



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. kesäkuuta 2022
(OR. fr)

10161/22

Toimielinten välinen asia:
2021/0423(COD)

ENER 299
CLIMA 283
ENV 605
COMPET 494
RECH 373
AGRI 252
RELEX 793
CODEC 902
IA 93

ILMOITUS

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	15063/1/21 REV 1 + REV 1 COR 1 + ADD 1
Asia:	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI metaanipäästöjen vähentämisestä – Tilanneselvitys

I JOHDANTO

1. Komissio esitti 14. joulukuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla osana 55-valmiuspakettia, jonka tavoitteena on panna täytäntöön Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi unionissa vuoteen 2050 mennessä. Kyseinen lainsäädäntöpaketti sisältää välitavoitteen, jonka mukaan kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

2. Metaani on kasvihuonekaasu – sen ilmastonmuutosta voimistava vaikutus on hiilidioksidin jälkeen toiseksi suurin, ja sen osuus ilmaston lämpenemisestä on tällä hetkellä noin kolmannes. Vaikka metaanipäästöjä syntyy myös muusta ihmisen toiminnasta, kuten maataloudesta – lähinnä karjankasvatuksesta – ja jätevedestä, energia-alan vähennykset ovat kustannustehokkaimmat ja nopeimmin saavutettavissa.
3. Asetuksessa säädetään suurimpia EU:n energiantuotantoon ja -kulutukseen liittyviä metaanipäästölähteitä koskevien tietojen tarkkuudesta. Siinä edellytetään myös, että öljy-, kaasu- ja kivihiiliala mittaavat metaanipäästönsä, ja asetetaan säännöt metaanivuotojen havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Lisäksi siinä ehdotetaan normeja tuuletuksen ja soihdutuksen rajoittamiseksi. Tekstissä vahvistetaan lisäksi toimivaltaisten viranomaisten tehtävät tarkastusten ja valitusten osalta ja toiminnanharjoittajien raportoimien metaanipäästötietojen todentamiseen liittyvät todentajien tehtävät ja menettelyt.
4. Unionin ulkopuolella syntyvien metaanipäästöjen osalta asetuksella otetaan käyttöön avoimuusvälineitä: fossiilisten polttoaineiden tuojien velvoite tiedottaa metaanipäästöistä, avoimuusluettelo unionin yrityksistä sekä maista ja yrityksistä, jotka vievät fossiilista energiaa unioniin, mukaan lukien tiedot niiden kansainvälisistä raportointivelvoitteista, sekä satelliittitietoihin perustuva maailmanlaajuinen tarkkailuväline, jonka tarkoituksena on asettaa julkisesti saataville tietoja metaanipäästöjen laajuudesta, toistuvuudesta ja sijainnista.
5. Ehdotuksen loppusäännöksissä vahvistetaan seuraamuksia koskevat ohjaavat periaatteet ja todetaan samalla, että seuraamusten määrääminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Nämä säännökset sisältävät myös valtuutussäännökset delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä varten sekä uudelleentarkastelulausekkeen.

6. Neuvosto kuuli 3. maaliskuuta Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa (ETSK) ja Euroopan alueiden komiteaa (AK). ETSK arvioi, että maailmanlaajuisesti EU:n osuus metaanipäästöistä on vain viisi prosenttia ja että suurin osa päästöistä on peräisin EU:n ulkopuolelta tulevasta maakaasun tuonnista. Sen vuoksi kansainvälinen lähestymistapa, johon sisältyy energian tuonti, on edelleen olennaisen tärkeä. ETSK korostaa myös tarvetta asettaa asianmukaiset määräajat kaasulaitosten tarkastuksille ja tehdä ero niiden teknisen kunnon ja iän välillä. Kansainvälisen metaanipäästöjen seurantakeskuksen (IMEO) kaltaisia aloitteita sekä satelliittiteknologian käyttöä tällaisten vuotojen havaitsemiseen olisi virtaviivaistettava ja priorisoitava. Euroopan alueiden komitean lausuntoa ei ole vielä julkaistu.
7. Euroopan parlamentti käsitteli ehdotusta 2. kesäkuuta sekä ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnassa (ENVI) että teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnassa (ITRE). ENVI-valiokunnassa esittelijä on Silvia Sardone (IT, ID) ja ITRE-valiokunnassa Jutta Paulus (DE, Verts).
8. Tässä selvityksessä tarkastellaan asiakokonaisuuden edistymistä ja tärkeimpiä neuvoston valmisteluelimissä käsiteltyjä kysymyksiä. Pysyvien edustajien komiteaa ja liikenne-, televiestintä- ja energianeuvostoa (energia) pyydetään ottamaan huomioon tämä tilanneselvitys.

II OIKEUSPERUSTA

9. Muutamat jäsenvaltiot pyysivät neuvoston oikeudelliselta yksiköltä lausuntoa tekstin oikeusperustasta, jonka ne katsoivat kuuluvan pikemminkin ympäristön kuin energian alaan. Oikeudellinen yksikkö antoi kirjallisen lausuntonsa 3. kesäkuuta (asiakirja 9806/22).

III TILANNEKATSAUS

10. Komissio esitteli ehdotuksen ja vaikutustenarvioinnin energiatyöryhmälle 7. helmikuuta 2022. Jatkotyöskentelyn aikana tekstin artikloja tarkasteltiin yksityiskohtaisesti. Näissä kokouksissa valtuuskunnat ilmaisivat kiinnostuksensa ja tukensa toimenpiteille, jotka tähtäävät päästöjen määrän ilmoittamiseen ja vähentämiseen. Lisäksi käytiin perusteellisia keskusteluja soihdutuksesta kaikilla aloilla ja tuuletuksesta, erityisesti kaivoksissa, sekä toteutettavien toimenpiteiden kustannus-hyötysuhteesta.
11. Energiatyöryhmän kokouksissa käytyjen keskustelujen ja valtuuskuntien toimittamien kirjallisten huomautusten perusteella puheenjohtajavaltio ehdotti 20. huhtikuuta kompromissitekstiä (REV1) ST 8192/22, jota tarkasteltiin energiatyöryhmässä 28. huhtikuuta. Valtuuskunnat suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti ehdotettuihin muutoksiin, erityisesti määräaikojen pidentämiseen ja tehtyihin selvennyksiin. Joidenkin valtuuskuntien mielestä tarvittiin kuitenkin lisäyksiä, jotta tekstistä saataisiin aikaiseksi tyydyttävä versio. Neuvoston mielipiteet asiakirjassa REV 1 ehdotetuista määräajoista jakoutuivat: tietyt jäsenvaltiot halusivat pidentää niitä edelleen, kun taas toiset katsoivat, että osa määräajoista oli liian pitkiä erityisesti vuotojen korjaamisen tarkastamista ajatellen.
12. Kaikilla valtuuskunnilla on voimassa tarkastelu- ja/tai parlamentaarinen varauma tekstiin, ja ne analysoivat edelleen asetusehdotuksen säännöksiä.

A. Yleistilanne

13. Valtuuskunnat ilmaisivat yleisesti ottaen kannattavansa toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään metaanipäästöjä, ottaen huomioon metaanin luonteen kasvihuonekaasuna. Ne totesivat, että metaanipäästöjen kestävä vähentäminen on tärkeää ilmanlaadun parantamiseksi, ilmaston lämpenemisen hidastamiseksi ja ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot kuitenkin kehottivat valppauteen hallinnollisten lisärasitteiden ja toimenpiteiden kustannusten suhteen, erityisesti raportoinnin osalta. Valtuuskunnat korostivat myös, että on tärkeää säilyttää tietty joustavuus toimenpiteiden täytäntöönpanossa kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Valtuuskunnat pyysivät myös selvennyksiä. Ne kyseenalaistivat erityisesti valitun välineen (asetus eikä direktiivi), ei-toiminnassa olevien lähteiden määritelmän, kansainvälisen ulottuvuuden (tietojen saatavuus, vilpillisen kilpailun riski, diplomaattiset vastaan muut sääntelykeinot), mahdollisen yhteyden hiilirajamekanismiin tai päästökauppajärjestelmään, menetelmät tarkkailua, raportointia ja todentamista varten (mittaus, raportointi, todentaminen), määritetyt päästörajat, todentamisen aikavälit sekä kansallisten viranomaisten roolin.

B. Tärkeimmät kysymykset

Kohde ja soveltamisala (1 artikla)

14. Osa jäsenvaltioista pyysi selventämään määritelmiä ja niiden soveltamisalaa, jotta kaikki asetuksen soveltamisalaan kuuluvat toiminnot ja laitokset voitaisiin määritellä selkeästi. Oli myös jäsenvaltiota, jotka kyseenalaistivat tariffien suunnittelussa huomioon otettujen kustannusten luonteen sekä ACERin roolin ja sen jäsenvaltioille antaman avun. Tietyt valtuuskunnat totesivat, että hylättyjen ei-toiminnassa olevien öljy- ja kaasulähteiden ja ei-toiminnassa olevien suljettujen ja sinetöityjen lähteiden osalta tarvitaan erilaista lähestymistapaa, ja ehdottivat määritelmiä näille käsitteille. Hylättyjen lähteiden metaanipäästöt voitaisiin raportoida vuosittain. Toisaalta täysin suljetuissa ja sinetöidyissä ei-toiminnassa olevissa lähteissä valvontatoimenpiteiden olisi oltava joustavampia ja kohdennetumpia, koska useimmissa tapauksissa vuotojen voidaan olettaa olevan vähäpätöisiä. Joustavaa ja kohdennettua lähestymistapaa pidettiin tarpeellisena myös offshore-lähteiden osalta, kun otetaan huomioon seurannan ja vuotuisen raportoinnin kustannukset. Onshore-lähteiden yhteydessä mainittiin, että monet paikat eivät enää ole saavutettavissa, koska entisille louhintapaikoille on pystytetty rakennuksia.

Tarkastukset (6 artikla)

15. Useat valtuuskunnat pyysivät, että toimivaltaiset viranomaiset tekisivät tarkastuksia asiakirjassa REV 1 esitetyn laitosten riskinarvioinnin pohjalta. Tätä arviointia voitaisiin kuitenkin täsmentää sekä muodoltaan että sisällöltään. Sekä toiminnanharjoittajalle että toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi useat valtuuskunnat pyysivät harventamaan määräaikaistarkastuksia niiden mukauttamiseksi valvottavien laitosten haasteisiin.

Kansainvälinen metaanipäästöjen seurantakeskus (10 artikla)

16. Seurantakeskuksen roolin osalta useat valtuuskunnat totesivat, että on vältettävä päällekkäistä toimivaltaa kansallisten todentajien ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä (vrt. 8 artikla). Tätä taustaa vasten kysyttiin, onko oikeutettua määrätä seurantakeskukselle todentamistehtäviä. Seurantakeskuksen muiden tehtävien, kuten metaanipäästötietojen yhdistämisen ja yhdistettyjen tietojen julkaisemisen, arvoa ei kuitenkaan kyseenalaistettu.

Tarkkailu ja raportointi (12 artikla)

17. Valtuuskunnat pitivät laitostasolla toteutettavia toimenpiteitä parempana vain, jos laitoksen päästöt ylittävät vähimmäiskynnyksen. Näin vältetään suhteeton raportointi tilanteessa, jossa lähteet ovat erittäin vähäpäästöisiä. Tämä on OGMP 2.0 -kehyksen olennaisuusperiaatteen mukaista. Sen lisäksi, että suoriin päästömittauksiin toivottiin selvennystä, tekstiin pyydettiin muutoksia selventämään mahdollisuutta käyttää erilaisia päästöjen määränmäärittystekniikoita tapauksissa, joissa suorat päästömittaukset olisivat mahdottomia tai erityisen kalliita.

Vuotojen tunnistus ja korjaus (14 artikla)

18. Eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna komissio voitaisiin valtuuttaa laatimaan yhteistyössä Euroopan standardointikomitean (CEN) kanssa yhteinen menetelmä. Valtuuskunnat ehdottivat riskinarviointiin perustuvaa lähestymistapaa vuotojen havaitsemiseen ja korjaamiseen.

Useat valtiot kyseenalaistivat vuotojen havaitsemista ja korjaamista varten valitun 500 ppm:n kynnyksarvon tai korostivat siihen liittyviä mittaus- ja menetelmäongelmia.

Tuuletus ja soihdutus (15 artikla)

19. Valtuuskunnat pyysivät joustavoittamaan tuulettamista ja soihdutusta koskevia sääntöjä, jotta voitaisiin ottaa huomioon erinäiset öljyn ja kaasun offshore-tuotantoa koskevat vaatimukset sekä työntekijöiden turvallisuuden ja toimitusvarmuuden edellyttämät vaatimukset. Lisäksi ehdotettiin tuulettamisen jatkamisen mahdollistavia kynnsarvoja kohtuuttomien hallinnointikustannusten välttämiseksi.

Ei-toiminnassa olevat lähteet (18 artikla)

20. Useat valtiot suhtautuivat epäilevästi toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuuteen tai pyysivät selventämään niiden soveltamisalaa.

Hiilialan päästöjen vähentäminen (4 luku – 19–26 artikla)

21. Osa valtioista suhtautui varauksellisesti näiden toimenpiteiden kustannuksiin sellaisten hiilikaivosten osalta, jotka eivät ole toiminnassa tai jotka aiotaan sulkea lyhyellä aikavälillä.

22. Jäsenvaltiot myös pyysivät poikkeuksia tilanteissa, joissa ne katsoivat, että tuuletus tai soihdutus oli tarpeen kaivosten erityisluonteen vuoksi.

Metaanin tuonti unionin ulkopuolelta (5 luku – 27–29 artikla)

23. Osa valtuuskunnista kannatti säännöksiä ottaen huomioon, että toimitettujen tietojen on oltava avoimia. Kysymyksiä esitettiin kuitenkin tuojien valmiuksista ja vastuusta näiden tietojen keräämisen yhteydessä sekä myös niiden luotettavuudesta.