EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor

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

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt zur Verringerung der Methanemissionen in den Sektoren Öl, Gas und Kohle

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Mit dem europäischen Grünen Deal wird die EU auf den Weg zur Klimaneutralität bis 2050 gebracht, indem alle Wirtschaftszweige umfassend dekarbonisiert werden. Methan ist ein starkes Treibhausgas, das für rund ein Drittel der Klimaerwärmung verantwortlich ist. Nur Kohlendioxid trägt insgesamt in noch höherem Maße zum Klimawandel bei. Der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel for Climate Change, IPCC) weist darauf hin, dass die Methanemissionen bis 2030 erheblich reduziert werden müssen, damit das Ziel für 2050, die Erderwärmung auf unter 1,5 °C (oder wenigstens 2 °C) zu begrenzen, erreicht wird. Aus der Folgenabschätzung zum Klimazielplan für 2030 geht hervor, dass Methanemissionen am kostenwirksamsten im Energiesektor eingespart werden können. Diese Emissionen sind ein grenzübergreifendes Problem. Die unkoordinierte regulatorische Behandlung in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Wirtschaftszweigen führt zu Lücken und Ineffizienzen und kann das Funktionieren des EU-Binnenmarkts für Energie beeinträchtigen. Da der Großteil der Methanemissionen, die mit dem Verbrauch fossiler Energie in der EU verbunden sind, außerhalb ihrer Grenzen entsteht, können nur gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu Ergebnissen führen.

Was soll erreicht werden?

Das allgemeine Ziel besteht darin, im Rahmen des Funktionierens des Binnenmarkts für Energie und unter Gewährleistung der Versorgungssicherheit in der Union die Umwelt zu erhalten und zu verbessern, indem die Methanemissionen aus in der EU erzeugter oder verbrauchter fossiler Energie verringert werden. Die spezifischen Ziele sind: 1) Verbesserung der Genauigkeit der Informationen über die Hauptquellen der Methanemissionen, die im Zusammenhang mit der in der EU verbrauchten Energie anfallen, 2) Sicherstellung einer weiteren effektiven Minderung der Methanemissionen in der gesamten Energieversorgungskette in der EU und 3) Verringerung der Methanemissionen, die im Zusammenhang mit in die EU importierten fossilen Energie anfallen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

In Anbetracht der engen Verkettung der Mitgliedstaaten durch die grenzüberschreitende Infrastruktur und den integrierten Energiemarkt der EU wäre ein einheitlicher politischer Ansatz auf EU-Ebene bei der Verringerung der Methanemissionen in der gesamten EU von Vorteil. Ein auf EU-Ebene koordiniertes Vorgehen hat eine sehr viel größere Chance, eine beschleunigte Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor entlang der Wertschöpfungskette zu bewirken, und erleichtert die umfassende Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten und privaten Akteure. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Teil eines globalen Erdölmarkts, auf dem ein gemeinsames Handeln gegenüber den Exporteuren mehr Gewicht hat als einzelne nationale Maßnahmen. Die EU ist außerdem der weltweit größte Gasimportmarkt und eine Methanpolitik auf EU-Ebene erbringt einen erheblichen Mehrwert für die internationale Klimapolitik.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Für den Politikbereich 1 werden Optionen zur Verbesserung der Messung und Meldung von Methanemissionen im Energiesektor in Betracht gezogen, indem die Unternehmen verpflichtet werden, für wirtschaftliche Tätigkeiten im Gebiet der EU Messungen auf Anlagenebene durchzuführen und direkte Methanemissionen zu melden. Die

Optionen für den Politikbereich 2 betreffen die Minderung der Methanemissionen in der EU und umfassen Leitlinien der Kommission oder verbindliche Maßnahmen zur Minderung der Methanemissionen in den Sektoren Öl und fossiles Gas, verbindliche Maßnahmen zur Minderung der Methanemissionen in den Sektoren Öl, fossiles Gas und Kohle sowie der indirekten Emissionen und eine gesetzgeberische Maßnahme, um eine gewisse Verringerung der Methanemissionen durch eine Leistungsanforderung zu erreichen. Die Optionen für den Politikbereich 3 umfassen die Messung, Meldung und Minderung von Methanemissionen, die mit dem Verbrauch fossiler Brennstoffe in der EU verbunden sind, aber außerhalb der EU entstehen, darunter der Einsatz von Transparenzinstrumenten, die obligatorische Messung, Meldung und Minderung der Emissionen aus fossiler Energie, die Transparenz der Messung, Meldung und Minderung der Emissionen des Sektors der fossilen Energie sowie gesetzgeberische Maßnahmen, um eine bestimmte Verringerung der Methanemissionen zu erreichen.

Für alle Politikbereiche ist eine Option mit unveränderten Rahmenbedingungen vorgesehen. Für alle drei Politikbereiche wurden bevorzugte Optionen ermittelt.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger brachten breite Unterstützung für die Ausarbeitung einer robusten Norm für die Messung, Berichterstattung und Überprüfung (MRV) für Methanemissionen im Energiesektor zum Ausdruck. Bei der öffentlichen Konsultation sprachen sich 78 % der Teilnehmer dafür aus, den Öl und Gas betreffenden Teil des MRV-Vorschlags auf die Methode der Methanpartnerschaft für den Öl- und Gassektor (OGMP) zu stützen, die auch von allen Öl- und Gashandelsverbänden befürwortet wird. Es gibt eine sehr breite Unterstützung dafür, auch Kohle in eine MRV-Regelung aufzunehmen (96 % der Rückmeldungen zur öffentlichen Konsultation), auch vonseiten der Kohlebranche.

Gesetzgebungsmaßnahmen zur Emissionsminderung in den Sektoren Öl, fossiles Gas und Kohle finden breite Unterstützung. Alle Öl- und Gashandelsverbände, von denen Rückmeldungen zur öffentlichen Konsultation eingegangen sind, sprachen sich für die Aufnahme einer Verpflichtung zur Lecksuche und Reparatur (Leak Detection and Repair, LDAR) in das Unionsrecht aus, und auch die NRO befürworten eine solche Verpflichtung weitgehend. Alle NRO und Unternehmen, von denen Rückmeldungen zur öffentlichen Konsultation eingegangen sind, sind der Ansicht, dass die schrittweise Einstellung des routinemäßigen Ablassens und Abfackelns im Zusammenhang mit der in der EU erzeugten und verbrauchten Energie machbar sei. Im Hinblick auf die Aufnahme von Emissionsminderungsmaßnahmen in Bezug auf Methan aus Kohlebergwerken ergab die öffentliche Konsultation eine starke und breite Unterstützung (80 % der Rückmeldungen).

In 92 % der Rückmeldungen zur öffentlichen Konsultation werden EU-Rechtsvorschriften über Methanemissionen im Energiesektor befürwortet, die das gesamte auf den EU-Markt gelangende Öl und Gas erfassen. Insbesondere wird in 96 % der Rückmeldungen die Entwicklung eines Methan-Transparenzinstruments auf internationaler und EU-Ebene befürwortet. In 72 % der Rückmeldungen wird die Ansicht vertreten, dass die EU-Rechtsvorschriften über Methanemissionen im Energiesektor auch Verpflichtungen für Unternehmen vorsehen sollten, die fossile Energie in die EU einführen/ausführen, und in 65 % der Rückmeldungen wird die Auffassung vertreten, dass es machbar sei, allen Akteuren der Öl- und Gas-Wertschöpfungskette, einschließlich Akteuren außerhalb der EU, für das in der EU verbrauchte Öl und Gas dieselben Verpflichtungen in Bezug auf MRV, LDAR sowie das Ablassen und Abfackeln aufzuerlegen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Politikbereich 1: Verpflichtung zur detaillierten Messung und Meldung (auf Anlagenebene) der Methanemissionen für alle direkten fossilen Quellen im EU-Energiesektor. Der Hauptvorteil besteht darin, dass hierdurch die Berichterstattung über diese Emissionen und der Kenntnisstand über ihre Quellen und Größenordnung verbessert

werden, was zu einer wirksameren Verringerung führen wird.

Politikbereich 2: Verpflichtungen zur Minderung der Methanemissionen aus allen direkten fossilen Quellen (Öl, fossiles Gas und Kohle) im EU-Energiesektor durch Lecksuche und Reparatur sowie Maßnahmen zur Begrenzung des Ablassens und Abfackelns. Dies wird zu einer stärkeren Verringerung der Methanemissionen im Vergleich zum Szenario mit unveränderten Rahmenbedingungen führen und ist mit einem ökologischen und sozialen Nutzen verbunden, weil der Klimawandel verlangsamt und die Luftverschmutzung verringert wird.

Politikbereich 3: Vorschlag verschiedener Instrumente zur Verbesserung der Informationen über Methanemissionsquellen aus Ländern, die fossile Energie in die EU ausführen, sowie Anreize für diese Länder, damit sie ihre Methanemissionen freiwillig verringern, oder verbindliche Maßnahmen, mit denen diese Verringerung erreicht werden kann. Ähnlich wie beim Politikbereich 2 wird die Verringerung der weltweiten Methanemissionen für die EU einen ökologischen und gesellschaftlichen Nutzen haben, insbesondere durch die Verlangsamung des Klimawandels.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Politikbereich 1: Es ist keine amtliche Quantifizierung der Kosten verfügbar. Daher basiert die Folgenabschätzung auf freiwilligen Schätzungen, die bislang von der Branche vorgenommen wurden, und auf deren qualitativen Beiträgen. Ferner wurde die starke Unterstützung unter den Interessenträgern, einschließlich der Branche selbst, für die Einführung einer solchen Verpflichtung berücksichtigt.

Politikbereich 2: 127 Mio. EUR Nettokosten, die den Betreibern entstehen. Eine Quantifizierung der Kosten für die Überprüfung der Einhaltung und die Durchsetzung war nicht verfügbar, doch ist der quantitative Nutzen im Vergleich zu den Kosten der Minderungsmaßnahmen für die Unternehmen so hoch, dass die Differenz zwischen ihnen alle diese Kosten voraussichtlich mehr als decken wird. Eine Quantifizierung der Kosten der Minderungsmaßnahmen in Bezug auf die Energiepreise war nicht verfügbar, doch sind die Kosten der Maßnahmen für die Betreiber (127 Mio. EUR) unerheblich gegenüber den von der EU zu tragenden Gesamtkosten für den Einkauf von Öl, fossilem Gas und Kohle (184 Mrd. EUR im Jahr 2020/287 Mrd. EUR im Jahr 2019) und wären daher vernachlässigbar.

Politikbereich 3: Eine Quantifizierung der Kosten der Maßnahmen zur Verringerung von Methanemissionen, die im Ausland entstehen, aber mit dem Verbrauch von fossiler Energie in der EU in Verbindung stehen, war nicht verfügbar. Ersatzweise wurden Schätzungen der Gesamtkosten aller Minderungsmaßnahmen für eine Stichprobe der wichtigsten Öl und fossiles Gas exportierenden Länder herangezogen. Bei einem gesellschaftlich/ökologisch optimalen Minderungsniveau belaufen sie sich auf 2216 Mio. EUR. Eine Quantifizierung der Kosten für die Überprüfung der Einhaltung und die Durchsetzung war nicht verfügbar, doch ist der quantitative Nutzen für eine Stichprobe der wichtigsten Länder, die Erdöl und fossiles Gas in die EU ausführen, im Vergleich zu den Kosten der Minderungsmaßnahmen für die Unternehmen so hoch, dass die Differenz zwischen ihnen alle diese Kosten voraussichtlich mehr als decken wird. Eine Quantifizierung der Auswirkungen der Minderungsmaßnahmen auf die Energiepreise war nicht verfügbar, doch sind die Kosten für eine Stichprobe der wichtigsten Länder, die Erdöl und fossiles Gas in die EU ausführen, gering (2607 Mio. EUR) gegenüber den von der EU zu tragenden Gesamtkosten für den Einkauf von Erdöl, fossilem Gas und Kohle (184 Mrd. EUR im Jahr 2020/287 Mrd. EUR im Jahr 2019), sodass sie wahrscheinlich nicht erheblich wären.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Bei den Wirtschaftsteilnehmern in den Sektoren Kohle, fossiles Gas und Erdöl, die für Methanemissionen entlang der Wertschöpfungskette verantwortlich sind, handelt es sich nicht um kleine Unternehmen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sind für Unternehmen innerhalb der EU nicht zu erwarten, da die vorgeschlagenen Maßnahmen der bevorzugten Optionen in den Politikbereichen 1 und 2 für alle dieselben Verpflichtungen

vorsehen. Die bevorzugte Option in Politikbereich 3 dürfte die geringsten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betreiber der EU haben, da sie auf die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen abzielt.
Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?
Nicht in der EU. Die in den bevorzugten Optionen enthaltenen Maßnahmen werden zwar zu zusätzlichen Kosten und Verwaltungslasten in der EU führen, doch werden diese im Wesentlichen aus den folgenden Gründen nicht erheblich sein: Was Politikbereich 1 anbetrifft, melden die EU-Mitgliedstaaten bereits die Daten über die Methanemissionen; was Politikbereich 2 anbetrifft, überprüfen die EU-Mitgliedstaaten bereits die Maßnahmen zur Verringerung der Methanemissionen. In Politikbereich 3 werden die Kosten und der Verwaltungsaufwand in Nicht-EU-Ländern mit minimalen oder nicht vorhandenen Regelungen in Bezug auf Methan bedeutender sein.
Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?
Nein.
Verhältnismäßigkeit
Die bevorzugten Optionen werden als verhältnismäßig angesehen und bauen so weit wie möglich auf bestehenden Ansätzen auf. Die Ausgewogenheit zwischen den Verpflichtungen und der Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und privaten Akteure wird angesichts der Notwendigkeit, Klimaneutralität zu erreichen, als angemessen erachtet.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Die Kommission wird die Umsetzung des Rechtsakts und seine ordnungsgemäße Anwendung überwachen. Bei Bedarf wird die Kommission Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren.