

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (henkilö- ja pakettiautojen vuoden 2020 jälkeisiksi CO₂ raja-arvoiksi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi päästönormien asettamisesta uusille henkilö- ja pakettiautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja asetuksen 715/2007 muuttamiseksi COM(2017) 676 final sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Ylijohtaja Mikael Nyberg

LIIKKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO
14.12.2017

EU/2017/1622

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PÄÄSTÖNORMIEN ASETTAMISESTA UUSILLE HENKILÖ- JA PAKETTIAUTOILLE OSANA YHTEISÖN KOKONAISVALTAISTA LÄHESTYMISTAPAA KEVYIDEN HYÖTYAJONEUVOJEN HIILIDIOKSIDIPÄÄSTÖJEN VÄHENTÄMISEKSI. JA ASETUKSEN 715/2007 MUUTTAMISEKSI; COM(2017) 676 FINAL

1 Tausta

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.

Osana maantielikennepakettia komissio antoi 8 päivänä marraskuuta 2017 ehdotuksen (COM(2017) 676 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusille henkilö- ja pakettiautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja asetuksen 715/2007 muuttamiseksi. 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 vuonna 2016 annettu ”Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia”, jonka tavoitteita on vähentää tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 60 prosentilla vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna sekä merkittävästi vähentää ilman epäpuhkauspäästöjä.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Pariisin ilmastopöimiuksen 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. Taakanjakosektorin päästöistä liikenne muodostaa merkittävän päästölähteen ja liikenteen päästövähennystoimilla on keskeinen rooli EU:n asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi. Vuonna 2015 EU:ssa tieliikenteen päästöistä 73 prosenttia aiheutui henkilö- ja pakettiautoista.

Komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista kasvihuonekaasupäästöjen vähennysvelvoitteista jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 (COM(2016) 482 final; jäljempänä ”taakanjakoehdotus”). Jäsenvaltioiden kesken taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteet jaetaan siten, että kansalliset päästövähennystavoitteet määritellään suhteellisesti perustuen asukasta kohden laskettuun bruttokansantuotekri-

teeriin. Päästövähennysvelvoitteet vaihtelevat 0-40 prosentin välillä. Suomelle on esitetty 39 prosentin päästövähennysvähennysvelvoite vuodelle 2030. 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.

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 päästövähennyspotentiaali on suurin. Energia- ja ilmastostrategiaan on yhdeksi päästövähennystoimeksi linjattu EU:n tasolla käyttöön otettavien kunnianhimoisten raja-arvojen myötä saatava ajoneuvojen energiatehokkuuden parantuminen. Uusien raja-arvojen myötä saadaan vähintään 0,6milj. t päästövähennys. Raja-arvojen vaikutus päästövähennyksen suuruuteen riippuu myös siitä miten autokannan uusiutuminen etenee. Mikäli autokannan uusiutuminen nopeutuu, saadaan myös raja-arvon osalta suurempi päästövähennys aikaiseksi. 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 parantumisen osalta.

EU:n markkinoille saatetuille uusille henkilö- ja pakettiautoille on asetettu sitovat hiilidioksidipäästöt henkilöautoille vuodesta 2009 ja vastaavasti pakettiautoille vuodesta 2011, jotka ulottuvat ajallisesti aina vuoteen 2020/2021 asti. Henkilöautoille on asetettu raja-arvoksi vuodelle 2020 95 g CO₂/km ja pakettiautoille 147 g CO₂/km. Asetetut raja-arvot koskevat autonvalmistajan koko autontuotannon keskiarvoa. Lisäksi, autonvalmistajat voivat saada hyötyä valmistaessaan alle 35 g CO₂/km autoja ns. superbonus. Superbonuksissa sovellettava kerroin on 1,3 ja niitä voidaan myöntää järjestelmän voimassaoloaikana yhteensä enintään 20 000 ajoneuvolle valmistajaa kohden. Pienet alle 500 ajoneuvoa vuosittain valmistavat autonvalmistajat ovat vapautettu vaatimuksista.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on asettaa sitovat CO₂ raja-arvot uusille henkilö- ja pakettiautoille. Arvioiden mukaan voimassa oleva raja-arvo vuodelle 2020/2021 ei ole riittävä suhteessa kunnianhimoisiin päästövähennystavoitteisiin liikennesektorilla. Ehdotus sisältää tavoitteet vuodelle 2025 ja vuodelle 2030. Vuodelle 2025 asetettavan raja-arvon tarkoituksena on varmistaa autoteollisuudelle kannustimia investointeihin aikaisessa vaiheessa sekä edesauttaa jäsenvaltioita saavuttamaan vuodelle 2030 asetettuja päästövähennystavoitteita. Vuoden 2030 tavoitteilla luodaan autoteollisuudelle tarvittava ennakoitavuus ja pitkän tähtäimen suunta näiden investointien jatkamiselle. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on merkittävästi edistää siirtymistä tavanomaisista polttomoottoriajoneuvoista puhtaampaan liikenteeseen.

Asetusehdotuksessa esitetään, että autonvalmistajille asetetaan velvoite vähentää uusien rekisteröityjen keskimääräisiä henkilö- ja pakettiautojen CO₂-päästöjä. Komissio esittää, että EU:n tasolla CO₂-päästötavoitteita eli autovalmistajakohtaisia raja-arvoja kiristettäisiin niin, että ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2025 kokonaisuudessaan tavoitetta alennetaan 15 prosentilla ja toisessa vaiheessa vuonna 2030 vastaavasti 30 prosentilla verrattuna jo aikaisemmin asetettuihin vuoden 2020 raja-arvoihin. Henkilöautoille on aikaisemmassa asetuksessa asetettu raja-arvoksi vuodelle 2020 95 g CO₂/km ja pakettiautoille 147 g CO₂/km. Asetusehdotuksen velvoittamat autovalmistajat ovat velvollisia noudattamaan esityksen liitteissä esitetyillä kaavoil-

la määriteltyjä keskimääräisiä päästörajoituksia, joissa on otettu huomioon vuonna 2017 voimaan tullut uusi päästöjen WLTP-mittaustapa (Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure). Asetusehdotuksen mukaan raja-arvo koskee autonvalmistajan vuosittain valmistamaa autokantaa kokonaisuudessaan, siten että koko autokannan keskimääräiset päästöt eivät saa ylittää asetettua raja-arvoa. Mikäli autonvalmistajan autokanta ylittää sille edellä olevan menettelyn pohjalta asetetun raja-arvon, määrätään valmistajalle liikapäästömaksu.

Komission esityksen mukaan uuteen asetusehdotukseen ei ole esitetty numeerisia raja-arvoja vuosille 2025 ja 2030, koska päästöjen mittaustapa on parhaillaan muuttumassa. Vuoden 2020 numeeriset raja-arvot on asetettu niin sanotun NEDC-mittaustavan (New European Driving Cycle) mukaan määriteltyä yhdistettyä kulutusta vastaavaa CO₂-päästöä. 2017 syksyllä voimaan tulneiden säännösten mukaan uusien autojen päästötiedot tullaan jatkossa kuitenkin mitaamaan uuden, paremmin todellisia ajotilanteita vastaavan WLTP-mittaustavan (World harmonized Light duty Testing Procedure) mukaan. Siirtymäaikana autoille määritellään sekä NEDC- että WLTP-mittaustapaa vastaava CO₂-arvo. Näin ollen komission ehdotuksessa raja-arvot esitetään prosentuaalisesti vuosille 2025 ja 2030. Vuoden 2025 ja 2030 numeeriset raja-arvot määriteltäisiin asetusehdotuksen liitteiden mukaisella tavalla vastaamaan WLTP-mittaustavan mukaisia päästöjä.

Asetusehdotuksen mukaan autovalmistajan tai tuottajan hakemuksesta, päästövähennykset, jotka on saavutettu innovatiivisella teknologialla tai tällaisten teknologioiden yhdistelmällä, voidaan komission toimesta ottaa huomioon vähentämään kyseisen autovalmistajan keskimääräisiä päästöjä 7 g CO₂/km asti. Lisäksi komissio esittää, että aikaisemmassa asetuksessa myönnettävät superbonukset sovelletaan vuoteen 2022 asti ja näin ollen eivät enää sovellu vuoden 2025 tai 2030 vaatimusten osalta.

Komissio voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen asetusehdotuksen mukaisesti lasketusta päästörajoituksesta autovalmistajalle, joka ei kalenterivuodessa valmista yli 10.000 uutta henkilöautoa tai yli 22.000 uutta kevyttä kaupallista ajoneuvoa. Poikkeusta hakevien autovalmistajien tulee hakemuksessaan ilmoittaa omat, itse määritellyt, päästötavoitteensa, jotka komissio arvioi.

Komissio esittää, että jäsenvaltioiden velvollisuudeksi kerätä tietoja kalenterivuositain jokaisesta uudesta sen alueella ensirekisteröidystä henkilöautosta ja kevyestä kaupallisesta ajoneuvosta. Tietojen tulee saattaa autovalmistajien sekä heidän jäsenvaltiossa toimivien maahantuojien tai edustajien saataville. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi varmistaa, että tyyppihyväksymättömien ajoneuvojen päästöt mitataan ja kerätään. Helmikuun 28. päivään mennessä vuosittain jäsenvaltion tulee toimittaa asetusehdotuksen liitteiden II ja III kohdissa A listatut tiedot komissiolle. Asetusehdotuksen mukaan komissio pitäisi jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista julkisesti saatavilla olevaa keskusrekisteriä sekä vuosittain, kesäkuun 30. päivään mennessä, ilmoittaa autovalmistajittain edellisen vuoden keskimääräiset päästöt, päästötavoitteen ja näiden välisen erotuksen.

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 henkilö- ja pakettiautojen valmistukseen liittyvät kustannukset nousevat uusien raja-arvojen myötä. Vuonna 2030 rekisteröityjen henkilöautojen valmistuskustannusten arvioidaan nousevan noin 400-2700 eurolla ja pakettiautojen noin 400-2400 eurolla.

Komission arvion mukaan kuluttajat hyötyvät uusista raja-arvoista kun arvioidaan ajoneuvon käytöstä aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Arvioiden mukaan ajoneuvon ostohinta nousee valmistuskustannusten nousun myötä, kuitenkin pitkällä aikavälillä käytöstä aiheutuvien kustannusten arvioidaan vähentyvän.

Asetusehdotuksen arvioidaan edesauttavan autoalan globaalia kilpailukykyä ja markkinoille pääsyä asettamalla toimintaympäristölle ja uusille investoinneille ennakoitavuus ja pitkän tähtäimen suunta näiden investointien jatkamiselle.

Komission arvion mukaan jäsenvaltioille syntyy taloudellisia vaikutuksia liikenteen verokertymän 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 koskevista asioista.

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). Raporttorejä 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. Huomioitavaa kuitenkin on, että autokannan tulisi uudistua Suomessa huomattavasti nykyistä nopeammin, jotta saavutamme asetetun päästövähennystavoitteen ajoneuvojen energiatehokkuuden parantamisen osalta.

Valtioneuvoston pitää tarkoituksenmukaisena tapana esittää uudet raja-arvot vuosille 2025 ja 2030 prosentuaalisena kiristyksenä vertailuvuoden raja-arvoon, huomioiden mittaustavan muutos asetuksen voimassaoloaikana. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on kuitenkin tärkeää huomioida jatkokäsittelyssä, että mittaustavan muutos ei vaikuta raja-arvoihin, siten että päästötavoitteet tosiasiallisesti heikentyvät.

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

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena asetusehdotuksen mukaista komission mahdollisuutta täytäntöönpanosäädöksillä määrittää tarpeelliset monitorointi- ja raportointitoimenpiteet sekä päivittää asetusehdotuksen liitteen I kaavat vastaamaan voimassa olevaa päästöjen mittaustapaa. Valtioneuvoston katsoo myös tarkoituksenmukaiseksi komission mahdollisuutta antaa delegoituja säädöksiä liittyen asetuksen teknisluontaisten liitteiden muuttamiseksi sekä mahdollisuutta täsmentää eko-innovaatioille määrättyä ylärajan ja tarkentaa 10 artiklan kriteerejä joiden myötä on mahdollista myöntää poikkeuksia päästörajoihin.