EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta säädökseksi öljy-, kaasu- ja hiilialan metaanipäästöjen vähentämiseksi

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

EU on määritellyt Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa tasaisen polun kohti ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä talouden kaikkien sektorien perusteellisen hiilestä irtautumisen kautta. Metaani on voimakas kasvihuonekaasu – sen ilmastonmuutosta voimistava vaikutus on hiilidioksidin jälkeen suurin, ja sen osuus ilmaston lämpenemisestä on tällä hetkellä noin kolmannes. Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli on todennut, että metaanipäästöjä on vähennettävä huomattavasti vuoteen 2030 mennessä, jotta pysytään vuoden 2050 maailmanlaajuisessa lämpötilatavoitteessa eli että lämpötila nousee enintään 1,5 °C (tai edes enintään 2 °C). Vuoden 2030 ilmastotavoitteita koskevan suunnitelman vaikutustenarvioinnissa todetaan, että metaanipäästövähennyksiä voidaan toteuttaa kustannustehokkaimmin energia-alalla. Nämä päästöt ovat rajat ylittävä ongelma, ja sääntelyn koordinoimattomuus eri jäsenvaltioissa ja aloilla luo aukkoja ja tehottomuutta ja voi heikentää EU:n energian sisämarkkinoiden toimintaa. Koska suurin osa EU:ssa kulutettuun fossiiliseen energiaan liittyvistä metaanipäästöistä syntyy EU:n rajojen ulkopuolella, tällä osa-alueella voidaan saada tuloksia vain jäsenvaltioiden yhteisillä toimilla.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

Yleisenä tavoitteena on energian sisämarkkinoiden toiminnan yhteydessä säilyttää ympäristön tila ja parantaa sitä vähentämällä EU:ssa tuotetun tai kulutetun fossiilisen energian metaanipäästöjä ja samanaikaisesti varmistaa unionin toimitusvarmuus. Erityistavoitteet ovat 1) EU:ssa kulutettavaan energiaan liittyvien metaanipäästöjen tärkeimpiä lähteitä koskevien tietojen tarkkuuden parantaminen, 2) metaanipäästöjen tehokkaamman vähentämisen varmistaminen EU:n koko energian toimitusketjussa ja 3) EU:hun tuotuun fossiiliseen energiaan liittyvien metaanipäästöjen vähentäminen.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Metaanipäästöjen vähentäminen koko EU:ssa hyödyttäisi EU:n tason yhtenäistä poliittista lähestymistapaa, kun otetaan huomioon rajat ylittävän infrastruktuurin ja yhdennettyjen EU:n energiamarkkinoiden kautta muodostuvat vahvat jäsenvaltioiden väliset yhteydet. EU:n tasolla toteutettavilla koordinoiduilla toimilla on paljon suurempi mahdollisuus nopeuttaa energia-alan metaanipäästöjen vähentämistä arvoketjussa ja helpottaa eri toimintavalmiuksien kokonaisvaltaista huomioon ottamista jäsenvaltioiden ja yksityisten tahojen välillä. EU ja sen jäsenvaltiot ovat osa maailmanlaajuisia öljymarkkinoita, joilla yhteisillä toimilla on viejien kannalta enemmän painoarvoa kuin yksittäisillä kansallisilla toimenpiteillä. EU:ssa on myös maailman suurimmat kaasun tuontimarkkinat, ja EU:n metaanipolitiikka tuo merkittävää lisäarvoa kansainvälisille ilmastotoimille.

B. Ratkaisut

Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Toiminta-alue 1 koskee vaihtoehtoja, joilla voidaan parantaa energia-alan metaanipäästöjen mittausta ja raportointia velvoittamalla yritykset suorittamaan EU:n alueella tapahtuvan taloudellisen toiminnan omaisuuserätason mittauksia ja raportoimaan suorista metaanipäästöistä. Toiminta-alueeseen 2 sisältyy vaihtoehtoja metaanipäästöjen vähentämiseksi EU:ssa. Niitä ovat muun muassa komission suuntaviivat ja pakolliset toimenpiteet metaanipäästöjen vähentämiseksi öljyalalla ja fossiilisten kaasujen alalla, pakolliset toimenpiteet metaanipäästöjen vähentämiseksi öljyalalla, fossiilisten kaasujen alalla ja hiilialalla sekä epäsuorat päästöt ja lainsäädäntötoimenpide metaanipäästöjen vähentämiseksi tietyllä määrällä asettamalla suorituskykyvaatimus. Toiminta-alueeseen 3 sisältyy vaihtoehtoja, jotka koskevat EU:n fossiilisten polttoaineiden

kulutukseen liittyvien mutta EU:n ulkopuolella esiintyvien metaanipäästöjen mittaamista, raportointia ja vähentämistä, mukaan lukien avoimuusvälineet, fossiilisen energian päästöjen pakollinen mittaaminen, raportointi ja vähentäminen, fossiilisen energian päästöjen mittaamista, raportointia ja vähentämistä koskeva avoimuus sekä lainsäädännölliset toimenpiteet metaanipäästöjen vähentämiseksi tietyllä määrällä.

Kaikkiin toiminta-alueisiin sisältyy vaihtoehto, jossa toiminta jatkuisi entiseen tapaan. Kaikille kolmelle toiminta-alueelle on määritetty ensisijaiset vaihtoehdot.

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät ilmaisivat laajan tukensa metaanipäästöjen tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevan luotettavan standardin kehittämiselle energia-alalla. Avoimessa julkisessa kuulemisessa saaduista vastauksista 78 prosentissa tuettiin sitä, että tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevan ehdotuksen öljy- ja kaasuosa perustuu öljy- ja kaasualan metaanipäästöjä koskevan kumppanuuden menetelmään, mikä saa myös kaikkien EU:n öljy- ja kaasualan järjestöjen tuen. Kivihiilen sisällyttämistä tarkkailua, raportointia ja todentamista koskevaan asetukseen (96 % julkisen kuulemisen vastauksista) tuetaan hyvin paljon, myös kivihiiliteollisuudessa.

Öljyalan ja fossiilisen kaasu- ja hiilialan päästöjen vähentämistä koskevia lainsäädäntötoimia tuetaan laajalti. Kaikki öljy- ja kaasualan järjestöt, jotka vastasivat avoimeen julkiseen kuulemiseen, ilmaisivat tukensa vuotojen tunnistus- ja korjausohjelmaa koskevan velvoitteen sisällyttämiselle EU:n lainsäädäntöön, ja myös kansalaisjärjestöt tukevat tällaista velvoitetta laajalti. Kaikki kansalaisjärjestöt ja avoimeen julkiseen kuulemiseen vastanneet katsovat, että EU:ssa tuotettuun ja kulutettuun energiaan liittyvä rutiininomainen tuuletus ja soihdutus on mahdollista lopettaa asteittain. Hiilikaivosten metaanin vähentämistoimenpiteiden sisällyttämiselle annettiin julkisessa kuulemisessa suuri ja laaja tuki (80 %:ssa vastauksista).

Avoimeen julkiseen kuulemiseen annetuista vastauksista 92 prosentissa tuetaan energia-alan metaanipäästöjä koskevaa EU:n lainsäädäntöä, joka kattaisi unionin markkinoille tulevan öljyn ja kaasun. Jopa 96 prosentissa vastauksista tuetaan nimenomaan metaanipäästöjen avoimuutta koskevan välineen kehittämistä EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Vastauksista 72 prosentissa katsotaan, että energia-alan metaanipäästöjä koskevan EU:n lainsäädännön olisi ulotettava velvoitteet yrityksiin, jotka tuovat tai vievät fossiilista energiaa EU:hun, ja 65 prosentissa vastauksista katsotaan, että on mahdollista asettaa samat tarkkailua, raportointia ja todentamista, vuotojen tunnistusta ja korjausta sekä tuuletusta ja soihdutusta koskevat velvoitteet kaikille EU:ssa kulutetun öljyn ja kaasun arvoketjun toimijoille, myös EU:n ulkopuolisille toimijoille.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Toiminta-ala 1: Asetetaan yksityiskohtainen (omaisuuserätason) mittaus- ja raportointivelvoite kaikille EU:n energia-alan suorille fossiilisille metaanipäästölähteille. Keskeisenä etuna tässä on, että se parantaa tällaisten päästöjen raportoinnin tasoa ja lisää tietämystä näiden päästöjen lähteistä ja suuruusluokasta, mikä johtaa niihin liittyvien päästöjen tehokkaampaan vähentämiseen.

Toiminta-ala 2: Velvoitetaan vähentämään kaikkien suorien fossiilisen öljyn, fossiilisen kaasun ja hiilen lähteiden metaanipäästöjä EU:n energiasektorilla vuotojen tunnistuksen ja korjauksen sekä tuuletuksen ja soihdutuksen rajoittamista koskevien toimenpiteiden osalta. Ne johtavat metaanipäästöjen suurempaan vähenemiseen verrattuna nykyisen kehityksen mukaiseen skenaarioon ja tuottavat ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia etuja, koska tällöin ilmastonmuutos hidastuu ja ilmansaasteet vähenevät.

Toiminta-ala 3: Esitetään erilaisia välineitä, joiden tarkoituksena on parantaa tietoja fossiilista energiaa EU:hun vievistä maista peräisin olevista metaanipäästöistä, sekä kannustimia, joilla näitä maita kannustetaan vähentämään metaanipäästöjään vapaaehtoisesti, tai velvoittavia toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Samoin

kuin toiminta-alueella 2 maailmanlaajuisten metaanipäästöjen vähentäminen tuottaa ympäristöön liittyviä ja sosiaalietuja erityisesti EU:lle ilmastonmuutoksen hidastumisen vuoksi.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)

Toiminta-ala 1: Julkista tietoa kustannusten määrästä ei ole saatavilla, joten vaikutustenarviointi perustuu teollisuuden tähän mennessä tekemiin vapaaehtoisiin arvioihin ja niiden laadulliseen panokseen, ja siinä todetaan, että sidosryhmät, myös teollisuus itse, tukevat voimakkaasti tällaisen velvoitteen asettamista.

Toiminta-ala 2: Toiminnanharjoittajille aiheutuneet nettokustannukset ovat 127 miljoonaa euroa. Vaatimustenmukaisuuden todentamisen ja valvonnan kustannusten määrästä ei ollut saatavilla tietoja, mutta määrällisten etujen taso on niin merkittävä verrattuna yrityksille aiheutuviin vähentämistoimenpiteiden kustannuksiin, että näiden kahden eron odotetaan kattavan enemmän kuin riittävällä tavalla kaikki tällaiset kustannukset. Vähentämistoimenpiteiden kustannusten vaikutuksista energian hintoihin ei ollut saatavilla määrällisiä tietoja, mutta toiminnanharjoittajien toimenpiteiden kustannukset (127 miljoonaa euroa) ovat vähämerkityksisiä suhteessa öljyn, fossiilisen kaasun ja hiilen hankintakustannuksiin EU:ssa (184 miljardia euroa vuonna 2020 ja 287 miljardia euroa vuonna 2019) siten, että ne olisivat merkityksettömiä.

Toiminta-ala 3: Tietoja toimenpiteiden määrällisistä kustannuksista ulkomailla tapahtuvien mutta EU:n fossiilisen energian kulutukseen liittyvien metaanipäästöjen vähentämiseksi ei ollut saatavilla. Sen sijaan käytettiin arvioita kaikkien vähentämistoimenpiteiden kokonaiskustannuksista suurimpien öljyn ja fossiilisen kaasun viejämaiden otoksessa. Sosiaalisella ja ympäristön kannalta optimaalisella vähennystasolla ne ovat 2,216 miljoonaa euroa. Vaatimustenmukaisuuden todentamisen ja valvonnan kustannusten määrästä ei ollut saatavilla tietoja, mutta määrällisten etujen taso suurimpien öljyä ja fossiilista kaasua EU:hun vievien maiden otoksessa on niin merkittävä verrattuna yrityksille aiheutuviin vähentämistoimenpiteiden kustannuksiin, että näiden kahden eron odotetaan kattavan enemmän kuin riittävällä tavalla kaikki tällaiset kustannukset. Vähentämistoimenpiteiden määritetyistä vaikutuksista energian hintoihin ei ollut saatavilla tietoja, mutta suurimpien öljyä ja fossiilista kaasua EU:hun vievien maiden otoksen kustannustaso (2,607 miljoonaa euroa) on alhainen suhteessa öljyn, fossiilisen kaasun ja hiilen hankintakustannuksiin EU:ssa (184 miljardia euroa vuonna 2020 ja 287 miljardia euroa vuonna 2019) siten, että ne eivät todennäköisesti olisi merkittäviä.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Arvoketjujen metaanipäästöistä vastaavat hiilialan, fossiilisen kaasun alan ja öljyalan toiminnanharjoittajat eivät ole pieniä yrityksiä. EU:n yritysten kilpailukykyyn kohdistuvia vaikutuksia ei odoteta syntyvän, sillä toiminta-alueiden 1 ja 2 ensisijaisissa vaihtoehdoissa ehdotetut toimenpiteet velvoittavat kaikkia samalla tavalla. Suosituin vaihtoehto toiminta-alueella 3 on se, joka todennäköisimmin minimoi vaikutukset EU:n toiminnanharjoittajien kilpailukykyyn, koska se on vaihtoehto, jossa pyritään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Ei EU:ssa. Vaikka ensisijaisiin vaihtoehtoihin sisältyvät toimenpiteet lisäävät kustannuksia ja hallinnollista taakkaa EU:ssa, ne eivät ole merkittäviä seuraavista periaatteellisista syistä: Toiminta-alueen 1 osalta EU:n jäsenvaltiot raportoivat jo metaanipäästöistä, ja toiminta-alueen 2 osalta EU:n jäsenvaltiot todentavat jo metaanipäästöjen vähennystoimenpiteitä. Toiminta-alueella 3 EU:n ulkopuolisissa maissa, joissa metaanin sääntely on vähäistä tai sitä ei ole, kustannusten ja hallinnollisen taakan merkitys on suurempi.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ei ole.

Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehtokokonaisuus katsotaan suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi, ja se perustuu mahdollisimman pitkälti nykyisiin lähestymistapoihin. Jäsenvaltioiden ja yksityisten tahojen välisten velvoitteiden ja erilaisten toimintavalmiuksien huomioon ottamisen välistä tasapainoa pidetään asianmukaisena, koska ilmastoneutraalius on välttämätöntä.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio seuraa säädöksen täytäntöönpanoa ja asianmukaista soveltamista. Komissio ryhtyy tarvittaessa täytäntöönpanotoimiin, joihin kuuluvat myös rikkomista koskevat menettelyt.