SUOMEN BIOKIERTO & BIOKAASU RY

Lausunto valtioneuvoston selvitykseen: EU:n uusiutuvan energian direktiivin nojalla annettava komission täytäntöönpanoasetus vapaaehtoisista järjestelmistä ja kestävyyskriteerien todentamisesta (E 5/2022 vp)

Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, SBB, kiittää mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto. Asia on tärkeä biokaasulle, ja arviomme mukaan myös muille kestäville synteettisille kaasumaisille polttoaineille. Keskitymme lausunnossamme kohtiin, jotka koskettavat erityisesti kaasumaisia polttoaineita ja asioihin, joita ei ole huomioitu E-kirjeessä. Tämä komission delegoitu säädösvalmistelu on puhututtanut viime kuukausina paljon eurooppalaista biokaasu- ja kaasusektoria, koska säädöksellä on potentiaalisesti merkittävä vaikutus uusiutuvien kaasujen markkinoihin ja kaupankäyntikäytäntöjen muuttumiseen Euroopassa nopealla aikataululla arviolta 2024 vuodesta alkaen. Asiasta ovat kiinnostuneet uusiutuvien kaasujen tuottajien ohella, myös uusiutuvien kaasujen myyjät ja käyttäjät, kuten varustamot. Ehdotus linkittyy tiiviisti myös EU:n 55-valmiuspaketin Fuel EU maritime -ehdotukseen sekä uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotukseen.

Menetelmät paremmista maatalouskäytännöistä saatavien kasvihuonekaasupäästövähennyksien määrittämiseksi (Artikla 20(2c))

Yhdymme valtioneuvoston selvityksessä esille nostettuun huoleen, että uudet säännöt maatilamittakaavan mittauksista paremmista maatalouskäytännöistä saatavista hyödyistä lisäisivät huomattavasti maatilojen hallinnollista taakkaa, eivätkä ne myöskään kannustaisi siirtymään parannettujen maatalouskäytäntöjen käyttöön. SBB:n arvion mukaan mittausepävarmuudet huomioiden, tilakohtaiset mittaukset esim. hiilikertymistä tai kertymättä jäämisistä muutaman vuoden aika-akselilla ovat lähes mahdottomia. Eli tässä kyllä tarvitaan tieteellistä mallinnusta, joka tietysti tarvitsee ensin riittävästi tutkimusdataa, että asioita ylipäänsä voidaan mallintaa.

Komission tietokanta (Article 18(3) Traceability and Union database)

Komission ehdotus 18 artiklan osalta laajentaa komission tietokannan tehtäviä merkittävästi suhteessa RED2:n artiklaa 28(2), sillä nyt tietokantaan esitetään rekisteröitäväksi sekä polttoaineen syöttö jakeluinfraan kuin sen käyttöönoton. Komission ehdotukset (punaisella merkitty neuvoston kokouksessa 13.12.2021 tehty lisäys):

SUOMEN BIOKIERTO & BIOKAASU RY

[3. For the purpose of tracing consignments of liquid or gaseous fuels in an interconnected infrastructure and subject to the same mass balancing system, the sustainability and GHG emissions saving characteristics and the other information as described in paragraph 1 shall be registered in the Union database at the first entry point and registered out as consumed at the point of final consumption. If gaseous fuels are withdrawn from an interconnected infrastructure and further transformed into gaseous or liquid fuels, the point of final consumption is considered to be the point of final consumption of the final gaseous or liquid fuels. In such a case, all intermediary stages from the withdrawal of the gaseous fuels from the interconnected infrastructure until the point of final consumption of the final gaseous or liquid fuels have to be registered in the Union Database.]

SBB kannattaa komission ehdotusta ja siihen lisättyä 3-kohtaa. SBB esittää kuitenkin, että artiklan 18 viimeistelyssä tulisi varmistaa tietokannan sujuva hyödyntäminen myös off-grid kaasun osalta, mitä ei esityksessä ole huomioitu. Lisäksi SBB esittää, että mikäli tietokantaa ollaan kehittämässä siten, että alkuperätakuun rooli muuttuu, niin silloin tietokanta tulisi ottaa käsittelyyn pikemminkin osana RED3:sta kuin delegoituna säädöksenä ilman riittävää vuoropuhelua sidosryhmien ja parlamentin kanssa.

Muutokset ainetasevaatimuksiin (Artikla 19(2) Implementation of the mass balance system)

Komission alkuperäiseen ehdotukseen on neuvoston työryhmässä esitetty lisäyksiä artiklan 19 kohtiin 2(d) ja 2(m), jotka täsmentävät ainetaseen vaatimuksia kaasuverkon kohdalla. Komission ehdotukset (punaisella merkitty neuvoston kokouksessa 13.12.2021 ja 7.2.2022 tehdyt muutokset):

"2(d) fuels [introduced] into [a logistical facility or] a transmission or distribution infrastructure such as the gas grid [or a pipeline network for liquid fuels], stored in LNG or other storage facilities shall only be considered to be part of a mixture pursuant to point (c) where that [infrastructure or network] is interconnected;"

"2(m) voluntary schemes shall specify the minimum set of sustainability and GHG emissions saving characteristics, in accordance with Annex I, that need to be passed down the supply chain as well as other information necessary to trace the consignments. [In case of liquid or gaseous fuels introduced into an interconnected infrastructure and subject to the same mass balancing system, the respective sustainability and GHG emissions saving characteristics shall be assigned to the consignments entering and exiting the interconnected infrastructure.] The voluntary schemes shall also ensure that economic operators correctly enter all relevant information in the Union database."

SBB kannattaa esitystä, että Euroopan kaasuverkko katsotaan yhdeksi ainetasealueeksi.

Perusteluita:

- Esitetyt lisäykset tarkoittaisivat sitä, että eurooppalaisesta kaasuverkosta tehtäisiin yksi ainetasealue. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Portugalista viralliseen kaasuverkkoon syötetty biometaani olisi käytettävissä vaikkapa Imatralla esim. jakeluvelvoitteen hoitamiseen. Asiasta on tällä hetkellä erilaisia tulkintoja ja sovelluksia eri maissa. Suomessa biokaasusertifikaattijärjestelmä toimi juuri näin kotimaan kaasuverkon siirtojen kohdalla, mutta nyt ei ole vielä selkeää tulkintaa, onnistuuko sama uusiutuvien kaasujen alkuperätakuujärjestelmällä. Esimerkiksi Tanskassa hyväksytään ainoastaan kotimaassa tuotettu biokaasu päästökauppavelvoitteiden hoitamisessa. Kestävyysvaatimukset voivat luoda siis markkinaesteitä tuontibiokaasulle.
- Tällä hetkellä toimijat pitävät uusiutuvien kaasujen alkuperätakuujärjestelmän (GoO) roolia epäselvänä, mikä hidastaa niin biometaanin tarjontaa ja kysyntää. Yksi epäselvyys liittyy siihen, että GoO:n ja ainetaseen yhteys on epäselvä ja eri maiden käytännöissä ja lainsäädännöissä on eroja.

Off-grid kaasut (Recital 5)

Komission ehdotukseen on esitetty lisäystä, että off-grid-kaasuinfra katsottaisiin erilliseksi ainetasejärjestelmäkseen. Komission ehdotukset (punaisella merkitty neuvoston kokouksessa 13.12.2021 ja 7.2.2022 tehdyt muutokset):

> *(5) The mass balance system aims to reduce the administrative burden for demonstrating compliance with the sustainability and greenhouse gas saving criteria by allowing mixing of raw material and fuels with differing sustainability characteristics and by allowing reassignment of the sustainability characteristics in a flexible manner to consignments withdrawn from such a mixture. In order to ensure transparency, mixing under the mass balance system is only possible if raw material and fuels belong to the same product group. A product group can comprise for instance different types of nonfood cellulosic material with similar physical and chemical characteristics, heating values and/or conversion factors or the types of ligno-cellulosic material covered under point q of Annex IX Part A to Directive (EU) 2018/2001. Virgin vegetable oils, used for the production of biofuels and bioliquids, may belong to the same product group. Raw materials, however, that can be used to produce biofuels, bioliquids and biomass fuels which are subject to different rules concerning their contribution towards the targets for renewable energy should generally not be considered to*

SUOMEN BIOKIERTO & BIOKAASU RY

be part of the same product group as this would risk to undermine the objectives of Directive (EU) 2018/2001, which applies differentiated treatment of biofuels, bioliquids and biomass fuels on the basis of the feedstock they are produced from. [In case of gaseous fuels, the EU interconnected grid is considered as one single mass balancing system. Gaseous fuels produced and consumed off the grid or through isolated local distribution networks are to be considered as separate mass balancing systems.] Further, precautionary measures are required to ensure the consistency of sustainability claims when fuels are exported to third countries which do not apply the mass balance system. To this end, the mass balance system should also include information on quantities of fuels for which no sustainability characteristics have been determined and deliveries of fuels to uncertified operators shall be taken into account in the mass balance system, based on the physical nature of delivered fuels.

SBB pitää hyvänä sitä, että komission ehdotukseen on tehty lisäys (recital 5) ns. off-grid-kaasujen tuotannon ja käytön osalta, mutta arviomme mukaan lisäys on kuitenkin hyvin yleinen eikä siihen viitata riittävän selkeästi muualla ehdotuksessa. SBB esittää täten, että ns. off-grid-kaasun ainetasevaatimuksia koskeva kehitystyö käynnistetään pikaisella aikataululla. Lisäksi tulisi selkeästi määritellä artiklassa 2 kaasuverkon ulkopuolinen kaasuinfra eli off-grid-infra joko omana määritelmänään tai lisätä 18)-kohdassa määriteltyyn 'interconnected infrastructure' -määritelmään off-grid-kaasuinfran kannalta keskeiset asiat esimerkiksi seuraavasti: "*For the biogas injected into the European network of gas that includes interconnected system for gas within the meaning of Directive 2009/73/EC as well as* the network of bottles, containers and tankers for gases distributed in off-grid areas"

Perustelut:

- Off-grid-kaasun tuotannon ja käytön tasapuolinen kohtelu kaasumarkkinoilla tulee varmistaa ja poistaa potentiaalisia kaupanesteitä. On tärkeää varmistaa, että off-grid kaasuja kohdellaan tasavertoisesti suhteessa kaasuverkossa kulkevaa kaasua.
- Suomessa suurin osa biokaasun tuotannosta ja käytöstä tapahtuu kaasuverkon ulkopuolella. Off-grid-kaasujen asemasta on vähemmän puolesta puhujia, sillä suurin osa maakaasuverkkovaltaisista keskieurooppalaisista toimijoista katsoo asioita kaasuverkon näkökulmasta.
- Biokaasun tuotanto ja käyttö ei ole riippuvainen kaasuverkosta, esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa kaasuverkkoa on vain osassa maata. Kaasuverkko ei ulotu kaikkialle myöskään Keski-Euroopassa. Nesteytetyn kaasun asema on erityisen vahva siellä, missä ei ole kaasuverkkoa. Uusiutuvan vedyn tuotanto ja synteettisen metaanin tuotannossa ollaan enemminkin kiinnostuneita edullisesta uusiutuvan sähkön, veden ja hiilidioksidin tarjonnasta, kuin kaasuverkosta.
- Olisi tärkeää, että uusiutuvien kaasujen kaupankäynti sisämarkkinoilla tehtäisiin mahdollisimman joustavaksi. Tämä voidaan tehdä sovittamalla paremmin yhteen ainetase- ja alkuperätakuujärjestelmät. Tässä EU:n kaasuverkon määrittäminen yhdeksi ainetasealueeksi on

tärkeä askel. Täysin joustavien kaasumarkkinoiden synnyttämistä jarruttaa kuitenkin usea asia, kuten:

  - Taloudellisesti kannattava uusiutuvien kaasujen tuotanto vaatii yleensä kansallisia tukitoimia riittävän kannattavuustason varmistamiseksi. Osa jäsenmaista haluaisi myös sitoa tuotannon tukemiseen liittyvät toimet kansalliseen kulutukseen, jotta voidaan esimerkiksi varmistaa uusiutuvien polttoaineiden tarjonta liikennesektorille.
  - Biokaasukäsittelyä tarvitaan myös orgaanisten jätteiden ja tähteiden kierrätykseen alueellisella ja paikallisella tasolla, jolloin se voidaan valjastaa vähentämään ravinnehävikkiä ja optimoidaan ravinteiden kiertoa.
- Off-grid-kaasujen ainetasevaatimusten osalta käytössä on erilaisia ratkaisuja. Nyt esimerkiksi Ruotsissa ns. Green gas principle katsoo Ruotsin olevan yksi tasealue, jossa käytön osalta hyödynnetään 'book & claim -systemiä'. Tällöin Etelä-Ruotsissa syötetty biometaani on käytettävissä vaikkapa Haaparannassa ja ainetasevaatimusten katsotaan täyttyvän, jolloin Haaparannassa oleva käyttäjä voi saada biometaanin verotuskohtelun, vaikka se tosiasiallisesti käyttäisi maakaasua. Ruotsissa järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011, ja se on kehitetty erityisesti verotusta varten. Ruotsin malli on siis joustavampi kuin Suomessa käytettävä järjestelmä. Ei ole tiedossa, että täyttääkö Ruotsin järjestelmä RED2:n vaatimukset. SBB:llä ei ole tarkempaa tietoa muiden maiden sovelluksista.

Article 28 Entry into force and application

Kannatamme komission esitykseen tehtyä ehdotusta, että asetusta alettaisiin soveltamaan 18 kuukautta asetuksen voimaan tulon jälkeen. Komission ehdotus oli 12 kk.

Kansallisten järjestelmien tunnistaminen ja tasaveroisuus

SBB pitää tärkeänä, että kansallistella kestävyysjärjestelmillä osoitetun biokaasun kestävyys (+ muut uusiutuvat) kohdallaan tasavertaisesti suhteessa sellaisiin polttoaineisiin, joiden kestävyys on osoitettu vapaaehtoisten järjestelmien kanssa. Tasaveroisuus tulee varmistaa niin tämän delegoidun säädöksen osalta kuin neuvoteltaessa RED3:sta, energiaverodirektiivimuutokset ja Fuel EU maritime -direktiiviehdotuksesta.

Tasaveroisen asema tulee varmistaa esimerkiksi artiklassa 2 seuraavissa kohdissa (punaisella merkitty neuvoston kokouksessa 13.12.2021 ja 7.2.2022 komission ehdotukseen tehdyt muutokset):

(3)'certificate' means a conformity statement by a certification body or a voluntary scheme, see definition 14, certifying that an economic operator complies with the requirements of Directive (EU) 2018/2001;

(6)'withdrawn certificate' means a certificate that has been permanently cancelled by the certification body [or the voluntary scheme];

Perustelut:

- Jäsenmaissa voi potentiaalisesti olla erilaisia käsityksiä kansallisista järjestelmistä, minkä vuoksi useassa jäsenmaassa kansalliset järjestelmät voidaan nähdä eriarvoisina ja toiminnallisina kuin Suomessa. Vastaavasti useassa maassa vapaaehtoiset järjestelmät ovat yleisempiä. Suomen kansallinen järjestelmä on uusiutuvan energian direktiivin mukainen.

Tuontibiokaasu ja säädösmuutokset

SBB pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti uusiutuvien kaasujen kaupankäyntijärjestelmien kehittämiseen RED2:n delegoitujen säädösten, RED3:n ja kaasupaketin yhteyksissä.

Perustelut:

- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry on arvioinut, että tuontibiokaasun määrät tulevat kasvamaan, sillä biokaasun kysyntää lisäävät toimenpiteet alkavat kantaa hedelmää. Toimenpiteet kansallisen biokaasun tuotantovolyymien nostamiseksi ovat sen sijaan edistyneet hitaammin. Toimeenpano ravinnekiertokorvauksen, maatalousrahoituskehyksen ja biokaasulaitosten energiainvestointitukien osalta ovat viivästyneet. Osin myös verotuskysymykset ovat epäselviä, vaikka veromuutokset tulivat voimaan 1.1.2022. Kaikki nämä jarruttavat kotimaan tuotannon kasvupyrähdyksen käynnistymistä. Mikäli keinovalikoima saadaan toimivaksi, niin SBB arvio tuontibiokaasun tukevan kotimaisen biokaasusektorin kasvua, kuten on tapahtunut esimerkiksi Ruotsissa.
- Biokaasu edut ovat tiedossa, mutta silti EU-tasolla on useita eri säädösvalmisteluhankkeita, jotka voivat potentiaalisesti olla ongelmallisia biokaasusektorille. Näitä ovat uusiutuvan energian direktiivin toimeenpano jäsenmaissa ja komission toimesta, 55-valmiuspaketin ehdotukset sekä joulukuussa annettu kaasupaketti. Näiden biokaasu voidaan helposti rinnastaa virheellisesti maakaasuun, tai se jää keskusteluissa vedyn ja synteettisten polttoaineiden varjoon. Biokaasu on jäänyt vähälle huomiolle EU-komissiossa. Yksi keskeinen syy tähän on, että biokaasuun liittyviä asioita käsitellään useilla eri komission yleisosastoilla, jolloin ehdotusten epätoivotuilta ristikkäisvaikutuksilta on vaikea välttyä. Biokaasusektorin

moninaisuus vaikeuttaa biokaasun huomioon ottamista EU:n päätöksenteossa. Eri jäsenmaissa biokaasua ja biometaania hyödynnetään eri tavoin. Toiset jäsenmaat painottavat enemmän biokaasun roolia maataloudessa, toiset vähemmän. Laajempi kiinnostus biokaasun hyödyntämiseen liikennekäytössä on uusi asia jäsenmaissa. Esimerkiksi Suomessa suurin osa biokaasusta hyödynnetään sähkön ja lämmön tuotannossa, liikennekäytön osuus on reilu 10 prosenttia. Esimerkiksi Saksassa noin 90 prosenttia biokaasusta menee sähkön tuotantoon. Usein biokaasu ja biometaani rinnastetaan myös liian suoraan maakaasuun. Tämä tulee hyvin ilmi esimerkiksi Euroopan komission kaasumarkkinadirektiivin muutosehdotuksesta, jossa biokaasulle ei anneta omaa määritelmää, vaan se on määritelty sivulauseessa maakaasun yhteydessä[i].

Lisätiedot: Anna Virolainen-Hynnä, Toiminnanjohtaja, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Eteläranta 10, 00131 Helsinki, Finland | +358 400 987 805 | anna.virolainen-hynna@biokierto.fi

[i] ”Articla 2: 1) ‘natural gas’ means all gases that primarily consist of methane, including biogas and gas from biomass, in particular biomethane, or other types of gas, that can technically and safely be injected into, and transported through, the natural gas system”(2021/0425 (COD); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:803:FIN)