

VALTIONEUVOSTON ASETUS BIOPOLTTOAINEISTA, BIONESTEISTÄ JA BIOMASSAPOLTTOAINEISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvoston asetusta biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista. Esitys liittyy päivitetyn uusiutuvan energian direktiivin (EU) 2023/2413, jäljempänä *RED III -direktiivi*¹, kansalliseen täytäntöönpanoon.

Muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden vaatimustenmukaisuus voidaan voimaan tulleella eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä annetun lain, jäljempänä *kestävyyslaki*, muutoksella (L xx/2025) osoittaa myös Energiaviraston ylläpitämällä kansallisella järjestelmällä. Asetusta täydennettäisiin huomioimalla muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet kaikissa relevanteissa kohdissa. Samalla asetuksen nimike ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan kansallisen järjestelmän laajentunutta soveltamisalaa. Lisäksi ainetasetta koskevaan säännökseen tehtäisiin RED III-direktiivin edellyttämät muutokset.

Todentajien pätevyysalueisiin lisättäisiin muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet, jotta he voivat jatkossa varmentaa myös näiden polttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymisen.

Asetus ehdotetaan annettavaksi eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä annetun lain (393/2013) 11, 12, 22, 23, 27 ja 31 §:n nojalla.

Ehdotettu asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan xx.x.2025.

1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksessa biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (6/2021, jäljempänä *kestävyysasetus*) säädetään eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä annetun lain (393/2013, jäljempänä *kestävyyslaki*) menettelyihin ja vaatimuksiin liittyvistä tarkemmista säännöksistä, kuten laitoksen kokonaislämpötehon määrittämisestä, kestävyystodistuksen sisällöstä ja kestävyyskriteeriselvityksen yhteydessä ilmoitettavista tiedoista. Kestävyyslain muutoksella (xx/2025) kansalliseen sertifiointijärjestelmään sisällytettiin myös muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet. Samalla myös lain nimeke muutettiin. Aiempi nimike oli laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista. Kestävyyslaissa säädetään biopolttoaineille, bionesteille, biomassapolttoaineille ja muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille (jäljempänä myös *RFNBO-polttoaine*) asetettavista vaatimuksista ja vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/2413 direktiivin (EU) 2018/2001, asetuksen (EU) 2018/1999 ja direktiivin 98/70/EY muuttamisesta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen osalta sekä neuvoston direktiivin (EU) 2015/652 kumoamisesta.

Päivitetty RED III-direktiivi astui voimaan 20 päivänä lokakuuta 2023. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 21.5.2025. RED III-direktiivi nosti uusiutuvan energian tavoitetasoa 42,5 prosenttiin vuonna 2030, alkuperäisen tavoitetason olleen 32 prosenttia. Lisäksi RED III-direktiivi laajensi vaatimusta kestävyysosoittamiselle yhä pienempiin laitoksiin (20 MW:sta 7,5 MW:iin), kiristi metsäbiomassasta valmistettujen uusiutuvien polttoaineiden kestävyyskriteereitä ja asetti kasvihuonekaasupäästövähenemävaatimuksen jo olemassa oleville laitoksille.

Biopolttoaineita, bionesteistä ja biomassapolttoaineista koskevat kestävyyskriteerit on pääosin pantu täytäntöön kestävyyslailla. Kestävyyslakia muutettiin lailla (xx/2025) päivittämällä maatalous- ja metsäbiomassan kestävyyskriteereistä sekä mahdollistettiin muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden vaatimustenmukaisuuden osoittaminen kansallisella Energiaviraston hallinnoimalla kansallisella kestävyysjärjestelmällä. Sääntelyä on kuitenkin tarpeen täydentää myös muuttamalla kestävyysasetusta yksityiskohtaisempien säännösten täytäntöönpanemiseksi.

Kestävyyslaki sisältää useita asetuksenantovaltuuksia. Kestävyyslain 11 §:n mukaan tarkempia säännöksiä kestävyyskriteereistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Kestävyyslain 12 §:n 5 momentin mukaan tarkempia säännöksiä toiminnanharjoittajan kestävyysjärjestelmässä noudatettavista menettelyistä ja ainetaseesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lain 22 §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvista tarkemmista sekoista. Asetuksenantovaltuus sisältyy myös lain 23 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan tarkempia säännöksiä kestävyystodistuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi kestävyyslain 27 §:n 4 momentin mukaan tarkempia säännöksiä menettelystä, jossa todentaja hyväksytään, ja hyväksymisen edellytysten arvioinnista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Kestävyyslain 31 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kestävyyskriteeriselvityksen toimittamisesta ja kestävyyskriteeriselvityksessä esitettävistä tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

2. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Asetuksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM021:00/2025.

3. Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Valtioneuvoston asetus biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (6/2021) tuli voimaan 14.1.2021. Asetusta on tarpeen muuttaa RED III –direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja kestävyyslakiin tehtyjen muutosten huomioimiseksi.

Muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden vaatimustenmukaisuus voidaan voimaan tulleealla kestävyyslain muutoksella (laki xx/2025²) osoittaa myös Energiaviraston ylläpitämällä kansallisella järjestelmällä. Asetusta täydennetään huomioimalla muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet kaikissa relevanteissa kohdissa. Samalla asetuksen nimike ehdotetaan muutettavaksi vastaavaan kansallisen järjestelmän laajentunutta soveltamisalaa. Lisäksi ainetasetta koskevaan säännökseen tehdään RED III-direktiivin edellyttämät muutokset.

² Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain muuttamisesta sekä uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 7 §:n 7 momentin kumoamisesta.

Todentajien pätevyysalueisiin lisättäisiin muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet, jotta he voivat jatkossa varmentaa myös näiden polttoaineiden kestävyyskriteerien täyttymisen.

4. Pääasialliset vaikutukset

Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Muutoksessa on kyse ennen kaikkea RED III –direktiivin kansallisesta yksityiskohtaisemmasta täytäntöönpanosta, millä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia toiminnanharjoittajien voimassa oleviin kestävyysjärjestelmiin tai Energiaviraston olemassa oleviin menettelyihin.

5. Lausuntopalaute

Asetusehdotus on ollut lausunnoilla 25.4-9.5.2025 verkkopalvelussa www.lausuntopalvelu.fi. Lausuntoaika on rajattu, jotta sääntely saataisiin voimaan samanaikaisesti eduskuntakäsittelyssä olevan kestävyyslain muutoksen kanssa (HE 37/2025 vp). Ehdotus on ollut myös nähtävillä kestävyyslakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen kanssa 24.1-7.3.2025 välisenä aikana, eikä asetukseen ole sen jälkeen tehty isoja muutoksia.

Lausuntopyyntö lähetettiin seuraaville tahoille: oikeusministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, Bioenergia ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Energiateollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry sekä Suomen Luonnonsuojeluliitto ry ja Vetyklusteri. Myös muut kuin tahot, joille lausuntopyyntö osoitettiin, saattoivat antaa lausuntonsa asetusehdotuksesta.

Energiavirasto otti jo kestävyyslakia koskevassa lausunnossaan tarkemmin kantaa kestävyysasetuksen ehdotettuun sisältöön. Energiavirasto kiinnitti huomioita huomiota siihen, että RED-direktiivin muutos (EU) 2023/2413 laajensi RFNBO-määritelmän kattamaan myös muita sektoreita kuin liikenteen, mutta RFNBO-polttoaineiden kasvihuonepäästövähennemän laskentaa sääntelevässä delegoidussa asetuksessa viitataan edelleen vain muuta kuin biologista alkuperää oleviin uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin liikenteen polttoaineisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan delegoitua asetusta tullaan soveltamaan kaikkiin RFNBO-polttoaineisiin ja sääntelyä on tarkoitus päivittää tämän vuoden aikana. Asetukseen ei tehty muutoksia tältä osin, mutta delegoidun säädöksen päivytystä tulee seurata ja viittaus delegoituun asetukseen tulee päivittää, kun delegoidun säädöksen päivitys tulee voimaan.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat tutustuttavissa lausuntopalvelu.fi -sivustolla tai valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM029:00/2023.

6. Säännöskohtaiset perustelut

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta seuraavasti:

Asetuksen nimike. Asetuksen nimikettä ehdotetaan muuttavaksi valtioneuvoston asetukseksi eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä. Muutoksella huomioitaisiin kestävyyslakiin esitetyt muutokset kansallisen järjestelmän soveltamisalan laajentamisesta myös RFNBO-polttoaineisiin. Koska kes-

tävyyslakiin tehtiin muutoksia RFNBO-polttoaineiden vaatimustenmukaisuuden osoittamisen mahdollistamiseksi Energiaviraston ylläpitämällä kansallisella järjestelmällä, tulisi myös asetuksessa huomioida laajemmin RFNBO-polttoaineet. Lisäksi nimikkeessä ennakoitaisiin, että kestävyysseäntelyn piiriin voi myöhemmässä vaiheessa tulla myös muun tyyppisiä polttoaineita kuin puhtaasti uusiutuvia polttoaineita.

2 §. Laitoksen kokonaislämpötehon määrittäminen. Pykälässä huomioitaisiin kestävyyslain nimikkeen muutos laiksi eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä. Lain nimike päivitettäisiin 1 ja 2 momenttiin. Muutoin momentit säilyisivät muuttumattomina.

3 §. Kasvihuonekaasupäästövähennyksen laskenta. Kasvihuonekaasupäästövähennyksen laskentaan sovelletaan pääsääntöisesti RED III-direktiivin liitteissä säädettyjä säännöksiä. Säätelyä olisi tarpeen täydentää myös RFNBO-polttoaineiden kasvihuonekaasupäästövähennyksen laskennalla kestävyyslain 11 §:ssä säädetyn valtuutuksen nojalla. Asetuksen 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 3 momentti*, jossa säädettäisiin RFNBO-polttoaineiden kasvihuonekaasuvaikutusten laskemiseen sovellettavasta komission delegoidusta asetuksesta (EU) 2023/1185.³ Asetuksen soveltamisala koskee tällä hetkellä vain muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia nestemäisiä ja kaasumaisia liikenteen polttoaineita. Komissiolta saatujen tietojen mukaan delegoitua asetusta tullaan päivittämään tämän vuoden aikana huomioimaan RED III -direktiivin laajentunut soveltamisala RFNBO-polttoaineiden osalta. Asetusta olisi tarpeen tuolloin päivittää uudemman kerran.

4 §. Kestävyystodistusten sisältö. Kestävyystodistuksen sisältövaatimuksissa otettaisiin huomioon, että jatkossa kansallisen järjestelmän nojalla toiminnanharjoittaja voisi antaa myös RFNBO-polttoaine-erästä kestäväystodistuksen osoituksena kestävyyskriteerien täyttymisestä. Valtuutus perustuisi kestävyyslain 23 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan tarkempia säännöksiä kestäväystodistuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säätelyssä myös huomioitaisiin, että kestävyyslaissa muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista polttoaineista, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista käytetään yhteisnimitystä *uusiutuvat polttoaineet* (kestävyyslaki 2 §). Tämän vuoksi pykälän 4, 5 ja 8 kohtaa muutettaisiin siten, että biopolttoaineista, bionesteistä, biomassapolttoaineista sekä muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista polttoaineista käytettäisiin käsitettä *uusiutuvat polttoaineet*. Lisäksi 9 kohdan muotoilua yhtenäistettäisiin 8 kohdan muotoilun kanssa.

Pykälän 9 kohtaan ehdotetaan muutettavaksi teknisesti siten, että kohdan loppuun lisättäisiin puolipiste.

Pykälään lisättäisiin uusi 10 kohta, jonka mukaan kestäväystodistuksessa tulisi olla myös tietoa muista RFNBO-polttoaineista koskevien kestävyyskriteerien täyttymisestä. Käytännössä tieto koskisi RFNBO-polttoaineiden tuotannossa käytetyn sähkön uusiutuvuutta.

5 §. Kestävyysskriteeriselvitys. Kestävyysskriteeriselvityksestä säädetään kestävyyslain 31 §:ssä. Sen mukaan toiminnanharjoittajan tulee laatia selvitys niiden uusiutuvien polttoaine-erien kestävyyskri-

³ Komission delegoitu asetukset (EU) 2023/1185 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä vahvistamalla kierrätetyillä hiilipitoisilla polttoaineilla saavutettavien kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskeva vähimmäiskynnys ja täsmentämällä menetelmä muuta kuin biologista alkuperää olevilla uusiutuvilla nestemäisillä ja kaasumaisilla liikenteen polttoaineilla ja kierrätetyillä hiilipitoisilla polttoaineilla saavutettavien kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten määrittämiseksi.

teerien täyttymisen liittyvistä sekoista, joita se on kalenterivuoden aikana Suomessa tuottanut, valmistanut, luovuttanut kulutukseen tai käyttänyt, sekä toimittaa selvitys Energiavirastolle kalenterivuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Kestävyysskriteeriselvityksen sisällöstä säädetään lain 31 §:n 2 momentissa, jonka mukaan selvityksessä tulee ilmoittaa biopolttoaine-, bioneste- ja biomassapolttoaine-erien raaka-aineita koskevat tiedot, erien sisältämät uusiutuvat polttoainemäärät sekä kestävyyskriteerien täyttymisen osoittamista koskeva tieto. Lisäksi kestävyyskriteeriselvityksessä tulee ilmoittaa muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista polttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista tuotetun sähkön, lämmön ja jäähdytyksen määrät.

Lain 31 §:n 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuudet. Sen mukaan tarkempia säännöksiä kestävyyskriteeriselvityksen toimittamisesta ja kestävyyskriteeriselvityksessä esitettävistä tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Kestävyyssasetuksen 5 §:ssä säädetään tarkemmista kestävyyskriteeriselvityksessä ilmoitettavista tiedoista. Pykälän 3 kohtaan muutettaisiin huomioimaan kestävyyslain muuttunut soveltamisala.

6 §. Ainetase. Pykälän 1 momentissa olisi tarpeen huomioida myös RFNBO-polttoaineista tuotetun sähkön, lämmön tai jäähdytyksen määrittelyyn liittyvät seikat. Lisäksi pykälän 2 momenttia tulisi päivittää vastaamaan RED III-direktiivin RFNBO-polttoaineiden määritelmään tehtyjä muutoksia, jotka on pantu täytäntöön kestävyyslain muutoslailla (L 843/2024)⁴. Valtuutus perustuisi kestävyyslain 12 §:n 5 momenttiin.

7 §. Ilmoitusvelvollisuus. Kestävyysslain 22 §:ssä säädetään toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä ilmoitettavista seikoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Pykälän 1 kohtaa muutettaisiin huomioidaan kestävyyslain soveltamisalan laajentuminen RFNBO-polttoaineisiin. Kohdassa käytettäisiin käsitettä uusiutuvat polttoaineet.

8 §. Todentajan pätevyysalue. Todentajien pätevyysalueisiin lisättäisiin muuta kuin biologista alkuperää olevat uusiutuvat polttoaineet. Kestävyysslain Voidakseen hoitaa RFNBO-polttoaineisiin liittyviä todentamistehtäviä, todentajan tulisi osoittaa, että sillä on ymmärrystä mm. sähkön mittausjärjestelmistä. RFNBO-polttoaineiden kasvihuonekaasupäästövähennyksen todentamiseksi todentajalla tulisi olla kokemusta polttoaineiden elinkaaren arvioinnista ja erityiskokemusta kasvihuonekaasupäästölaskelmien tarkastamisesta. Tarkastuksen kulloisesta laajuudesta riippuen kokemusta on täydennettävä tekniikasta, energianhallinnasta tai näihin liittyvältä alalta saadulla kokemuksella. Lisäksi yleisesti todentajalla tulisi olla kokemusta ainetasemenetelmistä, toimitusketjun logistiikasta, kirjanpidosta, jäljitettävyydestä ja datankäsittelystä tai niihin liittyviltä aloilta.

7. Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan xx päivänä kuuta 2025.

Esitetyt muutokset liittyvät RED III-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon. Ehdotuksen mukaiset säännökset tulisi näin ollen saattaa voimaan ensi tilassa, sillä direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli 21.5.2025.

⁴ Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain 4 ja 6 §:n muuttamisesta