EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,

milles käsitletakse metaaniheite vähendamist energeetikasektoris

{COM(2021) 805 final} - {SEC(2021) 432 final} - {SWD(2021) 459 final}

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang ettepaneku kohta võtta vastu õigusakt nafta-, gaasi- ja söesektori metaaniheite vähendamiseks

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärk on aidata ELil saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus kõigi majandussektorite CO_2 heite ulatusliku vähendamise kaudu. Metaan on võimas kasvuhoonegaas, mille üldine osatähtsus kliimamuutuste süvendamisel on väiksem üksnes süsinikdioksiidi omast ja mis on põhjustanud umbes kolmandiku praegusest kliima soojenemisest. Valitsustevaheline kliimamuutuste paneel märgib, et 2030. aastaks tuleb saavutada metaaniheite oluline vähenemine, et võimalik oleks täita ülemaailmne 2050. aasta eesmärk hoida maailma temperatuuri tõus alla 1,5 °C (või isegi 2 °C). 2030. aasta kliimaeesmärgi kava mõjuhinnang näitab, et kõige kulutõhusam metaaniheite vähenemine on võimalik saavutada energeetikasektoris. See heide on piiriülene probleem ning liikmesriigiti ja sektoriti kooskõlastamata regulatiivne käsitlemine tekitab lünki ja ebatõhusust ning võib kahjustada ELi ühtse energiaturu toimimist. Kuna suurem osa ELis tarbitava fossiilenergiaga seotud metaaniheitest tekib väljaspool ELi, võivad selles valdkonnas tulemusi anda ainult liikmesriikide ühismeetmed.

Mida tuleks saavutada?

Üldeesmärk on energia siseturu toimimise ja liidu energiavarustuskindluse tagamise kontekstis säilitada ja parandada keskkonda, vähendades ELis toodetava või tarbitava fossiilenergiaga seotud metaaniheidet. Erieesmärgid on 1) parandada ELis tarbitava energiaga seotud metaaniheite peamisi allikaid käsitleva teabe täpsust, 2) tagada ELis metaaniheite edasine tulemuslik vähendamine kogu energiatarneahelas ja 3) vähendada ELi imporditava fossiilenergiaga seotud metaaniheidet.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiaarsus)?

ELi metaaniheite vähendamisele aitaks kaasa ühtne poliitiline lähenemisviis ELi tasandil, võttes arvesse liikmesriikide tugevat omavahelist seotust piiriülese taristu ja ELi integreeritud energiaturu kaudu. ELi tasandil võetavad kooskõlastatud meetmed aitavad palju tõenäolisemalt kiirendada energeetikasektori metaaniheite vähendamist kogu väärtusahela ulatuses ning hõlbustavad liikmesriikide ja erasektori üksuste erineva tegutsemisvõime täielikku arvessevõtmist. EL ja selle liikmesriigid on osa ülemaailmsest naftaturust, kus ühistegevusel on eksportijatele suurem mõju kui üksikutel riiklikel meetmetel. EL on ühtlasi maailma suurim gaasi imporditurg ning ELi tasandi metaanipoliitika annab rahvusvahelistele kliimameetmetele märkimisväärset lisaväärtust.

B. Lahendused

Millised on erinevad poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

1. poliitikavaldkonnas kaalutakse energeetikasektori metaaniheite mõõtmise ja aruandluse parandamise variante, millega kohustatakse ettevõtjaid tegema ELi territooriumil toimuva majandustegevuse puhul varade tasandil mõõtmisi ja teatama metaani otseheitest. 2. poliitikavaldkond hõlmab variante ELi metaaniheite vähendamiseks, sealhulgas komisjoni suuniseid või kohustuslikke meetmeid metaaniheite vähendamiseks nafta- ja maagaasisektoris, kohustuslikke meetmeid metaaniheite (sealhulgas kaudsed heitkogused) vähendamiseks nafta-, maagaasi- ja söesektoris ning seadusandlikku meedet metaaniheite teatava vähenemise saavutamiseks tulemuslikkusnõude abil. 3. poliitikavaldkond hõlmab variante selle metaaniheite mõõtmiseks, aruandluseks ja vähendamiseks, mis on seotud ELi fossiilkütuste tarbimisega, kuid tekib väljaspool ELi, sealhulgas läbipaistvusvahendeid, fossiilenergiaga seotud heite kohustuslikku mõõtmist, aruandlust ja vähendamist, fossiilenergia sektori heite mõõtmise, aruandluse ja vähendamise läbipaistvust ning seadusandlikke meetmeid metaaniheite teatava vähenemise saavutamiseks.

Kõigis poliitikavaldkondades võetakse arvesse praeguste suundumuste jätkumise varianti. Kõigis kolmes poliitikavaldkonnas on kindlaks määratud eelistatud poliitikavariandid.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmad väljendasid laialdast toetust energeetikasektori metaaniheitega seotud tõhusa mõõtmis-, aruandlus- ja kontrollistandardi väljatöötamise suhtes. 78 %s vastustest, mis saadi avaliku konsultatsiooni käigus, toetati mõõtmist, aruandlust ja kontrolli käsitlevas ettepanekus nafta ja gaasi puhul tuginemist nafta ja gaasisektori metaaniheite vähendamise partnerluse metoodikale, mida toetavad ka kõik ELi nafta- ja gaasisektori kutseorganisatsioonid. Väga palju toetatakse söe lisamist mõõtmise, aruandluse ja kontrolli määrusesse (96 % avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastustest), sealhulgas toetab seda söesektor.

Laialdaselt toetatakse seadusandlikke meetmeid heite vähendamiseks nafta-, maagaasi- ja söesektoris. Kõik nafta- ja gaasitööstuse ühendused, kes avaliku konsultatsiooni käigus vastused esitasid, väljendasid toetust pihkumise avastamist ja kõrvaldamist käsitleva kohustuse kehtestamise suhtes liidu õiguses ning ka valitsusvälised organisatsioonid toetavad laialdaselt sellise kohustuse kehtestamist. Kõik avalikus konsultatsioonis osalenud valitsusvälised organisatsioonid ja tööstusharu esindajad leiavad, et ELis toodetava ja tarbitava energiaga seotud metaani rutiinse atmosfääri laskmise ja tõrvikpõletamise järkjärguline lõpetamine on teostatav. Söekaevanduste metaaniheitega seotud leevendusmeetmete lisamise suhtes väljendati avaliku konsultatsiooni käigus suurt ja laialdast toetust (80 % vastustest).

92 %s avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastustest toetatakse energeetikasektori metaaniheidet käsitlevaid ELi õigusakte, mille kohaldamisalasse kuulub kogu liidu turule lastav nafta ja gaas. Täpsemalt toetatakse 96 %s vastustest metaaniandmete läbipaistvuse tagamise vahendi väljatöötamist ELi ja rahvusvahelisel tasandil. 72 %s vastustest leitakse, et ELi õigusaktides energeetikasektori metaaniheite kohta tuleks laiendada kohustusi ettevõtjatele, kes impordivad/ekspordivad fossiilenergiat ELi, ning 65 %s vastustest peetakse võimalikuks kehtestada ELis tarbitava nafta ja gaasi puhul seoses mõõtmise, aruandluse ja kontrolliga, pihkumise avastamise ja kõrvaldamisega ning metaani atmosfääri laskmise ja tõrvikpõletamisega võrdsed kohustused nafta ja gaasi väärtusahela kõigi osaliste suhtes, sealhulgas väljaspool ELi asuvate osaliste suhtes.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

1. poliitikavaldkond: kehtestatakse üksikasjalik (varade tasandi) mõõtmis- ja aruandluskohustus kõigi otseste fossiilsete metaaniheite allikate suhtes ELi energeetikasektoris. Peamine kasu seisneb selles, et paraneb sellistest heitkogustest teatamise tase ning arusaam heite allikatest ja ulatusest, mis omakorda aitab asjaomaseid heitkoguseid tõhusamalt vähendada.

2. poliitikavaldkond: kehtestatakse kohustus vähendada ELi energeetikasektoris kõigi otseste fossiilsete nafta, maagaasi ja söega seotud metaaniheite allikate metaaniheidet, kehtestades lekete avastamise ja kõrvaldamise meetmed ning metaani atmosfääri laskmise ja tõrvikpõletamise piiramise meetmed. See toob kaasa metaani heitkoguste suurema vähendamise võrreldes praeguste suundumuste jätkumisega ning sellega kaasneb keskkonnakasu ja kasu ühiskonnale kliimamuutuste aeglustumise ja õhusaaste vähenemise mõttes.

3. poliitikavaldkond: pakutakse välja mitmesuguseid vahendeid, mille eesmärk on parandada fossiilenergiat ELi eksportivatelt riikidelt saadavat teavet metaaniheite allikate kohta ja nendele riikidele antavaid stiimuleid metaaniheite vabatahtlikuks vähendamiseks või nende saavutamiseks vajalikke siduvaid meetmeid. Sarnaselt 2. poliitikavaldkonnaga toob kogu maailma metaaniheite vähendamine ELis keskkonnakasu ja kasu ühiskonnale, eelkõige kliimamuutuste aeglustumise seisukohast.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

1. poliitikavaldkond: avalikud kvantitatiivsed andmed kulude kohta ei ole kättesaadavad; seepärast põhineb mõjuhinnang tööstusharus tehtud senistel vabatahtlikel hindamistel ja tööstusharu kvalitatiivsel panusel, võttes arvesse, et sidusrühmad, sealhulgas tööstusharu ise, on väljendanud tugevat toetust asjaomase kohustuse kehtestamise suhtes.

2. poliitikavaldkond: käitajate netokulud on 127 miljonit eurot; nõuetele vastavuse kontrollimise ja nõuete täitmise tagamisega seotud kvantifitseeritud kulud ei olnud kättesaadavad, kuid kvantitatiivse kasu suurus on võrreldes ettevõtjate võetavate heitkoguste vähendamise meetmete kuludega nii märkimisväärne, et nende kahe vahe on eeldatavasti enam kui piisav kõigi eelnimetatud kulude katmiseks; heitkoguste vähendamise meetmete kulude kvantifitseeritud mõju energiahindadele ei olnud teada, kuid meetmete kulud käitajate jaoks (127 miljonit eurot) ei ole võrreldes nafta, maagaasi ja söe ostmisega seotud ELi kogukuludega (184 miljardit eurot 2020. aastal / 287 miljardit eurot 2019. aastal) märkimisväärsed, nii et see mõju oleks vähetähtis.

3. poliitikavaldkond: kvantifitseeritud kulud seoses meetmetega, millega vähendatakse välisriikides tekkivat metaaniheidet, mis on seotud ELi fossiilenergia tarbimisega, ei olnud kättesaadavad. Selle asemel kasutati valimisse kuuluvate suurimate naftat ja maagaasi eksportivate riikide kõigi heitkoguste vähendamise meetmete hinnangulisi kogukulusid. Sotsiaalsest/keskkonnaalasest seisukohast optimaalse heitkoguste vähendamise taseme juures ulatuvad need 2 216 miljoni euroni; nõuetele vastavuse kontrollimise ja nõuete täitmise tagamisega seotud kvantifitseeritud kulud ei olnud kättesaadavad, kuid valimisse kuuluvate suurimate naftat ja maagaasi ELi eksportivate riikide kvantitatiivse kasu suurus on võrreldes ettevõtjate võetavate heitkoguste vähendamise meetmete kuludega nii märkimisväärne, et nende kahe vahe on eeldatavasti enam kui piisav kõigi eelnimetatud kulude katmiseks; heitkoguste vähendamise meetmete kvantifitseeritud mõju energiahindadele ei olnud teada, kuid valimisse kuuluvate suurimate naftat ja maagaasi ELi eksportivate riikide kulud on väikesed (2 607 miljonit eurot) võrreldes nafta, maagaasi ja söe ostmisega seotud ELi kogukuludega (184 miljardit eurot 2020. aastal / 287 miljardit eurot 2019. aastal), nii et see mõju ei oleks tõenäoliselt märkimisväärne.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Väärtusahelates metaaniheidet tekitavad söe-, maagaasi- ja naftaettevõtjad ei ole väikeettevõtjad. Eeldatakse, et mõju ELi ettevõtjate konkurentsivõimele puudub, sest 1. ja 2. poliitikavaldkonnas eelistatud variantide raames kavandatud meetmed kehtivad võrdselt kõigi suhtes. 3. poliitikavaldkonnas eelistatud variandil on tõenäoliselt kõige väiksem mõju ELi ettevõtjate konkurentsivõimele, kuna selle variandi eesmärk on saavutada võrdsed tingimused.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Mitte ELis. Kuigi eelistatud variantidega hõlmatud meetmed toovad ELis kaasa lisakulud ja suurema halduskoormuse, ei ole see mõju märkimisväärne järgmistel peamistel põhjustel: 1. poliitikavaldkonnas ELi liikmesriigid juba esitavad andmeid metaaniheite kohta; 2. poliitikavaldkonnas ELi liikmesriigid juba kontrollivad metaaniheite vähendamise meetmeid. 3. poliitikavaldkonnas on kulud ja halduskoormus olulisemad kolmandates riikides, kus metaani käsitlevad eeskirjad on minimaalsed või olematud.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Ei.

Proportsionaalsus?

Eelistatud variantide kogumit peetakse proportsionaalseks ja see põhineb võimalikult suurel määral olemasolevatel lähenemisviisidel. Arvestades vajadust saavutada kliimaneutraalsus, peetakse tasakaalu kohustuste ning liikmesriikide ja erasektori üksuste erineva tegutsemisvõime arvessevõtmise vahel asjakohaseks.

D. Järelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Komisjon jälgib õigusakti rakendamist ja nõuetekohast kohaldamist. Vajaduse korral võtab komisjon meetmeid nõuete täitmise tagamiseks, sealhulgas algatab rikkumismenetlusi.