U 5/2019 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 715/2007 muuttamisesta (pakokaasupäästöjä koskevan asetuksen muuttaminen RDE-päästötestin suhteen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan komission 14 päivänä kesäkuuta tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 715/2007 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä elokuuta 2019

Liikenne- ja viestintäministeri Sanna Marin

Hallitussihteeri Janne Mänttäri

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ	MUISTIO 8.8.2019	EU/2019/0872

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI MOOTTORIAJONEUVOJEN TYYPPIHYVÄKSYNNÄSTÄ KEVYIDEN HENKILÖ- JA HYÖTYAJONEUVOJEN PÄÄSTÖJEN (EURO 5 JA EURO 6) OSALTA JA AJONEUVOJEN KORJAAMISEEN JA HUOLTAMISEEN TARVITTAVIEN TIETOJEN SAATAVUUDESTA ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 715/2007 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Euroopan unionin komissio antoi 14.6.2019 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2019) 208 FINAL) moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 715/2007 muuttamisesta. Asetus on yksi tyyppihyväksyntämenettelyä koskevista erillissäädöksistä. Asetuksessa säädetään, että uusien kevyiden ajoneuvojen eli henkilö- ja pakettiautojen on noudatettava tiettyjä päästörajoja (Euro 5 ja Euro 6 -päästöluokat). Euro 5 ja 6 -päästörajat koskevat hiilimonoksidin, hiilivetyjen, typenoksidien ja hiukkaspäästöjen raja-arvoja.

Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnässä käytettäviä päästövaatimuksia on tiukennettu vaiheittain merkittävästi Euro-normien käyttöönoton ja myöhemmän tarkastamisen myötä. Ajoneuvojen päästöt ovat yleisesti ottaen vähentyneet huomattavasti, mutta näin ei ole käynyt erityisesti kevyiden hyötyajoneuvojen dieselmoottorien typenoksidipäästöjen tai bensiinikäyttöisten suoraruiskutusmoottorien hiukkaspäästöjen osalta. Komissio havaitsi aiemmin, että Euro 5 ja Euro 6 -vaatimusten mukaisten ajoneuvojen ajamisesta tieliikenteessä todellisuudessa syntyvät päästöt ylittävät merkittävästi ne päästöt, jotka on mitattu tyyppihyväksyntää koskeviin säännöksiin sisältyvän ajosyklin mukaisesti. Näin on erityisesti dieselajoneuvojen typenoksidipäästöjen osalta. Typenoksideilla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia terveydelle, ne muun muassa aiheuttavat hengitysteiden tulehduksia ja johtavat lukuisiin ennenaikaisiin kuolemiin.

Tällä perusteella komissio laati aiempaa laboratoriomittausta täydentävän uuden menetelmän, jolla ajoneuvojen päästöjä testataan todellisissa olosuhteissa (RDE-testi, Real Driving Emissions Test). Komission asetuksessa (EU) N:o 2016/646 vahvistettiin RDE-testausmenettelyn soveltamispäivät ja RDE:ssä sovellettavat vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut. Vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen perusteella voidaan vahvistaa, kuinka suuri ero sallitaan laboratoriotesteissä mitatun päästöjen lakisääteisen raja-arvon ja RDE-testin arvon välillä, kun autoa ajetaan oikeassa tieliikenteessä. Tavoitteena on vähentää asteittain eroa todellisessa ajossa mitattujen ja laboratoriossa mitattujen päästöjen välillä.

Asetusehdotuksella pyritään oikaisemaan unionin yleisen tuomioistuimen asetuksessa (EU) 2016/646 havaitsemia puutteita. Tuomioistuin antoi 13 päivänä joulukuuta 2018 tuomion yhdistetyissä asioissa T-339/16, T-391/16 ja T-391/16, joissa haettiin asetuksen (EU) 2016/646 kumoamista. Tuomio koskee Pariisin, Brysselin ja Madridin kaupunkien suoria kanteita. Komission asetuksessa (EU) 2016/646 vahvistettiin päästöjen vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut RDE-testiä varten. Kaupungit katsoivat, että komissio on kyseisessä asetuksessa ylittänyt Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 715/2007 annetun toimivallan vahvistaa tyyppihyväksyntää koskevia erityisiä menettelyjä, testejä ja vaatimuksia.

Yleinen tuomioistuin kumosi asetuksen (EU) 2016/646 sen osan, jossa vahvistettiin vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut. Tuomioistuin katsoi, että vaatimustenmukaisuuden tunnus-luvut olisi voinut vahvistaa vain lainsäätäjä, koska ne liittyvät säädöksen (asetus (EY) N:o 715/2007) olennaiseen osaan. Vaatimustenmukaisuuden tunnuslukuja ei siis olisi pitänyt hyväksyä komiteamenettelyllä vaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Komissio hakee parhaillaan muutosta tuomioistuimen päätökseen, jonka mukaan komissio oli ylittänyt toimeenpanovaltansa. Vastauksena tuomioistuimen päätökseen komissio on ehdottanut RDE-testauksen näkökohtien sisällyttämistä uudelleen lainsäädäntöön yhteispäätösmenettelyllä.

Tuomioistuin lykkäsi osittaisen kumoamisen vaikutuksia helmikuuhun 2020 asti oikeusvarmuussyistä, jotta komissiolla on aikaa panna tuomio täytäntöön. Yleinen tuomioistuin ei kyseenalaistanut vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen teknisiä vaatimuksia. Koska komission mukaan todellisissa ajo-olosuhteissa ja laboratoriossa mitatut päästöt edelleen poikkeavat toisistaan, vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut on aiheellista sisällyttää asetukseen (EY) N:o 715/2007. Komissio ehdottaakin kyseisen asetuksen muuttamista tarvittavien muutosten tekemiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Komissio on ehdottanut, että tietyt todellisten ajonaikaisten päästöjen (RDE) testauksen näkökohdat sisällytetään lainsäädäntöön, joka tulee Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyttäväksi. Komissio toimii näin varmistaakseen tarvittavan oikeusvarmuuden kansallisille viranomaisille, toimialalle ja kuluttajille. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, ettei syyskuusta 2017 alkaen myönnettyihin tyyppihyväksyntöihin liittyisi oikeudellista epävarmuutta. RDE-testausmenettelystä tuli tuolloin pakollinen.

Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että myös jatkossa eroa laboratoriotesteissä mitatun päästöjen lakisääteisen raja-arvon ja RDE-menettelyllä mitatun arvon välillä voidaan asteittain vähentää. Komissiolle ehdotetaan annettavaksi valtuudet tarkistaa vaatimustenmukaisuuden tunnuslukua alaspäin sen mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen. Kyse on nykytilan vahvistamisesta, sillä tunnuslukujen seuraaminen ja tiukentaminen olivat myös alkuperäisessä tavoitteessa.

Asetusehdotuksessa esitetään, että asetuksen liitteeseen I lisätään taulukko, johon sisältyvät vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut. Nykyiset komission asetuksella annetut vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut siirrettäisiin sellaisenaan parlamentin ja neuvoston asetuksen liitteeseen.

Lisäksi komissiolle annettaisiin valtuutus antaa ehdotuksen 14 a artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä. Tämä valtuutus olisi voimassa viisi vuotta säädöksen voimaantulopäivästä. Ehdotuksessa myös päivitetään komiteamenettelyä koskevat säännökset vastaamaan Lissabonin sopimusta.

Asetusta sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet sen. Asetus tulisi voimaan kolmen päivän kuluttua siitä, kun se on julkaistu Euroopan Unionin virallisessa lehdessä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla, jolla varmistetaan sisämarkkinoiden toiminta. Ehdotus hyväksytään tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä.

Komission mukaan ehdotus on unionisopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukainen. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Unionisopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu vain unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Euroopan unionin toimet ovat tarpeen siksi, että rajojen syntyminen sisämarkkinoille autoteollisuudessa voidaan välittää. Toimia puoltavat myös liikenteen päästöjen rajat ylittävä luonne.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimintaan

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa eikä sitä panna erikseen täytäntöön kotimaisessa lainsäädännössä.

Komission mukaan ehdotus ei edellytä vaikutusten arviointia, koska sen tarkoitus on ainoastaan selventää oikeustilaa. Ehdotuksella muutetaan ainoastaan oikeudellista välinettä, jolla vahvistetaan jo voimassa olevat päästöjen vaatimustenmukaisuuden tunnusluvut RDE-testausmenettelyssä. Voimassaolevat päästörajat vahvistetaan edelleen asetuksessa (EY) N:o 715/2007 ja niistä tehtiin vaikutustenarviointi asetuksen (EY) N:o 715/2007 antamisen aikana. RDE-testi ja vaatimuksenmukaisuuden tunnusluvut vaikuttavat välillisesti todellisten päästöjen määriin.

Asetuksen muuttaminen ei aiheuta muutoksia viranomaisten toimintaan.

4.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Asetuksen päivittäminen ei aiheuta taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia, sillä se vastaa nykytilaa.

4.3 Ympäristövaikutukset

Asetuksen päivittäminen ei aiheuta ympäristövaikutuksia, sillä se ainoastaan vahvistaa nykytilaa ja selventää oikeudellista sääntelyä. RDE-arvoilla ja niiden kehittämisellä on kuitenkin tärkeitä ympäristövaikutuksia. RDE-päästöjen mittauksen ja vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen kehittäminen on tärkeää, jotta todelliset päästöt vastaavat tulevaisuudessa paremmin parlamentin ja neuvoston asetuksessa asetettuja raja-arvoja.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen valmistelu

Annetulla asetusehdotuksella pyritään oikaisemaan Unionin yleisen tuomioistuimen havaitsemia puutteita. Komissio on kuullut sidosryhmiä ennen RDE-pohjaisten vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen vahvistamista.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Neuvostossa ehdotuksen käsittelystä vastaa teknisen yhdenmukaistamisen työryhmä (moottoriajoneuvot). Suomi toimii työryhmän puheenjohtajana Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Euroopan parlamentissa käsittely käynnistyy, kun valiokunnat on asetettu. Käsittelyaikataulusta ei ole vielä tarkempaa tietoa.

U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU 22) kirjallisessa menettelyssä (2-4.7.2019).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n tasolla tehtäviä toimia päästövähennysten saavuttamiseksi ja ilmanlaadun parantamiseksi liikennesektorilla tärkeinä. Nykyisen ehdotuksen taustalla on tavoite vähentää liikenteen päästöjä niin, että laboratoriotesteissä lakisääteiset raja-arvot alittavan auton päästöt entistä paremmin vastaisivat raja-arvoja myös todellisessa liikenteessä, minkä varmistamiseksi vaatimuksiin on otettu mukaan RDE-mittausmenettely ja sitä koskevat vaatimuksenmukaisuuden tunnusluvut. Valtioneuvosto pitää tätä tavoitetta tärkeänä ympäristön kannalta.

Vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen säädösperustan muuttaminen on tarpeellista, sillä todelliset ajonaikaiset päästöt ja laboratoriossa mitatut päästöt eroavat toisistaan merkittävästi. Vaatimustenmukaisuuden tunnuslukujen avulla ja niitä asteittain tiukentamalla pyritään saamaan ajonaikaiset päästöt vastaamaan tulevaisuudessa paremmin laboratoriotesteissä mitattuja raja-arvoja. Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvistaa vaatimusten oikeusperustaa ja siten vastata Unionin yleisen tuomioistuimeen esiin nostamaan lainsäädäntöperusteiseen ongelmaan. Suomi edistää asetusehdotuksen käsittelyä huomioiden puheenjohtajakauden roolinsa.

Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena komission mahdollisuutta antaa delegoituja säädöksiä liittyen tekniseen kehitykseen ja sen mukana muuttuviin vaatimuksiin.