

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.

Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.

This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.

Asiakirjan
päivämäärä on:

07.05.2025

Dokumentet är
daterat:

07.05.2025

The document is
dated:

07.05.2025

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name: Mari Tenhovirta

Pvm / Datum / Date: 07.05.2025

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name: Simo Nurmi

Pvm / Datum / Date: 07.05.2025

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat [Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >](#)

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument [Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >](#)

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) [The signed document follows on the next page >](#)

dnro 2191/000100/2025

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Talousvaliokunnalle Hallituksen esityksestä 37/2025 vp

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta, ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Lain soveltamisala

Energiavirasto kannattaa hallituksen esityksen mukaista mahdollisuutta muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden (*engl. renewable fuels of non-biological origin, RFNBO*) kestävyysjärjestelmään osoittamiseen kansallisella järjestelmällä, koska sellainen on jo perustettu biopolttoaineille, bionesteille ja biomassapolttoaineille, jolloin kestävyysjärjestelmää koskevat yleiset menettelytavat ovat jo olemassa. Soveltamisalan laajeneminen mahdollistaa täysin uusien toiminnanharjoittajien tulemisen lain piiriin, mutta myös jo kansallisen kestävyysjärjestelmän piirissä olevien toiminnanharjoittajien toiminnan laajentamisen RFNBO-polttoaineisiin. Esimerkiksi jakeluvelvollisten osalta RFNBO-polttoaineiden lisääminen kestävyysjärjestelmään tulee ajankohtaiseksi lähivuosina, sillä muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita koskevaa vähimmäisosuusvelvoitetta aletaan soveltaa vuodesta 2028 alkaen. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, vapaaehtoisilla järjestelmillä tulee todennäköisesti olemaan merkittävämpi rooli kansainvälisille markkinoille tähtääville toiminnanharjoittajille kuin kotimarkkinoilla toimiville. Energiavirasto arvioi, että kansallisen kestävyysjärjestelmän hakeminen voi tulla kysymykseen myös esityksessä mainituista hallinnollisista ja kustannussyistä, koska vetytoimiala on vasta kehittymässä ja yritysten toiminta voi olla alkuun pienempimuotoisempaa ja mahdollisesti enemmän kotimarkkinoille keskittyvää.

Energiavirasto on tunnistanut, että uusiutuvien polttoaineiden ohella vähähiilisten polttoaineiden (*engl. low carbon fuel, LCF*) EU-tasoinen sääntely on tulossa kansallisesti täytäntöönpantavaksi ensi vuonna. Vähähiilisten polttoaineiden sertifiointisesta on säädetty direktiivissä uusiutuvan kaasun, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (EU) 2024/1788, joka on täytäntöönpantava kansallisesti 5. elokuuta 2026 mennessä. Direktiivin 9 artiklan mukaisesti vähähiilisten polttoaineiden sertifiointilla on läheinen liittymäpinta kestävyyslain ehdotuksen mukaisiin kestävyysjärjestelmän kattaviin uusiutuviin polttoaineisiin, sillä sertifiointia koskevissa säädöksissä viitataan RED II-direktiivin (EU) 2018/2001 mukaisiin uusiutuvien polttoaineiden sertifiointia koskeviin säännöksiin. Kestävyyslakiin ei olla ehdotuksen mukaan sisällyttämässä vähähiilisiä polttoaineita koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksen mukaan vähähiilisten polttoaineiden sertifiointijärjestelmän toimeenpano aloitetaan, kun sitä koskeva sääntelykokonaisuus on EU-tasolla lopullisesti vahvistunut.

Energiavirasto pitää vähähiilisten polttoaineiden jättämistä kestävyyslain soveltamisalan ulkopuolelle perusteltuna, koska EU-tasoinen säädösvalmistelu on vielä kesken. Energiavirasto haluaa kuitenkin nostaa esille, että kestävyyslain piiriin kuuluva muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita tuottava toiminnanharjoittaja voi



dnro 2191/000100/2025

käytännössä olla myös vähähiilisten polttoaineiden tuottaja; valmistettaessa vetyä elektrolyyssillä, lopputuotteena voi syntyä uusiutuvaa RFNBO-vetyä tai vähähiilistä vetyä riippuen valmistuksessa käytetyn sähkön alkuperästä. Kestävyysslain soveltamisala voi vaikuttaa siihen, hakeutuvatko tällaiset toimijat kansallisen vai vapaaehtoisen järjestelmän piiriin. Kestävyysslain soveltamisalaa tulisi edellä kuvatuista syistä tarkastella myöhemmin uudelleen, kun vähähiilisten polttoaineiden sertifiointijärjestelmien toimeenpano tulee ajankohtaiseksi.

Energiavirasto pitää kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden (*engl. recycled carbon fuels, RCF*) pois jättämistä kestävyysslain soveltamisalasta perusteltuna, koska näiden polttoaineiden osalta soveltamisalan laajentamiselle ei toistaiseksi ole tunnistettu selkeää tarvetta. RCF-polttoaineita ei lasketa mukaan liikenteen jakeluvelvoitteeseen eikä Energiavirastolla ole tiedossa Suomessa toimivia yrityksiä, jotka valmistaisivat kyseisiä polttoaineita.

Velvollisuus/oikeus kestävyyden osoittamiseen

Hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi RED III – direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaisesta poikkeuksesta tuen saajan velvollisuudesta osoittaa biomassapolttoaineiden kestävyysskriteerien täyttyminen. Kestävyysslakia ei sovellettaisi sellaisiin tuen saajiin, joiden sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavan laitoksen kokonaislämpöteho on alle 7,5 MW:ia kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa tai alle 2 MW:ia kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa. Energiavirasto nostaa esiin esimerkiksi ELY-keskusten myöntämän ravinnekierto-tuen, joissa tuen saajat voivat olla pienen kokonaislämpötehon laitoksia. Energiaviraston käsitys on, että mikäli tuen saavan laitoksen kokonaislämpöteho jäisi edellä mainittuja kokorajoja pienemmäksi, kestävyyttä ei voitaisi osoittaa, vaikka sitä on tuen ehdoissa edellytetty.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi laajennettavan RED III -direktiivin mukaisesti velvollisuutta osoittaa kestävyys kiinteitä biomassapolttoaineita käyttävien laitosten osalta alentamalla raja 20 megawatin laitoksista 7,5 megawatin laitoksiin. Energiavirasto toteaa tämän lisäävän kestävyyssjärjestelmien hyväksymishakemusten määrää ja näin myös Energiaviraston työmäärää.

Hallituksen esityksessä on esitetty myös uuden toiminnanharjoittajatyypin lisäämistä säätämällä uusi kestävyysslain 2 b §. Energiavirasto toteaa, ettei sillä ole tarkkaa arviota siitä, kuinka laajaksi toiminnanharjoittajien määrä voi kyseisen määritelmän myötä muodostua. Siksi Energiavirasto huomauttaa, ettei sillä ole arviota siitä, kuinka paljon uusia kestävyyssjärjestelmiä mahdollisesti voitaisiin hakea, jolloin myös arviota vaikutuksista Energiaviraston resursseihin on vaikea tehdä.

Maatalous- ja metsäbiomassoja koskevat kestävyysskriteerit

Hallituksen esityksessä on muutettu kestävyysslain 10 §:n alkuperävaatimuksia, jotka laajentavat metsäbiomassaa koskeviin vaatimuksiin myös maatalousbiomassoja koskevia kriteereitä. Energiavirasto yhtyy työ- ja elinkeinoministeriön asettaman



dnro 2191/000100/2025

kestävyysskriteerityöryhmän johtopäätöksiin metsäbiomassaa koskevien vaatimusten täyttymisestä riskiperusteisen arvion mukaisesti Suomessa maatasolla. Kriteerien muutos edellyttää kuitenkin myös muiden hankintamaiden metsäbiomassaa koskevien vaatimusten uudelleenarviointia.

Energiavirasto katsoo, että metsäbiomassan hankintaketjussa tulisi olla mahdollisimman hyvin tiedossa kohteet, joista kestävä metsäbiomassaa ei voi hankkia. Energiavirasto pitää siten tärkeänä, että kestävyysskriteerityöryhmän suosituksissa esitettyjä toimenpiteitä uudisojituksista kerättävistä tiedoista sekä herkkien maaperien määrittelemiseksi aloitettaisiin toimivaltaisilla hallinnonaloilla ja siten varmistettaisiin direktiivin vaatimusten täytyminen.

Energiavirasto kiinnittää myös huomiota iki- ja aarniometsiä koskeviin vaatimuksiin, joissa on yhtymäkohtia EU:n biodiversiteettistrategian ja metsäkatoasetuksen toimeenpanon kanssa. Metsäbiomassa ei saa olla peräisin iki- tai aarniometsistä. Vaikka suojelualueiden ulkopuolelle jäävien iki- ja aarniometsien määrän on arvioitu olevan suhteellisen vähäinen, Energiavirasto katsoo, että vanhojen metsien kansalliseen määrittelyyn perustuva valtion metsien ja yksityismetsien kartoitus tulisi saada valmiiksi. Myös yksityisomistuksessa olevien vanhojen metsien suojeluun tulisi kohdistaa riittävä rahoitus.

Unionin biopolttoainetietokanta

Hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi uusi 5 a luku unionin tietokantaan liittyen. Energiavirasto toteaa, että unionin tietokannan käyttöönotto on ollut poikkeuksellisen haastavaa ja se on viivästynyt useaan otteeseen. Energiavirasto pitää tämän vuoksi hyvänä ja tärkeänä, että hallituksen esityksessä on esitetty säädettäväksi Energiavirastolle oikeus antaa tarkempia yksityiskohtaisia määräyksiä tietokannan käyttöönottoon liittyvistä määräajoista ja toiminnanharjoittajan raportointivaatimuksista. Energiavirasto katsoo, että tämä mahdollistaa joustavan toimeenpanon ottaen huomioon, että unionin tietokantaan liittyvät määräajat ja raportointivaatimukset ovat muuttuneet nopeallakin aikataululla.

Energiavirasto katsoo, että 37 a §:ssä säädetty todentajia koskeva velvoite tarkastaa tietokantaan kirjattujen tietojen tarkkuus ja kattavuus on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen säännös. Energiavirasto toteaa, että säännöksellä täytetään myös esimerkiksi ReFuelEU Aviation -asetuksen 10 artiklan velvoitteet.

Energiavirasto kuitenkin korostaa, että säännöksen toimeenpano edellyttää sitä, että unionin tietokantaan saadaan lisättyä myös kansalliset todentajat. Suomen kansallinen kestävyysjärjestelmä poikkeaa komission hyväksymistä vapaaehtoisista järjestelmistä todentamisen osalta, ja koska unionin tietokannan kehittämisessä on otettu huomioon vain vapaaehtoiset järjestelmät, on yhteensovittamisen osalta odotettavissa haasteita. Säännös tullee lisäämään myös kansallisten todentajien työmäärää ja voi aiheuttaa lisääntyviä toiminnanharjoittajien todentamiskustannuksia.

Energiaviraston resurssit



dnro 2191/000100/2025

Esityksen toimeenpano tulee aiheuttamaan Energiavirastolle huomattavaa lisätyötä. Energiavirasto on arvioinut, että RFNBO-polttoaineiden kansalliset kestävyysjärjestelmät ja kiinteisiin biomassapolttoaineisiin kohdistuneet muutokset lisäävät työmäärää pysyvästi kahdella henkilötyövuodella. Arviota tehdessä Energiavirastolla ei ollut tiedossa, että teollisuuden RFNBO-toimijat katsotaan esityksessä toiminnanharjoittajiksi ja että ne ovat siten oikeutettuja kansalliseen kestävyysjärjestelmään. Tällä hetkellä on mahdollista arvioida, kuinka monta uutta kestävyysjärjestelmää toiminnanharjoittajien määrittelyn laajennuksen myötä on mahdollista tulla. Myöskään Unionin biopolttoainetietokantaan liittyvien tehtävien laajuus ei ollut tiedossa. Unionin tietokanta laajenee kattamaan jakelijoiden lisäksi muitakin toiminnanharjoittajia ja lisäksi todentajat tulee pystyä lisäämään unionin tietokantaan. Energiaviraston tulee tältä osin luoda uudet menettelyt unionin tietokannassa toimimiseen sekä toiminnanharjoittajille että todentajille.

Energiavirastolla on pitkä kokemus energia- ja ilmastolainsäädännön toimeenpanosta sekä realistinen näkemys siitä, mitä muuttuvan ja uuden sääntelyn kustannustehokas toimeenpano vaatii. Päätösmaksuilla voi kattaa vain suoraan hakemusten käsittelyyn tarvittavan työajan kustannukset. Muutokset lisäävät huomattavasti neuvonnan tarvetta. Kiinteää biomassapolttoainetta käyttävien laitosten kokorajan laskiessa lain piiriin tulee kokonaan uusia pienemmän kokoluokan laitoksia. Aiempaan kokemukseen perustuen pienemmän kokoluokan toiminnanharjoittajien neuvominen vie myös huomattavan paljon resursseja. Lisäksi esityksen toimeenpano aiheuttaa Energiavirastolle hallinnollista lisätyötä muun muassa asiakirjojen ja ohjeistusten uudistamistarpeen vuoksi. Unionin biopolttoainetietokantaan liittyvien uusien tehtävien vaatimaa työmäärää ei myöskään ole mahdollista kattaa päätösmaksuilla.

Näiden muutosten myötä Energiavirasto arvioi, että vakituisen kahden henkilötyövuoden lisäksi lisätyötä aiheutuu määräaikaisesti yhden henkilötyövuoden verran. Energiavirasto arvioi, että toimeenpanovaiheessa noin puolet uusista tehtävistä voidaan kattaa päätösmaksuilla. Näin ollen Energiavirasto arvioi, että päätösmaksuilla rahoitettavan yhden henkilötyövuoden lisäksi virasto tarvitsee lisämäärärahaa 1 vakituisen henkilötyövuoden verran (80 000 euroa) ja lisäksi 1 määräaikaiseen henkilötyövuoden verran (80 000 euroa).