Atte Riihelä
Tieto- ja turvallisuusosasto / Automaatioyksikkö

Asiantuntijalausunto
25.9.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Asiantuntijalausunto; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjen laskemiselle

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijaa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen 26.9.2023 ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa kuvatusta valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle.

Tausta

Euroopan komissio antoi 11.7.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjen laskemiselle (COM (2023) 441 final, jäljempänä ”CountEmissions EU”). Ehdotuksella tuetaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa (COM (2019) 640 final) sekä edistetään eurooppalaisen ilmastolain tavoitteiden saavuttamista, sekä komission 9.12.2020 julkaiseman kestävää ja älykästä liikkuvuutta koskevan strategian (COM (2020) 789 final) toimenpiteitä. Esitystä on edeltänyt esityövaihe, jossa jäsenmaiden ja sidosryhmien kantoja on selvitetty.

Ehdotus annettiin osana vihreän rahdin pakettia. Lainsäädäntöpakettiin sisältyivät lisäksi rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöä koskeva asetusehdotus (COM (2023) 443 final) sekä ehdotus tieliikenteen raskaiden ajoneuvojen mittoja ja massoja koskevan direktiivin 96/53/EY uudistamisesta (COM (2023) 445 final).

Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Asetus ei suoraan velvoittaisi laskemaan tai raportoimaan kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjä. Sen sijaan sillä luotaisiin yhteinen sääntelykehys kuljetuspalvelujen kasvihuonekaasupäästöjen laskemiseen ja raportointiin. Asetusehdotuksen mukaista laskentamenetelmää tulisi käyttää silloin, kun kuljetuspalvelun tarjoaja laskee ja raportoi eriteltyjä päästötietoja kuljetuspalvelusta. Asetusta sovellettaisiin unionin alueella alkavien tai siellä päättyvien matkustaja- sekä tavaraliikenteen kuljetuspalveluiden tarjoajiin.

Yhtenäisen ja vertailtavissa olevan tiedon puuttuminen liikennepalveluiden kasvihuonekaasupäästöistä on pääasiallinen ongelma, jota aloitteella pyritään ratkaisemaan. Tiedonpuute johtuu suuresta kirjosta menetelmiä, joilla kuljetuspalveluiden kasvihuonekaasupäästöjä tällä hetkellä lasketaan ja raportoidaan.

Asetusehdotus esittää laskentatavaksi ISO 14083:2023 –standardia. Asetusehdotuksen mukaan päästöjen laskennassa tulisi priorisoida ensisijaista tietoa, jolla tarkoitetaan suoriin mittauksiin perustuvaa määrällistä arvoa. Toissijaisten oletusarvojen tietojen käyttö olisi tietyin edellytyksin sallittu. Oletusarvojen tietojen saatavuutta ja ylläpitoa varten perustettaisiin kaksi uutta tietokantaa (päästöintensiteettiarvot sekä

kasvihuonekaasupäästöjen elinkaarikertoimet), joita ylläpitäisi komissio Euroopan ympäristöviraston avustuksella. Päästöintensiteettiarvojen korkean alakohtaisten, kansallisten ja alueellisten erityispiirteiden vuoksi kolmansien osapuolten ylläpitämät tietokannat ja tietojoukot olisi sallittuja edellyttäen, että niille tehdään erityinen laatutarkastus.

Päästöjä raportoidessa tulisi ehdotuksen mukaan ilmoittaa vähintään hiilidioksidiekvivalentin (CO2-ekv) kokonaismäärä kuljetuspalvelua kohden. Tämän lisäksi tulisi raportoida CO2-ekv. esimerkiksi tonnikilometriä, rahtitonnia, matkustajakilometriä tai matkustajaa kohden, riippuen kuljetuspalvelun tyypistä. Päästötietoja raportoidessa tulisi lisäksi kertoa, että päästöt olisi laskettu tämän asetuksen mukaisesti.

Asetusehdotuksen mukaan kolmansien osapuolien kehittämiä laskentatyökaluja voisi hyödyntää päästöjen laskentaan edellyttäen, että ne läpäisevät erityisen vaatimustenmukaisuudenarvioinnin.

Komissio esittää, että päästölaskelmien tulokset todennetaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksien toimesta. Todentamisvaatimus ei kuitenkaan olisi velvoittava mikro- tai pk-yrityksille. Todentamisen suorittaisi akkreditoitu vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos, joka raportoi vuosittain komissiolle todennetuista toimijoista.

Asetusehdotuksen suorat viranomaistehtävät kohdistuvat vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksien akkreditointitehtäviin sekä vuosittaiseen raportointiin komissiolle tehdyistä akkreditoinneista.

Asetusehdotuksessa annettaisiin myös siirretty valta komissiolle antaa useita erilaisia delegoituja sekä täytäntöönpanosäädöksiä. Siirretyn toimivallan avulla komissiolle jäisi mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi laskentamenetelmän määrittävän standardin sisältöön. Euroopan parlamentti tai neuvosto voisi kuitenkin milloin tahansa päättää peruuttaa säädösvallan siirron komissiolle.

Asetus tulisi sovellettavaksi 42 kk kuluttua sen voimaantulosta. Poikkeuksena tälle on toimivallan siirtoa koskevat artiklakohdat, jotka tulisivat sovellettavaksi heti asetuksen voimaantullessa.

Ehdotuksen vaikutukset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa eikä sitä panna erikseen täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Voimassa oleva lainsäädännön kanssa ei ole tunnistettu päällekkäisyyksiä.

Asetusehdotuksen kustannusvaikutusten arvioidaan olevan yhteensä 1,5 mrd. euroa vuosille 2025-2050. Kustannuksista valtaosa kohdistuisi päästötietoja keräävälle ja jakaville kuljetuspalveluyrityksille. Suuri osa yrityksiin kohdistuvista kustannuksista tulee ISO 14083 –standardin käyttöönotosta sekä siihen vaihtamisesta. Myös Euroopan ympäristövirastolle tulisi kustannuksia uusien tietokantojen perustamisesta ja ylläpidosta. Komissio arvioi kansallisille akkreditointielimille ja viranomaisille kustannusvaikutuksien olevan hyvin pieniä.

Kokonaishyötyjen arvioidaan olevan yhteensä 3,9 mrd. euroa. Yhdessä kustannusvaikutuksien kanssa politiikkavaihtoehdon nettohyödyksi arvioidaan 2,4 mrd. euroa (hyöty-kustannussuhde 2,5).

Komission valitseman politiikkavaihtoehdon arvioidaan johtavan 5,6 miljoonan tonnin kasvihuonekaasupäästöjen vähentymiseen vuosien 2025-2050 aikana. Vaikutustenarvioinnin mukaan kasvihuonekaasupäästöjen väheneminen johtuisi pääosin käyttäytymisen muutoksesta ja matkaketjujen optimoinnista, joka vaikuttaisi vähäpäästöisempien kuljetuspalveluiden suosimiseen.

Komission mukaan vertailtava päästödata vaikuttaisi positiivisesti myös kuljetuspalvelutarjoajien luotettavuuteen ja läpinäkyvyyteen.

Suomessa tehdyn kyselyn perusteella kiinnostus päästöraportointiin on nousussa, mutta laskentatapoihin kaivataan selkeyttä ja ohjeistusta viranomaisilta. Asetusehdotus toisi siten myös suomalaisyrityksien toivomaa ohjeistusta päästötietojen laskennalle ja raportoinnille. Yhdenmukaiset menetelmät luovat kuljetuspalveluita tarjoaville toimijoille tasapuoliset toimintaedellytykset päästölaskentaan Euroopan laajuisesti ja parantavat suomalaisyrityksien kilpailuasemaa.

Asetusehdotuksen voidaan myös nähdä suojaavan kuluttajia ja yrityksiä viherpesulta ja siten mahdollistavan eri toimijoiden osallistumisen omilla, hyvin perustelluilla valinnoillaan, vihreän siirtymän toteuttamiseen.

Asian käsittely kansallisesti ja EU:ssa

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelussa on lisäksi kuultu työ- ja elinkeinoministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston sekä FINAS-akkreditointipalvelun asiantuntijanäkemyksiä.

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU-22) kirjallisessa menettelyssä 16.-18.8.2023 ja valtioneuvoston yleisistunnossa 7.9.2023.

Komission ehdotuksen käsittely aloitettiin EU:n neuvoston yhdistettyjen kuljetusten ja verkkojen työryhmässä 8.9.2023 komission esityksellä. Artiklakohtaisen käsittelyn on tarkoitus alkaa 3.10. Puheenjohtajamaa Espanja tavoittelee yleisnäkemystä 4.12.2023.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen tavoitteita yhdenmukaistaa kuljetuspalveluiden päästölaskentaa ja tiedon raportointia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan yrityksiin kohdistuvan sääntelyn on oltava selkeää, ennakoitavaa, oikeasuhtaista, kilpailuneutraalia, teknologianeutraalia ja innovaatiomyönteistä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa onkin hyvä huomioida teknologia- ja käyttövoimaneutraaliuden periaatteet. Jatkovalmistelussa tulee huomioida kansalliset erityispiirteet eri kuljetusratkaisuissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti päästölaskentamallin käyttöönotto säilyy toimijoille vapaaehtoisena. Ehdotuksen jatkovalmisteluissa tulee huomioida hallitusohjelman tavoitteet siitä, että hallitus sitoutuu vastaamaan päästövähennystavoitteisiin ja etenemään hiilineutraaliustavoitteeseen ja hiilinegatiivisuuteen siten, että se ei omilla päätöksillään tai politiikkatoimillaan nosta arjen kustannuksia tai heikennä elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Valtioneuvosto korostaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava ehdotuksen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus muun unionin lainsäädännön ja

säädäntöehdotusten kanssa. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitettävä huomiota jo kerättävän tiedon hyödyntämiseen hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että komissio voi antaa tarkempia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä asetusehdotuksen mukaisesti. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta tulee vielä arvioida huolellisesti jatkovalmistelun aikana.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida uusien päästöjen seurantaa edistävien innovaatioiden ja ratkaisujen kehittäminen ja uudet liiketoimintamahdollisuudet. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida standardien velvoittavuuden vaikutuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen toimeenpanoon liittyvien viranomaistehtävien järjestämisessä tulee huolehtia kansallisesta liikkumavarasta.

Neuvotteluiden aikana olisi hyvä selventää miten asetuksen velvoitteiden noudattamisen viranomaisvalvonta tulisi toteuttaa.

Valtioneuvosto painottaa ensisijaisena keinona rahoituksen toteuttamisessa uudelleen kohdennuksia EU:n monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa. Kansallisesta resursoinnista linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä.

Atte Riihelä
Erityisasiantuntija

Liite: ppt-esitys: CountEmissions EU