KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2021 r.
SWD(2021) 460 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego na rzecz ograniczenia emisji metanu w sektorach ropy naftowej, gazu i węgla

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Europejski Zielony Ład wprowadza UE na ścieżkę wiodącą w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. poprzez zdecydowane obniżenie emisyjności wszystkich sektorów gospodarki. Metan jest silnym gazem cieplarnianym, drugim po dwutlenku węgla pod względem ogólnego wkładu w zmianę klimatu i odpowiedzialnym za około jedną trzecią obecnego ocieplenia klimatu. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu zauważa że, aby świat mógł osiągnąć globalny cel polegający na ograniczeniu wzrostu temperatury o 1,5 °C (lub nawet 2 °C) do roku 2050, muszą zostać osiągnięte zdecydowane redukcje emisji metanu do 2030 r. W ocenie skutków Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. stwierdzono, że najbardziej racjonalne pod względem kosztów ograniczenie emisji metanu można osiągnąć w sektorze energetycznym. Emisje te są problemem o zasięgu transgranicznym, a nieskoordynowane podejście regulacyjne w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach powoduje luki i nieskuteczności, które mogą utrudniać funkcjonowanie jednolitego rynku energii w UE. Ponieważ większość emisji metanu związanych z energią pochodzącą z paliw kopalnych zużywaną w UE występuje poza jej granicami, tylko wspólne działanie państw członkowskich mogłoby przynieść rezultaty w tym obszarze.

Co należy osiągnąć?

Ogólnym celem w kontekście funkcjonowania wewnętrznego rynku energii i przy zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw w Unii jest zachowanie i poprawa stanu środowiska poprzez redukcję emisji metanu z energii pochodzącej z paliw kopalnych produkowanej lub zużywanej w UE. Cele szczegółowe są następujące: 1) poprawa dokładności informacji na temat głównych źródeł emisji metanu związanych z energią zużywaną w UE; 2) zapewnienie dalszego skutecznego ograniczania emisji metanu w łańcuchu dostaw energii w UE; oraz 3) redukcja emisji metanu związanych z energią pochodzącą z paliw kopalnych importowaną do UE.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Redukcji emisji metanu w UE sprzyjałoby jednorodne podejście polityczne na szczeblu UE ze względu na silne wzajemne powiązania państw członkowskich poprzez infrastrukturę transgraniczną i zintegrowany unijny rynek energii. Skoordynowane działanie na szczeblu UE ma o wiele większą szansę doprowadzenia do przyspieszonej redukcji emisji metanu w całym łańcuchu wartości w sektorze energetycznym oraz ułatwia pełne uwzględnienie różnic pod względem zdolności działania poszczególnych państw członkowskich i podmiotów prywatnych. UE i jej państwa członkowskie są częścią globalnego rynku ropy naftowej, na którym działania zbiorowe mają większe znaczenie dla eksporterów niż indywidualne środki krajowe. UE jest również największym na świecie rynkiem importu gazu, a polityka w zakresie metanu na szczeblu unijnym wnosi znaczną wartość do międzynarodowych działań w dziedzinie klimatu.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

W ramach obszaru polityki nr 1 rozważa się warianty mające na celu poprawę pomiaru i raportowania emisji metanu w sektorze energetycznym poprzez zobowiązanie przedsiębiorstw do pomiaru emisji na poziomie aktywów i raportowania bezpośrednich emisji metanu związanych z działalnością gospodarczą na terytorium UE. Obszar polityki nr 2 obejmuje warianty dotyczące ograniczenia emisji metanu w UE oraz wytyczne Komisji lub

obowiązkowe środki w zakresie ograniczania emisji metanu w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego, obowiązkowe środki w zakresie ograniczania emisji metanu w sektorach ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla, a także emisji pośrednich, oraz środek ustawodawczy mający na celu osiągnięcie określonej redukcji emisji metanu poprzez wymóg w zakresie wydajności. Obszar polityki nr 3 obejmuje warianty dotyczące monitorowania, raportowania i ograniczania emisji metanu związanych z zużyciem paliw kopalnych w UE, lecz występujących poza UE, w tym narzędzia zapewniania przejrzystości, obowiązkowe monitorowanie, raportowanie i ograniczanie emisji z sektora energii pochodzącej z paliw kopalnych, a także środki ustawodawcze w celu osiągnięcia określonej redukcji emisji metanu.

Wszystkie obszary polityki obejmują wariant przewidujący dotychczasowy scenariusz postępowania. We wszystkich trzech obszarach polityki zidentyfikowano warianty preferowane.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony wyraziły szerokie poparcie dla opracowania solidnej normy w zakresie pomiaru, raportowania i weryfikacji (MRW) emisji metanu w sektorze energetycznym. W ramach otwartych konsultacji publicznych 78 % respondentów wyraziło poparcie dla oparcia części wniosku w sprawie MRW dotyczącej ropy naftowej i gazu na metodyce Partnerstwa w zakresie metanu w sektorze ropy naftowej i gazu, którą popierają również wszystkie unijne stowarzyszenia branżowe z sektorów ropy naftowej i gazu. Występuje bardzo duże poparcie, w tym ze strony przemysłu węglowego, dla włączenia węgla do rozporządzenia w sprawie MRW (96 % odpowiedzi udzielonych w ramach otwartych konsultacji publicznych).

Szerokie poparcie uzyskały środki ustawodawcze mające na celu ograniczenie emisji w sektorach ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla. Wszystkie stowarzyszenia branżowe z sektorów ropy naftowej i gazu, które wzięły udział w otwartych konsultacjach publicznych, wyraziły poparcie dla włączenia do przepisów UE obowiązku w zakresie wykrywania nieszczelności i naprawy (LDAR), co również uzyskało szerokie poparcie organizacji pozarządowych. Wszystkie organizacje pozarządowe i przedstawiciele przemysłu, którzy wzięli udział w otwartych konsultacjach publicznych uważają, że stopniowe odejście od rutynowego uwalniania do atmosfery i spalania gazu w pochodni związanego z energią produkowaną i zużywaną w UE jest wykonalne. W ramach konsultacji publicznych uzyskano duże i szerokie poparcie (80 % respondentów) dla włączenia środków ograniczania emisji metanu z kopalń węgla do przepisów.

92 % respondentów, którzy wzięli udział w otwartych konsultacjach publicznych, wyraziło poparcie dla objęcia przepisami UE w sprawie emisji metanu w sektorze energetycznym całości ropy naftowej i gazu wprowadzanych na rynek UE. W szczególności 96 % respondentów wyraziło poparcie dla opracowania narzędzia zapewniania przejrzystości w zakresie metanu na poziomie UE i na szczeblu międzynarodowym. 72 % respondentów wyraziło opinię, że przepisy UE dotyczące emisji metanu w sektorze energetycznym powinny rozszerzać obowiązki na przedsiębiorstwa importujące energię z paliw kopalnych do UE lub przedsiębiorstwa eksportujące energię pochodzącą z paliw kopalnych do UE, a 65 % respondentów uważa, że wykonalne jest nałożenie takich samych obowiązków w zakresie monitorowania, raportowania i weryfikacji, wykrywania nieszczelności i naprawy oraz uwalniania do atmosfery i spalania gazu w pochodni na wszystkich uczestników łańcucha wartości ropy naftowej i gazu w odniesieniu do ropy naftowej i gazu zużywanych w UE, w tym na podmioty spoza UE.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ramach obszaru polityki nr 1: nakłada się obowiązek szczegółowego (na poziomie aktywów) monitorowania i raportowania w odniesieniu do wszystkich źródeł emisji metanu pochodzących bezpośrednio z paliw kopalnych w sektorze energetycznym UE. Główna korzyść polega na tym, że poprawi to poziom raportowania takich emisji

i zwiększy wiedzę na temat źródeł i wielkości tych emisji, co doprowadzi do skuteczniejszej redukcji emisji powiązanych.

W ramach obszaru polityki nr 2: nakłada się obowiązki w zakresie ograniczania emisji metanu w odniesieniu do wszystkich źródeł emisji metanu pochodzących bezpośrednio z paliw kopalnych, związanych z ropą naftową, gazem ziemnym i węglem w sektorze energetycznym UE, w zakresie wykrywania nieszczelności i naprawy oraz środków ograniczających uwalnianie do atmosfery i spalanie gazu w pochodni. Doprowadzi to do większej redukcji emisji metanu w porównaniu z dotychczasowym scenariuszem postępowania, co przyniesie powiązane korzyści dla środowiska i korzyści społeczne w postaci spowolnienia zmiany klimatu i zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza.

W ramach obszaru polityki nr 3: proponuje się różne instrumenty mające na celu zapewnienie lepszych informacji na temat źródeł emisji metanu w krajach eksportujących energię pochodzącą z paliw kopalnych do UE, jak również zachęty dla tych krajów do dobrowolnej redukcji emisji metanu lub wiążące środki służące osiągnięcia tego celu. Podobnie jak w przypadku obszaru polityki nr 2 redukcja globalnych emisji metanu przyniesie UE korzyści dla środowiska i korzyści społeczne, w szczególności w postaci spowolnienia zmiany klimatu.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ramach obszaru polityki nr 1: nie są dostępne żadne publiczne dane ilościowe dotyczące kosztów, dlatego ocena skutków opiera się na dobrowolnych szacunkach przeprowadzonych dotychczas przez przedstawicieli sektora oraz na ich wkładzie jakościowym, przy czym należy zauważyć, że zainteresowane strony, w tym sami przedstawiciele sektora, zdecydowanie popierają wprowadzenie takiego obowiązku.

W ramach obszaru polityki nr 2: koszty netto w wysokości 127 mln EUR ponoszone przez operatorów; nie były dostępne dane ilościowe dotyczące kosztów weryfikacji zgodności z przepisami oraz ich egzekwowania, lecz poziom korzyści w ujęciu ilościowym jest tak znaczny w porównaniu z ponoszonymi przez przedsiębiorstwa kosztami środków redukcji emisji, że oczekuje się, iż różnica między nimi pokryje wszystkie te koszty w sposób bardziej niż wystarczający. Nie były dostępne dane ilościowe dotyczące wpływu kosztów środków redukcji emisji na ceny energii, lecz ponoszone przez operatorów koszty tych środków (127 mln EUR) są nieznaczne w porównaniu z ogólnymi kosztami dla UE związanymi z zakupem ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla (184 mld EUR w 2020 r., 287 mld EUR w 2019 r.), więc byłyby one nieistotne.

W ramach obszaru polityki nr 3: nie były dostępne dane ilościowe dotyczące kosztów związanych ze środkami redukcji emisji metanu występujących poza UE, ale związanych z zużyciem w UE energii pochodzącej z paliw kopalnych. Zamiast tego wykorzystano szacunki całkowitych kosztów wszystkich środków redukcji emisji w próbie największych krajów eksportujących ropę naftową i gaz ziemny. Przy optymalnym pod względem społecznym/środowiskowym poziomie redukcji emisji wynoszą one 2,216 mln EUR; Nie były dostępne dane ilościowe dotyczące kosztów weryfikacji zgodności z przepisami oraz ich egzekwowania, lecz poziom korzyści w ujęciu ilościowym w próbie największych krajów eksportujących ropę naftową i gaz ziemny do UE jest tak znaczny w porównaniu z ponoszonymi przez przedsiębiorstwa kosztami środków redukcji emisji, że oczekuje się, iż różnica między nimi pokryje wszystkie te koszty w sposób bardziej niż wystarczający. Nie były dostępne dane ilościowe dotyczące wpływu środków redukcji emisji na ceny energii, ale poziom kosztów w próbie największych państw eksportujących ropę naftową i paliwa kopalne do UE jest niewielki (2,607 mln EUR) w stosunku do kosztów zakupu ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla ponoszonych przez UE (184 mld EUR w 2020 r., 287 mld EUR w 2019 r.), więc mało prawdopodobne jest, aby były one znaczące.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Operatorzy w sektorze węgla, gazu ziemnego i ropy naftowej odpowiedzialni za emisje metanu w ramach łańcuchów wartości, nie są małymi przedsiębiorstwami. Nie przewiduje się wpływu na konkurencyjność przedsiębiorstw w UE, ponieważ wszystkie będą w równym stopniu zobowiązane do stosowania środków

zaproponowanych w preferowanych wariantach w ramach obszarów polityki nr 1 i 2. Wariant preferowany w ramach obszaru polityki nr 3 najprawdopodobniej zminimalizuje wpływ na konkurencyjność operatorów z UE, ponieważ jest to wariant mający na celu zapewnienie równych warunków działania.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie w UE. Chociaż środki zawarte w preferowanych wariantach spowodują dodatkowe koszty i obciążenie administracyjne w UE, nie będą one znaczące z następujących zasadniczych powodów: w odniesieniu do obszaru polityki nr 1 – państwa członkowskie UE przekazują już dane dotyczące emisji metanu; w odniesieniu do obszaru polityki nr 2 – państwa członkowskie UE prowadzą już weryfikację środków służących redukcji emisji metanu. W ramach obszaru polityki nr 3 koszty i obciążenie administracyjne w państwach niebędących członkami UE posiadających minimalne przepisy dotyczące metanu lub nieposiadających w ogóle takich przepisów będą bardziej znaczące.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie

Proporcjonalność

Preferowany zestaw wariantów uznaje się za proporcjonalny i opiera się on w maksymalnym możliwym zakresie na istniejących podejściach. Uznaje się, że udało się zapewnić równowagę między obowiązkami a uwzględnieniem różnic pod względem zdolności działania poszczególnych państw członkowskich i podmiotów prywatnych, przy uwzględnieniu nadrzędnego celu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja będzie monitorować wdrażanie aktu prawnego i jego właściwe stosowanie. W stosownych przypadkach Komisja podejmie działania w zakresie egzekwowania przepisów, w tym uruchomi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.