EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2021.
SWD(2021) 460 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog
UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o smanjenju emisija metana u energetskom sektoru

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

Sažetak

Procjena učinka prijedloga zakonodavnog akta o smanjenju emisija metana u sektorima nafte, plina i ugljena

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Europski zeleni plan usmjerava EU prema ostvarenju klimatske neutralnosti do 2050. temeljitom dekarbonizacijom svih sektora gospodarstva. Metan je snažan stakleнički plin koji svojim ukupnim doprinosom klimatskim promjenama zaostaje jedino za ugljikovim dioksidom, a odgovoran je za otprilike trećinu trenutačnog klimatskog zagrijavanja. Međuvladin panel o klimatskim promjenama upozorava da se do 2030. moraju postići znatna smanjenja emisija metana kako bi se porast temperature u svijetu zadržao ispod 1,5 °C (ili čak 2 °C) što je postavljeno kao globalni cilj do 2050. Procjena učinka Plana za postizanje klimatskog cilja do 2030. ukazuje na to da se troškovno najučinkovitije uštede emisija metana mogu postići u energetskom sektoru. Te su emisije prekogranični problem, a nekoordinirano regulatorno postupanje u državama članicama i sektorima dovodi do nedostataka i neučinkovitosti te može narušiti funkcioniranje jedinstvenog energetskog tržišta EU-a. Budući da većina emisija metana povezanih s fosilnom energijom koja se troši unutar EU-a nastaje izvan EU-a, rezultati u tom području mogli bi se ostvariti jedino zajedničkim djelovanjem država članica.

Što bi trebalo postići?

U kontekstu funkcioniranja unutarnjeg energetskog tržišta i uz vođenje brige o sigurnosti opskrbe u Uniji, opći je cilj očuvati i unaprijediti okoliš smanjenjem emisija metana iz fosilne energije koja se proizvodi ili troši u EU-u. Posebni ciljevi su 1) dobiti točnije informacije o glavnim izvorima emisija metana povezanih s energijom koja se troši u EU-u, 2) nastaviti s učinkovitim ublažavanjem emisija metana u cijelom lancu opskrbe energijom u EU-u i 3) smanjiti emisije metana povezane s fosilnom energijom koja se uvozi u EU.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Smanjenju emisija metana u cijelom EU-u pridonio bi ujednačen pristup politici na razini EU-a s obzirom na snažnu međupovezanost država članica zahvaljujući prekograničnoj infrastrukturi i integriranom energetskom tržištu EU-a. Kudikamo je izglednije da će koordinirano djelovanje na razini EU-a dovesti do ubrzanog smanjenja emisija metana u energetskom sektoru duž lanca vrijednosti te omogućiti da se u potpunosti razmotre različite mogućnosti djelovanja među državama članicama i privatnim subjektima. EU i njegove države članice dio su globalnog tržišta nafte na kojem zajedničko djelovanje ima veći utjecaj na izvoznike nego što ga imaju pojedinačne nacionalne mjere. EU je i najveće svjetsko tržište za uvoz plina, a politika koja se na razini EU-a provodi kad je riječ o metanu dodaje znatnu vrijednost međunarodnom djelovanju u području klime.

B. Rješenja

Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

U prvom području politike razmatraju se mogućnosti za poboljšanje mjerenja emisija metana u energetskom sektoru i izvješćivanja o njima tako da se poduzeća obvežu da provode mjerenja na razini imovine i izvješćuju o izravnim emisijama metana u gospodarskim aktivnostima na području EU-a. Drugo područje politike sadržava mogućnosti za ublažavanje emisija metana u EU-u i uključuje smjernice Komisije ili obvezne mjere za ublažavanje emisija metana u sektorima nafte i fosilnog plina, obvezne mjere za ublažavanje emisija metana u sektorima nafte, fosilnog plina i ugljena te neizravnih emisija i zakonodavnu mjeru za postizanje određenog smanjenja emisija metana na temelju zahtjeva u pogledu učinkovitosti. Treće područje politike sadržava mogućnosti za mjerenje emisija metana koje su povezane s potrošnjom fosilnih goriva u EU-u, ali nastaju izvan EU-a, izvješćivanje o njima te njihovo ublažavanje, uključujući alate za transparentnost, obvezno mjerenje emisija u sektoru fosilne energije, izvješćivanje o njima i njihovo ublažavanje, transparentnost u mjerenju emisija u sektoru fosilne energije, izvješćivanju o njima i njihovu ublažavanju te zakonodavne mjere za postizanje određenog smanjenja emisija

metana.

Sva područja politike uključuju opciju prema scenariju „bez mjera”. Za sva tri područja politike odabrane su najpoželjnije opcije.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Dionici su naširoko podržali razvoj pouzdanog standarda mjerenja, izvješćivanja i provjere (MRV) za emisije metana u energetskom sektoru. Prilikom otvorenog javnog savjetovanja 78 % sudionika izjasnilo se za to da se prijedlog MRV-a u dijelu koji se odnosi na naftu i plin temelji na metodologiji Partnerstva za kontrolu metana iz nafte i plina, koju podržavaju i sva profesionalna udruženja za naftu i plin s prostora EU-a. Vrlo snažnu podršku, pa i iz same industrije ugljena, dobilo je i uključivanje ugljena u odredbe o MRV-u (96 % sudionika otvorenog javnog savjetovanja).

Naširoko su podržane i zakonodavne mjere za ublažavanje emisija u sektorima nafte, fosilnog plina i ugljena. Sva udruženja industrije nafte i plina koja su se odazvala na otvoreno javno savjetovanje podržala su uvođenje obveze otkrivanja i saniranja istjecanja (LDAR) u zakonodavstvo EU-a, a tu obvezu uvelike podržavaju i nevladine organizacije. Sve nevladine organizacije i predstavnici industrije koji su se odazvali na otvoreno javno savjetovanje smatraju da je moguće postupno ukinuti rutinsko ispuštanje i spaljivanje na baklji povezano s energijom koja se proizvodi i troši u EU-u. Kad je riječ o uključivanju mjera za ublažavanje emisija metana iz ugljenokopa, prilikom javnog savjetovanja iskazana je snažna i široka podrška (80 % sudionika).

92 % sudionika otvorenog javnog savjetovanja podržava zakonodavstvo EU-a o emisijama metana u energetskom sektoru, što obuhvaća svu naftu i plin koji ulaze na tržište EU-a. Konkretno, 96 % sudionika podržava razvoj alata za transparentnost u području emisija metana na razini EU-a i međunarodnoj razini. 72 % sudionika smatra da bi se zakonodavstvom EU-a o emisijama metana u energetskom sektoru obveze trebale proširiti na poduzeća koja uvoze fosilnu energiju u EU/poduzeća koja izvoze fosilnu energiju u EU, a 65 % ih smatra da je iste obveze u pogledu mjerenja, izvješćivanja i provjere, otkrivanja i saniranja istjecanja te ispuštanja i spaljivanja na baklji moguće jednako nametnuti svim akterima u vrijednosnom lancu nafte i plina koji se troše u EU-u, uključujući aktere izvan EU-a.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Prvo područje politike: Uvodi se obveza detaljnog mjerenja (na razini imovine) i izvješćivanja za sve izravne fosilne izvore emisija metana u energetskom sektoru EU-a. Ključna je prednost ta da će se time unaprijediti kvaliteta izvješćivanja o takvim emisijama te omogućiti bolje razumijevanje izvora i razmjera tih emisija, što će dovesti do učinkovitijeg smanjenja povezanih emisija.

Drugo područje politike: Uvode se obveze ublažavanja emisija metana za sve izravne fosilne izvore emisija metana povezanih s naftom, fosilnim plinom i ugljenom u energetskom sektoru EU-a u smislu otkrivanja i saniranja istjecanja te mjera za ograničavanje ispuštanja i spaljivanja na baklji. To će dovesti do većeg smanjivanja emisija metana u usporedbi sa scenarijem „bez mjera”, uz povezane koristi za okoliš i društvo u smislu usporavanja klimatskih promjena i smanjenja onečišćenja zraka.

Treće područje politike: Predlažu se različiti instrumenti namijenjeni poboljšanju informacija o izvorima emisija metana iz zemalja koje izvoze fosilnu energiju u EU te poticaji tim zemljama za dobrovoljno smanjivanje njihovih emisija metana ili obvezujuće mjere za postizanje tog cilja. Slično kao i u drugom području politike, smanjenje globalnih emisija metana donijet će EU-u koristi za okoliš i društvo, ponajprije u pogledu usporavanja klimatskih promjena.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Prvo područje politike: Javna kvantifikacija troškova nije dostupna, tako da se procjena učinka temelji na dobrovoljnim procjenama koje je dosad provela industrija te njezinim kvalitativnim doprinosima, uz napomenu da među dionicima, uključujući samu industriju, postoji snažna podrška uvođenju takve obveze.

Drugo područje politike: 127 milijuna eura u neto troškovima snose operatori. Podaci o kvantificiranim troškovima provjere usklađenosti i provedbe nisu bili dostupni, ali kvantitativne koristi toliko su značajne u usporedbi s troškovima mjera smanjivanja emisija za poduzeća da se očekuje da će razlika između njih i više nego primjereno pokriti sve takve troškove. Podaci o kvantificiranim učincima troškova mjera smanjivanja emisija na cijene energije nisu bili dostupni, ali troškovi mjera za operatore (127 milijuna eura) neznatni su u odnosu na ukupne troškove EU-a za nabavu nafte, fosilnog plina i ugljena (184 milijarde EUR 2020. i 287 milijardi EUR 2019.), tako da ih se može smatrati zanemarivima.

Treće područje politike: Podaci o kvantificiranim troškovima mjera za smanjivanje emisija metana koje nastaju u inozemstvu, ali su povezane s potrošnjom fosilne energije u EU-u nisu bili dostupni. Umjesto toga kao zamjenska vrijednost upotrijebljene su procjene ukupnih troškova svih mjera za smanjivanje emisija promatranih na uzorku najvećih zemalja izvoznica nafte i fosilnog plina. Na optimalnoj društvenoj/okolišnoj razini smanjivanja emisija ti troškovi iznose 2 216 milijuna EUR. Podaci o kvantificiranim troškovima provjere usklađenosti i provedbe nisu bili dostupni, ali kvantitativne koristi promatrane na uzorku najvećih zemalja izvoznica nafte i fosilnog plina u EU toliko su značajne u usporedbi s troškovima mjera smanjivanja emisija za poduzeća da se očekuje da će razlika između njih više nego primjereno pokriti sve takve troškove. Podaci o kvantificiranim učincima mjera za smanjivanje emisija na cijene energije nisu bili dostupni, ali troškovi promatrani na uzorku najvećih zemalja izvoznica nafte i fosilnih goriva u EU niski su (2 607 milijuna EUR) u odnosu na troškove EU-a za nabavu nafte, fosilnog plina i ugljena (184 milijarde EUR 2020. i 287 milijardi EUR 2019.), tako da vjerojatno ne bi bili značajni.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Operatori u sektoru ugljena, fosilnog plina i nafte koji su odgovorni za emisije metana duž lanaca vrijednosti nisu mala poduzeća. Ne očekuju se učinci na konkurentnost poduzeća unutar EU-a jer će sva biti jednako obvezana mjerama koje se predlažu u najpoželjnijim opcijama u prvom i drugom području politike. Najpoželjnija opcija u trećem području politike upravo je ona koja će učinke na konkurentnost operatora iz EU-a najvjerojatnije svesti na najmanju moguću mjeru jer je riječ o opciji kojom se nastoje postići jednaki uvjeti za sve.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Ne na prostoru EU-a. Iako će mjere uključene u najpoželjnije opcije dovesti do nastanka dodatnih troškova i administrativnog opterećenja u EU-u, oni neće biti značajni iz sljedećih glavnih razloga: kad je riječ o prvom području politike države članice EU-a već podnose izvješća s podacima o emisijama metana; kad je riječ o drugom području politike države članice EU-a već provode provjeru mjera za smanjivanje emisija metana. Kad je riječ o trećem području politike, troškovi i administrativno opterećenje bit će značajniji u zemljama izvan EU-a u kojima su propisi o metanu minimalni ili ih nema.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne.

Proporcionalnost?

Najpoželjniji skup opcija politike smatra se proporcionalnim, a u mjeri u kojoj je to moguće temelji se na postojećim pristupima. Ravnoteža između obveza i razmatranja različitih mogućnosti djelovanja među državama članicama i privatnim subjektima smatra se primjerenom s obzirom na nužnost postizanja klimatske neutralnosti.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija će pratiti provedbu pravnog akta i njegovu ispravnu primjenu. Ako je potrebno, Komisija će poduzeti provedbene mjere, uključujući postupke zbog povrede.