EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om minskade metanutsläpp inom energisektorn och om ändring av förordning (EU) 2019/942

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett förslag till rättsakt om minskning av metanutsläppen från sektorerna för olja, gas och kol

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Genom den europeiska gröna given har unionen inlett arbetet med att uppnå klimatneutralitet till 2050 genom en omfattande minskning av koldioxidutsläpp inom ekonomins samtliga sektorer. Metan är en kraftfull växthusgas som endast överträffas av koldioxid vad gäller dess totala bidrag till klimatförändringarna, och det står för ungefär en tredjedel av den nuvarande globala uppvärmningen. Den mellanstatliga panelen om klimatförändringar (IPCC) konstaterar att en omfattande minskning av metanutsläppen måste uppnås senast 2030 om världen ska ligga kvar under 2050 års temperaturmål på 1,5 °C (eller till och med 2 °C). I konsekvensbedömningen för klimatmålsplanen för 2030 framkommer det att de mest kostnadseffektiva lösningarna för att minska metanutsläppen kan åstadkommas inom energisektorn. Dessa utsläpp är ett gränsöverskridande problem och om medlemsstaternas och sektorernas reglering på området inte är samordnad leder det till kryphål och ineffektivitet som kan leda till att EU:s inre marknad för energi fungerar sämre. Eftersom en majoritet av de metanutsläpp som kan härledas till fossil energi som används inom EU uppstår utanför EU kan endast en gemensam insats från medlemsstaterna ge resultat på detta område.

Vad vill man uppnå?

Mot bakgrund av den inre marknaden för energis funktionssätt och samtidigt som man säkerställer unionens försörjningstrygghet, är det övergripande målet att bevara och förbättra miljön genom att minska metanutsläppen från fossil energi som produceras och används i EU. De specifika målen är att 1) förbättra korrektheten hos informationen gällande de huvudsakliga källor till metanutsläpp som kan härledas till energi som används i EU, 2) säkerställa en fortsatt ändamålsenlig begränsning av metanutsläppen i hela energienergiförsörjningskedjan i EU och 3) minska metanutsläppen från fossil energi som importeras till EU.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

En enhetlig politik på EU-nivå främjar minskningen av metanutsläpp genom den starka koppling mellan medlemsstaterna som den gränsöverskridande infrastrukturen och EU:s integrerade energimarknad har gett upphov till. Samordnade åtgärder på EU-nivå har större chans att leda till snabbare minskningar av metanutsläppen i energisektorn längs värdekedjan och gör det lättare att ta hänsyn till medlemsstaternas och privata företags olika förutsättningar att agera. EU och dess medlemsstater ingår i en global oljemarknad på vilken kollektiva åtgärder väger tyngre gentemot exportörer än enskilda nationers åtgärder. EU är också världens största marknad för gasimport, och metanpolitik på EU-nivå ökar avsevärt internationella klimatåtgärders mervärde.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Inom politikområde 1 beaktas alternativ för att förbättra mätning och rapportering av metanutsläpp från energisektorn genom att införa en skyldighet för företag att genomföra mätningar på tillgångsnivå och att rapportera direkta utsläpp av metan för ekonomisk verksamhet inom EU:s territorium. Politikområde 2 omfattar alternativ för att begränsa metanutsläppen inom EU och innefattar riktlinjer från kommissionen eller obligatoriska åtgärder för begränsning av metanutsläpp inom sektorerna för olja och fossil gas, obligatoriska åtgärder för begränsning av metanutsläpp inom sektorerna för olja, fossil gas och kol samt indirekta utsläpp och en lagstiftningsåtgärd för att genom ett prestandakrav uppnå vissa minskningar av metanutsläppen. Politikområde 3 omfattar alternativ för mätning, rapportering och begränsning av de metanutsläpp som kan härledas till EU:s användning av fossil energi som uppstår utanför EU, vilket omfattar öppenhetsverktyg, obligatorisk mätning, rapportering och begränsning av utsläpp från fossil energi, öppenhet vad gäller mätning, rapportering och

begränsning av utsläpp från sektorn för fossil energi samt lagstiftningsåtgärder för att uppnå en viss minskning av metanutsläppen.

Samtliga politikområden innefattar ett alternativ med oförändrade förhållanden. Rekommenderade alternativ har fastställts för samtliga tre politikområden.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilket alternativ?

De berörda parterna har uttryckt ett brett stöd för att ta fram en gedigen standard för mätning, rapportering och verifiering av metanutsläpp inom energisektorn. Det öppna offentliga samrådet (*samrådet*) visade att 78 % av deltagarna var positiva till att grunda olje- och gasdelen i förslaget till mätning, rapportering och verifiering på metoden från metanpartnerskapet för olja och gas (OGMP), vilket också fick stöd från EU:s samtliga olje- och gasbranschorganisationer. Det finns ett mycket brett stöd för att ta med kol i en förordning om mätning, rapportering och verifiering (96 % av deltagarna i samrådet), även från kolindustrin.

Det finns ett brett stöd för lagstiftningsåtgärder för att begränsa utsläppen från sektorerna för olja, gas och kol. Alla olje- och gasorganisationer som har inkommit med svar på samrådet har uttryckt sitt stöd för att på EU-nivå lagstifta om en skyldighet att genomföra LDAR-undersökningar för detektering och reparation av läckage, och icke-statliga organisationer har också uttryckt ett brett stöd för en sådan skyldighet. Samtliga deltagare från icke-statliga organisationer och branschen tror att det är möjligt att fasa ut rutinmässig ventilering och fackling i samband med energi som produceras och används i EU. Vad gäller inkludering av begränsningsåtgärder för metan från kolgruvor visade det offentliga samrådet på ett högt och omfattande stöd (80 % av deltagarna).

I samrådet uttryckte 92 % av deltagarna stöd för att unionslagstiftningen om metanutsläpp från energisektorn ska omfatta all olja och gas som släpps ut på unionsmarknaden. Närmare bestämt stöder 96 % av deltagarna att man utvecklar ett öppenhetsverktyg för metan på EU-nivå och internationell nivå. Av deltagarna i samrådet anser 72 % att en unionslagstiftning om metanutsläpp från energisektorn bör utvidga skyldigheterna till att omfatta företag som importerar fossil energi till EU/företag som exporterar fossil energi till EU, och 65 % av deltagarna anser att det är möjligt att införa samma skyldigheter för mätning, rapportering och verifiering, för LDAR-undersökning för detektering och reparation av läckage och för ventilering och fackling för samtliga aktörer i olje- och gasvärdekedjan för olja och gas som förbrukas i EU, vilket omfattar aktörer utanför EU.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vilka är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudalternativen)?

Politikområde 1: innebär införandet av en skyldighet att (på tillgångsnivå) detaljerat mäta och rapportera alla direkta fossila källor till metanutsläpp inom energisektorn i EU. Den huvudsakliga fördelen är att rapporteringsnivån för sådana utsläpp kommer att förbättras och kunskapsnivån om källor till och omfattningen av dessa utsläpp kommer att öka, vilket kommer att leda till att man mer ändamålsenligt kan minska dessa utsläpp.

Politikområde 2: innebär införande av skyldigheter att begränsa metanutsläppen från alla direkta fossila källor som olja, fossil gas och kolrelaterade metanutsläpp inom EU:s energisektor genom detektering och reparation av läckage och åtgärder för begränsning av ventilering och fackling. Dessa kommer att bidra till en kraftigare minskning av metanutsläppen jämfört med ett scenario med oförändrade förhållanden och medför relaterade miljömässiga och sociala fördelar i form av bromsade klimatförändringar och minskade luftföroreningar.

Politikområde 3: innebär att utarbeta olika instrument som avser att förbättra informationen om källor till metanutsläpp i länder som exporterar fossil energi till EU samt incitament för dessa länder att frivilligt minska sina metanutsläpp, eller obligatoriska åtgärder för att uppnå detta. Liksom för politikområde 2 kommer minskade metanutsläpp globalt att få miljömässiga och sociala fördelar för EU, i synnerhet genom en bromsade av klimatförändringar.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges

Politikområde 1: Inga beräknade kostnader finns offentligt tillgängliga. Konsekvensbedömningen bygger därmed på frivilliga uppskattningar som hittills har utförts av branschen och deras kvalitativa bidrag, men det finns ett starkt genomgående stöd från berörda parter, inklusive branschen, för att införa en sådan skyldighet.

Politikområde 2: 127 miljoner euro i nettokostnader för operatörerna. Det fanns inga beräknade kostnader tillgängliga för verifiering av överensstämmelse och tillämpning, men de kvantitativa fördelarna är på en så betydande nivå jämfört med företagens kostnader för minskningsåtgärder att skillnaden mellan de två förväntas täcka alla sådana kostnader mer än nog. Det fanns inga tillgängliga beräknade effekter på energipriserna av kostnaderna för minskningssåtgärderna, men operatörernas kostnader för åtgärderna (127 miljoner euro) är så obetydliga i förhållande till de övergripande kostnaderna för EU för inköp av olja, fossil gas och kol (184 miljarder euro under 2020 och 287 miljarder euro under 2019) att de är försumbara.

Politikområde 3: Inga beräknade kostnader fanns tillgängliga för åtgärder för minskning av metanutsläpp som uppstår utomlands men som kan härledas till EU:s användning av fossil energi. Uppskattningar av den totala kostnaden för alla minskningsåtgärder i ett urval av de största exportländerna av olja och gas har i stället använts som ett närmevärde. För en optimal nivå av sociala och miljömässiga effekter uppgår de till 2 216 miljoner euro. Det fanns inga beräknade kostnader tillgängliga för verifiering av överensstämmelse och verkställande, men nivån för de kvalitativa fördelarna för ett urval av de största exportländerna av olja och fossil gas till EU överskrider företagens kostnader för minskningsåtgärder så mycket att skillnaden mellan de två förväntas vara mer än nog för att täcka alla sådana kostnader. Det fanns inga tillgänglig beräknade effekter på energipriserna av minskningsåtgärderna, men kostnadsnivån i ett urval av de största exportländerna av olja och fossil gas till EU är så låg (2 607 miljoner euro) jämfört med EU:s kostnader för inköp av olja, fossil gas och kol (184 miljarder euro under 2020 och 287 miljarder euro under 2019) att det är osannolikt att de skulle bli betydande.

Vad blir konsekvenserna för små och medelstora företag och för konkurrensen?

Operatörer inom kol, fossil gas och olja som släpper ut metan i värdekedjan är inte små företag. Det finns inga förväntade effekter på konkurrensen mellan företag inom EU, eftersom skyldigheterna blir desamma för samtliga enligt de föreslagna åtgärderna i de rekommenderade alternativen för politikområdena 1 och 2. Det rekommenderade alternativet för politikområde 3 är det som troligast kommer att få minst effekter på konkurrenskraften för EU-operatörer, eftersom det är det alternativ som siktar på att uppnå lika villkor.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Inte i EU. Åtgärderna i de rekommenderade alternativen kommer att leda till ökade kostnader och en ökad administrativ börda i EU, men de kommer inte att vara betydande på grund av följande principskäl: Vad gäller politikområde 1 rapporterar medlemsstaterna redan in data om metanutsläpp. Vad gäller politikområde 2 verifierar medlemsstaterna redan åtgärder för minskning av metanutsläpp. Vad gäller politikområde 3 i länder utanför EU med liten eller obefintlig metanreglering kommer kostnaderna och den administrativa bördan att öka mer.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Nej.

Proportionalitetsprincipen?

Den rekommenderade uppsättningen alternativ anses vara proportionell och bygger i så stor utsträckning som möjligt på befintliga strategier. Balansen mellan skyldigheter och de olika medlemsstaternas och privata företags förmåga att agera anses vara rimlig med tanke på hur viktigt det är att uppnå klimatneutralitet.

D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Kommissionen kommer att övervaka genomförandet och den korrekta tillämpningen av rättsakten. Kommissionen kommer vid behov att vidta verkställighetsåtgärder, vilket omfattar förfaranden vid överträdelser.