Lausunto
VATT/385/07.01/2021

20.10.2021

Eduskunta/Suuri valiokunta: Kuuleminen 22.10.2021, kirjallinen lausunto

Asia: U 52/2021 vp 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)

suv@eduskunta.fi

Yhteenveto

Euroopan komissio ehdottaa osana 55-valmiuspakettia tiukempia hiilidioksidipäästötavoitteita uusille henkilö- ja pakettiautoille. Ehdotuksessa nykyisiä vuoden 2030 CO2-raja-arvoja kiristettäisiin ja vuodelle 2035 asetettaisiin kokonaan uudet raja-arvot. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdottamia uusia vuosien 2030 ja 2035 raja-arvoja ja näkee niiden myös edistävän Suomen kansallista hiilineutraalisuustavoitetta.

Valtioneuvoston myönteinen kanta on perusteltu, mutta päästövähennyksien arvioituun suuruusluokkaan on syytä suhtautua varauksella. Ajoneuvovalmistajien ilmoittamien autojen päästölukemien on osoitettu aikaisemmin olevan systemaattisesti aliarvioituja, ja aliarvion suuruus on kasvanut jatkuvasti vuoden 2007 jälkeen. Lisäksi uusien autojen päästölukemien aleneminen ei välttämättä tuo lyhyemmällä aikavälillä kovin suuria vähennyksiä autoliikenteen kokonaispäästöihin, jos vanhoista ja suuripäästöisistä autoista ei luovuta sitä mukaa, kun uusien autojen määrä kasvaa, kuten Suomessa on tapahtunut 2010-luvulla.

Yksityiskohtaisempi tarkastelu

Uusien henkilö- ja pakettiautojen päästövähennystavoitteista säädetään nykyisin CO2-raja-arvoasetuksessa (EU) 2019/631. Asetuksen mukaan uusien henkilöautojen keskimääräisten päästöjen vähennystavoite vuodesta 2030 alkaen on 37,5 prosenttia vuoden 2021 tavoitteeseen nähden. Pakettiautojen osalta vuoden 2030 vähennystavoite on puolestaan nykyisin 31 prosenttia. Komissio ehdottaa, että uusi vuoden 2030 vähennystavoite henkilöautoille olisi 55 prosenttia ja pakettiautoille 50 prosenttia. Lisäksi ehdotetaan kokonaan uutta henkilö- ja pakettiautoille yhteistä 100 prosentin vähennystavoitetta vuodelle 2035.

VATT lausuu: On tutkimusnäyttöä siitä, että EU:n aikaisemmat CO2-raja-arvot ovat alentaneet uusien henkilöautojen keskimääräisiä päästötasoja vuoden 2007 jälkeen. Vertailtaessa ajoneuvovalmistajien ilmoittamia NEDC-testillä mitattuja CO2-päästölukemia todellisen polttoainekulutuksen perusteella laskettuihin päästötasoihin on kuitenkin havaittu, että valmistajien ilmoittamat lukemat ovat systemaattisesti liian alhaisia ja että ero todellisiin päästötasoihin on kasvanut vuoden 2007 jälkeen. Arvioiden mukaan valmistajien ilmoittamien lukemien perusteella lasketusta EU:n uusien henkilöautojen päästötason laskusta jopa kaksi kolmasosaa on jäänyt tapahtumatta.[1] Ehdotettu CO2-raja-arvojen

[1] Reynaert M. & Sallee, J.M. (2021). ”Who Benefits When Firms Game Corrective Policies?” American Economic Journal: Economic Policy 13 (1), 372–412.
Tietge, U., Díaz, S., Mock, P., Bandivadekar, A., Dornoff, J. and Ligterink, N. (2019). “From Laboratory to Road: A 2018 Update on Official and ”Real-World” Fuel Consumption and CO2 Values for Passenger Cars in Europe.” ICCT.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

kiristäminen voi siis tuoda joitakin päästövähennyksiä, mutta on huomattava, että mikäli uudella WLTP-testillä mitatuissa päästölukemissa ilmenee NEDC-testin kaltaista virhettä, CO2-raja-arvojen kiristäminen ei luultavasti tuo odotetun suuruisia päästövähennyksiä jatkossakaan.

Huomionarvoista on myös se, että pelkkä uusien autojen kilometrikohtaisten päästölukemien alentaminen ei välttämättä aiheuta kovinkaan suuria vähennyksiä autoliikenteen kokonaispäästöissä ainakaan lyhyemmällä aikavälillä. Esimerkiksi Suomessa vuosien 2013 ja 2019 välillä uusien henkilöautojen keskimääräiset kilometrikohtaiset CO2-päästöt laskivat valmistajien ilmoittamien tietojen perusteella jopa lähes 12 prosenttia, kun taas henkilöautoliikenteen ajamisen kokonaispäästöt laskivat arvioilta vain hieman yli 2 prosenttia samalla aikavälillä.[2] Hieman yli puolet lukemien erosta selittyy sillä, että uusien autojen päästöt eivät todellisuudessa laskeneet valmistajien ilmoittamien tietojen mukaisesti. Loppuosa johtuu kuitenkin siitä, että Suomessa vanhoilla, suurempipäästöisillä autoilla ajetaan pitkään ja autokannan uusiutuminen on hidasta.

Uudet henkilöautot muodostavat vuosittain vain noin 4 prosentin osuuden kaikista liikennekäytössä olevista henkilöautoista, ja vuosien 2013 ja 2019 välillä henkilöautojen kokonaismäärä kasvoi selvästi joka vuosi. Uusien henkilöautojen keskimääräinen vuosittainen määrä oli noin 113 000, kun taas vanhoja henkilöautoja romutettiin vuosittain vain noin 64 000. Lisäksi ulkomailta tuotiin Suomeen käytettyjä henkilöautoja keskimäärin noin 29 000 vuodessa. Kun samana aikana autokohtaiset päästölukemat ja ajokilometrit laskivat vain hieman, henkilöautoliikenteen kokonaispäästöissä ei näkynyt suurta muutosta.

Valtioneuvoston myönteinen kanta CO2-raja-arvojen kiristämiseksi on siis perusteltu, mutta päästövähennyksien arvioituun suuruusluokkaan kannattaa suhtautua varauksella. Vuodesta 2035 eteenpäin ehdotettu 100 prosentin päästövähennystavoite on kuitenkin autoliikenteen kokonaispäästövähennysten näkökulmasta mahdollisesti tehokas keino. Mikäli ajoneuvovalmistajat alkavat tuottaa pelkästään nollapäästöisiä autoja, uusien autojen aiheuttama autojen kokonaismäärän kasvu ei itsessään kasvata kokonaispäästöjä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Kimmo Palanne
tutkija

[2] Palanne, K., ja A. Sahari. (2021). “Henkilöautoliikenteen CO2-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus”. VATT Muistiot 63.