St1 Nordic Oy
PO Box 100
00381 Helsinki, Finland

7.11.2018

Eduskunnan Ympäristövaliokunta
HE 119/2018 vp

St1:n asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä laeiksi biopolttoöljyn käytön edistämisestä, biopolttoaineiden käytön edistämisessä liikenteessä annetun lain muuttamisesta sekä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 199/2018 vp)

Kiitämme kutsusta tulla kuulluksi otsikkoasiassa. Esitämme ensimmäisellä sivulla yhteenvedon näkemyksistämme, minkä jälkeen perustelemme niitä yksityiskohtaisemmin seuraavilla sivuilla.

Lakiehdotuksen sisällöllinen arviointi:

Seuraavat seikat tulisi ottaa huomioon, jos laki saatetaan voimaan tavoitellussa aikataulussa.

1. **Lakiin tulisi sisällyttää arviointipisteet vuosille 2020, 2023 ja 2026**, joissa puolueettomasti arvioitaisiin mm. biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden saatavuutta, teknologian kehitystä, polttoaineiden hintakehitystä sekä saavutettuja päästövähennyksiä suhteessa tavoitteeseen.
2. **Vuotuisen ylitäytön hyödyntäminen ajanjaksolla 2021–2030 tulisi mahdollistaa rajoituksitta** sekä ristiin biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden välillä, että käytettäväksi seuraavan kalenterivuoden aikana.
3. **Yleinen seuraamusmaksu tulisi olla korkeintaan 0,03 euroa megajoulelta**, millä pienennettäisiin seuraamusmaksuun pohjautuvaa HVO:n riistohinnoittelupotentiaalia yleisvelvoitetta täytettäessä.
4. **Kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteen seuraamusmaksu tulisi olla 0,05 euroa megajoulelta**, jolla luotaisiin esitettyä parempi kannuste investoida kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantokapasiteettiin.
5. **Velvoitetasojen nousun tulisi olla takapainotteista** (kts. oheinen taulukko), jotta tavoiteltu uusi tuotantokapasiteetti ehtisi rakentua. Tällä lievennettäisiin hieman riskiä tarjontaniukkuuden kärjistymisestä entisestään. HE lisäisi HVO:n kysyntää jopa 300.000m^3 vuosien 2020 ja 2021 välillä, jos todellinen velvoitetason nousu olisi esim. 5 %-yksikköä.

VUOSI	YLEI-NEN	LISÄ-VELV	BIO-POK
2021	15%	0,5%	0,5%
2022	16%	1%	1%
2023	17%	1,5%	1,5%
2024	18%	2%	2%
2025	20%	3%	3%
2026	22%	4%	4%
2027	24%	5%	5%
2028	26%	6%	6%
2029	28%	8%	8%
2030	30%	10%	10%

Yleinen näkemys:

Yleinen näkemyksemme on, että hallituksen esitys on ennenaikainen ja että sen voimaan saattamisella ei saavutettaisi tavoiteltuja ilmastohyötyjä, minkä johdosta lakia ei tulisi saattaa voimaan suunnitellussa aikataulussa:

6. **Laki ei luo investointivarmuutta:** RES-direktiivi vuodelle 2030 (RED2) ei ole vielä valmistunut ja kansallista lainsäädäntöä joudutaan joka tapauksessa muuttamaan, minkä johdosta ehdotetut lait eivät näkemyksemme mukaan luo investointivarmuutta.
7. **Kilpailuoikeudellinen analyysi puuttuu:** HE:een olisi pitänyt sisällyttää kattava kilpailuoikeudellinen analyysi, jossa olisi seikkaperäisesti selvitetty ehdotettujen velvoitteiden vaikutukset polttoaine- ja biopolttoainemarkkinoiden toimivuuteen, Neste Oyj:n mahdollinen määräävä markkina-asema sekä EU:n perustamissopimuksen 106 artiklan ja EU:n valtiontukisääntöjen merkitys asiassa. Esityksessä em. asiat mainitaan kursorisesti, ilman että niitä asiaa olisi tarkemmin analysoitu.
8. **Biopolttoaineiden hinta-arviot, ja sitä kautta kustannusarviot ovat alakanttiin:** Jo tämän hetkiset todelliset hankintahinnat ovat tietyiltä osin HE:ssä arvioitua korkeampia. Esityksessä ei myöskään arvioida yhteiskunnallista kokonaiskustannusta.

St1 Nordic Oy
PO Box 100
00381 Helsinki, Finland

Tarkemmat perustelut edellä esitettyihin näkemyksiin:

1. **Lakiin tulisi sisällyttää arviointipisteet vuosille 2020, 2023 ja 2026**, joissa puolueettomasti arvioitaisiin mm. biopolttoaineiden ja niiden raaka-aineiden saatavuutta, teknologian kehitystä, polttoaineiden hintakehitystä sekä päästövähennystavoitteita. Niiden pohjalta sitten tehtäisiin tarvittavat korjaukset lakeihin. Kaavailtuihin, ennennäkemättömän korkeisiin, biopolttoaine- ja biopolttoöljyvelvoitetasoihin sisältyy suuria epävarmuuksia koko arvoketjussa aina raaka-aineista tuotantoon ja siitä edelleen globaaliin kysyntätilanteeseen. Olisi riskialtista lukita velvoitetasot lakiteknisine jäykkyyksineen kahdeksitoista vuodeksi, ilman että sille olisi ennakkoon täsmällisesti määritellyt tarkastelupisteet. Esimerkiksi RED2:een ja Ruotsin liikenteen kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitteeseen tämän tyyppiset tarkastelukirjaukset ollaan tehty tai tekemässä.
2. **Vuotuisen ylitäytön hyödyntäminen tulisi mahdollistaa ilman rajoituksia** sekä ristiin biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden välillä, että seuraavan kalenterivuoden aikana.
   a. Biopolttoöljyn tai biopolttoaineiden ylitäyttöä voisi esityksen mukaan hyödyntää ristiin enintään 30% ko. vuoden jakeluvelvoitteesta. Se rajoittaisi perusteettomasti velvoitettujen yhtiöiden mahdollisuuksia etsiä yhteiskunnallisesti tehokkaampia ja edullisempia tapoja täyttää velvoitteensa. Ylitäytön hyödyntäminen ristiin pitäisi olla mahdollista rajoituksetta.
   b. Ylitäyttöä voisi esityksen mukaan hyödyntää enintään 30% seuraavan kalenterivuoden aikana. Rajoituksen perusteeksi on annettu syy, että biokomponentin kulutuksen määrän tulisi kasvaa vuosittain, on ilmastohyötynäkökulmasta kestämätön ja vähentää mahdollisuuksia kustannustehokkuuteen velvoitteen täytössä. Se on käsittääksemme tarpeetonta myös taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämisen näkökulmasta.
3. **Yleinen seuraamusmaksu tulisi olla korkeintaan 0,03 euroa megajoulelta**, millä pienennettäisiin seuraamusmaksuun pohjautuvaa HVO:n riistohinnoittelupotentiaalia yleisvelvoitetta täytettäessä. Tämän hetkisessä tarjontaniukassa markkinassa HVO-tuottaja pyrkii hinnoittelullaan ulosmittaamaan markkinakohtaisen seuraamusmaksun tai verokannusteen lähes täyteen määräänsä. Vuonna 2017 yksistään Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa myytiin n. 40% vuotuisesta globaalista 4,6 milj.tonnin HVO-tuotannosta. Globaalisti uskottavia HVO-tuotantokapasiteetin lisäysinvestointeja on näköpiirissä ainoastaan n. 3 miljoonan tonnin edestä 2020-luvun alkupuolella, mikä on vähemmän kuin arvioitu kysynnän kasvu pelkästään Pohjoismaissa. Tämä lisää riistohinnoittelun riskiä entisestään.
4. **Kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteen seuraamusmaksu tulisi olla 0,05 euroa megajoulelta**, jolla luotaisiin esitettyä parempi kannuste investoida kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantokapasiteettiin. Esitetty 0,03 euroa megajoulelta vastaisi HVO:n hintaan muutettuna n. 1.000 €/m^3 (~420 €/tCO_2), joka ei analyysimme mukaan riittäisi esimerkiksi kiinteästä biomassasta valmistetun synteettistä biodieseliä (BtL) valmistavien yksiköiden investointien edistämiseen.
5. **Velvoitetasojen nousun tulisi olla takapainotteista**, jotta tavoiteltu uusi tuotantokapasiteetti ehtisi rakentua, millä pyrittäisiin vähentämään riskiä tarjontaniukkuuden kärjistymisestä entisestään. Nyt julkisuuteen ilmoitetut biojalostamoinvestoinnit ajoittuvat aikaisintaan 2020-luvun alkuun. Mikäli velvoitetasojen nousu olisi ehdotuksen mukaisesti etupainotteista, tarjonnan niukkuus kärjistyisi entisestään, ja nostaisi biopolttoaineiden hintoja kohtuuttomasti. Ehdotuksen pohjalta velvoitetaso nousisi vuosien 2020 ja 2021 välillä jopa 4,5-8 %-yksikköä. Jos todellinen kasvu olisi esimerkiksi 5 %-yksikköä, vastaisi se 300.000m^3 HVO:n lisäkysyntää. Vuosien 2020 ja 2021 vaihteeseen liittyy merkittävä epävarmuus siitä, missä määrin Suomessa voidaan käyttää ns. 1. sukupolven biopolttoaineita, joka määräytyy vuonna 2020 toteutuneen tason pohjalta. Kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantokapasiteetin kasvuun liittyy markkinaepävarmuuksien lisäksi myös teknologisen kehityksen epävarmuus, minkä johdosta etupainotteisuus on riskialtista.
6. **Laki ei luo investointivarmuutta:** Lain voimaan saattamisen kiirehtimistä perustellaan investointivarmuuden luomisella ja biojalostamoinvestointeja kiihdyttävällä vaikutuksella. Keskeinen osa

St1 Nordic Oy
PO Box 100
00381 Helsinki, Finland

vuoteen 2030 ulottuvaa EU lainsäädäntöä, eli RES-direktiivi vuodelle 2030 (RED2) ei ole vielä valmistunut. EU-lainsäädäntö tulisi ensin tarkkaan analysoida, minkä jälkeen keinovalikoimasta tulisi vasta päättää. Samaan aikaan esityksessäkin todetaan, että jakeluvelvoitelakia joudutaan useista syistä joka tapauksessa muuttamaan. RED2:n keskeneräisyys sekä tunnistettu kansallisen lainsäädännön muuttamisen tarve vievät pohjan tavoitellulta investointivarmuudelta. Jo pelkästään tästä syystä HE:n esitystä ei tule antaa suunnitellulla aikataululla, vaan vasta silloin kun todelliset edellytykset ovat sille olemassa.

7. **Kilpailuoikeudellinen analyysi puuttuu:** HE:een olisi pitänyt sisällyttää kattava kilpailuoikeudellinen analyysi. Siinä olisi seikkaperäisesti pitänyt selvittää esimerkiksi ehdotettujen velvoitteiden vaikutukset polttoaine- ja biopolttoainemarkkinoiden toimivuuteen, Neste Oyj:n mahdollinen määräävä markkina-asema sekä EU:n perustamissopimuksen 106 artiklan ja EU:n valtiontukisääntöjen merkitys asiassa. Pelkkä asioiden kursorinen maininta ei ole riittävä näin merkittävässä, vaikutuksiltaan koko yhteiskuntaa koskevassa, lainsäädännössä. Talvilaatuisen HVO:n markkina on monopolistinen ja kilpailuoikeudellisesti ongelmallinen, mitä hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin. Sekoitusvelvoitteet (30% liikenne ja 10% polttoöljy) tultaisiin valtaosin täyttämään HVO-dieselillä johtuen FAME-dieselin ($7\%_{v/v}$) ja bensiiniä korvaavan etanolin ($10\%_{v/v}$) ahtaista sekoitusrajoista. Suomessa tarvittavasta HVO:sta merkittävä osa tulee olla talvilaatuista, joka valtaosaltaan perustunee patentein suojattuun tuotantoon, ja jonka ainoa tuottaja globaalisti on Neste. Korkeilla velvoitetasoilla kansallisesti todennäköisesti luotaisiin valtion enemmistöomisteiselle öljy-yhtiölle lainsäädäntöön perustuva monopolistinen markkina, minkä vuoksi kilpailuoikeudellinen selvitys olisi ollut välttämätöntä. Lakiehdotusta ei tulisi viedä eteenpäin ennen kuin sellainen on laadittu.
8. **Biopolttoaineiden hinta-arviot ovat alakanttiin ja kokonaiskustannusvaikutusten arviointi ei ole riittävän kattava:** Esimerkiksi HVO-dieseliä tarjottiin kesällä 2018 fossiilista dieseliä 66 snt/litra (veroton) korkeammalla hinnalla, kun HE:ssä esitetään verottoman hintaeron olevan 24 snt/litra (=0,83 €/l – 0,59 €/l). Esitetyt kustannusvaikutukset näyttävät alhaisilta verrattuna tekemiimme arvioihin. Analyysimme mukaan vuotuinen lisäkustannus verrattuna fossiiliseen vaihtoehtoon olisi jopa 1 mrd €/v, verottomilla hinnoilla. Sekoitusvelvoitteen 30%-tason toteuttaminen nostaisi todellisen biopolttoainemäärän jopa 1,3 milj.m^3 vuodessa. Velvoitteet noussevat samalla ajanjaksolla myös muissa pohjoismaissa ja EU:ssa. Kun RED2:n myötä erilaisten raaka-aineiden käyttöä tultaneen kuitenkin rajoittamaan (esim. ruokakasvit, jäterasvat), biopolttoaineiden hintoihin kohdistuu merkittävä nousupaine. Jo vuoden 2018 markkinahinnalla biopolttoaineilla aikaan saatavan päästövähenemän kustannukset ovat 200-300€/t CO_2. Liikenteen ulkopuolisella sektorilla päästövähennykset ovat jopa 20 kertaa kustannustehokkaampia nykyisillä päästöoikeuden hinnoilla 20 €/t CO_2. HE:ssä ei analysoida, mikä sakkojen vaikutus kustannuksiin voisi olla. Vähintäänkin tulisi esittää arvioita siitä, mikä sakkojen vaikutus kustannuksiin on nykytilanteessa. HE:ssä esitetään eri sekoitustasojen kustannusvaikutuksia pääasiallisesti verollisten hintojen prosentuaalisina muutoksina verrattuna vuoden 2020 tasoon. Yleisesti ottaen yhteiskunnallisten kustannusvaikutusten arviointi tulisi tehdä verottomilla hinnoilla. Toiseksi kustannusvaikutukset tulisi esittää absoluuttisina euromääräisinä arvioina.

Kunnioittaen,

St1 Nordic Oy

Mika Aho
yhteiskuntasuhdejohtaja