

29.01.2021

POL-2020-79411

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

VIITE: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö VN/6348/2020

Poliisihallituksen lausunto arviomuistioista: ajoneuvojen päästömanipuloinnit Suomessa

1 Lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa aiheesta: Arviomuistio: ajoneuvojen päästömanipulaatiot Suomessa

Liikenne- ja viestintäministeriössä on 26.5.2020 päätetty ajoneuvolain muutoksia koskevan säädöshankkeen valmistelun aloittamisesta. Päätöksen mukaan hankkeessa on muun ohella tarkoitus selvittää mahdollisuudet tehostaa ajoneuvojen päästömanipulaatioiden valvontaa ja sanktiointia. Arvioinnin perusteella toteutetaan tarvittaessa lainsäädäntömuutoksia, jotka tukevat tavoitetta vähentää liikenteen päästöjä. Osana hankkeen valmistelua on laadittu arviomuistio ajoneuvojen päästömanipulaatioista Suomessa.

Päästömanipulaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista päästömanipulaatiota, jonka ajoneuvon käyttäjä tekee tai teettää ajoneuvoon sen käyttöönoton jälkeen ilman muutokatsastusta tai käyttämällä muita kuin hyväksytyjä komponentteja. Päästömanipulaatioilla on vaikutusta pääasiassa ajoneuvon lähipäästöjen määrään. Lähipäästöjä ovat etenkin typen oksidit ja hiukkaspäästöt. Näillä on ihmisille haitallisia terveysvaikutuksia ja ne saattavat pahentaa tiettyjä sydän- ja hengitystiesairauksia. Lähipäästöistä aiheutuu Suomessa vuosittain useita satoja enneaikaisia kuolemantapauksia sekä vähintään kymmenien miljoonien eurojen taloudelliset menetykset lisääntyneen sairastamisen vuoksi.

Hankkeen tavoitteena on toteuttaa tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotka tukevat tavoitetta vähentää liikenteen päästöjä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää ottamaan kantaa erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaiseksi näette päästömanipulaatioiden suuruusluokan Suomessa?
2. Mikä olisi ensisijainen keino, jolla päästömanipulaatioihin kannattaisi puuttua? Miksi?
3. Mikä olisi viimesijainen keino, jolla päästömanipulaatioihin kannattaisi puuttua? Miksi?

4. Tulisiko päästömanipulaatioiden valvonnan ja sanktioinnin tehostamisessa keskittyä ensisijaisesti raskaiden vai kevyiden ajoneuvojen päästömanipulaatioihin vai molempiin? Miksi?
5. Tulisiko päästömanipulaatioiden valvonnan ja sanktioinnin tehostamisessa keskittyä ensisijaisesti manipulointien tekijöihin vai ajoneuvojen käyttäjiin? Miksi?

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Poliisilaitosten toimittamat kommentit

Poliisihallitus pyysi poliisilaitoksia toimittamaan omat kommenttinsa arviomuistiosta Poliisihallitukselle poliisin yhteisen tilannekuvan ja lausunnon muodostamiseksi.

2.2 Millaiseksi näette päästömanipulaatioiden suuruusluokan Suomessa?

Poliisilaitoksista saatujen valvontakokemusten ja -havaintojen perusteella on nähtävissä, että päästömanipulointeja on todettu niin suomalaisista kuin ulkomaisistakin ajoneuvoista. Ulkomaalaisten ajoneuvojen osalta manipuloinnit paljastuvat ainoastaan poliisin tienpäällä suorittamassa liikennevalvonnassa teknisessä tienvarsitarkastuksessa. Muun muassa itärajalta haasteena ovat venäläiset yhdistelmät, varsinkin vanhemman kaluston osalta. Niistä on suhteessa paljastettu päästömanipulaatiota enemmän kuin suomeen rekisteröidyistä ajoneuvoista.

Liikenteenvalvojat uskovat, että jos manipulointeja etsittäisiin vielä nykyistäkin aktiivisemmin, niitä voitaisiin paljastaa useita päivittäin. Raskaan liikenteen ajoneuvoille emulaattoreilla tehtyjen päästömanipulaatioiden määrän kasvu on saatu joillain poliisilaitosalueilla pysähtymään lisääntyneen valvonnan ja poliisin ammattitaidon kasvaessa. Pahimmillaan yksi poliisimies on paljastunut yhden työvuoron aikana jopa 17 emulaattorilla tehtyä manipulointitapausta. Manipulointeja on eniten paljastettu Euro IV ja Euro V -päästöluokkien ajoneuvoista.

Muiden vaikeammin havaittavien ja selvitettävien manipulointikeinojen osalta epäiltyjen tapausten määrät ovat lisääntyneet, ja samalla kehittyneet sellaiselle tasolle, ettei niiden havaitseminen välttämättä aina onnistu nykyisillä valvontavälineillä, osaamisella ja lainsäädännöllä. Vaikeimmissa tapauksissa on asian selvittäminen ollut lähes mahdotonta myös merkkiliikelle, kun manipulointi on tehty suoraan ajoneuvon tietojärjestelmän kautta tai muuttamalla tietojärjestelmää.

Oulun poliisilaitoksen alueella tehtiin viime vuoden aikana testausluonteisesti päästömittauksia yhteensä 112 kuorma-autolle, joista 39 ajoneuvoa ei läpäissyt testin päästöarvoja. Näin ollen 33 % ei täyttänyt euroluokituksen päästövaatimuksia. Testeissä käytetyt raja-arvot olivat lisäksi selkeästi korkeammat kuin mitä säännöksissä edellytetään.

Kuljetusalalla suhtautuminen päästömanipulointiin on kaksijakoinen. Osa liikenteenharjoittajista liikennöi uudehkolla ajoneuvokalustolla eivätkä he käytä manipulointivaihtoehtoa, ehkä siksikin, että autojen vaihtotilanteissa useat autoliikkeet vaativat allekirjoittamaan todistuksen siitä, ettei auto ole ollut manipuloinnin kohde.

Toisaalta on paljon liikenteenharjoittajia, jotka ajavat vanhaa kalustoa niin sanotusti loppuun ainoana tavoitteenaan saada päivittäiset kuljetukset mahdollisimman kannattaviksi. Usein manipulointi onkin lähtenyt liikkeelle juuri kannattavuuden parantamisesta esimerkiksi auton pakokaasujärjestelmän korjaus- ja kunnossapitokulujen välttämiseksi ja lisäaineiden käytämättömyydestä. Kevyessä kalustossa ja tieliikenteen ulkopuolella käytetävissä kalustossa (traktorit ja työkoneet) ongelman todellista suuruutta ei edes tiedetä.

2.3 Mikä olisi ensisijainen keino, jolla päästömanipulaatioihin kannattaisi puuttua? Miksi?

Ensisijaisena keinona on tehokkaiden teknisten tienvarsitarkastusten toteuttaminen. Teknisessä tienvarsitarkastuksessa tulisi pystyä helposti ja yksinkertaisesti toteamaan ajoneuvoon tehty päästömanipulointi. Valvonnan haasteita tulisi keventää siten, että myös riittävän painava epäily päästömanipuloinnista johtaisi toimenpiteisiin. Jos liikenteenvalvoja toteaisi manipuloinnin tai epäilisi ajoneuvon päästöjärjestelmää manipuloinniksi, johtaisi tämä ajon keskeytymiseen ja ajoneuvon määräämisen ajokieltoon poistamalla siitä rekisterikilvet ja rekisteriote (ulkomaalaiset ajoneuvot).

Toissijaisesti päästömanipuloidun ajoneuvon ajo keskeytetään, siitä poistetaan rekisterikilvet ja rekisteriote (ulkomaalaiset ajoneuvot), ja ajoneuvo määrätään valvontakatsastukseen rekisteröintikatsastuksen laajuudessa, jos päästömanipulointia ei voida paikan päällä kunnolla selvittää.

Tärkeimpänä tavoitteena olisi se, että päästömanipuloitua ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä. Toiseksi tärkeintä on se, että ajoneuvo saatettaisiin päästöjärjestelmän osalta säännösten ja määräysten mukaiseksi. Kaikki nämä johtaisivat muun muassa harmaan talouden torjuntaan sekä ympäristön suojeluun.

2.3.1 Määräaikaikatsastus ja valvontakatsastus

Määräaikaikatsastusta ja valvontakatsastusta pitäisi edelleen kehittää. Tarvittavia päästömittauksia voitaisiin keskittää esimerkiksi tienvarsitarkastuksista tarvittaessa katsastusasemille, joissa on jo nyt asianmukaiset tilat, ja joihin voitaisiin hankkia ajanmukaiset laitteet päästöjärjestelmän toimivuuden ja mahdollisen päästömanipuloinnin toteamiseksi. Lisäksi katsastushenkilöstölle tulisi suunnata ajantasaista koulutusta päästömanipulaatioiden tunnistamiseen sekä antaa laajemmat toimivaltuudet ajoneuvon kunnon tarkastamiseen.

2.3.2 Tekniset tienvarsitarkastukset

Tekniseen tienvarsitarkastukseen tulisi saada luotettava ja helppokäyttöinen päästöjen mittauslaite. Laitteen tulisi olla sellainen, että sillä voitaisiin paljastaa yleisimmät manipulointitapaukset. Valvontataktiikan ja -tekniikan tulisi yleisesti olla sellaista, että niiden avulla saataisiin asianmukainen ja riittävä näyttö manipuloinnista. Lainsäädännöllä on tässä merkitystä esimerkiksi siten, että laissa voitaisiin määritellä vähimmäisrajat riittäville epäilyksille tehdyistä manipuloinneista.

Toiminnan tavoitteena tulisi olla, että sallitut päästöarvot ylittävät ajoneuvot määrätään korjattavaksi ja edelleen valvontakatsastukseen, jolloin ne saatetaan päästöiltään säännösten edellyttämään kuntoon. Ensisijaisena keinona tulisi olla päästöarvojen valvonta ja toissijaisesti päästömanipulointien valvonta.

Käytännössä valvontakatsastuksessa vaaditaan maahantuojan tai maahantuojan hyväksymän korjaamon todistus siitä, että ajoneuvo on korjauksen jälkeen vaatimustenmukaisessa kunnossa, joka on ollut ainakin tähän saakka hyvä ja perusteltu toimintamalli.

Päästömanipulointivalvontaan liittyen valvontaviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus soveltaa toiminnassaan pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun säännöksiä paikanetsinnästä sekä säätää viranomaisille toimivalta tarvittaessa irrottaa ajoneuvosta osia manipulointien löytämiseksi. Lisäksi tulisi mahdollistaa se, että päästömanipuloinnin toteamiseksi voitaisiin tarkastaa ajoneuvon ajotietokoneen tekniset tiedot.

2.3.3 Markkinavalvonta

Markkinavalvonnassa tulisi selkeästi kieltää päästömanipulaatioihin liittyvien tuotteiden markkinointi, myynti ja asentaminen, myös muutoin kuin tie-liikennekäyttöön, eli ajoneuvon käyttöpaikasta riippumatta.

2.3.4 Seuraamusmenettely

Päästömanipulointi tulisi määritellä laajemmin hallinnolliseksi rikkomukseksi, joka loukkaa Euroopan unionin oikeuksia. Näitä oikeuksia ovat liikenneturvallisuus, ympäristönsuojelu, tasapuolinen kilpailu ja työnsuojelu. Päästömanipulointi vaikuttaa ainakin ympäristöön, vääristää kilpailua ja vääristynyt kilpailu johtaa työntekijän suojelun heikentymiseen.

Hallinnollisena rikkomuksena päästömanipuloinnin vastuu tulisi ulottaa ennen kaikkea liikenteenharjoittajaan, jotta manipulointien tekeminen tehtäisiin liikenteenharjoittajalle kannattamattomaksi. Uudessa ajoneuvolaissa päästömanipuloinnista määrättävä seuraamusmaksu voidaan määrätä talouden toimijalle, mutta se ei ole riittävää. Tiedossamme on, että eräissä maissa kuljettajalle määrätään manipuloidun ajoneuvon kuljettamisesta 5000 euron ja kuljetusyritykselle 15 000 euron hallinnollisia maksuja.

Päästömanipulointien käsitteleminen hallinnollisina sanktioina voisi olla samanlaista kuin ylikuormamaksun käsittely. Maksun suuruuden määrittely voitaisiin tehdä samalla tavalla ja laissa voitaisiin säätää sanktion mittaamisperusteista sitä taustaa vasten, minkälaisen hyödyn liikenteenharjoittaja on saanut päästömanipuloinnista. Mittaamisessa huomioitaisiin hyödyn lisäksi päästöjen määrä.

Hallinnollisen maksun suuruus voisi olla sidoksissa esimerkiksi ajoneuvon/ajoneuvoyhdistelmän suurimpaan sallittuun kokonaisuutensa. Tällöin huomioitaisiin kulutuksesta ja päästöjen määrästä johtuva ero. Mitä enemmän on kulutusta, sen enemmän on päästöjä ja sitä enemmän saadaan laintonta taloudellista hyötyä, mikäli järjestelmä on päästömanipuloitu.

Mahdollisesti tulisi myös arvioida katsastus - ja huoltotoimintaa harjoittaviin yrityksiin kohdistettavan tiukemman valvonnan tarve liittyen manipulointiin. Valvonnassa on syntynyt epäily siitä, että tietyt tahot käyttävät jostain syystä juuri tiettyä huoltoa tai katsastus pistettä, eikä ajoneuvon todellisesta korjauksesta ja kuntoon saattamisesta ole saatu täyttä varmuutta.

Ulkomaalaisten ajoneuvojen kohdalla hallinnollinen maksuseuraamus voitaisiin hoitaa ylikuormamaksumenettelyn luonteisesti, eli ajoneuvo ei poistu maasta ennen kuin maksu on suoritettu.

Hallinnollinen maksu olisi oikeudenmukainen kaikissa tapauksissa riippumatta siitä, onko päästömanipulointi tehty erillisellä laitteella vai ohjelmallisesti, taikka molemmilla.

Hallinnollinen maksu voitaisiin määrätä myös kuljettajalle.

2.4 Mikä olisi viimesijainen keino, jolla päästömanipulaatioihin kannattaisi puuttua? Miksi?

Viimesijaisimpana keinona päästömanipulaatioiden puuttumiseen on, että valvontaa suoritetaan nykyisellä rakenteella ja toimintatavoilla, eli liikenteen turvallisuuden vaikuttavien tekijöiden valvonnan ohessa kohdennetaan pienehkö osuus liikenteen valvonnasta päästömanipulaatiovalvontaan. Samalla jätämme reagoimatta päästömanipulaation kasvuun tyytymyksen nykyiseen valvontatilanteeseen, valvonnan tasoon, osaamiseen ja valvonnan määrään.

2.5 Tulisiko päästömanipulaatioiden valvonnan ja sanktioinnin tehostamisessa keskittyä ensisijaisesti raskaiden vai kevyiden ajoneuvojen päästömanipulaatioihin vai molempiin? Miksi?

Päästömanipulaatioiden valvonta tulisi kohdistaa ensisijaisesti, ja ainakin aluksi, raskaiden ajoneuvojen manipulointeihin, koska niiden lähipäästöt ovat merkittävimpiä. Lisäksi näissä tapauksissa haitalliset vaikutukset eivät rajoitu ainoastaan päästöjen lisääntymiseen, sillä manipulointi tuo lisäksi taloudellista etua liikenteenharjoittajalle ja siten asettaa kuljetusalalla laillisesti toimivat yrittäjät heikompaa kilpailuasemaan.

Yksittäinen raskas ajoneuvo aiheuttaa päästöjä enemmän kuin yksittäinen kevyt ajoneuvo. Raskas ajoneuvo kuluttaa ajoneuvoa kohden huomattavasti enemmän polttoainetta ja niillä on myös huomattavan paljon suurempi

vuosisuorite kuin kevyellä kalustolla. Tämän johdosta myös päästöt ovat merkittävästi suuret, monikymmenkertaiset kevyeen kalustoon nähden. Tämän vuoksi jo pieni määrä asianmukaiseen kuntoon saatettuja raskaan kaluston ajoneuvoja saa aikaiseksi suuren päästövähennyksen. Samalla valvontapanoksella saadaan huomattavan paljon suurempi vaikutus ympäristöön, terveystekijöitä unohtamatta. Lisäksi harmaata taloutta ja kilpailua vääristävää toimintaa saadaan vähennettyä.

Mikäli valvonta perustuisi jatkossa helppoon ja yksinkertaiseen päästömittaukseen voitaisiin sitä kohdentaa laajemminkin, molempiin ajoneuvoryhmiin ja mahdollisesti myös tieliikenteen ulkopuolella käytettäviin moottori-työkoneisiin, joihin on alkuperäisesti asennettu pakokaasupäästöjärjestelmä. Mutta jos päästömanipuloinnin valvonta on pakokaasupäästöjen rajoituslaitteiden tai niiden ohittamiseen suunniteltujen laitteiden etsintää, niin silloin tulisi pidättäytyä pelkästään raskaan kalustossa.

2.6 Tulisiko päästömanipulaatioiden valvonnan ja sanktioinnin tehostamisessa keskittyä ensisijaisesti manipulointien tekijöihin vai ajoneuvojen käyttäjiin? Miksi?

Valvonta ja sanktiointi tulisi kohdistua ennen kaikkea liikenteenharjoittajaan. Nykyinen pääasiassa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin perustuva seuraamusjärjestelmä ei ole tällä hetkellä Suomessa sillä tasolla, ettei päästömanipulointi olisi kannattavaa liikenteenharjoittajalle, vaikka se jäisi kiinni manipuloinnista tai sallittujen päästöarvojen ylittämisestä.

Sanktion ja seuraamuksen suuruuden arvioinnissa olisi otettava huomioon tahallisuudella teolla tavoitellun ja saavutetun laittoman hyödyn suuruus. Ehdotus ympäristörikossäännöksiä käyttämisestä ei välttämättä parantaisi valvonnan vaikuttavuutta. Tekoa kun ei kuitenkaan yleensä ole tarkoitettu, ajateltu tai mielletty ympäristörikokseksi.

Kuljetuksen tilaajalla ei useinkaan ole käytännössä mahdollisuutta valita eikä selvittääkään sitä millaisessa kunnossa olevalla kalustolla heidän tuotteitaan kuljetetaan. Kilpailutuksessa yhä useammin määritellään vaadittava päästötaso, mutta käytännön valvonta ja selvittäminen lienee lähes mahdotonta. Tilaajakin toimii useimmiten kustannus ja logistiikan toimivuus edellä. Vastuu kohdentuu tältä osin suurimmalta osin kuljetusyrittäjään ja hänen toimintaansa.

Lainsäädäntöä tulisi päästömanipulaatioiden suhteen nostaa samalle tasolle kuin liikenteen valvontaa vaikeuttavien laitteiden käyttö on säännelty. Eli siten, että markkinointi, myynti ja hallussapitokin olisi kiellettyä. Tärkeää olisi saada sanktiot kaikille toimijoille eli niiden tekijöille ja niiden käyttäjille. Koko ketjun valvonta ja sanktiointi olisi tehokkain tapa vaikuttaa.

2.7 Muita näkemyksiä päästömanipulaatioista ja niiden sääntelystä Suomessa

Teknisillä tievarsitarkastuksilla ongelmaa ei saada ratkaistuksi. Manipuloinnit muuttuvat entistä enemmän ohjelmoinnin suuntaan ja niiden tunnistaminen ja löytäminen tieolosuhteissa on erittäinkin haasteellista. Manipulointilaitteiden löytäminen on erityistä ammattitaitoa vaativaa ja valvonta-aikaa

vievää työtä, selvitystyöhön käytetty aika on pois muusta liikenneturvallisuu-
suustyöstä.

Edellä olevaan liittyen voisi olla syytä pohtia tulisiko seuraamus määritellä
ensisijaisesti päästöarvon ylityksestä, eikä ainoastaan päästömanipuloin-
nista.

Liian suurista päästöistä aiheutuvat seuraamukset ihmisille sekä ympäris-
tölle ovat niin merkittäviä, että niiden valvonta mahdollisimman monimuo-
toisesti tulisi mahdollistaa ja seuraamusten tulisi olla suhteessa aiheutettui-
hin seurauksiin sekä myös suhteessa tahallisella teolla saatuun laittomaan
taloudelliseen hyötyyn.

Ongelman laajuus on niin merkittävä, että sen torjumiseksi on tehtävä ko-
konaisvaltaista työtä laajalla rintamalla. Mikään taho ei yksinään voi merkit-
tävästi vähentää manipulointien määrää.

Lisäksi tulisi selkeyttää ja selvittää viranomaisen toimivalta tapauksissa,
joissa epäillään päästömanipulaatiota, ja jolloin joudutaan epäillyn rikoksen
selvittämiseksi esimerkiksi purkamaan ajoneuvon rakenteita manipulaation
löytämiseksi tai toimittamaan ajoneuvon merkkikorjaamolle tarkempia tut-
kimuksia varten. Näistä toimenpiteistä aiheutuu valvonnalle kuluja, lisäksi
todennäköisyys eritasoisille vahingonkorvausvaatimuksille myös kasvaa.

Toimivuuden edellytys on ajantasainen lainsäädäntö, riittävät käytännön
valvontamahdollisuudet eri viranomaisilla ja paljastumisen yhteydessä riit-
tävä seuraamukset oikeille tahoille.

Poliisiylitarkastaja

Hannu Kautto

Poliisitarkastaja

Kari Onninen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi
29.01.2021 klo 15:18. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

elu

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Tiedoksi

Poliisihallitus, poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisihallitus, esikunta
Poliisihallitus, poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisihallitus, liikenneturvallisuuden vastuualue
Poliisilaitoksien liikennepoliisitoiminnasta vastaavat
Valtakunnallinen raskaan liikenteen ohjaustoiminto ja verkosto