

Asia: VN/12869/2025

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kestävyyslain ja päästökauppalain 34 §:n muuttamisesta sekä kestävyysasetuksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta, ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Lain soveltamisala

Vähähiilisten polttoaineiden sertifiomisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2024/1788 uusiutuvan kaasun, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, direktiivin (EU) 2023/1791 muuttamisesta ja direktiivin 2009/73/EY kumoamisesta (EU) 2024/1788, (jäljempänä myös ”kaasumarkkinadirektiivi”), joka on täytäntöön pantava kansallisesti 5.8.2026 mennessä. Direktiivin 9 artiklan sertifiointia koskevissa säännöksissä viitataan RED III-direktiivin (EU) 2018/2001 mukaisiin uusiutuvien polttoaineiden sertifiointia koskeviin säännöksiin, joten on tarkoituksenmukaista, että vähähiilisten polttoaineiden kestävyden osoittamisen osalta kaasumarkkinadirektiivi toimenpannaan kansallisesti laissa eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä (393/2013) jäljempänä myös ”kestävyyslaki”).

Energiavirasto kannattaa hallituksen esitysluonnoksen mukaista vähähiilisten polttoaineiden lisäämistä kestävyyslain soveltamisalaan. Soveltamisalan laajeneminen mahdollistaa jo kestävyyslain piirissä olevien toiminnanharjoittajien toiminnan laajentamisen vähähiilisiin polttoaineisiin sekä uusien toiminnanharjoittajien tulemisen soveltamisalan piiriin. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vähähiilisten polttoaineiden avulla voitaisiin myös edesauttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista, kun esimerkiksi RFNBO-polttoaineita ei ole vielä tarpeeksi laajalti saatavilla.

Vähähiilisten polttoaineiden kestävyden osoittaminen

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, etenkin kansainvälisessä toiminnassa toiminnanharjoittajat hyödyntävät yleensä komission tunnustamia vapaaehtoisia järjestelmiä kestävyden osoittamiseen, sillä Suomen kansallisen järjestelmän mukaisia kestävyystodistuksia ei hyväksytä muissa jäsenvaltioissa, ja meriliikenteen polttoaineiden tulee olla sertifioituja vapaaehtoisten järjestelmien mukaisesti, jotta ne voidaan huomioida FuelEU Maritime -asetuksen (EU) 2023/1805 velvoitteissa. Energiavirasto kuitenkin kannattaa vähähiilisten polttoaineiden kestävyden osoittamisen mahdollistamista myös kansallisella kestävyysjärjestelmällä, sillä esimerkiksi RFNBO-polttoaineita tuottava toiminnanharjoittaja voi olla lisäksi vähähiilisten polttoaineiden tuottaja, jolloin toiminnanharjoittaja voi hyödyntää samaa kestävyysjärjestelmää. Tämä puolestaan vähentäisi hallinnollista taakkaa sekä toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia kansallisen järjestelmän ollessa usein toiminnanharjoittajalle edullisempi vaihtoehto. Mahdollisuus osoittaa kestävyys kansallisen järjestelmän kautta hyödyttää sellaisia pienemmän kokoluokan toimijoita, jotka eivät ainakaan toimintansa alkuvaiheessa tähtää kansainvälisille markkinoille.

Määritelmät

Energiavirasto kannattaa vähähiilisten polttoaineiden, vähähiilisen vedyn ja kierrätettyjen hiilipitoisten polttoaineiden määritelmien lisäämistä kestävyyslain 4 §:ään sekä nykyisten määritelmien tarkentamista esitysluonnoksessa ehdotetun mukaisesti.

Energiavirasto kiinnittää huomiota voimassa olevan kestävyyslain 4 §:n 9 kohdan mukaiseen raaka-aineen määritelmään ja siihen, olisiko määritelmää tarvetta muuttaa, tai säätää uudesta raaka-aineen määritelmästä vähähiilisten polttoaineiden osalta, vai katsotaanko vähähiilisten polttoaineiden raaka-aineiden kuvaaminen perustelujen tasolla riittäväksi. Esimerkiksi muutettavaksi ehdotetun kestävyyslain 23 §:n mukaisesti toiminnanharjoittaja saa antaa: ”uusiutuvasta ja vähähiilisestä polttoaine- ja raaka-aine-erästä kestävyystodistuksen osoituksena kestävyyskriteerien täyttymisestä”. Energiavirasto pitää lain käytännön toimeenpanon sujuvuuden kannalta tärkeänä selkeyttää sitä, millaisia raaka-aineita vähähiiliset polttoaine-erät voisivat sisältää, sekä tarvittaessa myös raaka-aineen määritelmää näiden osalta. Ehdotetun kestävyyslain 31 §:n muutoksen myötä Energiavirastolle tulisi lisäksi uutena tehtävänä julkaista verkkosivuillaan tiedot vähähiilisten polttoaineiden raaka-ainetyypistä, joten raaka-aineiden kuvaaminen vähintäänkin perusteluissa selkeyttäisi myös tätä tehtävää.

Esitetyn kestävyyslain muutoksen suhde päästökauppalakiin ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettuun lakiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kestävyyslain 2 §:ää siten, että siihen lisättäisiin vähähiilisten polttoaineiden osalta tarvittavat viittaukset muuhun lainsäädäntöön. Ehdotetun uuden

2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin vähähiilisiin polttoaineisiin päästökauppalain (1270/2023) mukaisesti.

Energiavirasto pitää ehdotettua viittausta päästökauppalakiin tarpeellisenä, jotta myös päästökauppalain mukaiset toiminnanharjoittajat, ilma-alusten käyttäjät ja laivayhtiöt pystyvät osoittamaan vähähiilisten polttoaineiden kestävyyslaissa kansallisesti toimeenpantujen RED III-direktiivin kestävyyskriteerien mukaisesti. Energiaviraston tulkinnan mukaan päästökauppalain 34 §:ään viittaamisen myötä kestävyyslain mukainen toiminnanharjoittajan määritelmä tulisi sovellettavaksi myös ilma-alusten käyttäjiin ja laivayhtiöihin vähähiilisten polttoaineidenkin osalta.

Energiavirasto kuitenkin katsoo, että joitakin kestävyyslain toiminnanharjoittajiin kohdistuvia velvoitteita ei välttämättä olisi tarpeen soveltaa ainakaan sellaisinaan ilma-alusten käyttäjiin ja laivayhtiöihin, jo niihin kohdistuvan muun viranomaisvalvonnan vuoksi. Energiavirasto pyytääkin tarkastelemaan mahdollisuutta jättää esimerkiksi vuosittaisen kestävyyskriteeriselvitysten toimittamisen vaatimus soveltamatta ilma-alusten käyttäjiin ja laivayhtiöihin hallinnollisen taakan minimoimiseksi. Energiavirasto pitää välttämättömänä selkeyttää laivayhtiöihin ja ilma-alusten käyttäjiin lainsäädännöstä ja eri viranomaistahoilta kohdistuvia vaatimuksia, jotta voitaisiin välttää mahdolliset päällekkäisyydet viranomaisten valvontatyössä, ja siten edistää resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Energiavirasto pyytää lisäksi huomioimaan, että vähähiilisten polttoaineiden osalta ehdotetussa kestävyyslain 2 §:n 2 momentissa ei viitata lakiin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämiseksi liikenteessä (446/2007, jäljempänä myös ”jakeluvelvoitelaki”), eikä siten myöskään jakeluvelvoitelain 2 §:n 16 kohdan mukaisiin lentopolttoaineen toimittajiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2023/2405 tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisesta kestäväälle lentoliikenteelle (myös ”ReFuelEU Aviation -asetus”) mukaisia velvoitteita voi täyttää myös vähähiilisillä ja kierrätetyillä hiilipitoisilla lentopolttoaineilla. Näiden osalta viittaus voisi olla tarpeellinen, vaikka kansallista jakeluvelvoitetta voikin täyttää vain uusiutuvilla polttoaineilla.

Esitetyn kestävyyslain muutoksen suhde fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettuun lakiin

Energiavirasto pyytää arvioimaan, tulisiko fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettua lakia (1066/2024) muuttaa vastaavasti kuin hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu muutettavaksi päästökauppalakia. Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettu laki koskee ETS2-päästökauppaa, jota koskevat vastaavat kestävyyslaissa osoittamista koskevat vaatimukset kuin ETS1-päästökauppaa. Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/2066 (tarkkailuasetus) 39 ja 39 a artikloissa säädetyt kestävyyslaissa osoittamista koskevat vaatimukset sovelletaan yhdenmukaisesti kummassakin päästökauppajärjestelmässä. Edelleen fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annetun lain 11 § voidaan nähdä päästökauppalain 34 §:ää

vastaavana säännöksenä. Energiaviraston arvion mukaan fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annetun lain 11 §:ää tulisi muuttaa vastaavasti kuin päästökauppalain 34 §:ää on ehdotettu muutettavaksi hallituksen esitysluonnoksessa.

Energiavirasto nostaa esille, että voimassa olevan kestävyyslain 2 §:n 1 momentissa ei viitata fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettuun lakiin. Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettu laki on tullut voimaan 1.1.2025 ja sisältää viittauksen kestävyyslakiin. Näin ollen Energiavirasto pyytää arvioimaan, tulisiko kestävyyslaissa jatkossa olla viittaus fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettuun lakiin.

Välituotevety

Energiavirasto on RFNBO-polttoaineiden kansallista kestävyysjärjestelmää toimeenpannessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kestävyyslain ja jakeluelvoitelain muodostama sääntelykokonaisuus jättää osin avoimeksi keskeiset periaatteet, joiden perusteella jalostamoilla käytetyn välituotevedyn velvoitetäytön suuruus tulisi määrittää.

Jakeluelvoitelain 5 §:n 5 momentin mukaan lisävelvoitetta ja vähimmäisosuusvelvoitetta saa täyttää myös muuta kuin biologista alkuperää olevalla uusiutuvalla polttoaineella, jota käytetään välituotteena (välituotevety) Suomessa sijaitsevalla jalostamolla perinteisten liikenteen polttoaineiden tai biopolttoaineiden tuotantoon. Edellä mainitulla jakeluelvoitelain lainkohdalla on toimeenpantu kansallisesti RED III -direktiivin 25 artiklan 2 kohdan i) ja ii) alakohdat.

RED III -direktiivin 22 a artiklan mukaan lopullisessa energiakäytössä ja muussa kuin energiakäytössä käytettävien RFNBO-polttoaineiden osuus tulisi olla vähintään 42 % lopulliseen energiakäyttöön ja muuhun kuin energiakäyttöön teollisuudessa käytetystä vedystä vuoteen 2030 mennessä ja 60 % vuoteen 2035 mennessä. Teollisuuden RFNBO-polttoaineita koskevaa sääntelyä ei sen sijaan ole vielä kansallisesti implementoitu.

Jalostamoilla on erityinen rooli 22 a ja 25 artiklassa asetettujen tavoitteiden osalta, sillä jalostamoilla käytetyt RFNBO-polttoaineet voivat täyttää sekä liikennesektorin että teollisuussektorin tavoitteita. Direktiivissä, tai kansallisella tasolla kestävyys- ja jakeluelvoitelaisissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin siitä, miten jalostamoilla käytetty RFNBO-polttoaine tulisi allokoida näiden kahden eri tavoitteen välillä.

Energiavirasto näkee, että kyseessä on merkittävä edellä mainittujen kansallisten tavoitteiden täyttymiseen vaikuttava asia, minkä vuoksi siitä tulisi säätää tarkemmin lainsäädännön tasolla. Energiavirasto ehdottaa siksi, että asiasta säädettäisiin kestävyyslaissa.

Todentaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan eräiden polttoaineiden kestävyyskriteereistä annetun valtioneuvoston asetuksen (6/2021, myös ”kestävyysasetus”) 8 §:n muuttamista siten, että vähähiiliset polttoaineet lisättäisiin todentajien uudeksi vapaaehtoiseksi pätevyysalueeksi. Energiavirasto näkee muutoksen tarpeellisena ja kannattaa sitä. Selvyyden vuoksi uuden pätevyysalueen hakemisen edellytyksiä ja vaatimuksia olisi kuitenkin tarpeen avata esimerkiksi kestävyysasetuksen perusteluissa.

Energiaviraston resurssitarpeet

Esityksen toimeenpano tulee aiheuttamaan Energiavirastolle lisätyötä. Energiavirasto arvioi, että esityksen toimeenpano lisäisi työmäärää noin yhdellä henkilötyövuodella. Energiavirasto on joutunut toimeenpanemaan joitakin aiempia kestävyyslainsäädännön muutoksia ilman lisämäärärahoja. Määrärahojen osoittamatta jättäminen vaikuttaa Energiaviraston kykyyn hoitaa esimerkiksi sille kestävyyslaissa säädettyjä valvontatehtäviä. Määrärahojen, ja sitä kautta riittävien resurssien puute heijastuu väistämättä myös toiminnanharjoittajiin.

Päätösmaksuilla voitaisiin kattaa vain hyvin pieni osa lisätyöstä, sillä muutoksen vuoksi ei odoteta merkittävää määrää lisää hakemuksia. Mikäli on tarkoituksena, että laivayhtiöt ja ilma-alusten käyttäjät olisivat myös veloitettuja esimerkiksi toimittamaan vuosittain kestävyyskriteeriselvitykset, kasvaisi Energiaviraston resurssitarve merkittävästi yllä arvioidusta. Etenkin laivayhtiöiden suuren määrän vuoksi näiden kestävyyskriteeriselvitysten läpikäyminen sekä yhtiöiden valvonta vaatisivat huomattavasti lisää resursseja nykytilanteeseen verrattuna. Lisäksi kyseessä ovat kestävyysalueen osoittamisen näkökulmasta Energiavirastolle uudentyyppiset toimialat, jolloin niihin perehtyminen vaatii resursseja. Siinä tapauksessa Energiavirasto arvioi, että resurssitarve ylittää yllä esitetyn yhden henkilötyövuoden, ja pysyvä resurssitarve olisi siten suurempi kuin yksi henkilötyövuosi.

Kestävyysääntelyn laajentaminen lisää Energiaviraston työmäärää etenkin uusien toiminnanharjoittajien neuvonnan, kestävyysjärjestelmien hyväksymis- ja muutospäätösten, sekä kestävyyskriteeriselvitysten käsittelyn osalta. Kestävyyslain soveltamisalan laajentamisen myötä Energiaviraston tulee laatia uutta ohjeistusta sekä päivittää jo olemassa olevia ohjeita ja muita asiakirjoja. Myös uuden todentajien pätevyysalueen lisääminen sekä mahdollisesti uusien todentajien hakeutuminen todentamistehtäviin saattavat kasvattaa Energiaviraston resurssitarvetta. Kestävyyslain soveltamisalan laajentaminen vähähiilisiin polttoaineisiin voi vaikuttaa myös kestävyyslain noudattamisen valvonnan vaatimiin resursseihin.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, vähähiilisten polttoaineiden kestävyys osoittamisen mahdollistaminen kansallisella järjestelmällä lisää lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toiminnanharjoittajien määrää, mutta määrästä ei ole vielä tarkkaa arviota. Esitysluonnoksessa todetusti RFNBO-polttoaineiden tuotantoa suunnittelevien toiminnanharjoittajien osalta on odotettavissa, että kansallista järjestelmää hyödyntävät toiminnanharjoittajat käyttäisivät samaa järjestelmää myös vähähiilisten polttoaineiden kestävyys osoittamiseen. Soveltamisalan laajentaminen tulee joka tapauksessa vaikuttamaan Energiaviraston resurssitarpeeseen riippumatta siitä, hyödyntävätkö toiminnanharjoittajat kansallista järjestelmää vai komission tunnustamia vapaaehtoisia järjestelmiä kestävyys osoittamiseen. Vaikutus on toki vielä suurempi, mikäli uudet toiminnanharjoittajat hakisivat Energiavirastolta hyväksyntää kansalliselle kestävyysjärjestelmälle.

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 hakemuksien käsittelyyn käytetyt työtunnit. Esitetyt muutokset aiheuttavat lisätyötä budjettirahoitteisessa toiminnassa, etenkin toimeenpanon valmistelun, raportoinnin ja valvonnan muodossa. Muutokset lisäävät uudenlaisen neuvonnan tarvetta. Aiempaan kokemukseen perustuen uusien toiminnanharjoittajien neuvominen vie erittäin paljon resursseja. Ilman valtion talousarviosta Energiavirastolle osoitettavia lisäresursseja Energiavirasto ei kykene asianmukaisesti toimeenpanemaan nyt käsittelyssä olevia lainsäädännön muutoksia.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Kuismin Anni
Energiavirasto