

Timo Huhtisaari, työryhmän pysyvä asiantuntija
North European Oil Trade Oy

Päivi Janka, TEM 2030 työryhmän Puheenjohtaja
Työ- ja Elinkeinoministeriö

Eriävä mielipide Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Biopolttoainetyöryhmä 2030 laatimaan raporttiin

North European Oil Trade Oy (NEOT) kiittää mahdollisuudesta asettaa pysyvä asiantuntija biopolttoainetyöryhmän jäseneksi. NEOT toimii omistajiensa SOK:n ja St1 Nordic Oy:n hankintayhtiönä. NEOT on yhdessä omistajiensa kanssa arvioinut raporttia ja sen ehdotuksien vaikutuksia hankinnan näkökulmasta ja siitä johtuvista yhteiskunnallisista kustannusvaikutuksista. Raportti on kattava ja siinä on hyvin kuvattuna iso osa työryhmän toimeksiantoon liittyviä seikkoja. Eriävä mielipide pohjautuu raportin puutteisiin, jotka ovat valtaosaltaan seikkoja, joita raporttiin ei ole kirjattu tai huomioitu analyysia tehdessä ja lopputuloksia kirjatessa.

Yleinen näkemys:

Yleisenä näkemyksenä toteamme, että raportti ei ole sisällöllisesti valmis, ja että julkaisuajankohta on liian aikainen, koska keskeinen osa vuoteen 2030 ulottuvaa EU lainsäädäntöä ei ole vielä valmistunut. Hyvän kansallisen lainsäädännön aikaansaamiseksi olisi tärkeää, että Suomea sitova EU-lainsäädäntö on ensin tarkkaan analysoitu, minkä jälkeen keinovalikoimasta tulisi vasta päättää. Raportin julkistamisaikataulun myötä on nyt tapahtunut juuri päinvastoin. Asia ilmenee raportissa useissa kohdin: esimerkiksi kappaleessa 8, jossa vertaillaan EU-instituuttien näkökantoja uusiutuvan energian direktiivin (RED II) keskeneräisessä trilogi-neuvottelussa. Raportissa itsessäänkin todetaan, että kaikkia RED II:n elementtejä ei aikataulusyistä olla ottamassa mukaan valmisteilla olevaan jakeluvuoteen lainsäädäntöön, koska ne vaatisivat perusteellisempaa valmistelutyötä. Siinä myös todetaan, että lainsäädäntöä joudutaan muuttamaan RED II:n valmistumisen jälkeen.

Muita seikkoja:

- 1. Kustannusvaikutusten arviointi ei ole riittävän kattava:** Raportissa esitetään eri sekoitustasojen kustannusvaikutuksia verollisten hintojen prosentuaalisina muutoksina verrattuna vuoden 2020 tasoon. Koska laskentaa ei ole avattu, on esitettyihin kustannusvaikutuksiin hyvin vaikea ottaa kantaa. Yleisesti ottaen yhteiskunnallisten kustannusvaikutusten arviointi tulisi tehdä verottomilla hinnoilla. Toiseksi kustannusvaikutukset tulisi esittää absoluuttisina euromääräisinä arvioina. Ilman tarkempaa analyysiä esitetyt prosentuaaliset kustannusvaikutukset näyttävät alhaisilta verrattuna

tekemiimme arvioihin. Analyysimme mukaan vuotuinen lisäkustannus olisi jopa 1 mrd €/v, verottomilla hinnoilla. Sekoitusvelvoitteen 30%-tason toteuttaminen nostaisi todellisen biopolttoainemäärän jopa 1,3 milj.m³ vuodessa. Velvoitteet noussevat samalla ajanjaksolla myös muissa pohjoismaissa ja EU:ssa. Kun RED II:n myötä erilaisten raaka-aineiden käyttöä tultaneen kuitenkin rajoittamaan (esim. ruokakasvit, jäterasvat), biopolttoaineiden hintoihin kohdistuu merkittävä nousupaine. Jo vuoden 2018 markkinahinnalla biopolttoaineilla aikaan saatavan päästövähennyksen kustannukset ovat 250-300€/t CO₂. Liikenteen ulkopuolisella sektorilla päästövähennykset ovat jopa 20-30 kertaa kustannustehokkaampia nykyisillä päästöoikeuden hinnoilla 10-15 €/t CO₂. Raportin kappaleessa 16.2 todetaan *"Tulevaisuuden arviot näyttävät siltä, että kehittyneiden biopolttoaineiden markkinoilla tulee vallitsemaan tarjonnan niukkuutta, jolloin hinnat tulevat nousemaan lähelle (suurten) maiden sakkomaksuja vastaavia hintoja."* Raportissa ei kuitenkaan pyritä analysoimaan, mikä sakkujen vaikutus kustannuksiin voisi olla. Vähintäänkin raportissa tulisi esittää arvioita siitä, mikä sakkujen vaikutus kustannuksiin on nykytilanteessa.

- Kilpailuoikeudellinen arviointi puuttuu:** Raporttiin 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 valtioneuvoston päätösten merkitys asiassa. Talvilaatuisen HVO:n markkina on monopolistinen ja kilpailuoikeudellisesti ongelmallinen, mitä raportissa ei ole kattavasti 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 perustuu patentein suojattuun tuotantoon, ja jonka ainoa tuottaja globaalisti on Neste. Korkeilla velvoitetasoilla kansallisesti todennäköisesti luotaisiin valtion enemmistöomisteiselle¹ öljy-yhtiölle lainsäädäntöön perustuva monopolistinen markkina, minkä vuoksi kilpailuoikeudellinen selvitys olisi ollut välttämätöntä. Koska työryhmän raporttiin selvitystä ei tehty, tulisi sellainen laatia valmisteilla olevaan Hallituksen esitykseen.
- Lämmitys- ja työkonepolttoöljyn suunniteltu 10% sekoitusvelvoitteiden kustannusvaikutuksia teollisuudella ja maataloudella ei ole kattavasti arvioitu:** Polttoöljyn koko logistiikkaketju - kattaen öljyterminaalit, kuljetukset sekä maataloudessa usein myös toimitussäiliön - on täysin integroitu. Toisin sanoen työkoneissa ja lämmityksessä käytettävä polttoöljy varastoidaan samoissa säiliöissä ja kuljetetaan samalla kalustolla. Työkoneiden käyttövoimat sekä niiden käyttöolosuhteet vaativat talvilaatuisen dieselpolttoaineen, minkä johdosta myös lämmityskäyttöön tarkoitettu polttoöljyn biokomponentti tulisi suurelta osin olemaan arvokas ja pitkälle jalostettu talvilaatuinen HVO-diesel. Tai vaihtoehtoisesti

¹ Neste Oyj:n 30.4.2018 julkaisemien tietojen mukaan sen suurin osakkeenomistaja on Valtioneuvoston kanslia 127 536 079 osakkeellaan, jotka tuottavat 49,74 % yhtiön äänistä. Yhtiön neljänneksi suurin osakkeenomistaja Valtion Eläkerahasto omistaa ("VER") 1 600 000 osaketta, eli 0,62 % yhtiön äänistä. Valtiovarainministeriö ohjaa toimintaa VER:in toimintaa ja VER toimii muutoinkin valtiovarainministeriön valvonnassa. Valtiovarainministeriö nimittää esimerkiksi VER:ille hallituksen. VER:in toimintaa säätelevän valtion eläkerahastoa koskevan lain mukaisesti ministeriöllä on oikeus antaa yleisiä määräyksiä rahastolle.

lämmityskäyttöön tarkoitettulle polttoöljylle tulisi rakentaa täysin oma logistiikkaketjuna, mikä vuorostaan edellyttäisi merkittäviä investointeja. Molemmat vaihtoehdot olisivat yhteiskunnallisesti tehottomia ja ne tulisivat lisäämään maatalouden ja teollisuuden kustannuksia. Sekoitussuhteen kaavailtu etupainotteisuus olisi ongelmallinen, koska soveltuvia polttoainekomponentteja ei tämän hetkisten tietojen mukaan ole saatavilla siedettävällä kustannustasolla. Samoin uuden polttoainelogistiikan rakentaminen nykyisen rinnalle tulisi viemään aikaa.

4. **Sekoitusvelvoitteen sijaan pitäisi olla jakelu- tai korvausvelvoite:** Jos lämmitys- ja moottoripolttoöljyjä kuitenkin lailla määräten tulee korvata uusiutuvilla polttonesteillä, lakiin ei pidä kirjata määräystä polttoöljyn sekoitusvelvoitteesta, eli velvoitteesta fyysisesti sekoittaa tietty osuus biokomponenttia fossiilisen polttoöljyn joukkoon. Sen sijaan määräys tulisi muotoilla siten, että fossiilista polttoöljyä tulisi korvata biopolttoöljyllä tai vastaavalla uusiutuvalla tuotteella. Fyysinen sekoitusvelvoite estäisi esimerkiksi pyrolyysiöljyn käytön lämmityspolttoöljyn korvaajana, koska tuotelaatuvaatimukset eivät mahdollista sekoitusta.
5. **Velvoitteiden täyttäminen joustavasti eri sektorien välille tulisi mahdollistaa:** Liikenteen polttoaineiden jakeluvelvoitetta (30%) sekä lämmitys- ja työkonepolttoaineiden korvausvelvoitteita (10%) tulisi pystyä joustavasti täyttämään sektoreiden yli, millä saavutettaisiin kustannussäästöjä. Raportissa kuitenkin ehdotetaan joustojen kieltämistä. Perusteluksi annetut aikataulun riittämättömyys ja helppous lainsäätäjän kannalta ovat kestävämpiä.
6. **Kasvavan biovelvoitteen vaikutusta kauppataseeseen ei ole riittävästi analysoitu:** Arviomme mukaan kasvavat velvoitteet täytettäisiin valtaosin tuonnilla. Suomessa, kuten muuallakaan EU:n alueella, biojalostamoninvestoinnit tuskin käynnistyvät suuressa mittakaavassa ennen kuin EU -säädstö on valmis. Mahdollisesti ne eivät käynnisty sen jälkeenkään. Ensin pitäisi katsoa koko EU-säädstön valmistuminen, sen yksityiskohdat ja uskottavuus. Investorien regulaation pysyvyyttä kohtaan tunteman epäluottamuksen johdosta, mahdollisten kotimaisten investointien käynnistyminen ja laitosten valmistuminen ajoittunee pitkälle 2020-luvulle. Raportin mukaan kotimaisen tuotannon "odotetaan" nousevan 1.500.000 tonnin tasolle vuoteen 2025 mennessä. "Odotus" perustuu toimijoiden tekemiin suunnitelmiin ja julkilausuttuihin tavoitteisiin. Raportissa olisikin ollut tärkeää arvioida eri projektien toteutukseen liittyviä riskejä ja niiden toteutumisen todennäköisyyksiä. Kappaleessa myös todetaan Nesteen tavoittelevan miljoonan tonnin syöttömäärää uusiutuvista raaka-aineista nykyisille öljynjalostamoilleen Suomessa vuoteen 2030 mennessä, nimeämättä suunniteltua raaka-ainepohjaa. Raportissa olisikin tullut täsmentää mihin raaka-aineisiin kapasiteetin nosto perustuisi, sekä arvioida siihen liittyviä riskejä ja toteutumisen todennäköisyyttä.
7. **On ennen aikaista ottaa kantaa vuotuisten velvoiteprosenttien tasoon tai kehittyneiden biopolttoaineiden erillisvelvoitetasoon:** Koska EU-regulaatio ei ole valmis, ei sen pohjalta ole voitu analysoida, mikä olisi Suomen kannalta mahdollista ja toisaalta optimaalista, ja missä aikataulussa velvoitteita tulisi kehittää. Raportin kappaleessa 14 todetaan, että *"On kuitenkin haastavaa mitoitaa kehittyneiden biopolttoaineiden velvoite realistisesti yli 10 vuoden päähän, kun teknologiat esimerkiksi puupohjaisten biopolttoaineiden tuottamiseksi ovat vielä*

kehitysvaiheessa. Tästä vedettävä johtopäätös olisi pitänyt olla, että tavoitetta ei tässä vaiheessa vielä lukittaisi. Lisäksi raportissa olisi tullut ehdottaa tarkistuspisteet tavoitteen saavuttamisessa kolmen vuoden välein lain voimaan astumisesta.

8. **On ennenaikaista asettaa sakkojen tasoja:** Koska voidaan kuitenkin olettaa, että lain yhtenä pyrkimyksenä on luoda investointeja biopolttoainetuotantoon, joissa käytettäisiin RED II:n liitteessä IX A listattuja raaka-aineita. Raportissa ehdotettu 4+3 snt/MJ malli ei mielestämme tuo riittävän varmaa kannustinta tälle. Tämä malli mahdollistaa kokonaisvelvoitteen täyttämisen jollain muulla kuin Liitteen IX A raaka-aineista valmistetuilla biopolttoaineilla. Nyt asetettujen sakkojen taso mahdollistaa monopoliasemassa toimivien tuottajien hinnan nostamisen ja lähelle asetettua sakon tasoa. Tämä taas vaikuttaa joko suoraan kuluttajien hintoihin tai välillisesti kansantalouteen vaadittujen verokompensaatioiden kautta. Nyt asetettu sakko mahdollistaa edistyksellisen biokomponentin hinnan noston jopa yli 2 000 €/m³ yli dieselin hinnan. Näillä hinnoilla vähennetyn CO2 tonnin kustannus nousee 800 euroon.
9. **Velvoitteiden siirto vuodelta toiselle vuonna 2020-2021 tulisi sallia:** Tämän rajoittaminen heikentäisi kustannustehokasta velvoitteiden täyttämistä. EU:n taakanjakoasetuksen asettamat rajoitteet ovat sinällään ymmärrettävä peruste. Mutta olisi tärkeää ymmärtää, mikä on taakanjakoasetuksen vuodelle 2021 asettama velvoite, ja minkälaista liikenteen uusiutuvien osuuden kontribuutiota siihen vaaditaan. Vuonna 2020 tehtävää ylitäyttöä tulisi rajoittaa ainoastaan tämän tiedon valossa. Sen sijaan perustelu siitä, että ylitäyttöä ei voisi sallia siksi, että kestävyyskriteerit tai kasvihuonekaasuvähennemävaatimukset mahdollisesti muuttuvat RED II:n myötä eivät ole riittäviä. Kestävyyskriteerien mahdolliset muutokset ja kasvihuonekaasupäästövähennykset on helppo kontrolloida raportoinnin yhteydessä. Tämän vuoksi siirto vuonna 2020-2021 tulisi sallia niiltä osin kuin velvoite ylittää taakanjakosektorin edellyttämän tason.

Näkemyksemme mukaan tällä hetkellä ei ole riittävää pohjaa laatia hallitusten esitystä vuoden 2030 jakeluelvoitteeksi. Jos se kuitenkin laaditaan, esitämme, että edellä mainitut seikat huomioitaisiin ja puuttuvilta osin selvitetäisiin perusteellisesti ennen esityksen antamista.

Kunnioittaen,

North European Oil Trade Oy



Timo Huhtisaari
Kestävyysjohtaja