8.10.2024

Asia: HE 121/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_121+2024.aspx

Eduskunnan ympäristövaliokunnan pyydettyä kirjallista asiantuntijalausuntoa seuraavista asioista Neste Oyj esittää seuraavaa:

1. Jakeluvelvoite on ennustettava ja tehokas keino liikenteen päästöjen vähentämiseksi

Jakeluvelvoitteen alentaminen ei ole linjassa yleisemmän tavoitteen kanssa luopua fossiilisen energian käytöstä. Jakeluvelvoite on keskeisin liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen alentamisen keino, ja siihen tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan sekä liikenteen että koko taakanjakosektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen.

Jakeluvelvoitteen kehityspolusta on aiemmin säädetty lakiin pitkäjänteisesti, vuosikymmeneksi kerralla, voimassa olevan lain mukaan vuoteen 2030 asti. Tämä on, viime vuoteen asti, luonut ennustettavan ja vakaan toimintaympäristön investoinneille ja T&K&I -toiminnalle, ja siten myös tehnyt Suomesta edelläkävijän kestävien biopolttoaineiden kehityksessä ja tuotannossa.

Biokaasun tuotanto ja käyttö liikennepolttoaineena on viime vuosina lisääntynyt merkittävästi. Sähköpolttoaineiden merkitys on tällä hetkellä vähäinen, mutta Suomeen on rakenteilla ja suunnitteilla useita kyseisiä liikenteen polttoaineita tuottavia demonstraatiolaitoksia ja siten niiden merkitys kasvaa vuotta 2030 lähestyttäessä.

On todettava, että jakeluvelvoitteen alentaminen heikentää luottamusta jakeluvelvoitteen ja velvoitetasojen pysyvyyteen ja siten kasvattaa alan investointiepävarmuutta.

Jakeluvelvoitteeseen lisätty uusiutuva liikennesähkö vaatisi jakeluvelvoitteen tason nostoa - ei laskua aiempaan verrattuna. Liikennesähkön edistäminen on Suomen ilmastosuunnitelmissa nähty jakeluvelvoitteen lisäisenä ja rinnakkaisena toimintana toinen toistaan täydentäen. Nyt esitetty jakeluvelvoiteluonnos sen sijaan tuo liikennesähkön korvaamaan biopolttoaineita, jolloin lisäsaavutukset ilmaston suhteen menetetään ja käytännössänestemäisiä biopolttoaineita korvataan jatkossa nestemäisillä fossiilisilla polttoaineilla.

1.1 Suomen taakanjakosektorin tavoitteet aidosti vaarassa

Liikenne on taakanjakosektorin suurin päästölähde Suomessa. Tavoitteena on ollut, että liikenteen päästöt vähenevät 50 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon.

EU:n 55-valmiuspaketin myötä Suomen taakanjakosektorin (mm. liikenne, maatalous, jätehuolto, työkoneet ja rakennusten erillislämmitys) päästövähennysvelvoite nousi 50 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä (oli ennen 39 %). Tiukentuvien tavoitteiden saavuttamiseksi Suomen tulee vähentää

taakanjakosektorin päästöjä nopeammassa tahdissa, myös liikenteessä. Maankäytön ja metsätalouden hiilinieluistakaan Suomi ei saa sitä joustoapua, mitä aiemmin mm. edellisen hallituksen keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa KAISUssa on suunniteltu. Tällä hetkellä vaikuttaa todennäköisemmältä, että Suomi ei yllä LULUCF-sektorin tavoitteisiin, joka johtaisi siihen, että Suomen taakanjakosektorin velvoite kasvaa entisestään.

Taakanjakosektorilla jäsenmaat noudattavat sitovaa päästövähenemäpolkua. Taakanjakoasetuksen mukaan velvoitteen noudattamista tarkastellaan viisivuotisjaksoissa 2021-2025 ja 2026-2030. Mikäli vuosina 2022-23 jakeluvelvoitteen alentamisen myötä menetettyjä päästövähennyksiä ei kiritä takaisin, on ilmeinen riski, että liikenteen ja koko taakanjakosektorin 2030-päästövähennystavoitteita ei saavuteta.

Saksa on jo joutunut ostamaan päästövähennysyksiköitä muilta jäsenmailta saavuttaakseen taakanjakosektorin tavoitteensa. Saksan toiminta toimii ennakkotapauksena ja pakottaa epäsuorasti muut EU-maat noudattamaan sääntöjä ja kunnioittamaan asetettuja ilmastotavoitteita, eli ostamaan päästöoikeuksia muilta EU-jäseniltä, jos omat tavoitteet jäävät saavuttamatta. Taakanjakoasetuksen mukaan tulee vielä 8 %:n lisävelvoite seuraavalle vuodelle, jos tavoitteeseen ei pääse (eli kerrotaan päästötavoite 1,08:lla).

On kuitenkin huomioitava, että koska jokaisen EU-maan taakanjakosektorin päästötavoite on EU:n 55-valmiuspaketin myötä huomattavasti kiristynyt, ylimääräisten päästövähennysyksiköiden ostaminen saattaa olla hankalaa, ellei mahdotonta. Toisaalta Suomen valtion ei tule ostaa päästövähennysyksiköitä markkinoilta, eli maksaa toisten maiden päästövähennyskeinoja, vaan luoda niilläkin varoilla investointeja ja työpaikkoja kotimaahan. Päästöoikeuksien lähivuosien määrästä ja hinnasta markkinoilla ei tällä hetkellä ole mitään takeita - puhumattakaan vuodesta 2032, jolloin kauden 2026-2030 päästövähennystavoite tulee täsmäyttää.

1.2 Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoite saattaa johtaa tulonmenetyksiin

Jakeluvelvoitteeseen tehtävillä muutoksilla voi olla vaikutusta myös Suomen elpymis- ja palautumistukivälineestä saataviin maksatuksiin. Hallituksen esitys toteaa, että mikäli Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRP) “tavoitetta vähintään 29 prosentin päästöjen supistumisesta ei saavuteta, seuraa siitä tulonmenetyksiä Suomelle. Mikäli fossiilittoman liikenteen tiekartan uudistuskokonaisuus jäisi kokonaan toteutumatta, seuraisi siitä Suomelle merkittävä tulonmenetys, joka voisi olla jopa useita kymmeniä miljoonia euroja. Tulonmenetyksen suuruutta on kuitenkin tässä vaiheessa vaikeaa arvioida”.

1.3 Porvoon transformaatio: Nesteellä on potentiaalia olla globaali edelläkävijä toimialan muutoksessa

Neste kehittää strategiansa mukaisesti proaktiivisesti liiketoimintaansa ja suunnittelee Porvoon jalostamonsa muuttamista raakaöljystä muiden raaka-aineiden jalostamiseen ja maailmanlaajuisesti johtavaksi uusiutuvien ja kiertotalousratkaisujen tuotantopaikaksi. Nesteen tavoitteena on saavuttaa koko yhtiön tasolla hiilineutraali tuotanto vuoteen 2035 mennessä.

Tavoiteltu transformaatio johtaisi raakaöljyn jalostamisen päättymiseen Porvoossa 2030-luvun puolivälissä. Muuttamalla jalostusyksiköitä uuteen käyttöön, Neste tavoittelee merkittävää kasvua uusiutuvien ja kiertotaloustuotteiden tuotannossaan Porvoossa pitkän aikavälin kapasiteettipotentiaalin ollessa 3 miljoonaa tonnia vuodessa. Nämä muutokset tekisivät Nesteestä maailmanlaajuisen edelläkävijän fossiilisten polttoaineiden toimialan muutoksessa.

Suunnitellun laajuinen transformaatio tulisi vaatimaan arviolta 2,5 miljardin euron investoinnin tulevan vuosikymmenen aikana. Erilliset investointipäätökset tehtäisiin suunnittelun edetessä. Suunnitellusta muutoksesta riippumatta Neste varmistaa jatkossa myös fossiilisten polttoainetuotteiden saatavuuden asiakkailleen.

Vihreällä vedyllä on merkittävä rooli Porvoon jalostamon transformaatiossa. On positiivista, että esitys sisältää jalostusprosessissa käytetyn välituotevedyn keinona täyttää jakeluvelvotetta. Välituotevedyn rajaaminen ehdotuksessa esitettyihin prosenttiosuuksiin RFNBO-mandaatista (0.5 %-yksikköä 2028-2029 ja 1 %-yksikkö 2030) johtaa siihen, että sen hyödyntäminen puhtaassa siirtymässä jää hyvin pieneksi. Porvooseen suunnitteilla oleva 120 MW elektrolyysiyksikön vuotuinen tuotantokapasiteetti on n. 18 kt uusiutuvaa vetyä, mikä vastaa energiana 52 ktoe (noin 1.5 % tieliikenteen kuluttamasta energiasta). Lakiehdotuksessa esitetty välituotevedyn mandaatti on siis liian pieni luodakseen perustan Porvoon 120 MW elektrolyysin investoinnille. Välituotevedyn mandaatin kasvattaminen on kriittistä Porvoon jalostamon tulevaisuuden investointien kannalta Suomen suurimpana vedynkäyttäjänä (yli 80 % koko Suomen vedyn käytöstä), sekä koko Etelä-Suomen vetylaakson toteutumisen (vedyn tuotanto, siirto ja kulutus) ja Suomen hiilineutraaliustavoitteiden kannalta.

1.4 Tuotantoa ja kestäviä raaka-aineita on riittävästi

Kestäviä raaka-aineita uusiutuvan dieselin nykyiseen ja rakenteilla tai suunnitteilla olevaan tuotantoon on riittävästi. Raaka-ainehankinta, ml. niiden riittävyys ja hyväksyttävyys on tietenkin hyvin keskeisessä roolissa, kun näin merkittäviä investointipäätöksiä tehdään.

Markkinaosapuolet kuten Neste tekevät jatkuvasti merkittävää T&K&I-työtä laajentaakseen raaka-ainevalikoimaa ja parantaakseen esimerkiksi prosessi- ja esikäsittelyteknologioita, jotta haastavammat raaka-aineet ovat mahdollisia biopolttoainekäytössä ja volyymikehitys on mahdollista myös tätä kautta.

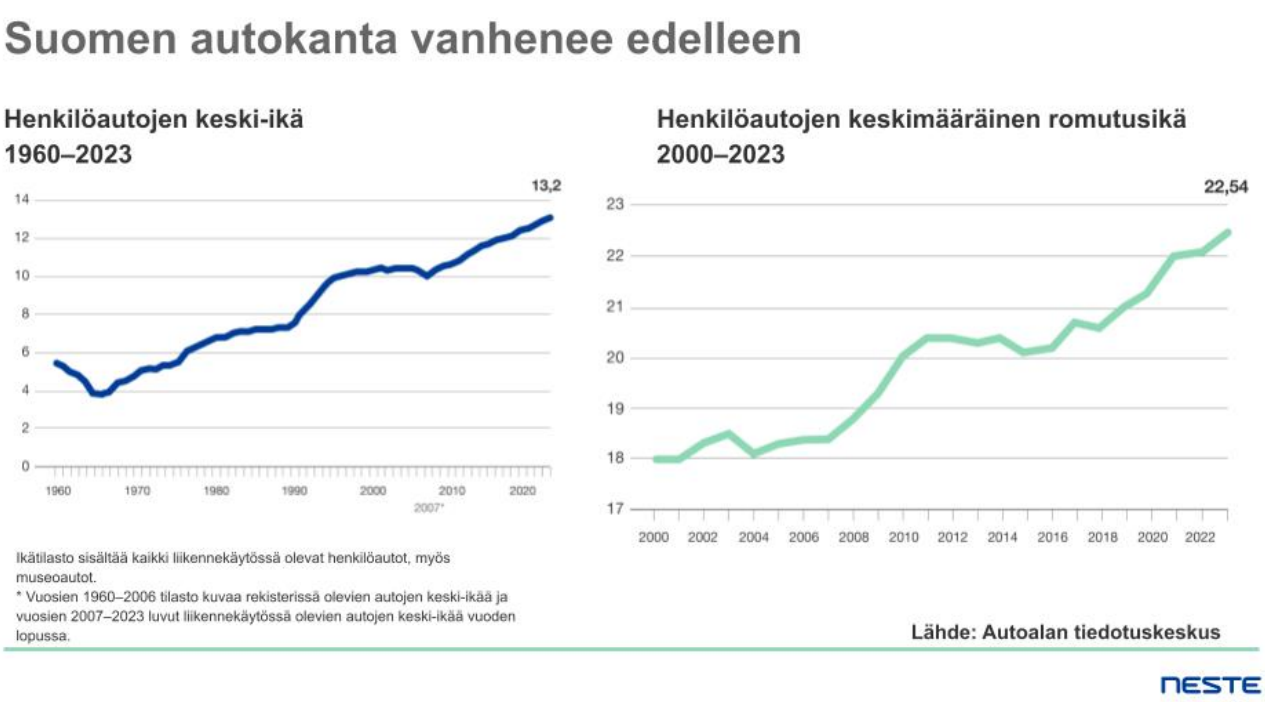
Pelkästään Nesteen maailmanlaajuinen uusiutuvien tuotteiden tuotantokapasiteetti on kasvanut 5,5 miljoonaan tonniin (vuoden 2022 alussa: 3,3 miljoonaa tonnia). Valmistuttuaan Rotterdamin laajennushanke edelleen kasvattaa yhtiön uusiutuvien tuotteiden kokonaiskapasiteettia 6,8 miljoonaan tonniin vuoden 2026 loppuun mennessä.

1.5 Suomen ajoneuvokanta uudistuu hitaasti - uusiutuvia polttoaineita tarvitaan

Suomen ajoneuvokannan hidas uudistuminen on tosiasia. Henkilöautojen keskimääräisen romutusiän ollessa yli 22 vuotta, tänä vuonna ostettu uusi auto voi olla liikenteessä vielä vuoden 2045 jälkeen. Ensirekisteröintien vähentyessä myös autokannasta poistuvien autojen määrä vähenee ja

autokannan keski-ikä kasvaa entisestään. Olemassa olevan autokannan päästövähennyksiin ainoa nopea vaihtoehto on uusiutuvien polttoaineiden käyttö.

Erityisesti raskaalla liikenteellä on rajoitetusti mahdollisuuksia valita vaihtoehtoisia käyttövoimia. Biokaasu ja uusiutuva diesel ovat ne todennäköisimmät käyttövoimavaihtoehdot, joilla raskaan liikenteen päästöjä vähennetään vielä tulevinakin vuosina - sillä erotuksella että biokaasu vaatii uutta moottoriteknologiaa, kun taas uusiutuva diesel sopii suoraan nykyisiin ajoneuvoihin ja jakeluasemien infrastruktuuriin.



1.6 Edistyneiden biopolttoaineiden vähimmäisvelvoite on säilytettävä

Ehdotamme, että Suomen jakeluvelvoitelaissa jatkettaisiin johdonmukaisesti edistyneiden biopolttoaineiden vähimmäisvelvoitetta rinnakkain uuden RFNBO-polttoaineiden vähimmäisvelvoitteen kanssa. Näin molemmat saisivat ansaitsemansa ja tarvitsemansa investointivarmuuden.

On valitettavaa, että lakiluonnoksessa ehdotetaan oman, erillisen edistyneille biopolttoaineille asetetun vähimmäisvelvoitteen poistamista. Edistyneillä biopolttoaineilla (advanced biofuels) on ollut EU:ssa erityinen rooli ja erityinen alatavoite valikoiduista raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden tuotannon edistämiseksi. On huomioitava, että mittavia investointeja juuri näiden Liite 9A:ssa listattujen raaka-aineiden käytölle on tehty ja niiden kehittäminen on käynnissä vuoteen 2030 asti ulottuvien tavoitteiden myötävaikutuksella. Erillinen edistyneiden biopolttoaineiden vähimmäisvelvoite takaisi investointiympäristön ennakoitavuutta ja edesauttaisi investointeja kehittyneiden biopolttoaineiden tuotantoon.

Vaikka RED III laajentaakin alatavoitetta, direktiivi samalla kehottaa jäsenmaita ottamaan Liite 9 A:n erityisesti huomioon jatkossakin:

REDIII, Artikla 25(1): “*Jäsenvaltioita kannustetaan asettamaan kansallisella tasolla eriytetyt tavoitteet liitteessä IX olevassa A osassa luetelluista raaka-aineista tuotetuille kehittyneille biopolttoaineille ja biokaasulle sekä muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille tämän kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa esitetyn velvoitteen täyttämiseksi tavalla, jolla edistetään ja laajennetaan molempien polttoaineiden kehittämistä*.”

Myös EU Komission 2040 ilmastotavoite-ehdotus viittaa edistyneiden biopolttoaineiden tärkeään rooliin ja tarpeeseen pitkälle vuoden 2030 jälkeen.

Edistyneiden biopolttoaineiden listalle (Liite 9A) on myös hiljattain lisätty raaka-aineita, joiden toivotaan laajentavan biopolttoainetuotannon raaka-ainevalikoimaa. Niiden kehittäminen ja niihin investoiminen onnistuu kuitenkin vain ja ainoastaan, jos niiden kysyntää ei horjuteta vaan sen sijaan sitoudutaan jo laissa oleviin tavoitteisiin.

1.7 Joustomekanismi

Jakeluvelvoitteen täyttämiseksi on lisätty mahdollisuus hyödyntää ns. Joustomekanismia. Vaikuttaa hyvin vahvasti siltä, että lisäisiä, todennettavissa olevia joustomekanismeja on mahdotonta löytää merkittävässä mittakaavassa. Siirtyessään kattamaan liikenteen päästövähenemiä muilla (tuntemattomilla) joustomekanismeilla, Suomi siirtyisi myös avoimesta markkinasta hyvin suljettuun markkinaan. Muiden päästövähennyskeinojen ja kannustinten luominen on kannatettavaa, mutta jakeluvelvoitteen merkitystä fossiilisten nestemäisten polttoaineiden päästöjen vähentämisessä ei niillä saisi vesittää.

2. Seuraamusmaksujen erittäin voimakas alentaminen

Orpon hallitusohjelman mukaan jakeluvelvoitteen täyttämättä jättämiseen liittyvän seuraamusmaksun tasoa ollaan porrastamassa tuleville vuosille sovitun jakeluvelvoitteen nousun osalta. AFRYn mukaan Suomessa suurin osa uusiutuvien polttoaineiden ostosopimuksista solmitaan vuosisopimuksina, mikä tasapainottaa uusiutuvien polttoaineiden hintavaihteluiden vaikutusta. Tämä johtaa myös siihen, että seuraamusmaksutasojen porrastaminen herkästi rajaa jakeluvelvoitteen täyttämisen vain tiettyyn seuraamusmaksutasoon asti.

Hallituksen esitys linjaa, että vuonna 2026 jakeluvelvoitteen 18 prosentin ylittävältä osalta yleisvelvoitteen täyttämättä jättämisen seuraamusmaksu alennetaan peräti 56,25 prosentilla (4 snt/MJ -> 1,75 snt/MJ) nykyiseen verrattuna. Riski on ilmeinen, että vastuulliset yritykset ja heidän asiakkaansa asetetaan epäreiluun ja eriarvoiseen asemaan, jos seuraamusmaksut tarkoituksella asetetaan liian alhaisiksi.

Seuraamusmaksujen tuotot on tarkoitus korvamerkitä ja ohjata päästöjä vähentäviin toimenpiteisiin, joiden toteutustapa ei vielä ole tiedossa. Yllämainituista syistä seuraamusmaksujen alentaminen tulisi perua kokonaan.

3. RFNBO-polttoaineita koskeva vähimmäisosuusvelvoite (ml. välituotevety)

Porvoon jalostamon vetyinvestoinneille ja jalostamon transformaatiolle sekä kansallisten ilmastotavoitteiden ja energiaomavaraisuuden saavuttamiselle on kriittistä, että Suomi toimeenpanee EU:n luomat kannustimet jalostuksessa käytetylle vihreälle vedylle.

RFNBO-vähimmäisosuusvelvoite mahdollistaa, että Suomi saa uusiutuvan vedyn hankkeita ja samalla kotimaisen vetytalouden kehittymisen liikkeelle. Neste tukee linjausta, jossa RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitetta pystyy täyttämään RFNBO-polttoaineiden lisäksi myös kotimaisessa liikennepolttoaineiden valmistuksessa välituotteena käytetyllä vihreällä vedyllä. Välituotevety tarjoaa Suomelle mahdollisuuden täyttää jakeluvelvoitteen RFNBO-velvoitetta kustannustehokkaasti.

Välituotevedyllä on merkittävää olemassa olevaa käyttöpotentiaalia ja sen rajaaminen ehdotuksessa esitettyihin prosenttiosuuksiin RFNBO-mandaatista (0.5 %-yksikköä 2028-2029 ja 1 %-yksikkö 2030) johtaa siihen, että sen hyödyntäminen puhtaassa siirtymässä jää kovin pieneksi. Lakiehdotuksessa esitetty välituotevedyn mandaatti on liian pieni luodakseen perustan Porvoon 120 MW elektrolyysin investoinnille. Välituotevedyn mandaatin kasvattaminen on kriittistä tulevaisuuden investointien ja koko Etelä-Suomen vetylaakson toteutumisen kannalta (vedyn tuotanto, siirto ja kulutus). Lisäksi on oleellista, että välituotevety lasketaan keinoksi täyttää lisävelvoitetta, muiden RFNBO-polttoaineiden ohella.

Välituotevedyn osuus RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteesta on liian pieni (Porvooseen suunnitteilla olevan 120 MW elektrolyysiyksikön tuotantokapasiteetti vastaa noin 1.5 % tieliikenteen kuluttamasta energiasta). Lainsäändäntöön tulee luoda joustavuutta käyttää välituotevetyä suurempaan osaan RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteesta, etenkin jos RFNBO-polttoaineiden tarjonta tai käyttö tieliikennesektorilla ei riitä täyttämään asetettua vähimmäisosuusvelvoitetta. Näin mahdollistettaisiin vihreään vetyyn liittyvät ilmastohyödyt. Suurin osa sähköpolttoaineista tullaan kohdistamaan meri- ja lentoliikenteeseen, mistä johtuen tieliikennekäyttöön soveltuvia sähköpolttoaineita ovat käytännössä synteettinen metaani sekä polttoaineena käytetty uusiutuva vety. Näitä käyttäviä ajoneuvoja on kuitenkin hyvin rajallinen määrä. Kaasun jakelu tieliikenteeseen vuonna 2023 oli 31 ktoe (Tilastokeskus) ja vetyä käyttävien ajoneuvojen tarjonta ja jakeluinfrastruktuuri on vielä kehittymätöntä. Tästä syystä RFNBO-polttoaineiden käyttö tieliikennesektorilla voi jäädä alle asetetun tavoitteen.

Neste tukee ehdotusta, että RFNBO-vähimmäisosuusvelvoitteelle asetetaan oma seuraamusmaksutaso, koska RFNBO:n tuotantokustannukset ovat korkeampia kuin uusiutuvien polttoaineiden tai kehittyneiden polttoaineiden.

8.10.2024

4. Liikennesähkö osaksi jakeluvelvoitetta

Jakeluvelvoitteeseen lisätty uusiutuva liikennesähkö vaatisi jakeluvelvoitteen tason nostoa - ei laskua aiempaan verrattuna. Sähkön lisääminen osaksi jakeluvelvoitetta vähentäisi uusiutuvan polttoaineen jakelua ja lisäisi Suomen tieliikenteen päästöjä, mikäli jakeluvelvoitetta ei nostettaisi. Huomionarvoista on se, että uusiutuva sähkö lasketaan luonnoksessa kolminkertaisena jakeluvelvoitetta täytettäessä, mutta yksinkertaisena jakeluvelvoitteen kokoa määriteltäessä.

Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen esityksen mukaisesti johtaisi siihen, että uusiutuva liikennesähkö korvaisi uusiutuvia polttoaineita jakeluvelvoitteessa 27 ktoe vuonna 2025, 38 ktoe vuonna 2026, 50 ktoe vuonna 2027, 61 ktoe vuonna 2028, 73 ktoe vuonna 2029 ja 87 ktoe vuonna 2030 sekä kasvattaisi fossiilisten polttoaineiden kulutusta ja samalla tieliikenteen hiilidioksidipäästöjä verrattuna voimassa olevaan lakiin.

Kannatamme ehdotusta, että vain julkinen lataus otetaan mukaan jakeluvelvoitteen piiriin. Jos ensivaiheessa sekä julkinen että yksityinen lataus otettaisiin mukaan, riskinä on, että järjestelmästä tulee hallinnollisesti raskas ja monimutkainen. AFRYn kirjaamia haasteita yksityisen latauksen mukaan ottamiselle ovat:

- Kotilatauksista saatavan hyvityksen vaikutus sähköautojen yleistymiseen vaikea arvioida.
- Ei kata latausinfrastruktuuriin investoivia toimijoita.
- Hyvityksen määrittäminen kotilatauksessa; aito mittaus- vai tyyppikulutusarvo, miten huomioidaan ei-julkinen yrityslataaminen esim. logistiikkakeskukset.
- Sähköautojen omistajaa on vaikea pakottaa osaksi järjestelmää jolloin osa yksityisestä latauksesta jää jakeluvelvoitteen ulkopuolelle.
- Jakeluvelvoitteen alaisen toimijan määrittäminen yksityisessä latauksessa.
- Väärinkäytön estäminen hankalaa niin, ettei latauspisteeltä ei ladata muita laitteita.

Kunnioittavasti,

Mattias Hellström,

Public Affairs Manager

Neste Oyj