NEOT: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 jättää lausunto edellämainitussa otsikkoasiassa.

Lakiehdotuksen sisällöllinen arviointi:

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

1. **Velvoitetasojen nousun tulisi olla takapainotteista** (kts. oheinen taulukko), jotta tavoiteltu uusi tuotantokapasiteetti ehtisi rakentua. Suurin yksittäinen nousu velvoitetasoissa nykyisessä ehdotuksessa on vuonna 2021, johon mennessä yksikään uusi laitos ei ehdi tuotantoon.
2. **Vuotuisen ylitäytön hyödyntäminen ajanjaksolla 2021–2030 tulisi mahdollistaa rajoituksitta** sekä ristiin biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden välillä, että käytettäväksi seuraavan kalenterivuoden aikana.
3. **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.
4. **Yleinen seuraamusmaksu tulisi olla korkeintaan 0,03 euroa megajoulelta**, millä pienennettäisiin seuraamusmaksuun pohjautuvaa HVO:n riistohinnoittelupotentiaalia yleisvelvoitetta täytettäessä.
5. **Kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteen seuraamusmaksu tulisi olla 0,05 euroa megajoulelta**, jolla luotaisiin esitettyä parempi kannuste investoida kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantokapasiteettiin.

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:

Kansallisessa Ilmastosuunnitelmassa (Kaisu) on asetettu perusuran päälle tarve kasvattaa päästövähenemiä 5 miljoonalla tonnilla vuodesta 2020 vuoteen 2030. Näistä 60% on asetettu täytettäväksi liikenteestä. Nyt ehdotetulla jakeluvelvoitelailla on tarkoitus mahdollistaa näiden tieliikenteen päästövähenemien aikaansaaminen. Jakeluvelvoitelaki on kiirehditty ehdotus, joka ei sisällä kaikkia REDII, uusiutuvan energian direktiivin elementtejä. Tämän vuoksi riittävän tehokas ja kokonaisvaltainen päästövähenemien aikaansaaminen ei tällä lailla toteudu. Hyvän kansallisen lainsäädännön aikaansaamiseksi olisi tärkeää, että Suomea sitovan EU-lainsäädännön vaikutukset olisi otettu huomioon laissa.

Jakeluvelvoitelakia on perusteltu luomaan investointivarmuutta uusiutuvan energian tuotantoon. Velvoite on nousemassa 18 prosenttiin vuonna 2021. Tämä tarkoittaa todellisuudessa noin 5% nousua vuodesta 2020 vuoteen 2021, sillä nykyisellä käytöllä ja tuplalaskennan vuoksi todellinen uusiutuvan energian määrä vuonna 2020 on oletettavasti noin 13%. Näin ollen suurin yksittäinen nousu velvoitteessa tapahtuisi jo 2 vuoden päästä. Tämä koko kasvu tulisi toteuttaa nykyisellä HVO tuotannolla, josta jo tänä päivänä on niukkuutta markkinalla. Todellisuudessa tämä tarkoittaisi jopa 300 000 cbm lisäkysyntää HVO:lle. Vuoden

North European Oil Trade Oy
PL 55, 00088 S-ryhmä
Urho Kekkosen katu 5 C, 5. krs
00100 Helsinki

Puhelin:
010 76 80850
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@neot.fi

Y-tunnus: 1801056-5
ALV rek. / VAT FI18010565
Kotipaikka: Helsinki
www.neot.fi

2021 hyväksytyistä raaka-aineista on myös epäselvyyttä REDII viivästyvän täytäntöönpanon vuoksi. Liiallinen kiire ja valmistelun keskeneräisyys ilmenee HE:n useissa kohdissa. On erittäin tärkeää, että tarvittavat toimet liikenteen päästöjen vähentämiseksi toteutetaan. Tämä tarkoittaa biopolttoaineiden lisäksi muiden vaihtoehtoisten käyttövoimien sisällyttämistä velvoitteiden piiriin.

6. **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.
7. **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.

<u>Tarkemmat perustelut edellä esitettyihin näkemyksiin:</u>

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 on tehty tai ollaan tekemässä.

2. **Vuotuisen ylitäytön hyödyntäminen tulisi mahdollistaa ilman rajoituksia** sekä ristiin biopolttoöljyn ja biopolttoaineiden välillä, että seuraavan kalenterivuoden aikana. On täysin perusteetonta rajata polttoöljyn ja liikenteen velvoitteet omiin erillisiin tavoitteisiin. Taakanjakosektorin tavoitteiden täyttämisen kannalta ei ole väliä käytetäänkö uusiutuva energia liikenteessä tai polttoöljyssä sekoitteena. Taakanjakosektorin päästötavoitteiden kannalta ei ole myöskään syytä rajata ylitäyttöä edelliseltä vuodelta seuraavalle vuodelle, sillä kumulatiiviset päästövähenemät ovat oleellisimmassa asemassa. Nyt ehdotetuilla rajoitteilla estetään kustannustehokkaimpien päästövähenemien toteutuminen.

3. **Yleinen seuraamusmaksu tulisi olla korkeintaan 0,03 euroa megajoulelta**, millä pienennettäisiin seuraamusmaksuun pohjautuvaa HVO:n riistohinnoittelupotentiaalia jakeluvelvoitetta täytettäessä. Tämän hetkisessä tarjontaniukassa markkinassa HVO-tuottaja pyrkii hinnoittelullaan ulosmittaamaan markkinakohtaisen seuraamusmaksun tai verokannusteen lähes täyteen määräänsä. Näin kuluttajat maksavat suhteettoman korkeaa päästövähenemäkustannusta. 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.

North European Oil Trade Oy
PL 55, 00088 S-ryhmä
Urho Kekkosen katu 5 C, 5. krs
00100 Helsinki

Puhelin:
010 76 80850
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@neot.fi

Y-tunnus: 1801056-5
ALV rek. / VAT FI18010565
Kotipaikka: Helsinki
www.neot.fi

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 vähintään 5%-yksikköä. Tämä tarkoittaa 300 000 m3 lisäkysyntää, joka vastaa yhtä keskisuurta tuotantolaitosta. 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 takia etupainotteisuus on riskialtista.

6. **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.

7. **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

North European Oil Trade Oy
PL 55, 00088 S-ryhmä
Urho Kekkosen katu 5 C, 5. krs
00100 Helsinki

Puhelin:
010 76 80850
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@neot.fi

Y-tunnus: 1801056-5
ALV rek. / VAT FI18010565
Kotipaikka: Helsinki
www.neot.fi

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,

North European Oil Trade Oy

Timo Huhtisaari
Vastuullisuujohtaja

North European Oil Trade Oy
PL 55, 00088 S-ryhmä
Urho Kekkosen katu 5 C, 5. krs
00100 Helsinki

Puhelin:
010 76 80850
Sähköposti:
etunimi.sukunimi@neot.fi

Y-tunnus: 1801056-5
ALV rek. / VAT FI18010565
Kotipaikka: Helsinki
www.neot.fi