

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 2 §:n ja liitteen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 2 §:n ja liitteen muuttamisesta (HE 67/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Pekka Grönlund, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Mari Tenhovirta, Energiavirasto
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- edunvalvontapäällikkö Matti Mäkelä, Koneyrittäjät ry
- energia-asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtava biokaasuasiantuntija Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- ilmastoasiantuntija Nelli Immonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Neste Oyj

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia. Lain liitteen A ja B osaan lisättäisiin uusia raaka-aineita. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä koskevan direktiivin liitteeseen tehdyt muutokset.

Lisäksi ehdotetaan korjattavaksi yleisesti saatavilla olevan latauspisteen määritelmässä oleva virheellinen viittaus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan mietintö TaVM 13/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tarkoituksena on biopolttoaineiden ja biokaasun tuotantoon käytettäviä raaka-aineita koskevan komission delegoidun direktiivin kansallinen täytäntöönpano. Komissio antoi 14.2.2024 delegoidun direktiivin (EU) 2024/1405 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (jäljempänä RED II) liitteen IX muuttamisesta. Säädöksellä lisättiin uusia raaka-aineita direktiivin liitteeseen IX.

Ehdotuksella lisättäisiin EU-tason sääntelyä vastaavasti uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämistä liikenteessä annetun lain, ns. jakeluvetoilain, liitteen A ja B osaan uusia raaka-aineita. Samalla korjattaisiin yleisesti saatavilla olevan latauspisteen määritelmässä oleva teknisluonteinen virheellinen viittaus.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä muuttamattomana.

Ehdotuksen taustalla olevan komission delegoidun säädöksen liitteessä IX säädetään toisaalta ns. kehittyneiksi polttoaineiksi luokiteltavien biopolttoaineiden ja biokaasun raaka-aineista (liitteen A osa) ja toisaalta raaka-aineista, joista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun käyttöä liikenteen uusiutuvan energian tavoitteiden laskennassa on rajattu 1,7 prosenttiin (liitteen B osa). Sääntelyn valmistelun yhteydessä Suomen tavoitteena on ollut vaikuttaa siihen, että uudistuksessa välitettäisiin kansallisesti tehtyjen raaka-aineluokittelujen muuttumista A osan raaka-aineesta B osan raaka-aineeksi ja toisaalta pyrkiä mahdollisimman monen uuden raaka-aineen sisällyttämiseen liitteen A osaan.

Talousvaliokunta katsoo, että uusien raaka-aineiden lisääminen liitteen A osaan voi edistää yritysten innovaatioita biopolttoaineiden ja biokaasun valmistuksessa. Liitteen B osan raaka-aineiden lisäyksillä ei ole arvioitu olevan suoria vaikutuksia jakelijoihin taikka biopolttoaineita tai biokaasua valmistaviin yrityksiin. Samoin suorien positiivisten ympäristövaikutusten on arvioitu jäävän vähäisiksi kansallisella tasolla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota erityisesti uusien raaka-ainekategorioiden monitulkintaisuuteen ja arvioitu mahdollisuutta täsmentää niitä kansallisessa sääntelyssä. Erityisesti välikasvien ja huonontuneella maaperällä kasvatettujen viljelykasvien osalta jakelijan tai kestävyyslaissa tarkoitetun toiminnanharjoittajan voi olla vaikea ennakoida yksittäisen raaka-aineen kuulumista kyseisiin kategorioihin. Lisäksi näiden raaka-aineiden vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen ja todentamiseen liittyy varsin raskaita menettelyitä, joiden voidaan katsoa hidastavan kyseisten jakeiden käyttöönottoa, mikäli hallinnollinen taakka koetaan liian suureksi.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty erityisesti sääntelyn tulkinnan täsmentämistä talousvaliokunnan mietinnössä siten, että siinä todettaisiin viljelykasvien luokittelusta pääkasvin tai -kasvien mukaan sekä täsmennettäisiin vahingoittuneen viljelykasvin määritelmää.

Talousvaliokunta korostaa, että tilanteessa, jossa delegoitu säädös tulee toimeenpanna sellaiseen kansalliseen lakiin, lainsäädännöllinen ja tulkinnallinen liikkumavara on hyvin rajallinen.

Valiokunnan mietintö TaVM 13/2025 vp

Talousvaliokunta yhtyy sen vuoksi hallituksen esityksen arvioon siitä, että direktiivin liitteeseen sisältyvät raaka-aineet on sellaisenaan sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön, eikä sääntelyn täytäntöönpanossa ole tältä osin liikkumavaraa.

Sääntelyn soveltamisen lähtökohtana on, että Energiavirasto tulkitsee suoraan EU-säädöstä hyödyntäen mahdollisia EU:n ohjeistuksia ja ratkaisukäytäntöä. Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, että Suomen tulee vaikuttaa siihen, että nyt monitulkintaisiin raaka-aineluokitteluihin saadaan komission selkeä ja tarkoituksenmukainen ohjeistus. Tämä koskee erityisesti viljelykasvien luokittelua pääkasvin tai -kasvien mukaan sekä vahingoittuneen viljelykasvin määritelmän täsmentämistä siten, että korjuun jälkeen vahingoittuneen tai pilaantuneen kasvin katsotaan olevan teollisuusjätettä. Viljelykasvin potentiaalin hyödyntämiseksi tarvitaan yhtenäinen ja sitova ohjeistus, jotteivät jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat tulkinnat vääristä alan kilpailuedellytyksiä ja muodostu esteeksi markkinoiden kehittymiselle.

Talousvaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on noussut esille lukuisia merkityksellisiä uusiutuvien polttoaineiden sääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyviä epäkohtia ja kehittämistarpeita, joihin ei kuitenkaan puututa nyt ehdotetulla sääntelyllä. Talousvaliokunta on tarkastellut näitä kysymyksiä useissa asiayhteyksissä (ks. esim. TaVM 8/2025 vp — HE 37/2025 vp) ja kiinnittää edelleen kriittistä huomiota erityisesti ennakotiedon hakemisen, kestävyysjärjestelmän hyväksymisen ja muuttamisen aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan ja kustannuksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 67/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 13/2025 vp

Helsingissä 26.9.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
varapuheenjohtaja Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan mietintö TaVM 13/2025 vp
Vastalause

Vastalause

Perustelut

Keskusta on pettynyt siihen, että talousvaliokunta ei halunnut mietinnössään täsmentää valiokuntakäsittelyn aikana esiin tullutta RED II -direktiivin liitteen IX päivityksessä (EU) 2024/1405 säädettävien uusien raaka-ainekategorioiden monitulkintaisuutta. Laiminlyömillä mahdollisuuden tulkinnan täsmentämiseen ovat hallituspuolueet saattamassa säädöstä osaksi Suomen lainsäädäntöä sisällöltään tiukempaa, kuin mitä EU:n delegoitu säädös välttämättä edellyttää. Keskusta katsoo tämän olevan yksiselitteisesti vastoin Suomen etua.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa vedottiin selväsanaisesti, että sääntelyn tulkintaa täsmennettäisiin siten, että siinä todettaisiin viljelykasvit luokiteltaviksi pääkasvin tai -kasvien mukaan sekä täsmennettäisiin vahingoittuneen viljelykasvin määritelmää. Keskusta katsoo, että tälle tulkinnan täsmentämiselle olisi olemassa sekä oikeudelliset edellytykset, että asialliset perusteet.

Hallituksen esityksen perusteluteksteihin olisi tullut tulkinnan helpottamiseksi lisätä kaksi kirjausta. 1. Viljelykasvien luokittelu tehdään pääkasvin tai -kasvien mukaan. 2. Vahingoittunut viljelykasvi (B osan c-kategoria) viittaa pellolla viljelyn aikana vahingoittuneeseen kasviin. Korjuun jälkeen vahingoittunut/pilaantunut kasvi katsotaan olevan teollisuusjätettä (A osan d-kategoria).

Edellä mainituilla perustelutekstin täsmennyksillä olisi välttytty lain tulkinnasta seuraavilta sudenkuopilta. Pääkasvin perusteella tehtävän luokittelun perusteella lain toimeenpano olisi sujuvampaa ja kustannustehokkaampaa. Vahingoittuneen viljelykasvin järkevällä määritelmällä olisi puolestaan olennainen vaikutus siihen, miten toiminnanharjoittajat voivat näitä biomassoja jatkossa hyödyntää. Lain käytännön soveltamista selkeyttävät kirjaukset helpottaisivat sekä tulkintavastuussa olevan Energiaviraston, että toiminnanharjoittajien työtä.

Mitään estettä tulkintaa täsmentäville kirjauksille ei ole olemassa. Työ- ja elinkeinoministeriön talousvaliokunnalle antamassa vastineessa todetaan delegoidun säädöksen tulkintaan liittyvän epävarmuutta, ja että osin monitulkintaisiin raaka-aineluokitteluihin tulisi saada komission selvä ohjeistus. Keskusta yhtyy tähän näkemykseen. Samalla keskusta katsoo, että Suomen ei tule tyytyä ainoastaan passiivisesti odottamaan komission myöhempää ohjeistusta, vaan lain järkevälle tulkintakannalle on jo olemassa riittävät asialliset perusteet. Vaarana on, että ilman tulkinnan täsmentämistä lakia tullaan soveltamaan selvästi tiukempaa kuin mitä delegoitu säädös tosiasiaassa edellyttää.

Nyt valiokunta käyttää sellaista sanoitusta kuin, että liikkumavara on rajallinen, jolla se siirtää päätäntävällän Energiavirastolle evästäen sitä liikkumavaraltaan rajalliseen tulkintaan, vaikka ongelmana on jo nykyisellään se, että virasto käyttää pikemminkin liian tiukkoja tulkintoja pie-niin biokaasutoimijoihin siitä huolimatta, että muissa maissa on esimerkkejä myös yritysten kan-nalta mahdollistavammasta ja edullisemmasta tulkinnasta.

Valiokunnan mietintö TaVM 13/2025 vp
Vastalause

Keskusta korostaa, että ilmastopolitiikan tulisi olla ennustettavaa ja kustannustehokasta. Ennustettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säännökset olisivat mahdollisimman selkeitä. Kustannustehokkuuden toteutumiseksi tarpeetonta byrokratiaa tulee välttää kaikin keinoin.

Tulkinnalliset epäselvyydet tulee pyrkiä ratkaisemaan mahdollisimman kattavasti jo lain säätämisvaiheessa. Keskustalle on itsestään selvää, että tulkinnallinen liikkumavara tulee kaikissa tapauksissa hyödyntää siten, että huomioiduksi tulevat säännösten ennustettavuus ja kustannustehokkuus, sekä Suomen olosuhteet ja erityispiirteet.

Keskustan mielestä on oikeansuuntaista mutta riittämätöntä, että talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on noussut esille lukuisia merkityksellisiä uusiutuvien polttoaineiden sääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyviä epäkohtia ja kehittämistarpeita, joihin ei kuitenkaan puututa nyt ehdotetulla sääntelyllä. Keskustan mielestä huomioon kiinnittämisen lisäksi eduskunnan tulee lausumalla edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaviin säädösmuutoksiin erityisesti ennakkotiedon hakemisen, kestävyysjärjestelmän hyväksymisen ja muuttamisen aiheuttaman hallinnollisen taakan ja kustannuksien keventämiseksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään kaksi lausumaa. (Vastalauseen lausumaehdotukset)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus vaikuttaa siihen, että monitulkintaisiin RED II -direktiivin raaka-aineluokitteluihin saadaan komission selkeä ja tarkoituksenmukainen ohjeistus, jossa viljelykasvien luokittelu tehdään pääkasvin tai -kasvien mukaan ja jossa vahingoittunut viljelykasvi viittaa pellolla viljelyn aikana vahingoittuneeseen kasviin. Lisäksi korjuun jälkeen vahingoittuneen tai pilaantuneen kasvi katsotaan olevan teollisuusjätettä.

2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee viipymättä uusiutuvien polttoaineiden sääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyvien epäkohtien korjaamiseksi ja kehittämiseksi tarvittavat säädösmuutokset, joilla erityisesti ennakkotiedon hakemisen, kestävyysjärjestelmän hyväksymisen ja muuttamisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia voidaan keventää.

Helsingissä 26.9.2025

Timo Mehtälä kesk
Hilkka Kemppi kesk