EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o zmanjšanju emisij metana v energetskem sektorju in spremembi Uredbe (EU) 2019/942

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

Povzetek

Ocena učinka predloga zakonodajnega akta za zmanjšanje emisij metana v sektorjih nafte, plina in premoga

A. Potreba po ukrepanju

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Z evropskim zelenim dogovorom je EU na dobri poti, da do leta 2050 doseže podnebno nevtralnost, in sicer s temeljitim razogljičenjem vseh gospodarskih sektorjev. Metan je močan toplogredni plin, ki po svojem celotnem prispevku k podnebnim spremembam zaostaja le za ogljikovim dioksidom in je odgovoren za približno tretjino sedanjega segrevanja podnebja. Medvladni panel za podnebne spremembe ugotavlja, da je treba do leta 2030 bistveno zmanjšati emisije metana, da bi svet izpolnil cilj ohranitve dviga globalne temperature pod 1,5 °C (ali celo 2 °C) do leta 2050. V oceni učinka, ki je priložena načrtu za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030, je navedeno, da je mogoče večino stroškovno učinkovitih prihrankov emisij metana doseči v energetskem sektorju. Te emisije so čezmejni problem, pri čemer neusklajena regulativna obravnava v državah članicah in sektorjih povzroča vrzeli in neučinkovitost ter lahko poslabša delovanje enotnega trga EU za energijo. Ker večina emisij metana, povezanih z energijo iz fosilnih virov, porabljeno v EU, nastane zunaj njenih meja, bi lahko rezultate na tem področju prineslo le skupno ukrepanje držav članic.

Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilj je, da se v okviru delovanja notranjega energetskega trga in ob zagotavljanju zanesljivosti oskrbe v Uniji ohrani in izboljša okolje z zmanjšanjem emisij metana iz energije iz fosilnih virov, proizvedene ali porabljene v EU. Specifični cilji so: 1) izboljšati točnost informacij o glavnih virih emisij metana, povezanih z energijo, porabljeno v EU, 2) zagotoviti nadaljnje učinkovito zmanjševanje emisij metana v celotni verigi oskrbe z energijo v EU in 3) zmanjšati emisije metana v zvezi z energijo iz fosilnih virov, uvoženo v EU.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Zaradi močne povezanosti med državami članicami prek čezmejne infrastrukture in integriranega energetskega trga EU bi bilo za zmanjšanje emisij metana v EU koristno, če bi se na ravni EU uporabljal enoten pristop politike. Usklajeno ukrepanje na ravni EU, pri katerem so možnosti za pospešeno zmanjšanje emisij metana v energetskem sektorju vzdolž vrednostne verige veliko večje, omogoča, da se v celoti upoštevajo različne zmogljivosti za ukrepanje držav članic in zasebnih subjektov. EU in njene države članice so del svetovnega naftnega trga, na katerem imajo kolektivni ukrepi v zvezi z izvozniki večjo težo kot posamezni nacionalni ukrepi. EU je poleg tega največji uvozni trg plina na svetu, zato politika na področju metana na ravni EU pomembno prispeva k mednarodnim podnebnim ukrepom.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za dosego ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Področje politike 1 obravnava možnosti za izboljšanje merjenja emisij metana v energetskem sektorju in poročanja o njih, tako da se podjetjem naloži obveznost, da izvajajo meritve na ravni sredstev in poročajo o neposrednih emisijah metana za gospodarske dejavnosti na ozemlju EU. Področje politike 2 vsebuje možnosti za ublažitev emisij metana v EU in vključuje smernice Komisije ali obvezne ukrepe za ublažitev emisij metana v sektorjih nafte in zemeljskega plina, obvezne ukrepe za blažitev emisij metana v sektorjih nafte, zemeljskega plina in premoga ter posrednih emisij, pa tudi zakonodajni ukrep za doseganje določenega zmanjšanja emisij metana na podlagi zahteve po učinkovitosti. Področje politike 3 vsebuje možnosti za merjenje emisij metana, ki so povezane s porabo fosilnih goriv v EU, vendar nastajajo zunaj EU, poročanje o teh emisijah in njihovo blažitev, vključno z orodji za preglednost, obveznim merjenjem emisij metana iz energije iz fosilnih virov, poročanjem o njih in njihovo blažitvijo, preglednostjo pri merjenju emisij iz energetskega sektorja, ki temelji na fosilnih gorivih, poročanju o njih

in njihovi blažitvi ter zakonodajnimi ukrepi za doseganje določenega zmanjšanja emisij metana.

Vsa področja politike vključujejo možnost brez sprememb. Za vsa tri področja politike so bile opredeljene prednostne možnosti.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki so izrazili široko podporo razvoju zanesljivega standarda za spremljanje emisij metana v energetskem sektorju, poročanje o njih in njihovo preverjanje. V okviru odprtega javnega posvetovanja je bila v 78 % odgovorov izražena podpora temu, da del predloga glede spremljanja, poročanja in preverjanja (SPP) za nafto in plin temelji na metodologiji partnerstva za metan na področju nafte in plina, kar podpirajo tudi vsa trgovinska združenja EU za nafto in plin. Vključitev premoga v uredbo o SPP ima zelo veliko podporo (96 % odgovorov v okviru odprtega javnega posvetovanja), med drugim jo podpira tudi premogovništvo.

Široke podpore so deležni zakonodajni ukrepi za zmanjšanje emisij v sektorjih nafte, zemeljskega plina in premoga. Vsa združenja naftne in plinske industrije, ki so sodelovala v odprtem javnem posvetovanju, so izrazila podporo temu, da se v zakonodajo EU uvede obveznost ugotavljanja in odpravljanja uhajanja, tako obveznost pa močno podpirajo tudi nevladne organizacije. Vse nevladne organizacije in predstavniki industrije, ki so sodelovali v odprtem javnem posvetovanju, menijo, da je mogoče postopno odpraviti rutinsko izpuščanje in sežig na bakli, povezana z energijo, proizvedeno in porabljeno v EU. Kar zadeva vključitev blažilnih ukrepov za premogovniški metan, je bila na javnem posvetovanju tej možnosti izražena močna in široka podpora (80 % odgovorov).

92 % sodelujočih v odprtem javnem posvetovanju podpira zakonodajo EU o emisijah metana v energetskem sektorju, ki bi zajemala vso nafto in plin, ki vstopata na trg EU. Natančneje, 96 % sodelujočih podpira razvoj orodja za preglednost v zvezi z metanom na ravni EU in mednarodni ravni. 72 % sodelujočih meni, da bi bilo treba obveznosti z zakonodajo EU o emisijah metana v energetskem sektorju razširiti na podjetja, ki v EU uvažajo energijo iz fosilnih virov / podjetja, ki energijo iz fosilnih virov izvažajo v EU, 65 % pa jih meni, da je mogoče enake obveznosti glede spremljanja, poročanja in preverjanja, ugotavljanja in odpravljanja uhajanja ter izpuščanja in sežiga na bakli naložiti vsem akterjem v vrednostni verigi nafte in plina za nafto in plin, ki se porabita v EU, med drugim akterjem iz tretjih držav.

C. Učinki prednostne možnosti

Katere so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Področje politike 1: Določena je obveznost podrobnega merjenja emisij metana (na ravni sredstev) in poročanja o njih v zvezi z vsemi neposrednimi fosilnimi viri emisij metana v energetskem sektorju EU. Ključna prednost je, da se bo s tem izboljšala raven poročanja o takih emisijah ter povečalo razumevanje virov in obsega teh emisij, kar bo privedlo do učinkovitejšega zmanjšanja povezanih emisij.

Področje politike 2: Določene so obveznosti za ublažitev emisij metana v zvezi z vsemi neposrednimi fosilnimi viri emisij metana, povezanih z nafto, zemeljskim plinom in premogom, v energetskem sektorju EU, v smislu ugotavljanja in odpravljanja uhajanja ter ukrepov za omejitev izpuščanja in sežiga na bakli. To bo privedlo do večjega zmanjšanja emisij metana v primerjavi z običajnim scenarijem, s povezanimi okoljskimi in družbenimi koristmi v smislu upočasnitve podnebnih sprememb in zmanjšanja onesnaženosti zraka.

Področje politike 3: Predlagani so različni instrumenti za izboljšanje informacij o virih emisij metana iz držav izvoznic energije iz fosilnih virov v EU ter spodbude za te države, da prostovoljno zmanjšajo emisije metana, ali zavezujoči ukrepi za njihovo zmanjšanje. Podobno kot pri področju politike 2 bo imelo zmanjšanje svetovnih emisij metana okoljske in družbene koristi za EU, zlasti v smislu upočasnjevanja podnebnih sprememb.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Področje politike 1: Javna količinska opredelitev stroškov ni na voljo, zato ocena učinka temelji na prostovoljnih

ocenah, ki jih je doslej opravila industrija, in njenih kvalitativnih prispevkih, pri čemer je mogoče ugotoviti, da so deležniki, vključno z industrijo kot tako, močno naklonjeni uvedbi take obveznosti.

Področje politike 2: Neto stroški upravljavcev/operaterjev naj bi znašali 127 milijonov EUR. Količinsko opredeljeni stroški preverjanja skladnosti in izvrševanja niso bili na voljo, vendar je raven kvantitativnih koristi v primerjavi s stroški ukrepov za zmanjšanje emisij za podjetja tako visoka, da se pričakuje, da bo razlika med njimi več kot ustrezno pokrila vse take stroške. Količinsko opredeljeni učinki stroškov ukrepov za zmanjšanje emisij na cene energije niso bili na voljo, vendar so stroški ukrepov za upravljavce/operaterje (127 milijonov EUR) v primerjavi s skupnimi stroški EU za nakup nafte, zemeljskega plina in premoga (184 milijard EUR v letu 2020 / 287 milijard EUR v letu 2019) neznatni, tako da bi bili zanemarljivi.

Področje politike 3: V zvezi z ukrepi za zmanjšanje emisij metana, ki nastajajo v tujini, vendar so povezani s porabo energije iz fosilnih virov v EU, niso bili na voljo količinsko opredeljeni stroški. Namesto tega so bile kot približek uporabljene ocene skupnih stroškov vseh ukrepov za zmanjšanje emisij v vzorcu največjih držav izvoznic nafte in zemeljskega plina. Pri družbeno/okoljsko optimalni stopnji zmanjševanja emisij ti stroški znašajo 2 216 milijonov EUR. Količinsko opredeljeni stroški preverjanja skladnosti in izvrševanja niso bili na voljo, vendar je raven kvantitativnih koristi v vzorcu največjih držav izvoznic nafte in zemeljskega plina v EU v primerjavi s stroški ukrepov za zmanjšanje emisij za podjetja tako visoka, da se pričakuje, da bo razlika med njimi več kot ustrezno pokrila vse take stroške. Količinsko opredeljeni učinki ukrepov za zmanjšanje emisij na cene energije niso bili na voljo, vendar je raven stroškov v vzorcu največjih držav izvoznic nafte in zemeljskega plina v EU nizka (2 607 milijonov EUR) v primerjavi s stroški EU za nakup nafte, zemeljskega plina in premoga (184 milijard EUR v letu 2020 / 287 milijard EUR v letu 2019), zato ti učinki verjetno ne bi bili znatni.

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?

Upravljavci/operaterji obratov za proizvodnjo premoga, zemeljskega plina in nafte, ki so odgovorni za emisije metana vzdolž vrednostnih verig, niso mala podjetja. Učinki na konkurenčnost se ne pričakujejo za podjetja v EU, saj bodo vsa enako zavezana k izvajanju ukrepov, predlaganih v prednostnih možnostih na področjih politike 1 in 2. Prednostna možnost na področju politike 3 je tista, ki bo najverjetneje zmanjšala učinke na konkurenčnost upravljavcev/operaterjev EU, saj je ta možnost namenjena vzpostavitvi enakih konkurenčnih pogojev.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Ne v EU. Čeprav bodo ukrepi, vključeni v prednostne možnosti, povzročili dodatne stroške in upravno breme v EU, ti ne bodo znatni iz naslednjih glavnih razlogov: v zvezi s področjem politike 1 države članice EU že sporočajo podatke o emisijah metana; v zvezi s področjem politike 2 države članice EU že izvajajo preverjanje ukrepov za zmanjšanje emisij metana. Na področju politike 3 bodo v tretjih državah, ki imajo minimalne predpise o metanu ali jih sploh nimajo, stroški in upravno breme znatnejši.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ne.

Kaj pa sorazmernost?

Prednostni sklop možnosti se šteje za sorazmeren in v največjem možnem obsegu temelji na obstoječih pristopih. Glede na nujnost doseganja podnebne nevtralnosti se ravnovesje med obveznostmi in upoštevanjem različnih zmogljivosti za ukrepanje med državami članicami in zasebnimi subjekti šteje za ustrezno.

D. Spremljanje

Kdaj bo politika pregledana?

Komisija bo spremljala izvajanje pravnega akta in njegovo pravilno uporabo. Po potrebi bo sprejela izvršilne

ukrepe, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev.