



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 20.12.1995
KOM(95) 689 lopull.

KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Yhteisön strategia henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen
vähentämiseksi ja polttoaineen
taloudellisuuden parantamiseksi**

I. Johdanto :

1. Maailmanlaajuisessa taistelussa ilmaston muutosta vastaan yhteisö sitoutui vuonna 1992 tehdyn ilmaston muutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen osapuolena vakiinnuttamaan hiilidioksidipäästöt vuoteen 2000 mennessä vuoden 1990 tasolle. Keskipitkällä tähtäimellä, ottaen huomioon puitesopimuksessa asetettu tavoite vakiinnuttaa "kasvihuonekaasupitoisuudet ilmakehässä sellaiselle tasolle, jolla estettäisiin antropogeenisen vaikutuksen vaara ilmastojärjestelmään", vaaditaan teollisuusmaissa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä.

Neuvosto vahvisti tarpeen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, ottaen huomioon ilmaston muutosta koskevan puitesopimuksen osapuolten ensimmäisen kokouksen, joka pidettiin Berliinissä maaliskuussa 1995. Sopimuspuolten kokouksessa sovittiin aloitettavaksi hanke, jonka tarkoituksena on asettaa määrällinen rajoitus, ja vähentämistavoitteet kasvihuonekaasupäästöille vuoden 2000 jälkeiselle ajalle. Tämän mukaisesti yhteisö on sitoutunut toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta ensiksi vakiinnutettaisiin kasvihuonekaasupäästöt vuoteen 2000 mennessä ja toiseksi rajoitettaisiin ja vähennettäisiin näitä päästöjä vuoden 2000 jälkeen. Ensimmäiset ehdotukset esitetään valmisteluasiakirjassa "Working paper on the EU Climate Change Strategy: A Set of Options"¹, joka tehtiin valmistauduttaessa kokoukseen. Tässä asiakirjassa painotetaan myös taloudellisten strategioiden laatimisen tärkeyttä. Jo komission alkuperäisessä hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevassa ehdotuksessa yhteisön strategiaksi keskityttiin erityisesti "katumattomuuden" mahdollisuuteen, joka kuuluu olennaisesti toimenpiteisiin, joista muut alat hyötyvät².

2. Tätä taustaa vasten liikenteen hiilidioksidipäästöjen kehitys aiheuttaa erityistä huolta. Tämän alan nykyinen kasvukehitys vaarantaa yhteisön hiilidioksidipäästöjä koskevat tavoitteet. Henkilöautojen hiilidioksidipäästöt ovat noin puolet liikenteen hiilidioksidipäästöistä ja noin 12 prosenttia kaikista Euroopan unionin hiilidioksidipäästöistä. Lisäksi henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen kasvu vaikuttaa osaltaan myös liikennealan hiilidioksidipäästöjen kasvuun. "Bisnesajattelua" koskevan kehitysarvion mukaan autojen hiilidioksidipäästöjen odotetaan kasvavan noin 20 prosentilla vuoteen 2000 mennessä ja noin 36 prosentilla vuoteen 2010 mennessä vuoden 1990 tasoista. Yhdessä vuodessa tavallinen keskikokoinen auto päästää Euroopan unionissa noin kolme tonnia hiilidioksidia ilmakehään³. Tieliikenneala on viime vuosina ollut yksi unionin harvoista aloista, jolla hiilidioksidipäästöt kasvavat.

Tässä yhteydessä komissio on huolissaan siitä, ettei autojen polttoainetehokkuuden parantaminen ole edistynyt viime vuosina. Vaikka 1980-luvun keskivaiheille asti polttoainetehokkuus parani huomattavasti, on keskimääräinen polttoainekulutus kilometriä

¹ SEC(95)288 lopull., 1.3.1995

² SEC(91) 1744 lopull., 14.10.1991.

³ Oletusarvot: ajettu 12 600 km, nykyinen keskimääräinen polttoainekulutus tieliikenteessä 9,6 l/100 km

kohti ollut samaa tasoa siitä lähtien. Toisaalta vähennettäessä henkilöautojen hiilidioksidipäästöjä polttoaineen taloudellisuutta parantamalla on olemassa merkittäviä "katumattomuuden" mahdollisuuksia. Jopa samassa ajoneuvoluokassa on eri mallien välillä suuria eroja polttoaineen taloudellisuuden osalta.

3. On selvää, että havaittu ja ennustettu autoliikenteen hiilidioksidipäästöjen kasvu johtuu monenlaisista tekijöistä. Taloudellisen kasvun myötä suurimmalla osalla Euroopan kansalaisista on varaa omaan autoon. Vaikka auton omistamisen yleistymisen on epäilemättä hyödyttänyt kansalaisia ja tuottanut säästöjä, nämä hyödyt peittyvät osittain tietyillä yhteiskunnalle aiheutuneilla kustannuksilla. Liikenteen kasvua on helpottanut liikenteen ulkoisten kustannusten riittämätön sisäistäminen, ja komissio ottaa käsiteltäväksi asiasta tehdyn vihreän paperin lähitulevaisuudessa. Elintapojen muutokset ja maankäyttömallit ovat lisänneet riippuvuutta autosta, ja monissa paikoissa alhaiset palvelun tasot ja julkiseen liikenteeseen kohdistuvan investoinnin puute ovat tehneet yksityisautoilun vaihtoehtoista epämieluisia. Lisääntynyt liikenne on puolestaan aiheuttanut laajalle levinneitä ruuhkaongelmia ja niistä johtuvia tehottomuuksia ja polttoaineen kulutuksen kasvua.

4. Tätä taustaa vasten tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä voidaan vähentää ainoastaan toimenpidepaketilla. Periaatteessa niillä voidaan pyrkiä vähentämään moottoriajoneuvojen käyttöä, vaikuttamaan ajotottumuksiin (esim. nopeuteen) ja saavuttamaan parempi ajoneuvon polttoainetehokkuus yhdistämällä tekniset ja muut kuin tekniset toimenpiteet. Matkustajaliikenteen osalta strategiaan on kuuluttava julkisen liikenteen parantaminen liikennejärjestelmän kokonaissuunnittelun avulla sekä siirtyminen julkisiin ja moottorittomiin kuljetusmuotoihin, kuten äskettäisessä komission vihreässä paperissa todettiin; korkeammat polttoaineen hinnat, jotka kannustaisivat autojen järkipäisempään käyttöön; liikennetelematiikan soveltaminen paikallisten ja alueellisten kokonaissuunnitelmien mukaisesti ruuhkien vähentämiseksi; ja joustoa työajoissa sekä etätyön mahdollisuus sukkulaliikenteen vähentämiseksi. "Tietoyhteiskunta" saattaa pidemmällä aikavälillä tehdä monet kuljetukset tarpeettomiksi. Tässä tiedonannossa käsiteltyjen toimenpiteiden tarkoituksena ei ole vähentää Euroopan kansalaisten liikkuvuutta, vaan järkeistää heidän valintojaan liikenteen ulkoisten tekijöiden vähentämiseksi. Tämän vuoksi eri toimenpiteet ovat osittain riippuvaisia toisistaan. Esimerkiksi veropolitiikat voivat olla tehokas keino saavuttaa hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskeva tavoite ainoastaan, jos kuluttaja voi selkeästi valita eri liikennevaihtoehtojen välillä. Lisäksi avoimuuden ja tiedottamisen avulla kuluttajille on annettava mahdollisuus tehdä tällaisia valintoja.

Komissio painottaa tarvetta lähestyä matkustajaliikenteen hiilidioksidipäästöjä kokonaisvaltaisesti, mikä edellyttää päätösten tekoa useilla tasoilla. Ensimmäisiä askeleita kohti hiilidioksidipäästöjen valvontaa olisivat erityisesti toimenpiteet, jotka aiheuttaisivat alhaisimmat taloudelliset kustannukset ja jotka samalla toisivat etuja muilla politiikan aloilla. Tässä suhteessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota taloudellisten teknisten mahdollisuuksien hyväksikäyttöön. Käytössä olevan teknologian avulla parannettu autojen polttoainetehokkuus on siksi liikenteen hiilidioksidipäästöjen rajoittamista koskevan strategian kulmakiviä. Liikennejärjestelmien energiatehokkuuden parantamista koskevan ohjelman avulla saadaan samanaikaisesti lisää etuja, jotka eivät olisi mahdollisia

pelkästään hiilidioksidipäästöjä vähentämällä. Tällä ohjelmalla vähennetään muun muassa muita kuin hiilidioksidipäästöjä ilmakehään sekä melua, parannetaan energian turvallisuutta ja mahdollisesti lujitetaan teollisuuden kilpailukykyä. Sillä luotaisiin uudelleen eri energiansuojelupyrkimysten liikevoima, joka on hidastunut energian hintojen laskettua 1980-luvun keskivaiheilla. On kuitenkin tunnustettava, että tämä autojen polttoaineen taloudellisuuteen keskittyvä tiedonanto tarjoaa ainoastaan yhden ratkaisun.

Lisäksi monet seikat, kuten kustannustehokkuuteen ja kilpailuun liittyvät kysymykset, puoltavat yhteisön järjestelmän kehittämistä henkilöautojen polttoaineen taloudellisuuden parantamiseksi.

5. Sekä neuvosto että Euroopan parlamentti ovat kääntyneet komission puoleen, jotta tämä esittäisi ehdotuksen toimenpiteistä autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Sitoumus tämän asian käsittelemiseen vahvistettiin jo neuvoston direktiiveissä 89/458/ETY ja 91/441/ETY. Ympäristöneuvosto pyysi lähemmin joulukuussa 1994 komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta hiljattain rekisteröityjen autojen polttoaineen kulutuksen alentamista merkittävästi vuoteen 2005 mennessä. Tässä yhteydessä kaksitoista jäsenvaltiota ja Euroopan parlamentti mainitsivat tavoitteeksi saada keskimääräiseksi polttoaineen kulutukseksi 5 l/100 km bensiiniautojen ja 4,5 l/100 km dieselautojen osalta (jotka vastaavat 120 g CO₂/km:n päästöä).

Komissio yhtyy neuvoston ja parlamentin lausuntoon, jonka mukaan olisi toteutettava toimenpiteitä autojen polttoainetehokkuuden parantamiseksi. Komissio piti jo valmisteluasiakirjassaan "Working Paper on the EU Climate Change Strategy: A Set of Options"⁴, joka tehtiin ilmaston muutosta koskevan puitesopimuksen osapuolten väliseen kokoukseen valmistautuessa, yhteisön aloitetta autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi erityisen lupaavana vaihtoehtona. Ympäristöneuvosto pyysi kesäkuussa 1995 komissiota erittelemään valmisteluasiakirjassa esittämänsä ehdotukset. Tämä tiedonanto on vastaus neuvoston ja parlamentin pyyntöihin ja se ilmentää komission huolta autojen hiilidioksidipäästöjen kasvusta ottaen huomioon yhteisön yleisen hiilidioksideja koskevan strategian ja sen asiaa koskevat kansainväliset sitoumukset.

6. Tämän tiedonannon tarkoituksena on luoda keskustelua neuvostossa ja Euroopan parlamentissa noudatettavasta strategiasta henkilöautojen polttoainetehokkuuden parantamiseksi⁵. Komissio uskoo, että tämän strategian on perustuttava tarkoituksenmukaiseen toisiaan lujittavien toimenpiteiden yhdistelmään sekä yhteisön että

⁴ SEC(95)288 lopull., 1.3.1995

⁵ Tässä tiedonannossa tarkoitetaan henkilöautoilla M₁-luokan moottoriajoneuvoja, sellaisina kuin ne määritellään neuvoston direktiivin 70/156/ETY liitteessä I. Päätettäessä erityisesti tässä tiedonannossa ehdotettujen verotusvälineiden soveltamisalasta on huolehdittava erityisesti siitä, että otetaan huomioon myös ajoneuvot, joita ei muodollisesti määritetä henkilöautoiksi, mutta joita käytetään pääasiassa samaan tarkoitukseen (esimerkiksi tietyt pienet avonaisella tavaratilalla varustetut pakettiautot, nelivetoiset ajoneuvot).

jäsenvaltioiden tasolla. Sen on oltava johdonmukainen ja siinä on otettava huomioon eri tavoitteet, joihin mahdollisesti vaikutetaan.

Neuvostossa ja parlamentissa tehtävään käsittelyyn valmistautumiseksi tiedonannossa määritetään henkilöautojen polttoainetehokkuuden merkittävän parannuksen kustannukset ja hyödyt ja siinä analysoidaan tämän parannuksen aikaansaamiseksi saatavilla olevia eri välineitä. Tiedonannossa hahmotetaan sitten johdonmukainen strategia henkilöautojen keskimääräisen polttoaineen kulutuksen parantamiseksi merkittävästi kustannustehokkaalla tavalla lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Lopuksi siinä eritellään toimenpiteet, jotka komissio aikoo toteuttaa strategian kehittämiseksi edelleen.

II. Asiaa koskevat tavoitteet:

7. Tiettyjen polttoaineen taloudellisuutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen ei saisi vaikuttaa muihin, erityisesti moottoriajoneuvojen haitallisten päästöjen vähenemistä ja ajoneuvojen turvallisuutta koskeviin tavoitteisiin. Liian kunnianhimoiset tavoitteet polttoainetehokkuudelle sekä huonojen politiikan toteuttamiskeinojen valinta voisivat vaarantaa nämä muut tavoitteet.

Yhteisö on vahvistanut asteittain tiukempia standardeja ajoneuvojen haitallisille päästöille, jotka vähentävät merkittävästi ilman pilaantumista Euroopan unionissa tulevien vuosien aikana. Ratkaisemattomia ilmanlaatuun liittyviä ongelmia ja kustannustehokkainta tapaa saavuttaa ilmanlaatuavoitteet koskevan arvioinnin tuloksiin perustuen komissio esittää pian ehdotuksensa henkilöautojen päästöjä koskeviksi standardeiksi ja polttoaineen laatua koskeviksi erittelyiksi, joiden on määrä tulla voimaan vuonna 2000. Haitallisten päästöjen valvonta rajoittaa jo autojen vaikutusta ilmastoon, koska jotkut haitalliset päästöt ovat myös kasvihuonekaasuja tai niiden esiasteita. Autojen hiilidioksidipäästöjen kasvu jättää kuitenkin nämä pyrkimykset taka-alalle. Hiilidioksidi on tärkein kasvihuonekaasu, ja ilmaston muutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen nojalla pyritään rajoittamaan kansainvälisesti hiilidioksidipäästöjä.

Polttoaineen taloudellisuutta ja haitallisten päästöjen valvontaa koskevien tavoitteiden välille saattaa syntyä ristiriita, jos hiilidioksidipäästöjen alentamiseen pyrkivä toimenpide hidastaisi ajoneuvokannan uusiutumista. Ilmanlaatua koskevien tavoitteiden saavuttaminen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä edellyttää ajoneuvokannan nopeaa korvaamista uusilla ja alemmpipäästöisillä ajoneuvoilla. Ajoneuvokannan uudistumista hidastavat seikat vaikeuttavat ilmanlaatua koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Dieselautojen suorituskyky on hiilidioksidipäästöjen osalta parempi kuin bensiiniautojen. Uudistamalla autokanta dieselautoiksi voitaisiin saada pieniä parannuksia keskimääräistä polttoaineen taloudellisuutta koskeviin lukuihin. Mutta myös dieselmoottoreiden

hiilidioksidipäästöjä on parannettava. Yhteisö ei voi saavuttaa hiilidioksidipäästöjä koskevia tavoitteitaan pelkästään siirtymällä käyttämään dieselajoneuvoja.

8. Eräs ajoneuvon tyyppihyväksyntää koskevien yhteisön sääntöjen tärkeimmistä tavoitteista on ajoneuvojen turvallisuus. Euroopan autoteollisuus on edistynyt huomattavasti ajoneuvojen turvallisuuden parantamisessa. Passiivinen turvallisuus onnettomuustapauksissa on tärkeä osa koko ajoneuvon turvallisuudesta. Komissio on tehnyt kaksi ehdotusta direktiiveiksi moottoriajoneuvojen etu- ja sivutörmäyskestävyydestä⁶. Parempi passiivinen turvallisuus tekee autoista yleensä painavampia, vaikka muut suunnittelun piirteet ovat tärkeitä. Muita lähitulevaisuudessa tehtäviä ehdotuksia on muun muassa ehdotus "jalankulkijaystävällisistä" auton etuosista.

Minkään polttoaineen kulutuksen alentamiseen tähtäävän toimenpiteen ei saisi antaa vaarantaa passiivista turvallisuutta koskevaa tavoitetta. Kaksi ehdotusta direktiiveiksi, kunhan ne on annettu, tulevat olemaan tärkeitä suojatekijöitä tässä suhteessa. Nämä ehdotukset huomioon ottaen turvallisuutta ja polttoaineen taloudellisuutta koskevien tavoitteiden välejä saattaisi lyhyellä aikavälillä olla tarpeen tasapainottaa, koska direktiiviehdotukset saattavat rajoittaa mahdollisuutta vähentää polttoaineen kulutusta ajoneuvon painoa alentamalla, vaikka uudet ja kevyemmät materiaalit voivat tarjota tähän uusia mahdollisuuksia. Polttoainetehokkuutta on kuitenkin mahdollista parantaa merkittävästi, jopa nykyisellä ajoneuvokannalla, tukemalla parasta käytäntöä ja siirtymällä vähemmän tehokkaisiin malleihin kussakin autoluokassa.

Tätä taustaa vasten komissio uskoo, että ajoneuvojen kolarinkestävyyttä koskevien uusien yhteisön standardien voimaantulon jälkeen ajoneuvojen turvallisuuteen sekä polttoaineen kulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävät tavoitteet ovat keskenään sopusoinnussa. Komissio haluaa tähdentää, että tulevaisuudessa ajoneuvoihin lisätään väistämättä uusia turvallisuusominaisuuksia, mikä ilmentää yleistä halukkuutta turvallisimpiin ajoneuvoihin. Tämän tavoitteen sovittaminen tarpeeseen parantaa polttoaineen taloudellisuutta on haaste, joka pyritään saavuttamaan.

9. Kuten komissio on aiemmin esittänyt⁷, autoteollisuus tulee kohtaamaan teknologisen haasteen, jossa se joutuu optimoimaan tuotantoaan ja samalla ottamaan huomioon mukavuutta, luotettavuutta, turvallisuutta, haitallisia päästöjä ja polttoaineen kulutusta koskevat arviointiperusteet pysyäkseen sosiaalisesti ja ympäristön kannalta hyväksyttävänä. Nykyään on useita teknisiä ratkaisuja, joilla voidaan parantaa autojen polttoainetehokkuutta vaikuttamatta muihin arviointiperusteisiin. Koska polttoaineen hinnat eivät tällä hetkellä kannusta kuluttajia riittävästi vaatimaan vähemmän polttoainetta kuluttavia autoja, näitä tekniikkoja ei olla sovellettu nykyisissä malleissa. Tämän vuoksi tarvitaan politiikka, jotta varmistetaan, että uusien autojen polttoaineen taloudellisuutta parannetaan muita tämän politiikan tavoitteita vaarantamatta.

⁶ KOM(94) 519 lopull., 13.12.1994; KOM(94) 520 lopull., 13.12.1994

⁷ Tiedonanto Euroopan unionin autoteollisuudesta, KOM(94) 49 lopull., 23.2.1994.

III. Tekninen soveltuvuus ja kustannukset:

10. Jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin pyyntöjen mukaisesti komissio on tarkastellut polttoaineen kulutuksen keskimääräisiä tavoitteita, jotka ovat 5 l/100 km uusien bensiiniautojen osalta ja vastaavasti 4,5 l/100 km uusien dieselautojen osalta vuoteen 2005 mennessä. Komission kuulema asiantuntija myönsi, että tämän suuntainen polttoaineen keskimääräinen kulutus on mahdollista saavuttaa, jos käytetään parhainta mahdollista teknologiaa. Parannus saataisiin aikaan lähinnä teknisillä muutoksilla ja siirtymällä vähemmän tehokkaisiin ajoneuvoihin kullakin markkinalohkolla, kun taas polttoaineen kulutus alenisi jonkin verran kevyempien ja/tai pienempien ajoneuvojen avulla ("pienentäminen").

Polttoaineen kulutusta vähentävien teknisten parannusten sisällyttämiseksi nykyisiin tuotantomalleihin ja koko mallistoon tarvitaan tietty valmistelu-aika. Yksittäisten valmistajien tuotantokaksoista riippuu paljon. Vaikka polttoaineen taloudellisuutta koskevissa tavoitteissa voidaan epäilemättä edetä merkittävästi vuoteen 2005 mennessä, saattaa uuden teknologian sisällyttäminen koko mallistoon viedä pidemmän aikaa.

11. Lisäksi polttoaineen kulutustavoitteiden (5 l/100 km ja vastaavasti 4,5 l/100 km) kustannuksia on harkittava. Polttoaineita tehokkaasti hyödyntävistä ajoneuvoista aiheutuvat lisäkustannukset kuluttajalle ostohetkellä tasapainottuvat ajoneuvon elinaikana saatavilla polttoainesäästöillä. Nykyisillä Euroopan unionin polttoainehinnoilla edellä mainitun kaltainen polttoaineen taloudellisuuden parantaminen voi ajoneuvon elinaikana tuottaa yli 3 000 ecun polttoainesäästöt. Alustavan analyysin mukaan polttoaineen taloudellisuuden parantamisessa on merkittäviä "katumattomuuden" mahdollisuuksia, jolloin taloudellisempia polttoaineita käyttävistä autoista kuluttajalle aiheutuvat kustannukset hyvittyvät ajoneuvon elinaikana saatavilla polttoainesäästöillä (katso liite). Ainoastaan muutokset, joilla ei ole "katumattomuuden" mahdollisuutta, aiheuttavat kuluttajille lisäkustannuksia. "Katumattomuuden" mahdollisuus ei ole yksiselitteinen ohjenuora, koska se vaihtelee polttoaineen hintojen mukaan.

12. Ottaen huomioon edellä mainitut havainnot komissio katsoo, että polttoainetehokkuutta (5 l/100 km uusien bensiiniautojen osalta ja 4,5 l/100 km uusien dieselautojen osalta) koskevassa tavoitteessa olisi edettävä huomattavasti. Tämä pätee erityisesti, jos tulevaisuuden tutkimus sekä henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävästä yhteisön toimenpiteestä aiheutuneet kehityspyrkimykset otetaan huomioon. Vuosi 2005 on kuitenkin melko kunnianhimoinen päivämäärä tavoitteelle. Sitä vastoin, jos polttoaineen taloudellisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi asetettu päivämäärä olisi vuoden 2005 jälkeen, se helpottaisiin malliston uudistamista ilman, että ajoneuvojen kokoa olisi pakko pienentää merkittävästi. Tällä välin yhteisön ja jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet ajoneuvokannan muuttamiseksi kyseiseen suuntaan.

IV. Käytettävien välineiden arviointiperusteet

13. Komissio on harkinnut useita erilaisia välineitä, joita voitaisiin periaatteessa käyttää henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen alentamiseen polttoainetehokkuutta

parantamalla. Kullakin välineellä on omat hyvät ja huonot puolensa. Niiden tehokkuus hiilidioksidipäästöjen alentamisessa riippuu myös siitä, kuinka voimallisesti niitä sovelletaan. Selventääkseen toimenpiteet, jotka olisi toteutettava, komissio on ottanut uusien autojen polttoaineen kulutusta (5 ja vastaavasti 4,5 l/100 km) koskevan tavoitteen viitearvoksi eri välineiden analysointia varten (katso jäljempänä).

Jotta mahdollistettaisiin tietoihin perustuva keskustelu neuvostossa ja Euroopan parlamentissa vaihtoehtoista henkilöautojen polttoainetehokkuutta koskeväksi strategiaksi, komissio haluaa määritellä nämä välineet tässä tiedonannossa ennen kuin se laatii oman ehdotuksensa strategiaksi. Näiden eri välineiden olennaisia hyviä ja huonoja puolia arvioidaan seuraavia arviointiperusteita vasten:

- * Tavoitteen olisi oltava kustannustehokas. (Olisi huomattava, että tässä tiedonannossa kyseisestä asiasta esitetyt huomautukset perustuvat pikemminkin laadulliseen arviointiin kuin määrälliseen analyysiin).
- * Toimenpiteessä olisi otettava huomioon autojen tärkeys nyky-yhteiskunnassa eikä siinä saisi jättää tiettyjä ryhmiä auton omistuksen ja käytön ulkopuolelle (tasa-arvoisuus). On tutkittava kuinka toimenpiteen kielteiset vaikutukset esimerkiksi vanhusten ja vammaisten tarpeisiin voidaan välttää.

V. Verotusta koskevat vaihtoehdot:

14. Autojen verotuskohtelu vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa, ei pelkästään verorasituksen, vaan myös verokokonaisuuden osalta. Jäsenvaltiot soveltavat tavallisesti joidenkin tai kaikkien saantoon perustuvien verojen (esimerkiksi arvonlisävero, rekisteröintivero), omistukseen perustuvien verojen (esimerkiksi tie- tai ajoneuvoverot, vakuutusverot) tai käyttöön perustuvien verojen (esimerkiksi polttoaineverot, tietullit) kokonaisuutta. Lisäksi autojen verotuspolitiikkaan vaikuttavat tekijät voivat myös vaihdella huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, ja niissä on usein perinteisiä, sosiaalisia ja kulttuurillisia piirteitä tavallisempien taloudellisten, teollisten ja verotuksellisten seikkojen lisäksi. Komission yksiköt ovat alkaneet tekemään perusteellista selontekoa jäsenvaltioiden ajoneuvoverotusjärjestelmästä, jotta tunnistettaisiin tällaisten toisistaan eroavien järjestelmien vaikutukset sisämarkkinoiden toiminnalle. Siinä pohditaan myös ajoneuvoverotuksen käytön soveltamisalaa muiden yhteisön politiikkojen, kuten ympäristöasioiden, edistämiseksi.

Jäsenvaltioiden ajoneuvoverotuspolitiikkojen yhtenäisestä luonteesta huolimatta on ehdotettu harkittavaksi useita mahdollisia tapoja ottaa käyttöön hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja paremman polttoaineen taloudellisuuden edistämiseen tähtäävä verotoimenpide tällä alalla. Periaatteessa verotusvälineitä voi käyttää kuluttajalle auton ostamisesta tai omistamisesta aiheutuvan verorasituksen porrastamiseksi eriteltyjen ajoneuvon hiilidioksidipäästöjen tai polttoaineen kulutuksen perusteella. Tällainen porrastaminen tulee lisäämään polttoainetta tehokkaammin hyödyntävien ajoneuvojen kysyntää. Tällaiset kannustimet/esteet voidaan yhdistää ostoon/rekisteröintiin ja vuotuisiin ajoneuvoveroihin tai niitä voidaan käyttää verokannustimina hiilidioksidin viitearvoja koskevan standardin yhteydessä.

Tässä tiedonannossa esitettyjen verotusvaihtoehtojen toteuttaminen olisi tärkeä askel jonkin liikenteen ulkoisista kustannuksista sisällyttämisestä ja taloudellisten välineiden soveltamisen laajentamisesta ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Komissio aikoo aloittaa laajemman keskustelun aiheesta esittämällä lähitulevaisuudessa vihreän paperin.

1. Liikevaihto-/rekisteröintiveron porrastaminen:

15. Kuluttajille olisi suuri kannustin vaatia polttoainetta tehokkaammin hyödyntäviä autoja, ja tämän seurauksena teollisuudelle olisi suuri kannustin tuoda niitä markkinoille, jos kuluttajan maksama auton hinta porrastettaisiin polttoaineen taloudellisuuden mukaan. Tämä voidaan saavuttaa porrastamalla liikevaihto- tai rekisteröintivero polttoainetehokkuuden mukaan. Useat jäsenvaltiot soveltavat nykyisin liikevaihto- tai rekisteröintiveroa. Yhden jäsenvaltion (Itävallan) liikevaihtovero määräytyy polttoaineen kulutuksen perusteella.

Jotta varmistettaisiin tehokkaat porrastetut liikevaihto-/rekisteröintiverot henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen osalta, yhteisön järjestelmässä olisi

- * asetettava hiilidioksidipäästöille raja-arvo, jota alennettaisiin asteittain eritellyn aikataulun mukaisesti
- * annettava suuntaviivat veromäärien porrastamiselle hiilidioksidipäästöjen mukaisesti
- * asetettava rajoitukset, joissa jäsenvaltiot voisivat muuttaa veroasteikon ja hiilidioksidipäästöjen raja-arvon välistä suhdetta.

Moottoriajoneuvojen päästöryhmän (MVEG) ja riippumattoman konsultin komissiolle antamissa arvioissa todetaan, että polttoaineen taloudellisuutta koskevan tavoitteen (5 l/100 km bensiiniautojen osalta ja 4,5 l/100 km dieselautojen osalta vuoteen 2005 mennessä) saavuttamiseksi vaadittu verojen erotus olisi noin 45 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä hiilidioksidigrammalta kilometriä kohti (= 1050 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä polttoainelitralla 100 kilometriä kohti bensiiniautojen osalta ja 1180 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä polttoainelitralla 100 kilometriä kohti dieselautojen osalta).

16. Kustannustehokkuus: Koska hiilidioksidiin perustuvat liikevaihto- tai rekisteröintiverot muuttavat uuden auton hankintakustannuksia, niillä oletetaan oleva merkittävä välitön vaikutus ostopäätökseen. Ostopäätöksiä suuntaava veroväline muuttaa sen tosiasian, että kuluttaja ei täysin ota huomioon mahdollisia tulevia polttoainesäästöjä ajoneuvon ostohetkellä, ja tämän vuoksi päädytään todennäköisesti halpaan ratkaisuun. Valmistajalle olisi siis edullista myös soveltaa tiettyjä tekniikkoja polttoaineen kulutuksen vähentämiseksi, koska alemmat myyntihetken autoverot tasapainottaisivat näiden teknologioiden kustannuksia. Välineen todellinen tehokkuus riippuu verojen porrastamisen voimakkuudesta. Yhteinen vuosittainen hiilidioksidipäästöjen raja-arvo yhteisön järjestelmässä varmistaa, että autoteollisuudelle ja kuluttajille osoitetaan selvästi millaiseen polttoaineen taloudellisuuden parantamiseen pyritään.

Koska väline nostaa uusien autojen kustannuksia ainakin silloin, kun polttoaineen kulutus ylittää tietyn rajan, sillä voidaan kuitenkin saada aikaan koko ajoneuvokannan

uudistamisen hidastuminen. Tämä ei ole toivottavaa hiilidioksidipäästöjen vähentämisen ja haitallisten päästöjen valvonnan kannalta, koska vanhemmat, enemmän saastuttavat ja polttoainetta heikommin hyödyntävät autot jäävät pitkäksi aikaa ajoneuvokantaan. Jos porrastetut liikevaihto-/rekisteröintiverot otetaan käyttöön verotuloihin vaikuttamattomalla tavalla, voidaan tällainen vaikutus mahdollisesti välttää ja vaikutusta ajoneuvon uudistamiseen ei todennäköisesti olisi. Jos tätä vaihtoehtoa noudatettaisiin, sen vaikutus olisi vaihteleva jäsenvaltioissa kunkin maan erilaisen rakenteen ja moottoriajoneuvokannan vuoksi.

17. Tasa-arvoisuus: Tämän välineen sosiaalinen hyväksyttävyys riippuu pitkälti sovellettavasta veroprosentista. Tämän välineen myötä taloudellisempia polttoaineita käyttävät autot voidaan kokonaan tai osittain vapauttaa veroluonteisista maksuista, mikä parantaa välineen sosiaalista hyväksyttävyyttä. Vaikka kaikkiin uusiin autoihin sovellettaisiin veroa, kuluttajat voivat alentaa hankintakustannuksia valitsemalla polttoainetta tehokkaammin hyödyntävän mallin.

2. Vuosittaisen ajoneuvoveron porrastaminen hiilidioksidipäästöjen perusteella:

18. Vuosittaista ajoneuvoveroa kannetaan kaikissa jäsenvaltioissa. Arviointiperusteet, joihin niiden laskennat perustuvat ovat erilaisia, ja hevosvoimaa, sylinteritilavuutta, ajoneuvon massaa ja ajoneuvon ikää käytetään usein perusteena. Verorakenteet, veroprosentit, veroprogressio ja dieselautojen kohtelu vaihtelevat myös jäsenvaltioissa. Koska polttoaineen kulutuksen määrää osittain sylinteritilavuus, teho ja ajoneuvon paino, useimmat nykyisin kannettavat ajoneuvoverot ovat enemmän tai vähemmän sidoksissa hiilidioksidipäästöihin. Kuitenkin nykyinen vuotuisten ajoneuvoverojen porrastaminen on liian pieni, jotta sillä olisi merkittävää vaikutusta hiilidioksidipäästöihin.

Polttoainetehokkuutta parantamalla henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tarkoitettu väline voisi perustua vuosittaiseen ajoneuvoveroon. Tällöin hiilidioksidipäästöistä tulisi tärkeä peruste vuotuisten ajoneuvoverojen laskemiseen.

Edellä mainittujen liikevaihto-/rekisteröintiverovaihtoehtojen osalta ja samoista syistä yhteisön järjestelmässä olisi

- * asetettava hiilidioksidipäästöjen raja-arvo, jota alennettaisiin asteittain eritellyn aikataulun mukaisesti
- * annettava suuntaviivat veroprosenttien porrastamiselle hiilidioksidipäästöjen mukaisesti
- * asetettava rajoitukset, joissa jäsenvaltiot voisivat muuttaa veroasteikon ja hiilidioksidipäästöjen raja-arvon välistä suhdetta.

Peruste, jolla hiilidioksidiin perustuvaa vuosittaista ajoneuvoveroa varten tarvittava veroporrastus lasketaan polttoainetehokkuusvaatimusten saavuttamiseksi (5 l/100 km bensiinautojen osalta ja 4,5 l/100 km dieselautojen osalta), on hiilidioksidiin perustuvaa liikevaihto- tai rekisteröintiveroa varten tunnistettu veroporrastus (katso edellä). Tämän porrastuksen muuntaminen vuosittaisen ajoneuvoveron porrastukseksi riippuu siitä miten laajalti kuluttajien oletetaan ottavan huomioon tulevat kustannukset. Jos oletetaan, että

kuluttajat ottavat huomioon tulevat kustannukset⁸, tarvittaisiin vuotuisen ajoneuvoveron porrastukseksi noin 6 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä hiilidioksidigrammalta kilometriä kohti (= 140 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä litralta 100 kilometriä kohti vuodessa bensiiniautojen osalta ja 160 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä litralta 100 kilometriä kohti vuodessa dieselautojen osalta), jotta edellä mainitut polttoainetehokkuusvaatimukset saavutettaisiin. Jos oletetaan, että kuluttajat ottavat huomioon ainoastaan esimerkiksi ajoneuvon ostovuoden jälkeisten neljän vuoden aikana koituneet kustannukset, veroporrastuksen olisi oltava noin 12 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä hiilidioksidigrammalta kilometriä kohti (= 280 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä litralta 100 kilometriä kohti vuodessa bensiiniautojen osalta ja 315 ecua jokaiselta raja-arvon ylittävältä litralta 100 kilometriä kohti vuodessa dieselautojen osalta).

19. Kustannustehokkuus: Joissakin jäsenvaltioissa saatu kokemus osoittaa, että vuosittaiset ajoneuvoverot vaikuttavat jonkin verran ajoneuvokannan ominaisuuksiin. Koska vuosittaisten ajoneuvoverojen tasot ovat useimmiten melko alhaisia, tämän vaikutuksen merkitystä on vaikea mitata.

Hiilidioksidipäästöihin perustuviin vuosittaisiin ajoneuvoveroihin vaikuttavat erilaiset tekijät. Jos kuluttajat eivät todellakaan ota ostohetkellä täysin huomioon ajoneuvon koko sen elinaikana aiheutuvia kustannuksia, ajoneuvon koko elinajan kattavan kokonaisveron on oltava korkeampi, jotta saavutettaisiin vastaava kannustava vaikutus kuin ajoneuvon ostohetkellä sovellettavalla verolla (katso edellä). Toisaalta auton jälleenmyyntiarvo riippuu muun muassa ajoneuvosta kannettavista veroista. Jos kuluttajat ottavat ajoneuvon ostohetkellä huomioon sen jälleenmyyntiarvon, he ottavat huomioon myös tulevat pysyvät verot, myös vuosittaiset ajoneuvoverot. Kokonaisuudessaan on kuitenkin selvää, että vuosittainen ajoneuvovero ovat välillisempi väline kuluttajien ostopäätösten muuttamiseksi kuin liikevaihto- tai rekisteröintivero.

Lyhyellä tähtämellä hiilidioksidipäästöihin perustuva ajoneuvovero voisi hidastaa nykyisen ajoneuvokannan uudistamista, jos veroa sovelletaan ainoastaan uusiin autoihin, jottei nykyisiä autonomistajia rangaistaisi (vaikka veroa voitaisiin soveltaa koko ajoneuvokantaan alusta alkaen). Jos hiilidioksidipäästöön perustuvaa vuosittaista ajoneuvoveroa sovellettaisiin koko ajoneuvokantaan, se kannustaisi jatkuvasti parantamaan polttoainetehokkuutta poistamalla polttoainetta heikommin hyödyntävät autot.

20. Tasa-arvoisuus : Jos kuluttajan päätökseen polttoainetta tehokkaasti hyödyntävän auton hyväksi vaikutettaisiin ajoneuvon ostohetkellä veroprosentteja nostamalla, se nostaisi polttoainetta heikommin hyödyntävien autojen omistukseen perustuvia veroja. Hiilidioksidipäästöön perustuvan vuotuisen ajoneuvoveron todellinen sosiaalinen hyväksyttävyyys riippuu sen ominaisuuksista veroasteikon ja hiilidioksidipäästöjen raja-arvojen välisen suhteen osalta. Joka tapauksessa kuluttajat voivat välttää lisäkustannukset valitsemalla polttoainetta tehokkaammin hyödyntävän auton.

⁸ Oletukset: ajoneuvon elinaika 10 vuotta ja alennus 8 prosenttia

3. Hiilidioksidin viitearvot ja verokannustinjärjestelmä:

21. Tällaisen toimenpiteen perustana olisi ajoneuvon tyyppi hyväksyntämenettelyyn sisällytetty hiilidioksidin viitearvo. Tätä arvoa sovellettaisiin ajoneuvon massa, sylinteritilavuuteen tai hevosvoimaan. Sellaisille ajoneuvoille, joiden hiilidioksidipäästöt ovat pienempiä kuin viitearvo, annettaisiin verokannustimia. Arvoa alennettaisiin portaittain eritellyn aikataulun mukaisesti, ja isompien ajoneuvojen osalta aleneminen olisi voimakkaampaa. Verokannustimia voitaisiin soveltaa vuotuisen ajoneuvo-, liikevaihto- tai rekisteröintiveron yhteydessä.

Toisin kuin liikevaihto-/rekisteröintivero ja vuotuinen ajoneuvovero, henkilöautojen tyyppi hyväksyntämenettelyt yhdenmukaistetaan yhteisön lainsäädännön nojalla⁹. Henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tarkoitettujen verokannustimien yhdenmukaistetun yhteisön järjestelmän kehitys vaatisi yksinkertaisesti hiilidioksidien viitearvojen sisällyttämistä nykyiseen tyyppi hyväksyntätodistusmenettelyyn. Käytännössä tämä merkitsisi

- * hiilidioksidin viitearvon määrittäminen, joka alenisi portaittain eritellyn aikataulun mukaisesti
- * verokannustinjärjestelmän laatiminen, jossa olisi mahdollisimman paljon verokannustimia ajoneuvoille, joiden hiilidioksidipäästöt ovat viitearvoa pienempiä vuotuisen ajoneuvo-, liikevaihto- tai rekisteröintiveron yhteydessä.

Viitearvo olisi asetettava tavalla, jolla varmistetaan, että kuluttajille ja autoteollisuudelle osoitetaan selvästi millaiseen polttoainetehokkuuden parantamiseen pyritään.

Ajoneuvon ominaisuuksia (massa, sylinteritilavuus, hevosvoima) koskeviin arvoihin kuuluu olennaisena haittapuolena hiilidioksidin vähentämisen yhteydessä niin sanotun "paradoksivaikutusten" mahdollisuus. Ylemmän ajoneuvoluokan auto saattaa olla viitearvoa parempi ja saada verokannustimia, kun taas alemman ajoneuvoluokan auto on (tiukempaa) viitearvoa huonompi eikä se saa verokannustimia, vaikka sen hiilidioksidipäästöt ovat pienempiä.

22. Kustannustehokkuus: Viitearvoihin perustuvan välineen tehokkuus riippuu kullekin vuodelle asetetuista viitearvoista ja sovelletuista verokannustimista. Viitearvot olisi asetettava kunkin luokan polttoainetta tehokkaasti hyödyntävien autojen polttoaineiden taloudellisuuden perusteella ja niitä alennetaan tulevia teknisiä parannuksia koskevien odotusten mukaisesti.

Taloudellisiin välineisiin verrattuna arvoihin perustuvan välineen hyvinvointikustannusten odotetaan olevan korkeampia, koska sillä rajoitetaan valmistajien ja kuluttajien valmiutta joustaviin mukautuksiin.

⁹ Neuvoston direktiivi 70/220/ETY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 94/12/EY.

23. Tasa-arvoisuus: Tätä välinettä sovellettaessa kuluttajilta ei perittäisi muita veroja. Sen sijaan verokannustimien avulla polttoainetta tehokkaammin hyödyntävien autojen omistuksesta tulisi halvempaa.

24. Kokonaisstrategiassa jäsenvaltioille saatetaan antaa mahdollisuus valita yksi tai useampi edellä mainituista verotusvälineistä tai niiden yhdistelmä edistääkseen polttoainetta tehokkaammin hyödyntävien autojen markkinoillepääsyä. Tämä mahdollistaa paremmin kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteisiin mukautuneet ratkaisut. Lisäksi yhteisön järjestelmä tarjoaisi jäsenvaltioille erilaisia mahdollisuuksia päättää verotusvälineiden käytön yksityiskohdista, myös veroporrastuksesta sekä verokannustimien määrästä.

4. Moottoripolttoaineiden valmisteverot:

25. Polttoaineen hinnat vaikuttavat hiilidioksidipäästöihin sekä vaikuttamalla moottoriajoneuvojen käyttöön että kannustamalla taloudellisimpien polttoaineiden käyttöä. Mineraaliöljyn valmisteverot vaikuttavat nykyään vahvasti todellisiin polttoaineen hintoihin. Neuvoston direktiivissä 92/82/ETY säädetään bensiinin ja dieselin valmisteveron vähimmäismäärät. Jäsenvaltiot saavat vapaasti soveltaa korkeampia määriä, ja useimmat jäsenvaltiot ovat tehneet niin. Valmisteverojen käyttö moottoriajoneuvojen polttoainetehokkuuden parantamisen välineenä voisi perustua nykyisten yhteisön vähimmäismäärien tarkastamiseen ylöspäin. Lisäksi komission ehdotuksen mukaisilla hiili-/energiaveroilla pyritään kannustamaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja parantamaan energiatehokkuutta eri aloilla, vaikka niiden vaikutus liikennealalla olisi rajallinen mineraaliöljyveron korkeiden tasojen vuoksi¹⁰.

On selvää, että tässä tiedonannossa esitetyt välineet edellyttävät polttoaineen hintojen nostamiseen tähtäväää strategiaa, jotta estettäisiin parempaan polttoaineen taloudellisuuteen liittyvien ajokustannusten aleneminen, mikä kannustaisi lisääntyvää auton käyttöä.

Riippumaton konsultti esittää komissiolle tekemässään ehdotuksessa, että jos polttoaineen valmisteverot olisivat ainoa henkilöautojen polttoaineen taloudellisuuden parantamiseen sovellettava väline, kuluttajan maksamaa polttoaineen loppuhintaa olisi nostettava asteittain reaalisesti noin 110 prosentilla bensiinin osalta ja noin 150 prosentilla dieselin osalta 1996 - 2005, jotta uusien ajoneuvojen keskimääräinen polttoaineen kulutus olisi 5 l/100 km bensiiniautojen osalta ja 4,5 l/100 km dieselautojen osalta.

26. Kustannustehokkuus: Mineraaliöljyn valmistevero on kustannustehokas väline tieliikenteen hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi. Sen vaikutus on rajoitetumpi, jos sen tarkoituksena on parantaa henkilöautojen polttoainetehokkuutta. Erityisesti, jos kuluttaja ei ota ajoneuvon ostohetkellä täysin huomioon mahdollisia tulevia polttoainesäästöjä, se johtaa lähes ihanteelliseen autojen polttoainetehokkuuden kysyntään pelkästään polttoaineen hintojen perusteella. Kaikesta polttoaineen kulutuksesta kannetaan lisämaksuja, vaikka toimenpiteen tarkoitus on suosia polttoainetta tehokkaasti hyödyntäviä

¹⁰ KOM(95) 172 lopull., 10.5.1995

ajoneuvoja. Jopa polttoainetta kaikkein tehokkaimmin hyödyntävien ajoneuvojen ajajia veloitetaan.

27. Tasa-arvoisuus: Ainoastaan polttoaineen hintoihin perustuva toimenpide sekä polttoaineen hintojen nousu vaikuttaisi selvästi yhteiskunnan vähempiosaisiin. Tähän liittyen paikallisilla eroilla yksityisautoilun vaihtoehtojen tarjonnassa olisi se vaara, että eri alueilla asuviin kansalaisiin sovellettaisiin erilaista maksurasitusta. Kuitenkin polttoaineen valmisteverojen nousemisen jakautuva kokonaisvaikutus riippuu suuresti valmisteveroista saatavien tulojen käytöstä.

VI. Muut vaihtoehdot kuin verotus:

28. Muitakin vaihtoehtoja kuin verotus voidaan tutkia henkilöautojen polttoaineen taloudellisuuden parantamiseksi.

1. Sopimus autoteollisuuden kanssa:

29. Autoteollisuuden kanssa voitaisiin tehdä sopimus uusien myytävien autojen polttoaineen kulutuksen vähentämisestä. Tähän sopimukseen kuuluisi ajoneuvojen valmistajien sitoumus vähentää uusien myytävien autojen keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä asteittain tietyn ajan eritellyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Jo vuonna 1991 Euroopan autovalmistajat sitoutuivat alentamaan uusien ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjä kymmenellä prosentilla 1993 - 2005. Maaliskuussa 1995 Saksan ajoneuvovalmistajat sitoutuivat vähentämään Saksassa 1995 - 2005 valmistettujen ja myytyjen autojensa keskimääräistä polttoaineen kulutusta 25 prosenttia. Nämä sitoumukset vahvistavat teollisuuden halukkuuden tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa jaetun vastuun periaatteella liikennealan hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

On kuitenkin selvää, että nykyiset polttoaineen hinnat eivät suosi teknologioiden soveltamista polttoaineen kulutuksen vähentämiseksi, vaan niihin kuuluu kuluttajan maksamia lisäkustannuksia ainakin lyhyellä aikavälillä. Muut teollisuuden omaksumat polttoainetehokkuuteen tähtäävät kunnianhimoiset tavoitteet olisivat tämän vuoksi vaarassa epäonnistua markkinoilla, koska kuluttajat ovat haluttomia maksamaan lisäkustannuksia, vaikka kyseiset kustannukset voidaan saada osittain tai kokonaan takaisin tulevilla polttoainesäästöillä. Tämän vuoksi tarvitaan kuluttajien käyttäytymiseen vaikuttavia toimenpiteitä teollisuuden kanssa tehtävän sopimuksen tukemiseksi. Teollisuuden kanssa tehtävä sopimus ja kuluttajien kannustimet täydentävät erottamattomasti toisiaan. (Komissio aikoo esittää tiedonannon yhteisön neuvoteltuja sopimuksia koskevasta järjestelmästä vuonna 1996).

2. Tutkimus ja kehitys:

30. Polttoaineen taloudellisuuden suurta läpimurtoa voidaan odottaa täysin uusilta teknologioilta ja kevytmateriaaleilta pidemmällä aikavälillä. Jotta T&K-pyrkimykset voitaisiin keskittää ja yhteensovittaa yhteisössä paremmin ajoneuvotekniikan alalla, komissio perusti *Tulevaisuuden auton erityisryhmän*. Strateginen tavoite on saavuttaa

teknologinen läpimurto, muun muassa selvästi alemmpipäästöisten käyttövoimajärjestelmien alalla, mukaan lukien akku- ja polttokennojärjestelmät sekä hybridiratkaisut, joissa polttomoottorien suorituskyky on paras mahdollinen. Joissakin uusissa teknologioissa hiilidioksidipäästöissä saavutetut edut riippuvat luonnollisesti merkittävästi primäärienergian lähteestä.

Tulevaisuuden auton erityisryhmän tavoitteeksi asetetun tutkimuksen tarkoituksena on saavuttaa suuri edistysaskel moottoriajoneuvojen polttoaineen kulutuksessa ja hiilidioksidipäästöissä pitkällä aikavälillä. Erityisryhmän toimintasuunnitelmassa pyritään esittämään piirteitä vuosien 2000 - 2005 teknologioista. Siinä hyödynnetään tiettyjä nykyisiä TTK-ohjelmia, kuten JOULE ja BRITE-EURAM. Merkittävään edistysaskeleeseen on valmiuksia lyhyellä aikavälillä nykyisten teknisten mahdollisuuksien avulla, joita voidaan ottaa käyttöön valmistajien mallistoissa jopa ennen kyseistä aikaa. Tässä tiedonannossa hahmotetun strategian tavoitteena on ehdottaa toimenpiteitä, jotka tähtäävät käytössä olevien teknisten valmiuksien hyödyntämiseen.

Lisäksi muut yhteisön neljännen T&K-puiteohjelman ohjelmat, kuten SAVE II ja THERMIE, tarjoavat mahdollisuuksia parantaa liikennealan energiatehokkuutta teknologioiden kehityksen ja esittämisen avulla liikenteen ja julkisen liikenteen järkevän hallinnon vuoksi ja kuljetuskysynnän alentamiseksi kehittyneiden viestintäjärjestelmien avulla ("tietoyhteiskunta").

3. Polttoaineen taloudellisuusmerkintä täydentävänä toimenpiteenä:

31. Tässä toimenannossa käsiteltyjen välineiden tukemiseksi voidaan toteuttaa tiettyjä täydentäviä toimenpiteitä. Tässä yhteydessä komissio pitää hiilidioksidipäästöjen merkintää erityisen tärkeänä. Kuluttajille tarjottava tieto eri automallien polttoaineen taloudellisuudesta sekä hiilidioksidipäästöistä parantaisi verokannusteiden tehokkuutta. Vaikka autonvalmistajat mainostavat tavallisesti autojen polttoaineen kulutusta, tämän tiedon tehokkuutta voitaisiin parantaa automallien elinajan polttoainekustannuksia koskevalla yhdenmukaisella julkaisulla. Yhteisön toimenpiteessä olisi tämän vuoksi määrättävä moottoriajoneuvojen polttoaineen kulutusta koskevan direktiivin 93/116/EY muuttamisesta vastaavalla säädöksellä. Komissio tekee tarvittavat lainsäädäntöehdotukset.

32. Asiaan liittyen komissio havaitsee polttoainetta tehokkaammin hyödyntävän ajokäyttäytymisen mahdollisuudet polttoaineen kulutuksen vähentämiseen. Tämän vuoksi se rohkaisee erityisesti autoteollisuutta ja autoilujärjestöjä edistämään polttoainetta tehokkaasti hyödyntävää ajokäyttäytymistä valistus- ja ajokoulutuskampanjoilla.

VII. Kohti henkilöautojen polttoainetehokkuutta parantavaa yhteisön strategiaa:

33. Tämän tiedonannon ensimmäisen osan analyysin perusteella komissio uskoo, että henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen paremmalla polttoainetaloudella tähtäävän yhteisön kokonaisstrategian olisi perustuttava seuraaviin seikkoihin:

- * yhteisön ja autoteollisuuden sopimus, jossa on selvät tavoitteet sekä valvontaa koskevia määräyksiä

- * henkilöautojen polttoainetehokkuuden ottaminen yhdeksi tavoitteista ajoneuvojen verotusta koskevassa yhteisön tulevassa aloitteessa, joka perustuu käynnissä olevaan tällä alalla tehtävään tutkimukseen
- * polttoaineen taloudellisuusmerkintä täydentävänä toimenpiteenä
- * kunnianhimoinen pyrkimys parantaa moottoriajoneuvojen suorituskykyä TTK:n piirissä *Tulevaisuuden auton erityisryhmän* toimintasuunnitelman mukaisesti, sekä edistää houkuttelevia tieliikenteen vaihtoehtoja, kuten *Intermodaliteetin* ja *Tulevaisuuden junien ja rautatiejärjestelmien erityisryhmissä* on asetettu tavoitteeksi.

Kolmea ensimmäistä seikka käsitellään tässä tiedonannossa.

34. Komissio tekisi neuvostossa ja Euroopan parlamentissa tästä tiedonannosta käytyjen keskustelujen perusteella sopimuksen Euroopan autoteollisuuden ja autojen tuojien kanssa¹¹. Euroopan unionin autoteollisuuden osalta European Automobile Manufacturers Associationin (ACEA) kanssa tehdyssä "sateenvarjosopimuksessa" on oltava teollisuuden sitoumus vähentää uusien Euroopan unionissa myytyjen autojensa keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä, jotta tietty tavoite saavutettaisiin tietyinä vuotena. Erikseen komissio tekisi samanlaisia sopimuksia Euroopan unioniin, autoja tuovien yritysten kanssa. Komissio katsoo, että Euroopan unionissa myytyjen uusien autojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen aleneminen 25 prosentilla vuoteen 2005 mennessä verrattuna vuoteen 1990 on kohtuullinen viitekohta teollisuuden kanssa tehtyyn sopimukseen sisällytettävälle sitoumukselle. Tämä prosentuaalinen alentuminen voitaisiin tietysti ilmaista Euroopan laajuisena keskimääräisenä polttoaineen taloudellisuuden tavoitearvona (litraa/100 km). Tämän tavoitteen rasiusten jakaminen eri valmistajien kesken, jotka voivat saavuttaa suurempaa päästöjen alenemistä joillakin markkinalohkoilla riippuen eri malleilla jo saavutetuista polttoainetehokkuuksista, jätetään teollisuuden tehtäväksi. *Tulevaisuuden auton erityisryhmä* auttaa komissiota ja teollisuutta tunnistamaan teknologiset mahdollisuudet tiettyjen polttoaineen taloudellisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Sopimus on tehtävä siten, että se on sopusoinnussa yhteisön kilpailusääntöjen kanssa ja sen on oltava riittävän avoin, jotta GATT/WTO-säännöt täyttyvät.

Jotta avoimuus varmistettaisiin ja strategian vahvistaminen mahdollistettaisiin tarvittaessa, sopimuksessa määrätään joukosta suuntaa-antavia tavoitteita sekä näiden tavoitteiden valvontajärjestelmästä. Komissio ja teollisuus valvovat yhdessä saavutettua edistystä tavoitteisiin nähden, koko teollisuuden hiilidioksiditavoitteita sekä kaikkia valmistajia. Komissio ilmoittaa neuvostolle ja Euroopan parlamentille määräajoin saavutetusta edistyksestä. Hiilidioksidipäästöt mitataan moottoriajoneuvojen polttoaineen kulutusta koskevan direktiivin 93/116/EY¹² mukaisesti, ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle vastaavat tyyppihyväksyntäluvut sekä hiljattain rekisteröityjen ajoneuvojen

¹¹ Sisällytettäessä Euroopan unioniin kohdistuva autojen tuonti sopimukseen on otettava huomioon auton tuojien erityisasema niiden tuontien koostumuksen osalta.

¹² EYVL N:o L 329, 30.12.1993, s. 39

lukumäärät malleittain joka vuosi. Komissio tekee ehdotuksen tällaisen tietojenvaihtojärjestelmän perustamiseksi.

35. Komissio toteaa, että jäsenvaltioilla on nykyisen yhteisön lainsäädännön nojalla huomattavia vapauksia moottoriajoneuvojen verotuksen osalta. Komissio uskoo kuitenkin, että yhteisön järjestelmän kehittämisestä voidaan osaltaan saada hyötyä verotoimenpiteitä varten autojen hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi ja paremman polttoaineen taloudellisuuden edistämiseksi. Komissio toteaa kuitenkin myös, että tällaisen järjestelmän on itse kehityttävä ajoneuvoverotusta yhteisössä koskevan lähestymistavan kehittämisen myötä, sisämarkkinoiden toiminnan hyväksi ja muiden tämän alan tavoitteiden tukemiseksi,

Komissio on kuitenkin hylännyt aikomuksen tukeutua toimenpiteenä yksinomaan polttoaineiden valmisteveroihin sen tehokkuuteen ja poliittiseen hyväksyttävyyteen kohdistuvien epäilyjen vuoksi. Veroprosenttien, joita tarvittaisiin vaikuttamaan merkittävästi ajoneuvojen polttoainetehokkuuteen, esiin tuomat oikeudenmukaisuusseikat rajoittavat suuresti tämän vaihtoehdon poliittista hyväksyttävyyttä. Korkeampia polttoaineen hintoja tarvitaan kuitenkin tässä tiedonannossa esitettyjen muiden toimenpiteiden täydentämiseksi, jottei pienempään polttoaineen kulutukseen liittyvät ajokustannukset alenisi, sillä tämä veisi pohjaa koko tavoitteelta vähentää hiilidioksidipäästöjä. Saatetaan tarvita yleisemmin myös korkeampia polttoaineen hintoja, jotta liikenteen ulkoiset kustannukset sisäistettäisiin täysin.

Hiilidioksidipäästötavoitteen saavuttaminen riippuu ratkaisevasti kuluttajille tarjotuista kannustimista ostaa polttoainetta tehokkaammin hyödyntäviä autoja sekä itse teollisuuden pyrkimyksistä tuottaa ja markkinoida tällaisia ajoneuvoja. Teollisuuden kanssa tehtävä sopimus ja kuluttajiin vaikuttavat verokannustimet kuuluvat läheisesti yhteen.

36. Komissio on sitä mieltä, että tässä tiedonannossa esitetty strategia raivaa tietä henkilöautojen keskimääräisen polttoainetehokkuuden merkittävälle paranemiselle lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Tämä strategia vastaa siten henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävää yhteisön toimenpidettä koskevaa neuvoston ja parlamentin pyyntöä.

VIII. Päätelmät:

37. Komissio uskoo, että sopivaan yhteisön toimenpidettä koskevaan lähestymistapaan henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi paremmalla polttoainetehokkuudella kuuluu Euroopan autoteollisuuden ja Euroopan unioniin autoja tuovien yritysten kanssa tehty sopimus, joka sisältää teollisuuden sitoumuksen saavuttaa tietyssä määräaikaan myytyjä uusia autoja koskeva eritelty hiilidioksidipäästötavoite; verotoimenpiteiden sisällyttäminen yhteisön ajoneuvoverotusta koskevaan aloitteeseen polttoainetta tehokkaasti hyödyntävien henkilöautojen edistämiseksi; sekä erityinen pyrkimys edistää TTK:n piirissä vähän tai ei ollenkaan hiilidioksidia päästävien moottoriajoneuvojen kehittämistä *Tulevaisuuden auton erityisryhmän* toimintasuunnitelman mukaisesti. Hiilidioksidipäästömerkki parantaa kuluttajavalistusta, ja tämä täydentää tätä strategiaa.

Komissio tähdentää erityisen toimenpiteen tärkeyttä henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi. Tällaista toimenpidettä tarvitaan, jotta hiilidioksidin kokonaispäästöjä voidaan alentaa Euroopan unionissa keskipitkällä aikavälillä. Kun komissio alkaa kehittää tässä tiedonannossa ehdotettua strategiaa edelleen, se kuulee liike-elämän järjestöjä ja muita asianosaisia. Kiirehtiäkseen tehtäviä päätöksiä komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia

- * harkitsemaan tässä tiedonannossa esitettyjä ehdotuksia
- * vahvistamaan edellä 33 kohdassa esitetyn yleisstrategian
- * kiinnittämään huomiota komission parhaillaan tekemiin aloitteisiin, erityisesti 1) kattavaan tutkimukseen jäsenvaltioiden ajoneuvoihin liittyvästä verotuksesta muun muassa verojärjestelmän määrittämiseksi, jonka mukaan jäsenvaltiot soveltaisivat ajoneuvoihin liittyviä verotusvälineitä polttoainetta tehokkaasti hyödyntävien autojen käyttöön ottamiseksi ajoneuvokannassa, ja 2) lainsäädäntöehdotuksiin direktiivin 93/116/EY muuttamiseksi henkilöautojen polttoainetaloudellisuusmerkinnän osalta
- * toimimaan yhteistyössä komission kanssa näiden tulevaisuutta koskevien aloitteiden toteuttamiseksi.

Liite

Autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen alustava arviointi

Komission yksiköt ovat tehneet alustavan arvioinnin autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi paremmalla polttoainetehokkuudella toteutettavien toimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä. Nämä luvut eivät ole lopullisia, vaan ne antavat osviittaa toimenpiteiden tärkeysjärjestyksestä.

Tekniset mahdollisuudet ja kustannukset:

Henkilöautojen polttoaineen kulutuksen vähentämiseksi käytössä olevia erityisiä teknologioita koskevien US National Research Councilin lukujen, joita on tarvittaessa mukautettu Euroopan unionin autokannan ominaisuuksilla, perusteella voidaan päätellä seuraavaa:

Moottori- ja voimansiirtotekniikan, kitkavastuksen ja aerodynamiikan parantaminen sekä ajoneuvon painon vähentäminen kymmenellä prosentilla uusien materiaaleja käyttämällä voivat maltillisten arvioiden mukaan parantaa bensiiniautojen polttoainetehokkuutta yhteensä noin 40 prosentilla. Kyseiset tekniikat ovat jo myynnissä tai ne ovat jo suunnittelun loppuvaiheessa. Tämä vahvistaa komission moottoriajoneuvojen päästöryhmän (MVEG) arviota.

Saman tutkimuksen mukaan on odotettavissa, että polttoaineen taloudellisuuden 40 prosentin paranemisen kokonaiskustannukset ovat 940 - 2 270 ecua ajoneuvoa kohti.

Hyödyt:

Komissio uskoo, että uusien henkilöautojen keskimääräisen polttoainetehokkuuden asteittainen paraneminen 40 prosentilla 1996 - 2005 vähentäisi henkilöautojen pakoputken päästä mitattavia hiilidioksidin kokonaispäästöjä Euroopan unionissa 17,5 prosentilla vuoteen 2005 mennessä nykyiseen kehityssuuntaukseen verrattuna tai 30,1 prosentilla vuoteen 2010 mennessä nykyiseen kehityssuuntaukseen verrattuna. Ajoneuvokannan ja ajokilometrien kasvun johdosta henkilöautojen pakoputken päästä mitattavat hiilidioksidin kokonaispäästöt nousisivat kuitenkin 4,9 prosentilla vuoteen 2005 mennessä verrattuna vuoteen 1990. Ne alenisivat 6,9 prosentilla vuoteen 2010 mennessä verrattuna vuoteen 1990.

"Katumatavuuden" mahdollisuus:

Jos polttoainetehokkuus paranee 40 prosentilla, autoilijan elinajan polttoainesäästöiksi arvioidaan 5 800 litraa¹³. Jos polttoaineen hinta on 0,827 ecua/l, joka vastaa bensiinin

¹³ Oletukset: Nykyinen keskimääräinen polttoaineen kulutus tiellä (bensiiini- ja

painotettua hintaa Euroopan unionissa syyskuussa 1994, ja jos alennus on 8 prosenttia, tämä merkitsee 3 257,22 ecun (3 724,43 ecun, jos alennus on 5 prosenttia) säästöjä ajoneuvojen elinaikana. Elinikäiset polttoainesäästöt voivat siten ylittää selkeästi polttoainetehokkuuden parantamisen kustannukset, jos joitakin niistä tai ne kaikki voidaan toteuttaa kustannus-hyöty-asteikon suotuisammalla puolella.

Yhdistyneen kuningaskunnan liikenneministeriö antoi komission yksiköille "bottom-up"-analyysin yksittäisten teknisten parannusten kustannus/hyötysuhteista. Tämän mukaan nykyisillä Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevilla hinnoilla (0,64 ecua/l) voidaan bensiiniautojen polttoainekulutuksessa saavuttaa 14 - 32 prosentin parannus sellaisin kustannuksin, joka saataisiin takaisin ajoneuvon elinaikana (jos alennus on 8 prosenttia). Sellaisten teknisten parannusten kustannukset, joilla saavutetaan 5 - 28 prosentin polttoainesäästöt, voi saada takaisin jopa kolmessa vuodessa. Jos polttoaineen hinta olisi 0,85 ecua/l (mikä saattaa olla totta vuonna 2000, jos Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus jatkaa strategiataan nostaa polttoaineveroa vähintään viidellä prosentilla vuodessa), vastaavat luvut, jotka saataisiin takaisin ajoneuvon elinaikana tai kolmessa vuodessa, olisivat 19 - 36 prosenttia ja vastaavasti 11 - 28 prosenttia.

Olisi huomattava, että nämä analyysit riippuvat suuresti teknisten hyötyjen toteuttamisen tosiasiallisista kustannuksista ja ne ovat ainoastaan ohjeellisia. Tulokset voivat myös vaihdella huomattavasti oletusarvoista riippuen (esimerkiksi polttoaineen hinnat, missä ajassa kustannukset saadaan takaisin, alennusprosentti). Lisäksi on epäselvää kuuluuko kustannusarvioihin laajemmat kustannukset, kuten korkeammat ylläpitokustannukset, uudelleenvarustelu- ja suunnittelukustannukset tai kuluttajille aiheutuvat kustannukset, kuten vähentynyt mukavuus. On kuitenkin selvää, että ainakin merkittävä osa polttoaineen taloudellisuuden parantamiseksi 40 prosentilla tarvittavista toimenpiteistä on luonteeltaan "katumattomia".

dieselautot) 9,6 l/100 km; ajokilometrejä vuosittain 12 600 km; ajoneuvon elinikä 12 vuotta.

ISSN 1024-4492

KOM(95) 689 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

14 07

Luettelonumero : CB-CO-95-757-FI-C

ISBN 92-77-98641-7

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg

21