkreditointielin Suomessa on FINAS-akkreditointipalvelu, joka on Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa (Tukes) toimiva yksikkö. Lisäksi kansallisen akkreditointielimen olisi raportoitava komissiolle vuosittain akkreditoituista vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista, joka olisi uusi viranomaistehtävä.

Kansallisten akkreditointielinten ja viranomaisten odotetaan vastaavan vain pienen osan aloitteen täytäntöönpanoon liittyvistä kustannuksista, ja sen vuoksi sillä odotetaan olevan rajallinen vaikutus kansallisiin talousarvioihin. Asetuksen sallimien kansallisten tietokantojen ja työkalujen kehitys- ja ylläpito ennakoitavan tapahtuvan markkinaehtoisesti. Mikäli näissä nähdään kansallista intressiä, tulee niiden kustannusvaikutuksia julkiselle sektorille arvioida tarkemmin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksen keskeinen tavoite on vähentää kuljetuksista johtuvia päästöjä ja siten ehkäistä ilmastomuutosta. Päästöjen ohella voidaan vähentää myös muita ilmanlaatuun ja siten ihmisten terveyteen liittyviä päästöjä. Näin ollen voidaan katsoa, että ehdotus edistäisi perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta ja jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön. Voidaan katsoa, että ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti ja edistää erityisesti ympäristönsuojelua koskevaa tavoitetta artiklan 37 mukaisesti.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan tieliikennettä ja raideliikennettä koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sikäli, kun asetuksessa säädetään muista liikennemuodoista, huomioitavaksi tulee, että kauppamerenkulkuun ja ilmailuun liittyvät asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission ehdotus on esitelty neuvoston maaliikennetyöryhmälle 14.7.2023 osana vihreän rahdin pakettia. Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole tiedossa. Ehdotuksen jatkokäsittelyn aikataulusta ei ole tietoa.

Käsittely Euroopan parlamentissa ei ole vielä käynnistynyt.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelussa on lisäksi kuultu työ- ja elinkeinoministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston sekä FINAS-akkreditointipalvelun asiantuntijankemiyksiä.

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU-22) kirjallisessa menettelyssä 16.-18.8.2023 ja valtioneuvoston yleisistunnossa 7.9.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen tavoitteita yhdenmukaistaa kuljetuspalveluiden päästölaskentaa ja tiedon raportointia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan yrityksiin kohdistuvan sääntelyn on oltava selkeää, ennakoitavaa, oikeasuhtaista, kilpailuneutraalia, teknologianeutraalia ja innovaatiomyönteistä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa onkin hyvä huomioida teknologia- ja käyttövoimaneutraaliuden periaatteet. Jatkovalmistelussa tulee huomioida kansalliset erityispiirteet eri kuljetusratkaisuissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti päästölaskentamallin käyttöönotto säilyy toimijoille vapaaehtoisena. Ehdotuksen jatkovalmisteluissa tulee huomioida hallitusohjelman tavoitteet siitä, että hallitus sitoutuu vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ja etenevän hiilineutraaliustavoitteeseen ja hiilnegatiivisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava ehdotuksen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus muun unionin lainsäädännön ja säädäntöehdotusten kanssa. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitettävä huomiota jo kerättävän tiedon hyödyntämiseen hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että komissio voi antaa tarkempia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä asetusehdotuksen mukaisesti. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta tulee vielä arvioida huolellisesti jatkovalmistelun aikana.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida uusien päästöjen seurantaa edistävien innovaatioiden ja ratkaisujen kehittäminen ja uudet liiketoimintamahdollisuudet. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida standardien velvoittavuuden vaikutuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen toimeenpanoon liittyvien viranomaistehtävien järjestämisessä tulee huolehtia kansallisesta liikkumavarasta.

Neuvotteluiden aikana olisi hyvä selvittää miten asetuksen velvoitteiden noudattamisen viranomaishallintaa tulisi toteuttaa.

Valtioneuvosto painottaa ensisijaisena keinona rahoituksen toteuttamisessa uudelleen kohdenuksia EU:n monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Kansallisesta resursoinnista linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä.