HE 174/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

St1 Nordic Oy (St1) kiittää mahdollisuudesta antaa eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle lausunto jakeluvelvoitelainsäädännön muutoksesta.

Lakimuutoksen tavoitteena on alentaa liikenteen polttoaineiden hintoja jakeluvelvoitetta väliaikaisesti vuonna 2023 laskemalla. Tavoite huomioiden St1 pitää nyt käsittelyssä olevaa lakimuutosta väliaikaisesta alentamisesta perusteltuna tilanteessa, jossa uusiutuvan dieselin (HVO) kysyntä on haastanut saatavuuden globaalisti. Tämä on näkynyt HVO:n raaka-aineiden ja biopolttoaineiden voimakkaana hinnannousuna, joka on aiheuttanut kohonneita kustannuksia myös suomalaisille tieliikenteen käyttäjille. Vuotta 2022 koskeva jakeluvelvoitteen lakimuutos on osoittanut, että sen väliaikaisella lieventämisellä on ollut polttoaineiden hintoihin alentava vaikutus.

Kiinnitämme lausunnossamme erikseen huomiota sekä lähivuosia (2024–2025) että sen jälkeisiä vuosia koskeviin jakeluvelvoitetasoihin ja mahdollisuuksiin yltää kustannustehokkaisiin päästövähennyksiin käsittelyssä olevan lainsäädännön muutoksen puitteissa.

Näkemyksemme mukaan erityisesti lähivuosien osalta tarvitaan politiikkatoimia, joilla liikenteen käyttövoimavalikoiman laajentamista (biokaasu, etanoli ja sähkö) tuetaan ja luodaan siten edellytyksiä jakeluvelvoitelain puitteissa tapahtuvalle kustannustehokkaille päästövähennystoimille.

Taakanjakosektorin Suomea koskevat päästötavoitteet huomioiden, tulisi mielestämme jakeluvelvoitteen laskun sijaan tarkastella mahdollisuutta toteuttaa kustannustehokkaita päästövähennystoimia muualla taakanjakosektorin sisällä. Selvitys mahdollisista kohteista ja toteutustavasta tulisi tehdä pikaisesti ja mahdollisuuksien mukaan ottaa käyttöön siten, ettei päästövähennystavoitteista tarvitsisi luopua.

Pidemmällä aikavälillä (2030) liikenne sähköistyy ja sähköisten polttoaineiden merkitys kasvaa, niiden ollessa paremmin skaalautuvia kuin biopolttoaineet. Oleellista näiden uusien ratkaisujen kaupallistamisessa ovat panostukset T&K-toimintaan sekä massiivisen päästöttömän, toimitusvarman ja edullisen sähkötuotantokapasiteetin rakentaminen lyhyen ajan kuluessa.

Ylitäytön joustokeinot keskeisessä roolissa

Pidämme ehdotettua 5 b §:n ylitäytön täysimääräistä hyödyntämismahdollisuutta keskeisenä joustokeinona, sekä nyt tapahtuneeseen yllättävään muutokseen reagointiin, että vuoden 2024 suunniteltuun nousuun varautumiseen. Pidämme tärkeänä, että se sisältyy lakimuutokseen täysimääräisesti. Tämä mahdollisuus voi kannustaa jakeluvelvoitettuja yhtiöitä jakelemaan uusiutuvia polttoaineita vuotta 2023 koskevaa jakeluvelvoite tasoa suuremman määrän ja siten tasaamaan vuosien välistä toteumaa laskennallisissa päästövähennyksissä.

Liikenteen jakeluvelvoitelain 5 b § ja biopolttoöljyn jakeluvelvoitelain 7 § ja sallivat 30 %:n jouston velvoitteiden välillä. Käytännössä siis 30 % biopolttoöljyvelvoitteesta voidaan täyttää liikenteessä jaellulla biopolttoaineella ja toisin päin. Kustannustehokkain ratkaisu olisi nostaa liikenne- ja polttoöljyvelvoitteen välinen jousto 100 prosenttiin. Näin polttoaineen toimittajat voisivat jaella biopolttoainetta siellä, missä se aiheuttaa vähiten kuluja, kuitenkaan vähentämättä jaellun biopolttoaineen kokonaismäärää. Tämä toimenpide parantaisi biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen kustannustehokkuutta alentamatta kuitenkaan tavoiteltua päästövähenemävaikutusta.

Näkymät kotimaisiin investointihankkeisiin säilyvät ennallaan

St1 pitää oikeana linjausta siitä, ettei lakiluonnoksessa muuteta kehittyneiden biopolttoaineiden ja biokaasun alavelvoitetta. Tämä on tärkeää kotimaisten investointien näkökulmasta. Onkin todennäköistä, että suunnitellulla yleisvelvoitteen laskulla ei tule olemaan kielteisiä vaikutuksia kotimaahan kohdistuviin biokaasun, edistyksellisten biopolttoaineiden eikä synteettisten polttoaineiden valmistukseen liittyviin investointisuunnitelmiin. Oleellista on luoda jakeluvelvoitteen osalta luotettava näkymä toimijoille.

Kotimaisten investointien ja aitojen globaalien päästövähennysten näkökulmasta, nimenomaan edistyksellisten uusiutuvien polttoaineiden osuus on nk. yleisvelvoitteen osuutta tärkeämpi. St1:n tavoitteena on olla merkittävä toimija niin biokaasun, edistyksellisten biopolttoaineiden kuin synteettisten polttoaineiden kehittäjänä ja tuottajana. St1:n investointi- ja hankekehityssuunnitelmiin yleisvelvoitteen laskemisella ei ole minkäänlaisia kielteisiä vaikutuksia. St1 ja Valio tavoittelevat yhteistyössä 1 TWh lantabiokaasun tuotantoa liikenteen polttoaineeksi.

Kustannustehokkaat päästövähennystoimet tuskin mahdollisia lähivuosina ilman lisäjoustoja

Lakimuutoksella jakeluvelvoitetta on tarkoitus korottaa tasolle 28 prosenttia vuodelle 2024 ja 29 prosenttia vuodelle 2025. Tämän jälkeen velvoitetta on tarkoitus nostaa siten, että vuonna 2030 se olisi 34 prosenttia. Lakiesityksessä arvioidaan, että jakeluvelvoitteen nosto 28 prosenttiin vuonna 2024 vaikuttaisi dieselin pumppuhintaan noin 23 senttiä litralta vuoden 2023 tasoon verrattuna huomioiden myös kehittyneiden biopolttoaineiden lisävelvoitteen nousun 2 prosentista 4 prosenttiin.

North European Oil Trade Oy:n (NEOT) arvion mukaan hintavaikutus voi olla suurempikin. Erityisesti HVO:n raaka-aineiden saatavuus on rajattua, ja haasteet tulevat lisääntymään jatkuvasti nousevan globaalin kysynnän takia. Vuoteen 2024 mennessä ei ole tulossa merkittävää uutta tuotantoa, saati helpotusta raaka-aineiden saatavuuteen. NEOT:n arvion mukaan jo vuonna 2024 jakeluvelvoitteen kustannus koko yhteiskunnalle vähintään lähes miljardi euroa, mahdollisesti vielä enemmän. Vuonna 2030 jakeluvelvoitteen ollessa 34

%, NEOT arvioi jakeluvelvoitteen täytön kustannuksen loppukuluttajalle olevan jopa 78 snt/l. Kustannusarvioihin liittyy epävarmuuksia, mutta pidämme hyvin todennäköisenä, että globaalin kysynnän kasvaessa jakeluvelvoitteen täytön kannalta tarvittavien jakeiden hankinta tulee olemaan vuodesta toiseen kalliimpaa.

HVO on Suomessa lähes yksinomainen keino jakeluvelvoitteen täytössä muiden käyttövoimien vähäisyyden takia. HVO:n saatavuudessa on ollut haasteita, jotka kasvavat lisääntyvän kysynnän myötä. Suomessa kysyntä lisääntyy sekä liikenteen että biopolttoöljyn jakeluvelvoitteiden osalta, kun myös jälkimmäistä esitetään nostettavaksi 30 prosenttiin vuodelle 2030. Lisähaasteita tuo se, että Suomessa jaeltaville polttoaineille on tiettyjä kylmien olosuhteiden laaturajoituksia, mikä pienentää mahdollista tarjontaa edelleen. Samoista raaka-aineista kilpailevat lisäksi muut teollisuuden alat (erityisesti kemianteollisuus, biopohjaiset muovit) ja tämä nostaa edelleen hintatasoa globaalisti.

Riittääkö kestävää raaka-ainetta globaalisti kaikille?

Huoli kestävän raaka-aineen saatavuudesta lisääntyy kysynnän kasvun myötä. Pidämme harhaanjohtavana lakiluonnoksen perusteluosan toteamusta siitä, että maailmassa on riittävästi nykylainsäädännön kestävyyskriteerit täyttäviä uusiutuvia polttoaineita Suomen tarpeisiin. On totta, että globaalit biopolttoainejakeet yhteenlaskettuina riittävät Suomen tarpeisiin, mutta toteamuksen kääntöpuolena on se, etteivät ne ole riittäviä kaikkien jakeluvelvoitteen käyttöönsä ottaneiden maiden kysyntää täyttämään. Suomen jakeluvelvoitteen täyttö on mahdollista silloin, kun Suomen tieliikenteen käyttäjät maksavat erittäin kilpailluilla markkinoilla kovimman hinnan biopolttoaineista. Käytännössä tämä maksukyky perustuu kansallisesti asetettuun seuraamusmaksun tasoon.

Seuraamusmaksu tulisi ohjata päästöjä vähentäviin toimiin taakanjakosektorin sisällä

Lisääntynyt kysyntä yhdessä tuotteen rajallisen saatavuuden kanssa johtaa väistämättä korkeisiin hintoihin. Pahimmillaan hintatason noustessa liian korkeaksi (ylitse kansallisen seuraamusmaksun) tai globaalin kysynnän ylittäessä tarjonnan, voidaan myös Pohjoismaissa päätyä tilanteeseen, jossa jakeluvelvoitetta ei olisi mahdollista täyttää. Näin käydessä, toteutuisi jakeluvelvoitteen seuraamusmaksun myötä liikenteenkäyttäjille maksimaalinen hintavaikutus ilman laskennallista päästövähenemää. Onkin tärkeää huomata, että tosiasiassa tämä tilanne on toteutunut jo nykyisessä markkinatilanteessa osassa niitä valtiota, joissa jakeluvelvoite on käytössä.

Seuraamusmaksu asettaa käytännössä katon biopolttoaineen hinnalle. Globaalin kysynnän ylittäessä tarjonnan, päätyy HVO käyttöön siellä missä seuraamusmaksu on kaikista korkein (Pohjoismaat, Saksa). Selkeintä olisi asettaa seuraamusmaksu sellaiselle tasolle, joka on poliittisesti hyväksyttävissä oleva hintakatto liikenteen päästövähennystoimille. Nykyinen ”hintakatto” on

korkeampi kuin nykyinen kustannustaso, jonka seurauksena vuosille 2022 ja 2023 on suunniteltu jakeluvelvoitteen laskua.

Taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi on harkittava seuraamusmaksun ohjaamista lainsäädännössä muihin päästövähennystoimiin taakanjakosektorin sisällä.

Taakanjakosektorin sisäiset joustomahdollisuudet tulisi selvittää

Kiristyvät jakeluvelvoitteet Suomessa ja muualla maailmassa luovat haasteita, sillä tarvittavia raaka-aineita on rajallisesti eikä Suomen tieliikenteen sähköistyminen tai biokaasun kysyntä ehdi kasvaa riittävästi vielä lähivuosina. Sähkön ja biokaasun osuus tieliikenteen energiankulutuksesta vuonna 2020 oli 0,5 % (Tilastokeskus) ja vaikka niiden osuus kasvaakin nopeasti, eivät ne ehdi muuttamaan tilannetta isossa kuvassa vielä 2024 mennessä.

Kuluttajien ja elinkeinoelämän kannalta korkeaksi kohoavia liikenteen päästöjen vähentämisen kustannuksia tulisi pyrkiä välttämään myös muilla keinoin kuin väliaikaisiin jakeluvelvoitteen tasonlaskuihin turvautumalla. Jotta riski siitä, ettei tavoiteltuja päästövähennyksiä jakeluvelvoitteen puitteissa poliittisesti tai tuotteiden saatavuuteen liittyen ei olisi mahdollista toteuttaa, tulisi kiireesti selvittää järkeviä mahdollisuuksia nykyistä laajemman keinovalikoiman ja joustavamman lainsäädännön kehittämiseksi. Tavoitteena tulisi olla luoda realistiset mahdollisuudet edistää ilmastotavoitteiden toteutuminen koko yhteiskunnan kokonaishyödyn ja hyväksyttävyyden näkökulmasta, jotka lakiluonnoksessa esitetyn lainsäädännön puitteissa ovat vaarassa jäädä toteutumatta.

Liikennesektorilla päästöjen vähentämisen rajakustannus kohoaa selvästi muita sektoreita (päästökauppa, maankäyttö) korkeammalle (jakeluvelvoitteen puitteissa päästövähennyksen hinta on n. 400–800 € / CO_2 -ekv. tonni). Kokonaiskustannustehokkuuden näkökulmasta tilanne on kaukana optimaalisesta. Ottaen huomioon tieliikenteen käyttäjien näkökulmasta korkeaksi kohonneen rajakustannuksen ja ”maksukyvyn” muihin sektoreihin verrattuna, voisi haastavaan tilanteeseen olla tarjolla myös ratkaisuja, jotka tarjoavat mahdollisuuden moninkertaiseen ilmastohyötyyn järkevämmällä kustannustasolla ilman, että kunnianhimoisesta ilmastotavoitteesta tingitään tai että jakeluvelvoitettuja toimijoiden vastuuta lievennetään.

Taakanjakosektorin sisäisiä joustomahdollisuuksia tulisi tarkastella siten, että päästövähennystoimissa voitaisiin edetä kustannustehokkuusjärjestyksessä huomioiden ilmastotoimien kustannukset esim. maatalouden, lämmityksen ja liikenteen piirissä. Tämän toteuttamiseksi on selvitettävä mahdollisuudet taakanjakosektorin sisällä tapahtuviin joustoihin siten, että liikenteen velvoitemarkkinaan lisätään mahdollisuus tehdä ilmastotoimia myös esim. maatalouden piirissä. Pienenkin joustomahdollisuuden sisällyttäminen voisi luoda lisäkysynnän ja ansaintamahdollisuuden muilla toimialoilla huomioiden

jakeluvelvoitteen yhteenlasketun kustannustason ollessa vuonna 2024 jo vähintään lähes miljardi euroa.

Biokaasun käyttöä ja autojen etanolikonversioita on vauhditettava, uusiutuvan sähkön lisäystä keinovalikoimaan tulee arvioida

Jakeluvelvoitteen täyttämisessä HVO on tällä hetkellä keskeisin ratkaisu johtuen muihin käyttövoimiin liittyvistä teknologisista ja muista rajoitteista tieliikenteen nykyisessä ajoneuvokannassa.

Kohtuullisten kustannusten varmistamiseksi jatkossa on tärkeää kaikin käytössä olevin keinoin huolehtia siitä, että jakeluvelvoitteen piirissä on erilaisia vaihtoehtoja ja että niiden saatavuus sekä hinta ovat liikenteen käyttäjille houkuttelevalla tasolla.

Merkittävin potentiaali tällä hetkellä Suomessa liittyy biokaasun laajamittaiseen käyttöön erityisesti raskaassa liikenteessä. Biokaasun kotimaista tuotantoa ja käyttöä tulisikin kiireesti ja riittävästi tukea koko arvoketjun osalta. Kansallisessa fossiilittoman tiekartan tavoitteissa biokaasun liikennekäytön nostaminen tavoiteltuun 2,5 TWh tasolle, vaatii erityisesti raskaan liikenteen ajoneuvokannassa huomattavaa lisäystä nestemäistä biokaasua hyödyntävien ajoneuvojen määrässä. Tavoitteen saavuttamiseksi tulee varmistaa keinot, jotka tekevät kuljetusyhtiöille mahdolliseksi investoida uuteen LBG-kalustoon siten, että tieliikenteessämme operoisi vähintään 6000–8000 LBG-rekkaa vuoteen 2030 mennessä.

Pidämme tärkeänä, että hallitus on Suomen olemassa oleva ajoneuvokanta huomioiden helpottamassa henkilöajoneuvojen etanolikonversioita. Tällä hetkellä ministeriö on esittämässä ajoneuvolain muutoksia, jotka mahdollistavat yhä laajemman ajoneuvokannan etanolikonversiot. Tämä on isolle joukolle suomalaisia autoilijoita edullinen tapa vähentää autoilun päästöjä merkittävästi. Etanolikonversiot ovat ylivoimaisesti nopein tapa nostaa E85 korkeaseosetanolin kysyntää nykyisessä autokannassa. Olisi tärkeää löytää keinot sille, että tämä kehitys osaltaan tulisi aktiivisesti edistetyksi myös jakeluvelvoitteen puitteissa. Pidämme huonona sitä, että hallitus on päättänyt poistaa tulevilta vuosilta etanolikonversioiden tukeen varatun määrärahan. Kannatamme lisäksi E20-bensiinilaadun pikaista edistämistä osaksi suomalaista polttoainejakelua.

Myös uusiutuvan sähkön lisäämistä keinovalikoimaan tulee arvioida, sillä se lisäisi teknologianeutraaliutta, kustannustehokkuutta ja edistää sähkön jakeluverkoston vaatimia investointeja. Uusiutuva sähkö tulisi ottaa jakeluvelvoitteessa huomioon kuten biokaasu ja sähköpolttoaineetkin, jolloin uusiutuvan sähkön jakelijat voisivat osallistua jakeluvelvoitteeseen myymällä tikettejä jakeluvelvoitetuille toimijoille.

Pidemmällä aikavälillä sähköpolttoaineet keskeinen ratkaisu

Liikennesektorin hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi kustannustehokkaasti on panostettava uusien skaalautuvien teknologioiden, aivan erityisesti sähköpolttoaineiden kehittämiseen ja kaupallistamiseen. Ne ovat suorasähköistämisen ohella merkittävin globaalisti skaalattavissa oleva keino liikennesektorin päästöjen vähentämisessä. Synteettisten polttoaineiden tuotannon edistäminen tulee olla liikenteen päästövähennyskeinojen prioriteetti pitkällä aikavälillä. Synteettisen polttoaineiden kaupallistaminen on ennen kaikkea riippuvaista edullisesta ja riittävästä sähköntuotannosta. Suomen sähkön tarve tulee jopa moninkertaistumaan, kun teollisuuden lisäksi myös esimerkiksi liikenteen polttoaineet halutaan sähköistää.

Kunnioittaen,
St1 Nordic Oy