

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille koskevan asetuksen (EU) 2019/631 muuttamisesta vastaamaan unionin nostettua ilmastokunnianhimoa (henkilö- ja pakettiautojen CO₂-raja-arvojen kiristäminen ja uuden raja-arvon asettaminen vuodelle 2035)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hiilidioksidipäästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille ja uusille kevyille hyötyajoneuvoille koskevan asetuksen (EU) 2019/631 muuttamisesta vastaamaan unionin nostettua ilmastokunnianhimoa (henkilö- ja pakettiautojen CO₂-raja-arvojen kiristäminen ja uuden raja-arvon asettaminen vuodelle 2035) (U 52/2021 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Emmi Simonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Elina Vaara, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija, edustaen myös Autoalan Keskusliittoa Hanna Kalenoja, Autotuoajat ja -teollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- Bioenergia ry
- BioEnergia Oy

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Eurooppa-neuvosto hyväksyi -55 %:n päästövähennystavoitteen 11.12.2020. Komissio julkisti 14.7.2021 lainsäädäntöpaketin (55-valmiuspaketti), jolla se pyrkii varmistamaan, että EU saa-

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp

vuttaa tämän tavoitteen. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi asetusehdotuksen hiilidioksidipäästönormien asettamisesta henkilö- ja pakettiautoille.

Valtioneuvoston kanta

55-valmiuspaketista julkaistun komission tiedonannon E-kirjeen käsittelyn yhteydessä EU ministerivaliokunta (3.9.2021) linjasi, että Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55% ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti esitettyjä raja-arvoja vuosille 2030 ja 2035. Valtioneuvosto korostaa, että kunnianhimoiset raja-arvot edesauttavat nollapäästöisten ajoneuvojen valmistamista ja siten parantavat niiden mallivalikoimaa sekä saatavuutta myös Suomessa. Näin ollen esitys auttaa myös kansallisen autokannan uudistamisessa ja Suomen kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen vuoteen 2035 mennessä saavuttamisessa. Jatkokäsittelyssä Suomi voi myös kannattaa komission ehdotusta kunnianhimoisempia raja-arvoja ja lineaarista polkua tulevien raja-arvojen välillä. Huomioitava kuitenkin on, että asetuksen ilmastokunnianhimon tasoon vaikuttaa esitettyjen raja-arvojen lisäksi asetuksen muut yksityiskohdat. Jatkokäsittelyn osalta Suomen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa ehdotuksen kunnianhimon tason riittävyys suhteessa jäsenmaiden taakanjakosektorin 2030 tavoitteisiin sekä EU:n 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamiseen.

Komission asetusehdotuksessa ei Suomen ennakkovaikuttamisesta huolimatta huomioida kaasukäyttöisiä henkilö- ja pakettiautoja omana kokonaisuutenaan. Haasteeksi on muodostunut se, että maakaasun ja biokaasun osuutta ei voida autonvalmistuksen osalta erottaa, ja maakaasun osuus on EU:ssa käytettävästä liikennekaasusta erittäin korkea. Biokaasu on kuitenkin sen elinkaari-päästöt huomioiden ilmastoystävällinen vaihtoehto ja se edistää kiertotaloutta. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulisi eri yhteyksissä pyrkiä vaikuttamaan siihen, että biokaasun liikennekäyttöä edistetään ja sen jakeluinfraktuurin rakentumiselle luodaan mui-

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp

den vaihtoehtoisten polttoaineiden ohella edellytyksiä. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että asetuksen jatkokäsittelyssä tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että kaasukäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen valmistamista kannattaisi edelleen jatkaa esitettyjen raja-arvojen kunnianhimoista tinkimättä.

Valtioneuvosto kannattaa mukautumismekanismin poistamista, koska mekanismin pitäminen voi johtaa asetuksen ilmastokunnianhimon laskemiseen. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, mutta ei välttämättömänä, esitystä pienten ajoneuvonvalmistajien poikkeuksesta luopumista tasapuolisten markkinaolosuhteiden takaamiseksi. Jatkokäsittelyssä tulee kuitenkin arvioida pienille ajoneuvonvalmistajille kohdistuvien vaatimusten oikeasuhtaisuutta elementin poistamisesta saataviin hyötyihin nähden.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena komission ehdotusta siirtää komissiolle säädösvaltaa, jonka nojalla komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä laskentakaavojen muuttamiseksi tietyssä pakettiautojen monivaiheista tyyppihyväksyntää koskevassa tilanteessa, joissa se on välttämätöntä edellä mainittujen ajoneuvojen päästövähennystavoitteiden määrittelemisessä.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena komission raportointivelvollisuutta sekä mahdollisuutta esittää asetuksen muuttamista vuonna 2028.

Ehdotus edistää merkittävästi Suomen tavoitteita puolittaa liikenteen päästöt 2030 mennessä ja saavuttaa fossiiliton liikenne 2045. Yksityiskohtaisempien kantojen esittäminen edellyttää lisätietoja komission ehdotuksesta ja yhteisvaikutuksista muiden valmiuspaketin ehdotusten kanssa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tieliikenne aiheuttaa lähes viidenneksen koko EU:n kasvihuonekaasupäästöistä. Suomessa liikennesektori vastaa 21 %:sta kokonaispäästöistä ja 37 %:sta taakanjakosektorin päästöistä. Liikenne on energiateollisuuden jälkeen toiseksi suurin ja taakanjakosektorilla suurin kasvihuonekaasujen päästölähde Suomessa. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää asetusehdotusta lähtökohtaisesti tärkeänä korostaen, että ilmastonmuutoksen hillitseminen Pariisin sopimuksen tavoitteiden ja Eurooppa-neuvoston 55 %:n päästövähennystavoitteen mukaisesti edellyttää kaikkien sektoreiden osallistumista päästövähennyksiin. Valiokunta korostaa vielä erityisesti viitaten Glasgow'n ilmastokokouksen loppuasiakirjaan, että kun kaikki maat ovat nyt sitoutuneet tarkastelemaan vuosittain kansallisia panoksiaan (NDC) 1,5 °C:een tavoitteen valossa, tulee myös EU:n pyrkiä ilmastotoimien kokonaisuuden osalta eurooppalaisen ilmastolain mukaiseen yhteiseen vähintään 55 %:n päästövähennystavoitteeseen eli pyrkiä se myös aktiivisesti ylittämään.

Komissio ehdottaa kiristyvillä raja-arvoilla valmistajia kehittämään ja tuomaan markkinoille nolla- ja vähäpäästöisiä ajoneuvoja. Valiokunta toteaa muutosten tarkoittavan sitä, että polttomootorikäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen eli dieselillä ja bensiinillä kulkevien autojen valmistaminen loppuisi vuonna 2035. Myös kaasuautojen ja hybridien valmistaminen loppuisi. Nollapäästöisten ajoneuvojen eli täyssähkö- ja vetyautojen osuus valmistettavista autoista kasvaisi niin, että käytännössä kaikki vuonna 2035 ensirekisteröitävät autot olisivat täyssähkö- tai vety-

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp

käyttöisiä. Autojen valmistuskustannusten oletetaan nousevan hieman, mutta kun arvioidaan ajoneuvon omistuksesta ja käytöstä aiheutuvia kokonaiskustannuksia, kuluttajien oletetaan hyötävän esityksestä taloudellisesti.

Suomelle liikenteen päästöjen vähentämisen autonvalmistajiin kohdistuvan velvoitteen kautta arvioidaan olevan edullinen ratkaisu. Mitä tiukemmat autoille asetetut raja-arvot ovat, sitä helpompaa on saavuttaa taakanjakosektorin päästövähennystavoite ja vuoden 2035 hiilineutraaliustavoite, sillä liikenteen osuus päästöistä on merkittävä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Valiokunta pitää siksi hyvänä valtioneuvoston kantaa siitä, että raja-arvoja voidaan myös kiristää nyt ehdotetusta.

Valiokunta on kuitenkin huolissaan siitä, että ehdotettu lainsäädäntö ei näytä täyttävän teknologianeutraaliuden vaatimusta. Komission asetusehdotus sulkee pois teknologisia vaihtoehtoja, jotka liittyvät erityisesti kehittyneiden uusiutuvien ja hiilineutraalien ei-biologista alkuperää olevien synteettisten polttoaineiden tuotekehitykseen ja tuotantomahdollisuuksiin.

Valiokunta pitää valitettavana myös sitä, että asetusehdotuksessa ei oteta huomioon sitä tosiasiaa, että biokaasukäyttöisillä henkilö- ja pakettiautoilla voi olla merkittävä rooli ainakin siirtymäkaudella, kun vanhaa kalustoa on vielä liikenteessä. Biokaasu on sen elinkaaripäästöt huomioon ottaen ilmastoystävällinen vaihtoehto, ja sen käyttö edistää myös kiertotaloutta, kun se luo kysyntää paikallisia raaka-aineita hyödyntävälle hajautetulle, pienimuotoiselle biokaasutuotannolle. Haasteeksi on muodostunut se, että kaasuautoon voidaan tankata myös maakaasua ilmastoystävällisen biokaasun sijaan, ja maakaasun osuus on EU:ssa käytettävästä liikennekaasusta erittäin korkea, mikä uhkasi päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Valiokunta korostaa, että kysymystä tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti ja elinkaaripäästöt kokonaisuutena arvioiden. Biokaasun käyttöön voidaan ohjata myös informaatio-ohjauksella. Valiokunta pitää mahdollisena, että Suomessa olisi päästöjen vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaista käyttää olemassa olevaa polttomoottoriajoneuvokantaa käyttökänsä päähän konvertoimalla sitä biokaasukäyttöiseksi. Tämä voi tarjota myös sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten kannalta hyväksyttävän vaihtoehdon harvaan asutulla maaseudulla, sillä konvertoiminen on edullista, ja sen tukemiseen on jo olemassa tukijärjestelmä.

Valiokunta toteaa, että biokaasu on tällä hetkellä sisällytetty Suomessa liikennepolttoaineiden jakeluvelvoitteeseen, minkä seurauksena henkilö- ja pakettiautoissa käytetty biokaasumäärä vähentää saman energiasisällön verran jaettavaa biodieseliä tai biokaasua raskaassa tieliikenteessä. Ilmastopaneeli katsoo arviossaan, että tämä ei ole toivottavaa, koska sähköistyminen on vaikeampaa raskaassa tieliikenteessä kuin henkilö- ja pakettiautoissa eikä kaasukäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen käyttöä tulisi siten edistää. Valiokunta pitää kantaa lähtökohtaisesti ymmärrettävänä, mutta korostaa edellä kuvattua siirtymäkauteen liittyvää näkökulmaa, jonka valossa biokaasun käyttö on tarkoituksenmukaista, sekä teknologianeutraaliusnäkökulmaa. Pitkällä aikavälillä on selvää, että biokaasulle voi olla kysyntää paitsi teollisuudessa myös päästökaupan alaisessa laivaliikenteessä, jossa nesteytetty maakaasu (LNG) on yleistynyt. Suomen poikkeuksellisen raskaiden yhdistelmien osalta sähköistäminen on myös haasteellista, jolloin biokaasun ja vedyn rajallinen tuotantokapasiteetti kannattaa lopulta todennäköisesti kohdentaa raskaisiin yhdistelmiin henkilöautojen sijaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp

Valiokunta pitää edellä esitettyyn viitaten tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa biokaasun liikennekäyttöä edistetään ja sen jakeluinfrastruktuurin rakentumiselle luodaan muiden vaihtoehtoisten polttoaineiden ohella edellytyksiä. Myös kaasukäyttöisten henkilö- ja pakettiautojen valmistamista kannattaisi edelleen jatkaa esitettyjen raja-arvojen kunnianhimoista tinkimättä. Valiokunta korostaa, että lainsäädännön tulee olla teknologianeutraalia eikä lukita kehitystä yksinomaan sähkö- ja vetyteknologiaan. Sähkön kysyntä kasvaa joka tapauksessa mittavasti, sillä esimerkiksi teollisuuden sähkön käytön arvioidaan kasvavan jopa 50 % vuoteen 2035 mennessä, kun fossiilisista polttoaineista luovutaan, mikä asettaa omat haasteensa.

Valiokunta katsoo, että jäsenvaltioille tulee jättää riittävästi liikkumavaraa sen suhteen, millä keinoilla ne katsovat pääsevänsä kustannustehokkaimmin ja tarkoituksenmukaisimmin asetettuihin päästövähennystavoitteisiin. Jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet on myös otettava huomioon. Ehdotettu toimeenpanon aikataulu on tiukka, ja toimeenpanolle tulisi jättää riittävästi aikaa.

Valiokunta pitää tärkeänä ilmastotoimien kokonaistarkastelua siten, että tavoite saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästi tavalla, joka on myös kustannustehokas ja ottaa huomioon luontokadon ehkäisemiseen, digitalisaatioon ja siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valiokunta korostaa lopuksi sitä, että 55-valmiuspaketin taloudellisten yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa ja siihen tulee panostaa sääntelyn kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Komissio ei ole arvioinut vaikutuksia riittävästi jäsenvaltiotasolla eikä ottanut huomioon erityisiä olosuhteitamme, kuten pitkiä etäisyyksiä ja harvaa asutusta. Sääntelyä tulee arvioida kokonaisuutena, ja erityisesti ajoneuvojen koko elinkaarenaikaiset päästöt tulee ottaa huomioon, jotta päästään kustannustehokkaaseen ratkaisuun ja saavutetaan todellisia päästövähennyksiä ottaen myös alueelliset ja sosiaaliset vaikutukset huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp

Helsingissä 17.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk

jäsen Petri Huru ps

jäsen Mai Kivelä vas

jäsen Hanna Kosonen kesk

jäsen Johan Kvarnström sd

jäsen Niina Malm sd

jäsen Kai Mykkänen kok

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Jenni Pitko vihr

jäsen Saara-Sofia Sirén kok

jäsen Katja Taimela sd

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 27/2021 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Kuten tunnettua, EU on kiristänyt ilmastotavoitteitaan ja sitoutunut vähintään 55 prosentin kasvihuonekaasupäästövähennystavoitteen saavuttamiseen vuodelle 2030 verrattuna vuoteen 1990 ja olemaan ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Tämäkin nyt käsittelyssä oleva esitys liittyy tuohon tavoitteeseen. Näin ollen tavoitteen saavuttamiseksi komissio ehdottaa EU:n nykyisten uusien henkilö- ja pakettiautojen CO₂-raja-arvoasetusten kiristämistä ja uusien raja-arvojen tavoitteiden asettamista muuttamalla voimassa olevaa asetusta.

On totta, että nykyinen päästönormisto on tehokkaasti ohjannut sähköautojen yleistymiseen ja energiatehokkuuden merkittävään lisääntymiseen liikenteessä. Valiokuntaryhmämme näkeekin, että nyt hyvin toimivan kriteeristön ja laajasti uuden teollisen investointitoiminnan pohjana olevan normiston horjuttaminen ei ole viisasta. Näin muiden muassa siksi, koska se asettaa ainakin osan nykyisistä autonvalmistajista liian tiukkaan aikatauluun, jolloin nk. "uusien autojen sektorissa" ei synny riittävää kilpailua, joka voisi toimia markkinavetoisesti.

Toisaalta valiokuntaryhmämme katsoo, että komission nyt tekemä ehdotus henkilöajoneuvojen valmistajille asetettavien raja-arvojen kiristämisestä ei ole tervetullut, sillä asetetut raja-arvot ja tavoitteet ovat liian kunnianhimoisia ja ylikireitä — etenkin, kun nykyisiä teknologioita on rajallinen määrä käytössä.

Kolmanneksi katsomme valiokuntaryhmänä, että esimerkiksi valmisteilla olevan täyssähköautojen hankintatuen jatko ei alenna oleellisesti auton hankintakynnystä. Täten asia ei toimi kannusteena kansalle — ei etenkin niille kuluttajille, joille sähköautojen hintataso on yhä haastava muutoinkin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.11.2021

Mauri Peltokangas ps
Petri Huru ps