

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta (U 70/2017 vp): Ympäristövaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 15/2018 vp — U 70/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- liikenneneuvos Saara Jääskeläinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Taina Nikula, ympäristöministeriö
- liikenneasiantuntija Johanna Vilkuna, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- johtava asiantuntija Heikki Karsimus, Teknologiateollisuus ry
- johtaja Jukka Metsälä, Gasum Oy edustaen Suomen Biokaasuyhdistys ry:tä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin seudun liikenne

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 70/2017 vp. Direktiiviehdotuksen yleisenä tavoitteena on lisätä vähäpäästöisten ja päästöttömien ajoneuvojen markkinaosuutta julkisissa hankinnoissa ja siten vähentää liikenteen kokonaispäästöjä ja parantaa kilpailukykyä ja kasvua liikenteen alalla.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2018 vp

Tarkennuksia soveltamisalaan

Direktiivi koskee nykyisessä muodossaan moottoriajoneuvojen ostamista, jonka suorittavat hankintaviranomaiset, hankintayksiköt tai liikenteenharjoittajat siltä osin, kuin niillä on velvollisuus noudattaa hankinnassa hankintamenettelystä säädettyä. Direktiivi on pantu täytäntöön lailla ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa (1509/2011).

Direktiivin soveltamisala koskee nykyisellään hankintoja, jotka koskevat moottoriajoneuvojen ostamista ja joissa hankintamenettelyyn sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki, 1397/2016), lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki, 1398/2016) taikka lakia liikenteen palveluista (320/2017). Direktiivi koskee myös moottoriajoneuvojen ostamista, jonka suorittavat liikenteenharjoittajat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annetussa asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tarkoitetun julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen nojalla jäsenvaltion vahvistaman, enintään hankintalain kynnysarvoa vastaavan kynnysarvon ylittyessä.

Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan muutoksessa laajennettavaksi seuraavasti. Direktiivi koskisi tieliikenteen moottoriajoneuvojen ostamisen lisäksi ajoneuvojen leasing-vuokraamista, vuokraamista ja osamaksukauppaa. Direktiiviä sovellettaisiin sopimuksiin, jotka koskevat tieliikenteen moottoriajoneuvojen ostamista, leasing-vuokraamista, vuokraamista tai osamaksukauppaa,

- a) jonka suorittavat hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt siltä osin, kuin niillä on velvollisuus noudattaa hankintamenettelyssä hankintalakia, erityisalojen hankintalakia tai liikenteen palveluista annetun lain III osan 3 luvussa säädettyä;
- b) jonka suorittavat liikenteenharjoittajat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 tarkoitetun julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen nojalla; tai
- c) joka perustuu julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin jotka koskevat tiettyjä liikennepalveluja, kun sopimuksen arvo ylittää jäsenvaltion vahvistaman, enintään hankintalain ja erityisalojen hankintalain suuruisen kynnysarvon.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat näin ollen moottoriajoneuvojen ostamista, leasing-vuokraamista, vuokraamista ja osamaksukauppaa koskevat hankinnat, joissa hankinnassa on noudatettava, mitä hankintamenettelystä hankintalaissa, erityisalojen hankintalaissa taikka liikenteen palveluista annetussa laissa säädetään.

Soveltamisalan tarkoittamat tietyt liikennepalvelut

Soveltamisalan tarkoittamat tietyt liikennepalvelut määriteltäisiin direktiivin liitteessä olevassa taulukossa 1 CPV-koodeineen. Soveltamisalan tarkoittamia palveluita olisivat joukkoliikennepalvelut maanteitse, matkustajien erikoismaantiekuljetukset, tilausmatkustajaliikenteen palvelut, linja-autojen ja linja-autojen kaukoliikenteen vuokraus kuljettajan kanssa, jätteiden keruupalvelut, tieliikenteen postikuljetukset ja pakettien kuljetuspalvelut.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2018 vp

Hankintalain ja erityisalojen hankintalain soveltamisala

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia sovelletaan hankintalaissa määritellyn hankintayksikön tekemään hankintaan, joka ylittää hankintalaissa määritellyn kynnysarvon. Hankintalain 5 §:n tarkoittamia hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen ja viranomaisineen, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset, sekä kuka tahansa hankinnan tekijä silloin, kun hankinnan tekemistä varten saadaan tukea yli 50 % hankinnan arvosta hankintalain mukaiselta hankintayksiköltä.

Hankintalain 5 §:n mukaisella julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja jota pääasiallisesti rahoittaa, johtoa valvoo taikka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä yli puolet nimittää hankintalain mukainen hankintayksikkö.

Hankintalakia sovelletaan vain hankintayksiköiden hankintoihin, jotka ylittävät hankintalain kynnysarvot. Kynnysarvot vaihtelevat hankintalajeittain ja -yksiköittäin, mutta matalimmat kynnysarvot ovat 60 000 euroa (kansallisessa hankintamenettelyssä) ja 134 000 euroa (EU-hankintamenettelyssä). Hankinnat, joiden ennakoitu arvo jää matalimman kynnysarvon alle, jäävät kaikissa tilanteissa hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Tarkennuksia vähimmäistavoitteeseen

Direktiivissä määriteltäisiin jäsenvaltiokohtaiset vähimmäistavoitteet koskien niitä ajoneuvohankintoja, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalan piiriin.

Kevyille hyötyajoneuvoille ja raskaille hyötyajoneuvoille määritellään direktiivissä erilliset vähimmäistavoiteosuudet. Raskaiden hyötyajoneuvojen (ajoneuvoluokat M3, N2 ja N3) osalta määritellään erillinen vähimmäistavoiteosuus kuorma-autoille ja linja-autoille.

Suomea koskeva vähimmäistavoiteosuus kevyiden hyötyajoneuvojen (ajoneuvoluokat M1, M2 ja N1) kokonaishankinnoista olisi 35 % sekä vuonna 2025 että 2030. Suomea koskeva vähimmäistavoiteosuus kuorma-autojen kokonaishankinnoista on 9 % vuonna 2025 ja 15 % vuonna 2030. Suomea koskeva vähimmäistavoiteosuus linja-autojen kokonaishankinnoista on 46 % vuonna 2025 ja 69 % vuonna 2030.

Kevyiden ajoneuvojen osalta puhtaat ajoneuvot, joiden pakokaasupäästöt ovat tasoltaan nolla, vastaavat vähimmäistavoitteen kerryttämisessä 1 ajoneuvoa. Kaikki muut ajoneuvot, jotka täyttävät direktiivin mukaisen puhtaan kevyen ajoneuvon määritelmän (direktiivin 2 taulukon vaatimukset), vastaavat vähimmäistavoitteen kerryttämisessä 0,5 ajoneuvoa.

Raskaiden ajoneuvojen osalta puhtaat ajoneuvot, joiden pakokaasupäästöt ovat tasoltaan nolla ja ajoneuvot, jotka käyttävät polttoaineenaan maakaasua, kunhan niiden käyttö tapahtuu täysin biometaanilla, vastaavat 1 ajoneuvoa tavoitteen kerryttämisessä. Laskentatapaa ei käytetä siltä osin, kun vähimmäistavoitteen laskeminen ylittää 50 % kokonaishankinnoista. Kaikki muut ajoneu-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2018 vp

vot, jotka täyttävät direktiivin mukaisen puhtaan kevyen ajoneuvon määritelmän (direktiivin 2 taulukon vaatimukset), vastaavat vähimmäistavoitteen kerryttämisessä 0,5 ajoneuvoa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kestävät biopolttoaineet, joita voidaan käyttää ajoneuvoissa myös korkeina pitoisuuksina, saadaan mukaan puhtaan ajoneuvon määritelmään. Erityisen tärkeää tämä olisi raskaan kaluston ajoneuvojen osalta. Direktiivissä ehdotetut vähimmäistavoitteet puhtaiden ajoneuvojen hankintojen osuudeksi kaikista hankinnoista julkisella sektorilla Suomessa ovat erityisesti linja-autojen osalta erittäin korkeat, jos "puhtaaksi" ajoneuvoksi määritellään ainoastaan sähkö-, vety- tai kaasukäyttöinen linja-auto, kuten ehdotuksessa nyt on tehty.

Tällä hetkellä ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, mikä tulee olemaan sähkö-, vety- tai kaasukäyttöisten bussien hinta vuonna 2025 tai 2030. Mitä suurempi määrä vaihtoehtoisia käyttövoimia lasketaan mukaan "puhtaisiin ajoneuvoihin", sen enemmän julkiselle sektorille tulee valinnanvara valita kokonaiskustannuksiltaan tehokkain vaihtoehto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan ja viitaten asiasta aikaisemmin antamaansa lausuntoon (YmVL 4/2018 vp) korostaa julkisten hankintojen tärkeää roolia ilmasto- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden edistämisessä. Julkinen sektori vaikuttaa liikennemarkkinoihin joukkoliikennettä ja muita julkisia liikennepalveluja hankkimalla.

Julkisissa hankinnoissa tulisi kyetä pitkäjänteisempään vaikutusarviointiin ja erityiseen rooliin kestävien hankintojen suunnannäyttäjänä. Vähäpäästöisten ajoneuvojen ja palveluiden hankintakustannukset voivat olla vielä korkeammat, mutta käyttökustannukset ovat yleensä matalammat. Valtio ja kunnat eivät kuitenkaan ole odotuksista huolimatta vielä toteuttaneet merkittävässä määrin kestäviä julkisia hankintoja. Selvitysten mukaan kestävien hankintojen näkökulmasta ongelmia ovat ympäristön kannalta kestäviä hankintoja koskevan strategisen näkemyksen ja tavoitteiden puute, taloudelliset ja teknologiset riskit sekä hankintaosaamisen puute. Valiokunta korostaa osaamisen lisäämistä ja neuvontapalvelujen saatavuuden parantamista ja kannustaa yleisesti sisällyttämään ympäristötavoitteet osaksi strategista johtamista vähimmäishankintatavoitteiden saavuttamiseksi.

Jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa direktiiviehdotukseen sisältyvää puhtaan ajoneuvon määritelmää, joka kattaa sähkö-, vety- ja maa- tai biokaasua käyttävät julkisena hankintana hankittavat moottorikäyttöiset ajoneuvot, mutta ei nestemäistä biopolttoainetta käyttäviä ajoneuvoja. Ympäristövaliokunta korostaa keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikasta vuoteen 2030 antamassaan mietinnössä (YmVM 1/2018 vp — VNS 7/2017 vp) talousvaliokunnan tavoin, että biopolttoaineiden ja liikenteen sähköistymisen ja kaasuistumisen kehittämistä ei pidä nähdä toisilleen vastakkaisina tavoitteina, vaan että biopolttoaineet ovat tärkeä ylimenokauden keino päästöjen vähentämiseksi. Biopolttoainepainotteinen linja on lyhyellä aikavälillä tehokas ja perusteltu, mutta huomioon on myös otettava, että se poikkeaa kansainvälisestä valtavirrasta. Myös direktii-

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2018 vp

vikäsittelyn loppuvaiheiden neuvottelujen voidaan katsoa ilmentävän sähköisen liikenteen tavoitteiden hyvin suurta painoarvoa EU-maissa.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin lähtökohtaisesti tärkeänä sitä, että kestäviä nestemäisiä biopolttoaineita käyttävät ajoneuvot määritellään myös direktiivin tarkoittamassa mielessä puhtaiksi. On ympäristötavoitteiden kannalta ristiriitaista, jos fossiilista maakaasua käyttävä ajoneuvo luokitellaan puhtaaksi, mutta REDII-direktiiviehdotuksen kestävyysvaatimukset täyttäviä nestemäisiä korkeaseosbiopolttoaineita käyttävä ajoneuvo ei. Elinkaaritarkastelussa toisen sukupolven, jätteistä valmistettuja, edistyneitä biopolttoaineita käyttämällä voidaan vähentää jopa 90 % kasvihuonekaasupäästöjä. Kun taakanjakosektorin päästövähennystavoitteet ovat merkittävät ja Suomessakin tavoitteista 50 % odotetaan toteutettavan liikennesektorilla, on myös julkisten hankintojen tavoitetason oltava ajoneuvojen osalta riittävän kunnianhimoinen. Edistyneiden biopolttoaineiden käytön tavoite voi myös olla erillinen lisätavoite, jotta se ei hidastaisi sähkö-, vety- ja biokaasuperusteisen kaluston markkinoita.

Valiokunta korostaa, että markkinanäkymän uusille teknologioille tulisi olla riittävän houkutteleva, että se mahdollistaa myös pääasiassa markkinaperustaisesti rakentuvaksi suunnitellun latausinfraan vaatimat investoinnit. Julkiset hankinnat soveltuvat strategiseksi tukijalaksi ilmastomuutoksen hillinnän tavoitteiden edistämiseen. Julkisilla hankinnoilla voi paikallisesti olla ratkaisevan suuri merkitys esimerkiksi biokaasukäyttöisen autokannan luomisessa, jolloin hankinta tukee olennaisesti paikallisen liikennebiokaasutuotannon ja jakeluinfraan rakentumista.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että erityisesti kaupunkien bussi- ja logistiikkaliikenne on helposti sähköistettävissä, mikä samalla vähentää merkittävästi niistä aiheutuvaa melua ja paikallisia hiukkaspäästöjä. Lisäksi sähköbussi on jo nykyisellä hintatasolla perinteistä dieselbussia elinkaarikustannuksiltaan edullisempi 7–10 vuoden tarkasteluajanjaksolla. Myös kaasukäyttöisen kaluston osalta on kysymys kypsästä teknologiasta, jonka hankinta- ja käyttökustannukset ovat jo arvioitavissa. Muutamissa suomalaisista keskisuurista kaupungeista on vastikään todettu biokaasubussien ja -jäteautojen osoittautuneen huomattavan edullisiksi. Lisäksi biokaasun tuotantokapasiteetin arviointi on perustunut ilmeisesti vanhentuneeseen tietoon ja on mahdollista, että kapasiteetti on jopa kymmenkertainen nykykäyttöön verrattuna (vähintään 9 TWh, energia- ja ilmastostrategiassa 2 TWh).

Olennaista on ottaa kaikessa elinkaaritarkastelu huomioon, eli myös tuotantotavan tulee olla kestävä. Sähkön tuotannon ympäristöystävällisyys vaihtelee suuresti tuotantotavasta riippuen. Maakaasu on fossiilinen polttoaine, mutta biokaasua tuotetaan jätteistä, lietteistä, lannasta, kaupan elintarvikejätteistä ja teollisuuden sivuvirroista ja se voi näin tukea paitsi vesiensuojelun myös kiertotalouden tavoitteita. Toisaalta sekoittamalla biokaasua maakaasuun yhtä hyvin kuin biopolttoaineita fossiiliseen polttoaineeseen voidaan myös vähentää päästöjä merkittävästi.

Kun biopolttonesteille tyyppihyväksyttyä ajoneuvoa on mahdollista ajaa myös fossiilisilla polttoaineilla, on Suomessa erillisin sopimuksin varmistettu, että niissä käytetään kestäviä polttoaineita. Tämä toimintatapa varmistaisi tavoitteiden saavuttamisen myös muissa jäsenmaissa, ja samaa konseptia tulisi soveltaa kaasukäyttöisiin ajoneuvoihin.

Valiokunnan lausunto YmVL 20/2018 vp

Valiokunta toteaa lopuksi, että julkisista hankinnoista kaksi kolmasosaa tehdään kunnissa. Erityisesti pienemmissä kunnissa tarvitaan paitsi neuvontaa ja tukea hankintaosaamisen kasvattamiseen myös harkintavaltaa elinkaarivaikutusten arvioimiseksi kokonaistaloudellisimpien ja ympäristön kannalta perustelluimpien ratkaisujen tekemiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 6.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos