

Asia: VN/34422/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Luonnos hallituksen esitykseksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta ja 5 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/34422/2021

St1 Nordic Oy (St1) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto uusiutuvien polttoaineiden liikennekäytön edistämisen lainsäädännön muuttamisen lakiluonnoksesta.

Haluamme lausunnossamme kiinnittää erikseen huomiota sekä lähivuosisia (2024–2025) että sen jälkeisiä vuosia koskeviin jakeluelvoitetasoihin ja mahdollisuuksiin yltää kustannustehokkaisiin päästövähennyksiin ehdotetun lainsäädännön puitteissa. Näkemyksemme mukaan lisää erityisesti lähivuosisien osalta tulisi kiireesti selvittää mahdollisuuksia luoda joustavuutta jakeluelvoitetujen toimijoiden keinovalikoimaan, sillä jakeluelvoitteen täyttö on edelleen liiaksi riippuvaista uusituvasta dieselistä (HVO), johon kohdistuu merkittäviä saatavuuteen liittyviä ongelmia ollen siten kustannustehokkuuden näkökulmasta epäoptimaalinen tapa taakanjakosektorin sisäisten päästövähennystoimien edistämisessä. Pidemmällä aikavälillä (2030) tarvitaan huomattava määrä politiikkatoimia, joilla liikenteen käyttövoimavalikoiman laajentamista tuetaan sekä T&K että kaupallistamisen osalta, ja luodaan siten edellytyksiä jakeluelvoitelain puitteissa tapahtuvalle kustannustehokkaille päästövähennystoimille siltä osin kuin liikenteen sähköistyminen ei riitä vähentämään tieliikenteen päästöjä sekä koko Suomen taakanjakosektorin että kansallisesti asetetun fossiilittoman liikenteen tiekartan tavoitteiden mukaisesti.

Lakimuutoksen yhtenä tavoitteena on alentaa liikenteen polttoaineiden hintoja jakeluelvoitetta väliaikaisesti vuonna 2023 laskemalla. Hallituksen tavoite polttoaineiden hintojen alentamisesta huomioiden, St1 pitää esitettyä lakimuutosta väliaikaisesta alentamisesta perusteltuna tilanteessa, jossa HVO:n kysyntä on haastanut saatavuuden globaalisti. Tämä on näkynyt HVO:n raaka-aineiden ja biopolttoaineiden voimakkaana hinnannousuna ja siten aiheuttanut kohonneita kustannuksia myös suomalaisille tieliikenteen käyttäjille. HVO:n raaka-aineet ovat globaalisti rajallisia, eikä uutta tarjontaa ole syntyneenä lähivuosina kysyntää vastaavalle tasolle. Vuotta 2022 koskeva jakeluelvoitteen lakimuutos on osoittanut, että sen väliaikaisella lieventämisellä on ollut polttoaineiden hintoihin alentava vaikutus.

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 jakeluelvoitettuja yhtiöitä jakelemaan uusiutuvia polttoaineita vuotta 2023 koskevaa jakeluelvoite tasoa suuremman määrän ja siten tasaamaan vuosien välistä toteumaa laskennallisissa päästövähennyksissä.

Liikenteen jakeluelvoitelain 5 b § ja biopolttoöljyn jakeluelvoitelain 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, kuitenkin vähentämättä jaellun biopolttoaineen kokonaismäärää. Tämä toimenpide parantaisi biopolttoaineiden jakeluelvoitteen kustannustehokkuutta alentamatta kuitenkaan tavoiteltua päästövähennysvaikutusta.

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.

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.

Kustannustehokkaat päästövähennystoimet tuskin mahdollisia lähivuosina ilman lisäjoustoja

Lakiluonnoksen mukaisesti jakeluelvoitetta 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.

Esityksessä arvioidaan, että velvoitetason noustessa 13,5 %:sta 28 %:iin vuonna 2024 hintojen nousu tulee olemaan 24 snt/l. North European Oil Trade Oy:n (NEOT) lausunnossaan antaman arvion mukaan hintavaikutus voi olla suurempikin. Erityisesti HVO:n raaka-aineiden saatavuus on rajattua, ja haasteet tulevat lisääntymään jatkuvasti nousevan globaalien kysynnän takia. Vuoteen 2024 mennessä ei ole tulossa merkittävää uutta tuotantoa, saati helpotusta raaka-aineiden saatavuuteen. Vuonna 2030 jakeluelvoitteen ollessa 34 %, NEOT arvioi jakeluelvoitteen täytön kustannuksen loppukuluttajalle olevan jopa 78 snt/l. Kustannusarvioihin liittyy epävarmuuksia, mutta pidämme hyvin todennäköisenä, että globaalien kysynnän kasvaessa ilman mahdollisuutta kasvattaa tuotantoa vastaavasti, tulee jakeluelvoitteen täytön kannalta tarvittavien jakeiden hankinta olemaan vuodesta toiseen kalliimpaa.

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 käänköpuolena on se, etteivät ne ole riittäviä kaikkien jakeluelvoitteen käyttöönsä ottaneiden maiden tarpeisiin. Suomen jakeluelvoitteen täyttö on mahdollista silloin, kun Suomen tieliikenteen käyttäjät ovat valmiit maksamaan erittäin kilpailuilla markkinoilla kovimman hinnan biopolttoaineista. Käytännössä tämä maksukyky perustuu kansallisesti asetettuun seuraamusmaksun tasoon.

HVO on Suomessa lähes yksinomainen keino jakeluelvoitteen täytössä muiden käyttövoimien vähäisyydestä johtuen. HVO:n saatavuudessa on ollut haasteita, jotka kasvavat lisääntyvän kysynnän myötä. Suomessa kysyntä lisääntyy sekä liikenteen että biopolttoöljyn jakeluelvoitteiden 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.

Lisääntynyt kysyntä yhdessä tuotteen rajallisen saatavuuden kanssa johtaa väistämättä korkeisiin hintoihin. Pahimmillaan hintatason noustessa liian korkeaksi (ylitse kansallisen seuraamusmaksun) tai globaalien kysynnän ylittäessä tarjonnan, voidaan myös Pohjoismaissa päätyä tilanteeseen, jossa jakeluelvoitetta ei olisi mahdollista täyttää. Näin käydessä, toteutuisi jakeluelvoitteen seuraamusmaksun myötä liikenteenkäyttäjille maksimaalinen hintavaikutus ilman laskennallista

päästövähennemää. Onkin tärkeää huomata, että tosiasiaassa tämä tilanne on toteutunut jo nykyisessä markkinatilanteessa osassa niitä valtiota, joissa jakeluelvoite on käytössä.

Haluamme kiinnittää huomiota laissa säädettyyn seuraamusmaksuun, joka käytännössä asettaa 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 päästövähennysoimille. Nykyinen ”hintakatto” on korkeampi kuin nykyinen kustannustaso, jonka seurauksena vuosille 2022 ja 2023 on suunniteltu jakeluelvoitteen laskua.

Kiristyvät jakeluelvoitteet 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 jakeluelvoitteen tasonlaskuihin turvautumalla. Jotta riski siitä, ettei tavoiteltuja päästövähennyksiä jakeluelvoitteen puitteissa poliittisesti tai tuotteiden saatavuuteen liittyen ei olisi mahdollista toteuttaa, tulisi kiireesti selvittää järkeviä mahdollisuuksia nykyistä laajemman keinovalikoiman ja joustavampaa lainsäädännön kehittämiseksi. Tavoitteena tulisi olla luoda realistiset mahdollisuudet edistää ilmastotavoitteiden toteutumisen koko yhteiskunnan kokonaisuhyödyn ja hyväksyttävyyden näkökulmasta, jotka lakiluonnoksessa esitetyn lainsäädännön puitteissa ovat vaarassa jäädä toteutumatta.

Liikennesektorilla päästöjen vähentämisen rajakustannus kohoaa selvästi muita sektoreita (päästökauppa, maankäyttö) korkeammalle (jakeluelvoitteen puitteissa päästövähennyksen hinta on n. 400–800 € / CO<sub>2</sub>-ekv. tonni). Kokonaiskustannustehokkuuden näkökulmasta tilanne on kaukana optimaalisesta. Huomioiden tieliikenteen käyttäjien näkökulmasta korkeaksi kohonneen rajakustannuksen ja ”maksukyvyyn” muihin sektoreihin verrattuna, voisi haastavaan tilanteeseen olla tarjolla myös ratkaisuja, jotka tarjoavat mahdollisuuden moninkertaiseen ilmastohyötyyn järkevämmällä kustannustasolla ilman, että kunnianhimoisesta ilmastotavoitteesta tingitään tai että jakeluelvoitettuja toimijoiden vastuuta lievennetään.

Taakanjakosektorin sisäisiä joustomahdollisuuksia tulisi tarkastella siten, että päästövähennysoimissa voitaisiin edetä kustannustehokkuusjärjestyksessä huomioiden ilmastotoimien kustannukset esim. maatalouden, lämmityksen ja liikenteen piirissä. Tällä hetkellä myös maankäyttösektorilla jää merkittävä määrä kustannustehokkaita toimia hyödyntämättä, koska riittävää maksukykyä ja kysyntää ei ole. Mielestämme nykyisessä vaikeassa tilanteessa olisi perusteltua selvittää myös mahdollisuudet väliaikaisiin joustotoimiin sektorirajojen ylitse siten, että

osa esimerkiksi liikenteen päästöjen vähentämisvelvoitteesta olisi mahdollista kattaa maankäyttösektorin piiriin kuuluvilla toimilla.

Laaja keinovalikoima välttämätön, biokaasu ja synteettiset polttoaineet sekä sähkö tärkeässä asemassa 2030 kohti mentäessä

Jakeluelvoitteen täyttämässä 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 jakeluelvoitteen piiriin on mahdollista sisällyttää erilaisia vaihtoehtoja ja että niiden saatavuus ja 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.

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.

Pidämme tärkeänä, että LVM 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 jakeluelvoitteen puitteissa. 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 jakeluelvoitteessa huomioon kuten biokaasu ja sähköpolttoaineetkin, jolloin uusiutuvan sähkön jakelijat voisivat osallistua jakeluelvoitteeseen myymällä tikettejä jakeluelvoitetuille toimijoille.

Kunnioittaen,

St1 Nordic Oy

Hulkkonen Ville  
St1 Nordic Oy