

Bryssel 8.11.2017
SWD(2017) 367 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

**puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen moottoriajoneuvojen edistämisestä
annetun direktiivin 2009/33/EY muuttamisesta**

{COM(2017) 653 final} - {SWD(2017) 366 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi direktiivin 2009/33/EY tarkistamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Puhtaita ajoneuvoja koskevalla direktiivillä on päästy vain vähän lähemmäksi sen päätavoitetta, joka on puhtaiden (vähäpäästöisten ja päästöttömien ja vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien) ajoneuvojen julkisten hankintojen lisääminen. Niinpä sen vaikutukset tällaisten ajoneuvojen yleistymiseen markkinoilla, julkisten hankintojen kautta käyttöön otettujen ajoneuvojen hiilidioksidi- ja epäpuhtauspäästöjen vähentymiseen ja alan kasvuun ja kilpailukykyyn ovat jääneet vähäisiksi. Ongelma johtuu direktiivin soveltamisalan suppeudesta, ajoneuvojen ostamista koskevien säännösten epäselvyydestä sekä siitä, että rahallisen arvon määrittämiseen sovellettavaa yleisesti monimutkaista menetelmää käytetään vain vähän.
Mitä olisi saavutettava?
Keskeisenä poliittisena tavoitteena on edistää maantiiliikenteen kestävyttä ja kilpailukykyä lisäämällä puhtaiden (vähäpäästöisten ja päästöttömien ja vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien) ajoneuvojen julkisia hankintoja. Julkisilla hankinnoilla voidaan tehokkaasti tukea puhtaiden ajoneuvojen yleistymistä markkinoilla ja ajoneuvojen hiilidioksidi- ja epäpuhtauspäästöjen vähentämistä ja samalla säilyttää liikenteen kasvu- ja kilpailukykyedellytykset. Aloitteella halutaan laajentaa direktiivin soveltamisalaa, yksinkertaistaa sen täytäntöönpanoa ja luoda samalla pitkän aikavälin kysyntävarmuutta markkinoille.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Vuoden 2017 puheessa unionin tilasta mainitaan yhtenä ensisijaisena toimenä, että EU ottaa maailmanlaajuisen johtoaseman hiilestä irtautumisessa. EU:n markkinat kamppailevat edelleen kysyntäongelmien kanssa. Tällä aloitteella annetaan kysyntäpuolelle piristysruiske, jonka avulla on tarkoitus kasvattaa puhtaiden kevyiden ja raskaiden hyötyajoneuvojen osuutta markkinoilla. Se tukee vuoden 2020 jälkeiselle ajalle asetettuja henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästönormeja toimenpidepakettilla, jolla annetaan lisäkannustin vähäpäästöisten ja päästöttömien raskaiden hyötyajoneuvojen käyttöönotolle siltä osin kuin näiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöihin ei vielä ole puututtu. Aloitteella linjataan politiikkaa pitkällä aikavälillä ja tuetaan julkisten hankintojen strategista suuntaamista. Varmuus pitkän aikavälin kysynnästä edistää investointeja markkinoilla ja vähentää ajoneuvojen kustannuksia, mikä puolestaan antaa paikallis- ja alueviranomaisille mahdollisuuden parempaan toimintapolitiikkaan. Ehdotetut toimenpiteet ovat oikeasuhteisia eivätkä muuta sitä, millä taholla on päävastuu (julkisen) liikenteen järjestämisestä. Jäsenvaltioiden viranomaisille jätetään liikkumavaraa ja harkintavaltaa täytäntöönpanossa. Direktiivin tarkistuksella ulotetaan edistyneempien jäsenvaltioiden markkinoilla aikaansaatu dynamiikka myös niihin jäsenvaltioihin, joissa markkinat ovat kehittyneet vähemmän, ja autetaan omaksumaan Euroopan laajuinen markkinamalli, jota jäsenvaltiot eivät yksin pysty toteuttamaan. Euroopan kansalaisille ja yrityksille on luvassa huomattavaa hyötyä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?
Toimintavaihtoehdot poikkeavat toisistaan tavoitteiden ja toimien laajuuden suhteen. Toimintavaihtoehdossa 1 arvioidaan puhtaita ajoneuvoja koskevan direktiivin kumoamista. Aloitteen päätavoitteisiin pyritäisiin kansallisilla toimilla ja Euroopan tason vapaaehtoisilla toimilla. Toimintavaihtoehdossa 2 vahvistetaan yhteinen puhtaiden ajoneuvojen määritelmä ja tarkistetaan menetelmää, jolla määritetään ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten rahallinen arvo. Jäsenvaltioille annetaan kaksi vaihtoehtoa: Ne voivat ensinnäkin ottaa määritelmän osaksi lainsäädäntöään, jolloin niitä pyydetään vahvistamaan kansallinen toimintakehys, jossa asetetaan vuoteen 2030 mennessä tavoiteltava taso. Ne voivat myös siirtää lainsäädäntönsä rahallisen arvon määrittämenetelmän, jota kaikkien julkisten elinten on noudatettava. Toimintavaihtoehdossa 3 on kaksi alavaihtoehtoa (joissa tavoitteet asetetaan matalammalle tai korkeammalle), ja siinä laajennetaan puhtaita ajoneuvoja koskevan direktiivin soveltamisalaa siten, että mukaan tulee ajoneuvojen vuokraus, leasing-vuokraus ja osamaksukauppa sekä erityiset liikennepalvelusopimukset. Siinä vahvistetaan puhtaiden ajoneuvojen määritelmä, joka perustuu kevyille hyötyajoneuvoille asetettaviin päästörajoihin

(hiilidioksidi- ja epäpuhtauspakokaasupäästöt), ja niihin liittyvät jäsenvaltiokohtaiset hankintojen vähimmäistavoitteet. Lisäksi perustetaan yhteinen raportointi- ja seurantajärjestelmä. Toimintavaihtoehtossa 4 on kaksi alavaihtoehtoa (joissa tavoitteet asetetaan matalammalle tai korkeammalle), ja siinä laajennetaan puhtaita ajoneuvoja koskevan direktiivin soveltamisalaa samoin kuin vaihtoehtossa 3. Vahvistettava puhtaiden ajoneuvojen määritelmä perustuu kuitenkin vaihtoehtoihin polttoaineisiin (akku- ja polttokennosähkö, maakaasu, sähköverkosta ladattavat hybridit) kaikkien kevyiden ja raskaiden hyötyajoneuvojen osalta. Lisäksi asetetaan niihin liittyvät jäsenvaltiokohtaiset hankintojen vähimmäistavoitteet. Rahallisen arvon määrittäminen poistetaan sekä vaihtoehtossa 3 että vaihtoehtossa 4. Toimintavaihtoehtossa 5 tähdätään pisimmälle. Nykyinen direktiivi korvataan asetuksella, jossa säädettävällä menetelmällä määritetään ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutukset. Vaihtoehto olisi tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkain mutta aiheuttaisi eniten kustannuksia ja vaatisi laajamittaisia toimia. Toimintavaihtoehtossa 6 laajennetaan puhtaita ajoneuvoja koskevan direktiivin soveltamisalaa siten, että mukaan tulee ajoneuvojen vuokraus, leasing-vuokraus ja osamaksukauppa sekä erityiset liikennepalvelusopimukset. Siinä vahvistetaan puhtaiden ajoneuvojen määritelmä, joka perustuu sekä kevyille hyötyajoneuvoille asetettaviin päästörajoihin (hiilidioksidi- ja epäpuhtauspakokaasupäästöt) että raskaiden hyötyajoneuvojen osalta vaihtoehtoihin polttoaineisiin. Lisäksi vahvistetaan ajoneuvoihin liittyvät jäsenvaltiokohtaiset hankintojen vähimmäistavoitteet. Raskaisiin hyötyajoneuvoihin sovellettavia direktiivin vaatimuksia voidaan vaihtoehdon mukaan myöhemmin muuttaa, kun näiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjä koskevat vaatimukset on EU:n tasolla vahvistettu. Lisäksi perustetaan yhteinen raportointi- ja seurantajärjestelmä.
Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Vaihtoehto 1 ei ole saanut tukea sidosryhmiltä. Vaihtoehdon 2 mukaisen puhtaiden ajoneuvojen määritelmän katsottiin kyllä tuovan lisäarvoa, mutta yleisesti epäiltiin sitä, miten voidaan varmistaa kansallisten toimintakehysten yhtenäisyys ja tavoitteenasettelun vastaavuus. Suurin osa julkisista ja yksityisistä sidosryhmistä (kaupungit, liikenteenharjoittajat ja valmistajat) kannattivat puhtaiden ajoneuvojen määritelmän vahvistamista, kun taas mielipiteet vaihtelivat siinä, olisiko valittava päästö- vai polttoaineperusteinen malli. Autonvalmistajien mielestä vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien ajoneuvojen hankintoja koskevat vähimmäistavoitteet olisi asetettava korkealle. Viranomaisten edustajista valtaosa kannatti päästöihin perustuvaa mallia mutta tuki vähimmäistavoitteita vain siinä tapauksessa, ettei niitä aseteta kaupunkien tasolla. Liikenteenharjoittajat olivat samoilla linjoilla. Raskaiden hyötyajoneuvojen osalta tuotiin esiin puutteita. Selkeä enemmistö katsoi, että rahallisen arvonmäärittämenetelmästä olisi tarkistuksessa luovuttava. Useimmat sidosryhmät tyrmäsivät vaihtoehdon 5.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon 6 odotetaan vähentävän hiilidioksidin, typen oksidien ja hiukkasten (PM10) päästöjä ja pienentävän hiilidioksidi- ja epäpuhtauspäästöihin liittyviä ympäristökustannuksia (2,2 miljardilla eurolla vuosina 2020–2035 hankittujen ajoneuvojen elinkaaren aikana). Vaihtoehdon ansiosta voitaneen luoda arviolta 6 700 uutta työpaikkaa vuosina 2020–2030 ja teollisuus pystynee kasvattamaan tulojaan 4,2 miljardilla eurolla kaudella 2020–2035.
Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset? Vaihtoehdon 6 nettokustannussäästöjen arvioidaan vuosina 2020–2035 olevan noin 4,2 miljardia euroa perusskenaarioon verrattuna, mikä kertoo laajemmistakin sosioekonomisista (yritysten tulojen kasvu, työpaikkojen syntyminen) ja ympäristöhyödyistä (hiilidioksidi- ja epäpuhtauspäästöjen väheneminen).
Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset? Kevyiden hyötyajoneuvojen osalta vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn jäävät suhteellisen vaatimattomiksi, kun otetaan huomioon, että julkisten hankintojen osuus ajoneuvohankinnoista on kokonaisuutena pieni. Vuokra- ja leasingyritykset joutuvat mukauttamaan ajoneuvokantaansa, mitä toisaalta helpottaa kustannusten kiihtyvä pienentyminen ajoneuvomarkkinoilla. Niiden odotetaan siirtävän kustannukset asiakkaille, mikä vaikuttaa myönteisesti niiden toimintakustannuksiin. Raskaiden hyötyajoneuvojen kohdalla hyötyvät vähäpäästöisten ja päästöttömien ajoneuvojen pienet ja keskisuuret valmistajat, kun taas tavanomaisia

ajoneuvoja toimittavat pk-yritykset joutuvat mukauttamaan toimintaansa. Linja-autojen markkinoilla kysynnästä tulee selkeää ja pitemmälläkin aikavälillä ennustettavaa, mikä tukee alan kilpailukykyä. Kun investoinnit lataus- ja tankkausinfrastruktuuriin ja sähköverkkoihin lisääntyvät, myös kasvu paranee.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Hankintakustannusten oletetaan kasvavan vuosina 2020–2035 noin 2,2 miljardia euroa. Hallintokustannusten puolestaan odotetaan pienenevän koko arviointikaudella (vuoteen 2035 asti) hiukan eli 2,4 miljoonaa euroa.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Vaikutustenarvioinnissa ei tullut esiin muita merkittäviä vaikutuksia. Vaikutustenarvioinnissa todettiin, että vaikutukset verotuloihin saattavat vaihdella jäsenvaltioittain niiden polttoaine- ja energiaverotuksen erojen mukaan.
Oikeasuhteisuus?
Julkiset hankintamenettelyt linjataan strategisesti. Aloitteessa jätetään jäsenvaltioille ja julkisille elimille liikkumavaraa vähimmäisvaatimusten mukauttamisessa oman maan oloihin. Ehdotetuilla toimenpiteillä ei puututa jäsenvaltioiden valtaan järjestää liikenteen tarjontaa. Kohteena on vain osuus julkisista hankinnoista, ei niiden kokonaisuus. Valittavasta teknologiasta ei säädetä. Vähimmäisvaatimukset määritetään jäsenvaltioittain.
D. Jatkotoimet
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio arvioi uutta lainsäädäntöä vuonna 2027.