

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen ja moottoreiden sekä järjestelmien, komponenttien ja tällaisille ajoneuvoille tarkoitettujen erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä päästöjen ja akkujen kestävyysolosuhteiden osalta (Euro 7) ja asetusten (EY) 715/2007 ja (EY) 595/2009 kumoamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen ja moottoreiden sekä järjestelmien, komponenttien ja tällaisille ajoneuvoille tarkoitettujen erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä päästöjen ja akkujen kestävyysolosuhteiden osalta (Euro 7) ja asetusten (EY) 715/2007 ja (EY) 595/2009 kumoamisesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2022

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Erityisasiantuntija Mari Kaipomäki

20.12.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI MOOTTORIAJONEUVOJEN JA MOOTTOREIDEN SEKÄ JÄRJESTELMIEN, KOMPONENTTIEN JA TÄLLAISILLE AJONEUVOILLE TARKOITETTujen ERILLISTEN TEKNISTEN YKSIKÖIDENTYYPPIHYVÄKSYNNÄSTÄ PÄÄSTÖJEN JA AKKUJEN KESTÄVYYDEN OSALTA (EURO 7) JA ASETUSTEN (EY) 715/2007 JA (EY) 595/2009

1 Tausta

Euroopan unionin komissio antoi 10.11.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi moottoriajoneuvojen ja moottoreiden sekä järjestelmien, komponenttien ja tällaisille ajoneuvoille tarkoitettujen erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksynnästä päästöjen ja akkujen kestävyiden osalta (Euro 7) ja asetusten (EY) 715/2007 ja (EY) 595/2009 kumoamisesta. Ehdotuksen on määrä vähentää EU:ssa myytävien uusien moottoriajoneuvojen aiheuttamaa ilman saastumista. Näin pyritään täyttämään Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa asetettu saasteettomuustavoite, ja samalla halutaan pitää ajoneuvojen hinta kuluttajien kannalta kohtuullisena ja edistää Euroopan kilpailukykyä.

Uusille henkilö- ja pakettiautoille sekä raskaille ajoneuvoille on määriteltä sitovat päästö määrin raja-arvot ns. Euro-normeina. Vuonna 2007 voimaan tulleen EU-asetukseen yhdistettiin henkilöautojen Euro-5- ja Euro-6-normit. Sittemmin on annettu vastaavat raskaiden ajoneuvojen määräykset (Euro VI). Molempia asetuksia on myöhemmin tarkennettu.

Uusia Euro 7 -sääntöjä sovellettaisiin sekä henkilö- ja pakettiautoihin että raskaisiin hyötyajoneuvoihin (kuorma-autot ja linja-autot), joita myydään EU:ssa. Ehdotuksessa yhdistettäisiin nykyisiä normeja Euro 6 (asetus (EY) N:o 715/2007) ja Euro VI (asetus (EY) N:o 595/2009) seuraavat päästönormit yhdeksi säädökseksi. Uudet säännöt eivät riippuisi käytettävästä polttoaineesta tai teknologiasta, vaan rajat ovat samat, kävipä ajoneuvo bensiinillä, dieselillä, sähköllä tai vaihtoehtoisilla polttoaineilla.

Vuoden 2015 Dieselgate-skandaalin eli Volkswagenin päästölukemien vääristelyn paljastumisen jälkeen komissio on tuonut käyttöön uusia testejä, joilla mitataan todellisia ajonaikaisia päästöjä (RDE-menetelmä), ja lisännyt jäsenvaltioiden ja komission markkinavalvontavaltuuksia, jotta ajoneuvot olisivat varmasti niin puhtaita kuin Euro 6 -normit antavat odottaa.

Epäpuhtauspäästöjä¹ koskevat säännöt täydentävät hiilidioksidipäästöihin sovellettavia sääntöjä. Tässä ehdotuksessa on otettu huomioon sovittu tavoite, jonka mukaan henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästöt pudotetaan vuoteen 2035 mennessä nollaan.

¹ Typen oksideja (NO_x), hiilimonoksidia (CO), hiukkasia, hiilivetyjä, metaania ja ammoniakkia; kuorma- ja linja-autojen osalta myös formaldehydiä ja typpioksisuulia

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella korvattaisiin aiemmin erilliset päästösäännöt, joita sovellettiin henkilö- ja pakettiautoihin (Euro 6) ja toisaalta kuorma- ja linja-autoihin (Euro VI). Samalla sääntöjä yksinkertaistettaisiin. Euro 7 -normien myötä kaikkiin moottoriajoneuvoihin eli henkilö-, paketti-, kuorma- ja linja-autoihin sovellettavat päästörajat koottaisiin yhteen ja samaan sääntöpakettiin. Euro 7 -säännöt ovat teknologia- ja polttoaineneutraaleja. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkiin saman luokan ajoneuvoihin sovelletaan samoja päästörajoja riippumatta niissä käytettävästä teknologiasta (esimerkiksi tavanomainen polttomoottori, hybridi tai lataushybridi) ja polttoaineesta (benssiini, diesel tai muu polttoaine). Niitä sovelletaan myös hiilidioksidin suhteen täysin päästöttömiin ajoneuvoihin (sähkö- tai polttokennoajoneuvot).

Säännöillä pyritäisiin seuraaviin tavoitteisiin:

Vähennettäisiin kaikkien uusien ajoneuvojen epäpuhtauspäästöjä ottamalla ajonaikaisten päästöjen testauksen piiriin lisää ajo-olosuhteita. Testeissä olisivat nyt paremmin edustettuina olosuhteet, joissa ajoneuvoja ajetaan Euroopassa: mukana olisivat -10 ja 45 celsiusasteen lämpötilat ja työmatkoille tyypilliset lyhyet ajot.

Päivitetäisiin epäpuhtauspäästörajat tiukemmiksi. Kuorma- ja linja-autoihin sovellettavia rajoja tiukennettaisiin, ja henkilö- ja pakettiautoja koskevia alimpia rajoja sovellettaisiin siitä riippumatta, mitä polttoainetta ajoneuvo käyttää. Uusissa säännöissä päästörajojen piiriin tulisi myös uusia epäpuhtauksia, kuten raskaiden hyötyajoneuvojen päästämät typen oksidit.

Rajoitettaisiin jarruista ja renkaista tulevia päästöjä. Euro 7 -normeista tulisi maailman ensimmäiset päästöstandardit, jotka menevät pakokaasupäästöjen sääntelyä pitemmälle: niissä asetettaisiin raja-arvot myös jarrujen hiukkaspäästöille ja säännöt renkaiden mikromuovipäästöille. Näitä raja-arvoja sovellettaisiin kaikkiin ajoneuvoihin sähköajoneuvoja myöten.

Varmistettaisiin, että uudet ajoneuvot pysyvät puhtaina pitempään. Kaikkien ajoneuvojen olisi noudatettava sääntöjä pitempään kuin tähän mennessä. Henkilö- ja pakettiautojen sääntöjenmukaisuus tarkastettaisiin 200 000 ajokilometriin ja kymmenen vuoden ikään saakka. Kestävyysvaatimusten kesto siis kaksinkertaistuisi nykyisestä Euro 6- ja Euro VI -normien mukaisesta tilanteesta (100 000 ajokilometriä ja viiden vuoden ikä). Vastaavat pidennykset tehtäisiin myös linja- ja kuorma-autojen tapauksessa.

Tuettaisiin sähköajoneuvojen käyttöönottoa sääntelemällä henkilö- ja pakettiautoihin asennettujen akkujen kestoja ja parannettaisiin näin kuluttajien luottamusta sähköajoneuvoihin. Tällä tavoin vähennettäisiin tarvetta vaihtaa akku jo varhaisessa vaiheessa ajoneuvon elinkaarta, ja samalla pienentyisi myös akkujen valmistamisessa välttämättömien uusien kriittisten raaka-ainneiden tarve.

Hyödynnettäisiin täysimääräisesti digitaalisia mahdollisuuksia. Euro 7 -säännöillä varmistettaisiin, että ajoneuvoja ei manipuloida ja että viranomaiset voisivat valvoa päästöjä helposti, kun päästöjä mitataan ajoneuvossa olevilla antureilla ajoneuvon koko käyttöiän ajan.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

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

Komission mukaan ehdotus on SEUT 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.

SEUT 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 aiheuttamien saasteiden rajat ylittävä luonne.

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

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

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

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

4.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Ehdotuksella poistettaisiin käytöstä vanhentuneita testejä ja korvattaisiin ne nykyaikaisilla digitaalisilla valvontavälineillä, kuten ajoneuvon sisäisillä päästöjenmittauslaitteilla. Komission mukaan näin ollen sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja autoteollisuuden hallinnollinen rasite pienenisivät.

Komission mukaan myös vientimarkkinat hyötyisivät ehdotuksesta, sillä monet EU:n ulkopuoliset maat, esimerkiksi Australia, Brasilia, Kiina ja Intia, tavallisesti perustavat omat sääntönsä Euro-päästönormeihin.

Komissio toteaa ehdottavansa teollisuudelle riittävästi aikaa, jotta se voi suunnitella tarvittavat mukautukset ennen kuin Euro 7 -normien mukaiset ajoneuvot siirtyvät tuotantovaiheeseen. Komission mukaan työ kaikkien tarvittavien täytäntöönpanosääntöjen saattamiseksi ajoissa valmiiksi on jo aloitettu.

4.3 Ympäristövaikutukset

Moottoriajoneuvot ovat merkittävä ilmansaasteiden lähde kaupungeissa, ja niiden osuus typen oksidien päästöistä ja pienhiukkasista on suuri. Komission mukaan vuonna 2018 tieliikenteen osuus haitallisista typen oksidien (NOx) päästöistä oli 39 prosenttia (47 prosenttia kaupunkialueiden NOx-päästöistä) ja 11 prosenttia kaikista PM_{2,5}- ja PM₁₀-hiukkaspäästöistä.

Komission mukaan vuonna 2035 typen oksidien päästöt olisivat Euro 7 -normien ansiosta henkilö- ja pakettiautojen tapauksessa 35 prosenttia ja linja- ja kuorma-autojen tapauksessa 56 prosenttia pienemmät kuin mihin Euro 6 -normilla on päästy. Pakokaasujen hiukkaspäästöt taas

vähenisivät henkilö- ja pakettiautojen tapauksessa 13 prosenttia ja linja- ja kuorma-autojen tapauksessa 39 prosenttia. Henkilöauton jarruista peräisin olevat hiukkaspäästöt putoaisivat puolestaan 27 prosenttia.

Kaikkien Euro 7 -ajoneuvojen olisi oltava alempien tai uusien päästörajojen mukaisia (myös niiden epäpuhtauksien osalta, joita ei ole aiemmin säännelty), läpäistävä testit, joissa ajoneuvoja ajetaan maantiellä edustavammissa ajo-olosuhteissa, ja noudatettava tiukennettuja kestävyysvaatimuksia. Lisäksi Euro 7 -säännöillä vähennettäisiin päästöjä jarruista ja renkaista, jotka ovat komission mukaan pian tieliikenteen hiukkaspäästöjen merkittävin lähde. Uudet digitaaliset menetelmät, jotka perustuvat ajoneuvoihin asennettuihin antureihin, jotka mittaavat päästöjä ajoneuvon koko käyttöajan ajan, helpottaisivat päästösääntöjen noudattamisen valvontaa.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Neuvostossa ehdotuksen käsittelystä vastaa teknisen yhdenmukaistamisen työryhmä (moottori-ajoneuvot). Ehdotusta on jo käsitelty työryhmässä 21.11.2022 ja seuraavat kokouspäivät ovat 19.12.2022, 17.1.2023, 23.1.2023 ja 1.2.2023. Euroopan parlamentin käsittelyaikataulusta ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU 22) ja EU-ympäristöjaoston (EU23) kirjallisessa menettelyssä 9.-13.12.2022. Luonnokseen saatiin jaostoista kahdeksan kommenttia, jotka liittyivät pääasiassa ehdotetun akkujen keston koskevan sääntelyn käytännön toteuttamiseen ja Suomen tarpeisiin erityisen raskaiden ja pitkien ajoneuvoyhdistelmien osalta. Kommentit tukivat luonnoksessa esitettyjä kantoja. Valtioneuvoston kantaan ei tehty kommenttien perusteella muutoksia, sillä esitetyt kommentit ovat huomioitavissa kannan puitteissa.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n tasolla tehtäviä toimia ilmansaasteiden vähentämiseksi liikennesektorilla tärkeinä. Nykyisen ehdotuksen taustalla on tavoite vähentää EU:ssa myytävien uusien ajoneuvojen aiheuttamaa ilman saastumista. Valtioneuvosto pitää tätä tavoitetta tärkeänä ympäristön kannalta.

Valtioneuvosto pitää jarruista ja renkaista lähtevien päästöjen rajoittamista lähtökohtaisesti kannatettavana. Suomessa ajoneuvojen pakokaasupäästöt ovat viime vuosikymmeninä vähentyneet merkittävästi, mutta katupöly ja sen mukana leviävät hiukkaset heikentävät edelleen ilmanlaatua. Tulisi kuitenkin tutkia, miten Suomen olosuhteisiin tehdyt nasta- ja kitkarenkaat käyttäytyvät muihin renkaisiin verrattuna.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena tukea sähköajoneuvojen käyttöönottoa sääntelemällä henkilö- ja pakettiautoihin asennettujen akkujen kestoja. Akkujen keston tuominen sääntelyn piiriin synnyttäisi valmistajille velvollisuuden osoittaa akun kesto, mikä kasvattaisi kuluttajien luottamusta sähköajoneuvoihin.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti positiivisesti ehdotuksen tavoitteeseen vähentää kaikkien uusien ajoneuvojen epäpuhtauspäästöjä. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi kuitenkin selvittää, tuottavatko ehdotetut raja-arvokiristykset merkittäviä vähennyksiä terveydelle haitallisiin päästöihin verrattuna aiempiin vaatimustasoihin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta päästöjen mittaamisesta ajoneuvossa olevilla antureilla lähtökohtaisesti hyvänä. Ehdotus helpottaisi ja tehostaisi ajoneuvojen päästöjen valvontaa ja seurantaa. Valtioneuvosto katsoo, että kerätyn datan hyödyntämiseen, läpinäkyvyyteen ja yhteentöimivuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

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