

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi päästönormien asettamisesta uusille raskaan kaluston hyötyajoneuvoille (raskaan kaluston CO₂ raja-arvot)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi päästönormien asettamisesta uusille raskaille hyötyajoneuvoille ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2018

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Liikenneneuvos Sabina Lindström

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO
27.6.2017

EU/2018/1062

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PÄÄSTÖNORMIEN ASETTAMISESTA UUSILLE RASKAAN KALUSTON HYÖTYAJONEUVOILLE; COM(2018) 284 FINAL

1 T a u s t a

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantielikennettä koskevasta paketista. Paketin osana julkaistut lainsäädäntöehdotukset koskivat maantielikenteen markkinoillepääsyä ja sosiaalisia kysymyksiä, liikenteen hinnoittelua sekä raskaiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa ja raportointia. Paketin toisena osana komissio julkaisi 8 päivänä marraskuuta 2017 ehdotukset yhdistettyjen kuljetusten yhteisistä säännöistä ja kansainvälisistä linja-autokuljetuksista annettujen sääntöjen muuttamisesta sekä tieliikenteen päästöjen vähentämisestä henkilö ja pakettiautojen osalta.

Osana kolmatta maantielikennepakettia komissio antoi 17 päivänä toukokuuta 2018 ehdotuksen (COM(2018) 284 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi päästönormien asettamisesta uusille raskaan kaluston hyötyajoneuvoille. Ehdotus on osa niitä toimia, joilla pannaan täytäntöön vuonna 2014 annettu tiedonanto ”Strategia raskaiden hyötyajoneuvojen polttoaineen kulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi”. Strategiassa ilmoitettiin täytäntöönpanotoimenpiteistä, jossa esitetään menettely EU:n markkinoille saatetuista uusista hyötyajoneuvoista peräisin olevien ja VECTO-simulointivälineellä laskettujen hiilidioksidipäästöjen sertifiointille, sekä lainsäädäntöehdotuksesta, joka koskee näiden päästöjen seurantaa ja raportointia. Lisäksi annetulla ehdotuksella pannaan osaltaan täytäntöön komission vuonna 2016 antama ”Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia”, jonka yksi tavoite on vähentää tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 60 prosentilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna sekä merkittävästi vähentää ilman epäpuhtauspäästöjä.

Kolmannen maantielikennepaketin yhteydessä komissio antoi myös tiedonannon Suojeleva Eurooppa – puhdasta ilmaa kaikille (COM 2018 (330) final). Tiedonannossa todetaan ilmanlaadun parantuneen huomattavasti EU:ssa yleisesti ottaen, kuitenkin kiinnittäen huomiota kaupunkien ilmanlaatua koskeviin epäkohtiin. Komissio esittelee tiedonannossa yleisellä tasolla aikaisemmin annetut sektorikohtaiset EU:n poliittiset toimet, joilla tuetaan ja edistetään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia jäsenvaltioiden toimenpiteitä, ja täytäntöönpanon valvontaa koskevat toimet, joilla varmistetaan, että saavutetaan yhteinen tavoite eli puhdas ilma kaikille eurooppalaisille, ja pysytään tässä tavoitteessa. Tiedonanto ei sisällä uusia lainsäädännöllisiä aloitteita.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden saavuttamiseksi vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään EU:n tasolla vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta. Päästövähennystavoite jaetaan EU:ssa päästökauppasektorin ja sen ulkopuolelle jäävien sektoreiden ns. taakanjakosektorin välillä siten, että taakanjakosektorin päästöjä vähennetään yhteensä 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Liikennesektori vastaa n. 40 prosentista taakanjakosektorin päästöistä ja on sen perusteella keskeisessä roolissa vähennystavoitteen saavuttamisen kannalta. Noin 90 prosenttia kotimaan liikenteen päästöistä syntyy tieliikenteestä. Tieliikenteen päästöistä noin

58 prosenttia aiheutuu henkilöliikenteestä, 37 prosenttia paketti- ja kuorma-autoista ja loput linja-autoista, moottoripyöristä sekä muista kulkuneuvoista. Komissio on arvioinut raskaiden hyötyajoneuvojen päästöjen kasvavan noin 9% vuosien 2010-2030 aikana mikäli uusia poliittikkatoimia ei oteta käyttöön.

Suomessa hallitus hyväksyi marraskuussa 2016 kansallisen energia- ja ilmastostrategian vuoteen 2030. Energia- ja ilmastostrategian mukaan liikenteen päästöjä vähennetään vuoteen 2030 mennessä noin 50 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Päästövähennystoimenpiteet kohdistetaan erityisesti tieliikenteeseen, jossa päästövähennyspotentialiaali on suurin. Energia- ja ilmastostrategiaan on yhdeksi päästövähennystoimeksi linjattu EU:n tasolla käyttöön otettavien kunnianhimoisten raja-arvojen myötä saatava ajoneuvojen energiatehokkuuden parantuminen.

Suomi on lähettänyt asetusehdotuksen valmistelun yhteydessä vaikuttamiskirjeitä komissiolle ja painottanut näissä kunnianhimoisten uusien raja-arvojen tärkeyttä sekä välitavoitteen 2025 asettamista, jotta varmistetaan lineaarinen kehitys ajoneuvojen energiatehokkuuden parantamisen osalta. Lisäksi ennakkovaikuttamisessa on korostettu suurempien massojen ja mittojen hyödyntämisellä saatava ympäristöhyöty. Hyödyntämällä suurempia massoja ja mittoja voidaan saavuttaa päästövähennyksiä lisäämällä kuljetuskaluston kapasiteettia ja näin ollen vähentää ajosuoritetta.

EU:n tasolla ei ole aikaisemmin asetettu CO₂ raja-arvoja raskaille hyötyajoneuvoille. Muissa maissa kuten Japanissa ja USA:ssa on ollut jo pidempään käytössä raja-arvot raskaille hyötyajoneuvoille.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on asettaa sitovat CO₂ raja-arvot uusille raskaan kaluston hyötyajoneuvoille. Ehdotus sisältää sitovan raja-arvon vuodelle 2025 ja suuntaa antavan raja-arvon vuodelle 2030. Vuodelle 2025 asetettavan raja-arvon tarkoituksena on varmistaa autoteollisuudelle kannustimia investointeihin aikaisessa vaiheessa sekä edesauttaa jäsenvaltioita saavuttamaan vuodelle 2030 asetettuja päästövähennystavoitteita. Vuoden suuntaa antavalla 2030 tavoitteilla luodaan autoteollisuudelle tarvittava ennakoitavuus ja pitkän tähtäimen suunta näiden investointien jatkamiselle. Vuoden 2030 tavoite on tarkoitus lyödä lopullisesti lukkoon vuoden 2022 välitarkastelun yhteydessä. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on merkittävästi edistää siirtymistä tavanomaisista polttomoottoriajoneuvoista puhtaampaan liikenteeseen.

Asetusehdotuksessa esitetään, että autonvalmistajille asetetaan velvoite vähentää uusien EU:ssa rekisteröityjen raskaiden hyötyajoneuvojen keskimääräisiä CO₂-päästöjä. Asetusehdotuksen piiriin kuuluvat ajoneuvoluokan N2, N3, M2 ja M3 ajoneuvot. Käytännössä kategoriat kattavat valtaosan raskaan kaluston ajoneuvoista. Tietty erityiskäytössä olevat ajoneuvot ovat jätetty soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi jätehuoltoon käytettävät ajoneuvot. Komissio esittää, että EU:n tasolla CO₂ raja-arvoja kiristettäisiin niin, että ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2025 kokonaisuudessaan päästöjä alennetaan 15 prosentilla. Vuodelle 2030 asetettaisiin tavoitteeksi alentaa päästöjä vähintään 30 prosentilla. Vuoden 2030 raja-arvo lyötäisiin lopullisesti lukkoon vuoden 2022 tarkistuspisteessä. Vuoden 2025 ja 2030 raja-arvon vertailuvuodeksi ehdotetaan 2019, jolloin aikaisemmin asetetun mittaus- ja raportointivelvollisuuden puitteissa saadaan ensimmäistä kertaa tietoja raskaan kaluston päästöistä ja polttoainenkulutuksesta. Komissio ei ole esittänyt numeerisia raja-arvoja vuosille 2025 tai 2030, koska päästöjen mittaus- ja raportointivelvollisuuden mukaisia tietoja raskaan kaluston päästöistä saadaan vasta vuonna 2019. Näin ollen komission ehdotuksessa raja-arvot esitetään prosentuaalisesti vuosille 2025 ja 2030.

EU:n laajuisten päästövähennystavoitteiden perusteella asetetaan valmistajakohtaiset raja-arvot kullekin ajoneuvonvalmistajalle. Valmistajakohtaisissa raja-arvoissa otetaan huomioon kunkin ajoneuvonvalmistajan ajoneuvokannan ominaisuudet. Asetusehdotuksen mukaan raja-arvo koskee ajoneuvonvalmistajan vuosittain valmistamaa ajoneuvokantaa kokonaisuudessaan, siten että koko ajoneuvokannan keskimääräiset päästöt vuosien 2025 ja 2029 välillä tai 2030 jälkeen eivät saa ylittää ajoneuvonvalmistajalle asetettua raja-arvoa. Autonvalmistajilla on kuitenkin vuosittain mahdollisuus hyödyntää asetusehdotuksen mukaisia joustoja, jotka mahdollistavat 5% jouston vuosittain. Jouston puitteissa voi lainata tulevilta vuosilta päästövähennyksiä tai säästää etukäteen saavutettuja päästövähennyksiä seuraaville vuosille. Kokonaisuudessaan kuitenkin autonvalmistajan ajoneuvokannan päästöt on pysyttävä raja-arvon alapuolella. Mikäli autonvalmistajan autokanta ylittää sille edellä olevan menettelyn pohjalta asetetun raja-arvon, määrätään valmistajalle liikapäästömaksu.

Asetusehdotuksen mukaan päästöttömien ja vähäpäästöisten ajoneuvojen valmistajat voivat saada hyötyä näiden ajoneuvojen valmistuksesta. Päästöttömät (0 g/km) ajoneuvot lasketaan valmistajan autokannassa raja-arvojen määrittelyn yhteydessä kertoimella kaksi ja vähäpäästöisten (alle 350 g/km) enintään kahdella. Päästöttömien ja vähäpäästöisten ajoneuvojen valmistuksesta yksittäinen ajoneuvonvalmistaja voi kuitenkin saada kokonaisuudessaan enintään 3% hyödyn ajoneuvokannan kokonaispäästörajasta.

Asetusehdotuksen mukaan komissio julkaisee vuosittain 2020 jälkeen edellisen kalenterivuoden ajalta valmistajakohtaiset tiedot päästöistä sekä valmistetuista päästöttömistä ja vähäpäästöisistä ajoneuvoista.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on SEUT 192(1), ja se hyväksytään tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä.

Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ilmastomuutos on rajat ylittävä ongelma, jonka johdosta ilmastotoimien koordinointi EU-tasolla on tarpeen ja näin ollen EU:n toimet ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa eikä sitä panna erikseen täytäntöön kotimaisessa lainsäädännössä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole ristiriidassa asetusehdotuksen kanssa, joten lainsäädännön muutostarpeita ei tämän vuoksi syntyisi.

Asetusehdotus ei ole ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Asetusehdotuksella katsotaan olevan positiivisia vaikutuksia kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

4.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komission on laaja-alaisesti arvioinut asetusehdotuksen vaikutuksia teettämässään vaikutusarvioinnissa. Arvion mukaan uusien raskaiden hyötyajoneuvojen valmistukseen liittyvät kustannukset nousevat uusien raja-arvojen myötä.

Komission arvion mukaan kokonaisuudessaan uusien raja-arvojen asettaminen tuottaa yhteiskunnallisesti taloudellista hyötyä 5 413 - 52 368 € vuonna 2025 rekisteröityä ajoneuvoa kohden ja 41 567 – 87 278 € vuonna 2030 rekisteröityä ajoneuvoa kohden. Kuljetusalan yritysten arvioidaan hyötyvät uusista raja-arvoista kun huomioidaan ajoneuvon käytöstä aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Arvioiden mukaan ajoneuvon ostohinta nousee valmistuskustannusten nousun myötä, kuitenkin pitkällä aikavälillä käytöstä aiheutuvien kustannusten arvioidaan vähentyvän polttoainekustannusten vähentyessä. Kokonaisuudessaan kuljetusalan arvioidaan hyötyvän noin 5 413 – 37 589€ vuodesta 2025 ja 22 032 – 82 429€ vuodesta 2030.

Asetusehdotuksen arvioidaan edesauttavan autoalan globaalia kilpailukykyä ja markkinoille pääsyä asettamalla toimintaympäristölle ja uusille investoinneille ennakoitavuus ja pitkän tähtäimen suunta näiden investointien jatkamiselle. Muilla keskeisillä markkinoilla kuten Yhdysvallat, Kanada, Japani ja Kiina on voimassa sääntelyä, joka edellyttää raskaiden hyötyajoneuvojen polttoainetehokkuuden parannuksia.

Komission arvion mukaan jäsenvaltioille syntyy taloudellisia vaikutuksia liikenteen verokeräytymän pienentyessä.

4.3 Ympäristövaikutukset

Komission arvion mukaan ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia ympäristölle. Komission vaikutustenarvion mukaan ehdotus edistää ajoneuvojen energiatehokkuuden parantumista ja siten jäsenvaltioita saavuttamaan päästövähennystavoitteensa. Lisäksi asetusehdotus kannustaa autoteollisuutta kehittämään ja investoimaan puhtaisiin ratkaisuihin Taakanjakosektorin päästöistä liikenne muodostaa merkittävän päästölähteen ja liikenteen päästövähennystoimilla on keskeinen rooli EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta tieliikennettä koskeissa asioissa.

6 Ehdotuksen valmistelu

Komissio on järjestänyt verkossa julkisen kuulemisen, jonka tarkoituksena oli selvittää sidosryhmien näkemyksiä uusien raja-arvojen lainsäädännön valmistelusta. Sidosryhmien kannat sisällytettiin vaikutustenarviointiin ja useimmat vastaajista pitivät asetusehdotuksen mukaista mittaus- ja raportointimenetelmää parhaimpana vaihtoehtona. Asetusehdotukseen liittyvä kustannusarvio on tilattu ulkopuoliselta toimeksisaajalta. Komission tilaama vaikutustenarvio on saanut sääntelyvalvontalautakunnalta positiivisen lausunnon.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Neuvostossa ehdotuksen käsittelystä vastaa ympäristötyöryhmä.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa ympäristövaliokunta (ENVI). Raporttöörejä ei ole vielä valittu, eikä käsittelyaikataulusta ole vielä tarkempaa tietoa.

U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU 22) ja EU-ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n tasolla tehtäviä toimia päästövähennysten saavuttamiseksi liikennesektorilla tärkeinä. Nykyisen ehdotuksen taustalla on tavoite vähentää liikenteen päästöjä saattamalla markkinoille entistä energiatehokkaampia uusia ajoneuvoja. Valtioneuvosto kannattaa esitettyjä raja-arvoja vähimmäistasona vuosille 2025 ja 2030. Jatkokäsittelyn osalta Suomen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa kunnianhimon tason riittävyys suhteessa taa-kanjakosektorin päästövähennysvelvoitteisiin sekä Pariisin sopimuksen sitoumukseen.

Valtioneuvosto pitää autonvalmistajakohtaisten raja-arvojen määräytymisperustetta lähtökohtaisesti kannatettavana. Kuitenkin jatkokäsittelyn yhteydessä pidetään tärkeänä huolehtia, että asetettavat raja-arvot mahdollistavat myös jatkossa suurempien massojen ja mittojen hyödyntämisen raskaan kaluston kuljetuksissa.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena asettaa kannustimia päästöttömien ja vähäpäästöisten ajoneuvojen markkinoille saattamiseksi.

Asetusehdotuksen mukaisiin joustoihin, eli pankittamiseen ja lainaamiseen valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti. Jatkokäsittelyssä tulee kuitenkin varmistaa, että joustojen käyttö ei vaaranna kokonaistavoitetta päästövähennysten suhteen.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena asetusehdotuksen mukaista komission mahdollisuutta antaa täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä.