ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση των επιπτώσεων σχετικά με πρόταση νομοθετικής πράξης για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου στους τομείς του πετρελαίου, του αερίου και του άνθρακα

Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία θέτει την ΕΕ σε μια πορεία προς την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, μέσω της εκτεταμένης απανθρακοποίησης όλων των τομέων της οικονομίας. Το μεθάνιο είναι ένα ισχυρό αέριο του θερμοκηπίου, δεύτερο μετά το διοξείδιο του άνθρακα ως προς τη συνολική συμβολή του στην κλιματική αλλαγή, και είναι υπεύθυνο για το ένα τρίτο περίπου της τρέχουσας αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη. Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή επισημαίνει ότι πρέπει να επιτευχθούν ουσιαστικές μειώσεις των εκπομπών μεθανίου έως το 2030 ώστε ο κόσμος να επιτύχει τον στόχο διατήρησης της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη κάτω από 1,5 °C (ή ακόμη και 2 °C) έως το 2050. Η εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου κλιματικών στόχων για το 2030 δείχνει ότι η οικονομικά αποδοτικότερη μείωση των εκπομπών μεθανίου μπορεί να επιτευχθεί στον τομέα της ενέργειας. Οι εκπομπές αυτές αποτελούν διασυνοριακό πρόβλημα και η μη συντονισμένη ρυθμιστική αντιμετώπιση μεταξύ των κρατών μελών και των τομέων δημιουργεί κενά και ανεπάρκειες και μπορεί να παρεμποδίσει τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς ενέργειας της ΕΕ. Δεδομένου ότι η πλειονότητα των εκπομπών μεθανίου που συνδέονται με την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα που καταναλώνεται εντός της ΕΕ πραγματοποιούνται εκτός της ΕΕ, μόνο η ανάληψη κοινής δράσης από τα κράτη μέλη θα μπορούσε να αποφέρει καρπούς στον εν λόγω τομέα.

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Γενικός στόχος είναι, στο πλαίσιο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και παράλληλα με τη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού στην Ένωση, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος μέσω της μείωσης των εκπομπών μεθανίου από την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα που παράγεται ή καταναλώνεται στην ΕΕ. Οι ειδικοί στόχοι είναι 1) η βελτίωση της ακρίβειας των πληροφοριών σχετικά με τις κύριες πηγές εκπομπών μεθανίου που σχετίζονται με την ενέργεια που καταναλώνεται στην ΕΕ, 2) η διασφάλιση του περαιτέρω αποτελεσματικού μετριασμού των εκπομπών μεθανίου σε ολόκληρη την αλυσίδα ενεργειακού εφοδιασμού στην ΕΕ και 3) η μείωση των εκπομπών μεθανίου που σχετίζονται με την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα που εισάγεται στην ΕΕ.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Η μείωση των εκπομπών μεθανίου σε ολόκληρη την ΕΕ θα επωφεληθεί από μια ομοιογενή προσέγγιση πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένης της ισχυρής διασύνδεσης μεταξύ των κρατών μελών μέσω διασυνοριακών υποδομών και της ενοποιημένης αγοράς ενέργειας της ΕΕ. Η συντονισμένη δράση σε επίπεδο ΕΕ έχει πολύ μεγαλύτερες πιθανότητες να οδηγήσει σε επιτάχυνση της μείωσης των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας σε ολόκληρη την αλυσίδα αξίας και διευκολύνει την πλήρη συνεκτίμηση των διαφορετικών ικανοτήτων ανάληψης δράσης μεταξύ των κρατών μελών και των ιδιωτικών φορέων. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της αποτελούν μέρος μιας παγκόσμιας αγοράς πετρελαίου στην οποία η συλλογική δράση έχει μεγαλύτερη βαρύτητα όσον αφορά τους εξαγωγείς απ' ό,τι τα μεμονωμένα εθνικά μέτρα. Η ΕΕ είναι επίσης η μεγαλύτερη αγορά εισαγωγών αερίου παγκοσμίως και η πολιτική για το μεθάνιο σε επίπεδο ΕΕ προσδίδει σημαντική αξία στη διεθνή δράση για το κλίμα.

Β. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Ο τομέας πολιτικής 1 εξετάζει επιλογές για τη βελτίωση της μέτρησης και της υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εκπομπές μεθανίου στον τομέα της ενέργειας, μέσω της επιβολής της υποχρέωσης στις εταιρείες να εκτελούν μετρήσεις σε επίπεδο περιουσιακών στοιχείων και να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τις άμεσες εκπομπές

μεθανίου για οικονομικές δραστηριότητες στο έδαφος της ΕΕ. Ο τομέας πολιτικής 2 περιλαμβάνει επιλογές για τον μετριασμό των εκπομπών μεθανίου στην ΕΕ και περιλαμβάνει καθοδήγηση της Επιτροπής ή υποχρεωτικά μέτρα για τον μετριασμό των εκπομπών μεθανίου στους τομείς του πετρελαίου και του ορυκτού αερίου, υποχρεωτικά μέτρα για τον μετριασμό των εκπομπών μεθανίου στους τομείς του πετρελαίου, του ορυκτού αερίου και του άνθρακα, καθώς και των έμμεσων εκπομπών, καθώς και ένα νομοθετικό μέτρο για την επίτευξη ορισμένης μείωσης των εκπομπών μεθανίου μέσω απαίτησης για τις επιδόσεις. Ο τομέας πολιτικής 3 περιλαμβάνει επιλογές για τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και τον μετριασμό των εκπομπών μεθανίου που συνδέονται με την κατανάλωση ενέργειας από ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ αλλά πραγματοποιούνται εκτός της ΕΕ, στις οποίες περιλαμβάνονται εργαλεία διαφάνειας, υποχρεωτική μέτρηση, υποβολή εκθέσεων και μετριασμός των εκπομπών μεθανίου από την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα, διαφάνεια όσον αφορά τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και τον μετριασμό των εκπομπών μεθανίου από την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα, καθώς και νομοθετικά μέτρα για την επίτευξη ορισμένης μείωσης των εκπομπών μεθανίου.

Όλοι οι τομείς πολιτικής περιλαμβάνουν μια επιλογή διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης. Προσδιορίστηκαν οι προτιμώμενες επιλογές και για τους τρεις τομείς πολιτικής.

Ποιες απόψεις διατύπωσαν τα ενδιαφερόμενα μέρη; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Τα ενδιαφερόμενα μέρη εξέφρασαν ευρεία υποστήριξη για την ανάπτυξη ενός ισχυρού προτύπου για τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και την επαλήθευση για τις εκπομπές μεθανίου στον τομέα της ενέργειας. Στο πλαίσιο της ανοικτής δημόσιας διαβούλευσης, το 78 % των απαντήσεων υποστήριξαν το μέρος της πρότασης για τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και την επαλήθευση που αφορά το πετρέλαιο και το αέριο στη μεθοδολογία της Oil and Gas Methane Partnership, η οποία έλαβε επίσης την υποστήριξη όλων των εμπορικών ενώσεων πετρελαίου και αερίου της ΕΕ. Υπάρχει πολύ μεγάλη υποστήριξη για τη συμπερίληψη του άνθρακα σε κανονισμό για τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και την επαλήθευση (96 % των απαντήσεων στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση), μεταξύ άλλων και από τη βιομηχανία άνθρακα.

Υπάρχει ευρεία υποστήριξη για νομοθετικά μέτρα για τον μετριασμό των εκπομπών στους τομείς του πετρελαίου, του ορυκτού αερίου και του άνθρακα. Όλες οι ενώσεις της βιομηχανίας πετρελαίου και αερίου που απάντησαν στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση εξέφρασαν την υποστήριξή τους για την ενσωμάτωση στη νομοθεσία της ΕΕ υποχρέωσης εντοπισμού και επισκευής διαρροών (LDAR), ενώ οι ΜΚΟ τάχθηκαν επίσης σε μεγάλο βαθμό υπέρ της θέσπισης αυτής της υποχρέωσης. Όλες οι ΜΚΟ και οι συμμετέχοντες από τον τομέα της βιομηχανίας στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση πιστεύουν ότι είναι εφικτό να καταργηθεί σταδιακά ο τακτικός εξαερισμός και η καύση σε πυρσό που σχετίζονται με την ενέργεια που παράγεται και καταναλώνεται στην ΕΕ. Όσον αφορά τη συμπερίληψη μέτρων μετριασμού για το μεθάνιο από τα ανθρακωρυχεία, από τη δημόσια διαβούλευση προέκυψε ισχυρή και ευρεία υποστήριξη (80 % των απαντήσεων).

Το 92 % των απαντήσεων στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση τάσσονται υπέρ της θέσπισης νομοθεσίας ΕΕ για τις εκπομπές μεθανίου στον τομέα της ενέργειας, η οποία θα καλύπτει το πετρέλαιο και το αέριο που εισάγονται στην αγορά της ΕΕ. Συγκεκριμένα, το 96 % των απαντήσεων υποστηρίζουν την ανάπτυξη ενός εργαλείου διαφάνειας για το μεθάνιο σε επίπεδο ΕΕ και διεθνές επίπεδο. Σύμφωνα με το 72 % των απαντήσεων, η νομοθεσία της ΕΕ για τις εκπομπές μεθανίου στον τομέα της ενέργειας θα πρέπει να επεκτείνει τις υποχρεώσεις στις εταιρείες εισαγωγής ενέργειας από ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ/εταιρείες που εξάγουν ενέργεια από ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ και, σύμφωνα με το 65 % των απαντήσεων, είναι εφικτή η επιβολή των ίδιων υποχρεώσεων σχετικά με τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και την επαλήθευση, τον εντοπισμό και την επισκευή διαρροών (LDAR), καθώς και τον εξαερισμό και την καύση σε πυρσό, εξίσου σε όλους τους φορείς της αλυσίδας αξίας του πετρελαίου και του αερίου για το πετρέλαιο και το αέριο που καταναλώνονται στην ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων φορέων εκτός της ΕΕ.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Τομέας πολιτικής 1: Επιβάλλει λεπτομερή υποχρέωση μέτρησης και υποβολής εκθέσεων (σε επίπεδο περιουσιακών στοιχείων) για όλες τις άμεσες ορυκτές πηγές εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας της ΕΕ. Το βασικό όφελος είναι ότι αυτό θα βελτιώσει το επίπεδο υποβολής εκθέσεων για τις εν λόγω εκπομπές και θα βελτιώσει την κατανόηση των πηγών και του μεγέθους των εκπομπών αυτών, κάτι που θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη μείωση των σχετικών εκπομπών.

Τομέας πολιτικής 2: Επιβάλλει υποχρεώσεις μετριασμού των εκπομπών μεθανίου σε όλες τις άμεσες ορυκτές πηγές εκπομπών μεθανίου που σχετίζονται με το πετρέλαιο, το ορυκτό αέριο και τον άνθρακα στον τομέα της ενέργειας της ΕΕ, όσον αφορά τον εντοπισμό και την επισκευή διαρροών, καθώς και μέτρα για τον περιορισμό του εξαερισμού και της καύσης σε πυρσό. Αυτό θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη μείωση των εκπομπών μεθανίου σε σύγκριση με το σενάριο διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης, με συναφή περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη όσον αφορά την επιβράδυνση της κλιματικής αλλαγής και τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης.

Τομέας πολιτικής 3: Προτείνει διάφορα μέσα που αποσκοπούν στη βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με τις πηγές εκπομπών μεθανίου από χώρες που εξάγουν ενέργεια από ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ, καθώς και κίνητρα για τις εν λόγω χώρες ώστε να μειώσουν οικειοθελώς τις εκπομπές μεθανίου τους ή δεσμευτικά μέτρα για την επίτευξη αυτών των στόχων. Όπως και στον τομέα πολιτικής 2, η μείωση των παγκόσμιων εκπομπών μεθανίου θα έχει περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη για την ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την επιβράδυνση της κλιματικής αλλαγής.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Τομέας πολιτικής 1: Δεν υπάρχει δημόσια ποσοτικοποίηση του κόστους και, συνεπώς, η εκτίμηση των επιπτώσεων βασίζεται σε εθελοντικές εκτιμήσεις που έχουν διενεργηθεί μέχρι στιγμής από τη βιομηχανία και στα ποιοτικά στοιχεία τους, ενώ παράλληλα επισημαίνεται ότι υπάρχει ισχυρή υποστήριξη από τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένης της ίδιας της βιομηχανίας, για τη θέσπιση αυτής της υποχρέωσης.

Τομέας πολιτικής 2: 127 εκατ. EUR σε καθαρό κόστος που βαρύνει τους φορείς εκμετάλλευσης. Δεν υπήρχε διαθέσιμο ποσοτικοποιημένο κόστος για την επαλήθευση της συμμόρφωσης και την επιβολή της νομοθεσίας, αλλά το επίπεδο των ποσοτικών οφελών είναι τόσο σημαντικό σε σύγκριση με το κόστος των μέτρων μείωσης για τις εταιρείες που η διαφορά μεταξύ των δύο αναμένεται να υπερκαλύψει το σύνολο του εν λόγω κόστους. Δεν υπήρχαν διαθέσιμες ποσοτικοποιημένες επιπτώσεις του κόστους των μέτρων μείωσης στις τιμές της ενέργειας, αλλά το κόστος των μέτρων για τους φορείς εκμετάλλευσης (127 εκατ. EUR) είναι ασήμαντο σε σχέση με το συνολικό κόστος της αγοράς πετρελαίου, ορυκτού αερίου και άνθρακα για την ΕΕ (184 δισ. EUR το 2020 / 287 δισ. EUR το 2019), με αποτέλεσμα να είναι αμελητέο.

Τομέας πολιτικής 3: Δεν υπήρχε διαθέσιμο ποσοτικοποιημένο κόστος των μέτρων για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου που πραγματοποιούνται στο εξωτερικό αλλά συνδέονται με την κατανάλωση ενέργειας από ορυκτά καύσιμα στην ΕΕ. Αντ' αυτού, χρησιμοποιήθηκαν ως υποκατάστατη μεταβλητή εκτιμήσεις του συνολικού κόστους όλων των μέτρων μείωσης σε ένα δείγμα των μεγαλύτερων χωρών εξαγωγής πετρελαίου και ορυκτού αερίου. Στο βέλτιστο κοινωνικό/περιβαλλοντικό επίπεδο μείωσης, ανέρχονται σε 2,216 εκατ. EUR. Δεν υπήρχε διαθέσιμο ποσοτικοποιημένο κόστος για την επαλήθευση της συμμόρφωσης και την επιβολή της νομοθεσίας, αλλά το επίπεδο των ποσοτικών οφελών σε ένα δείγμα των μεγαλύτερων χωρών εξαγωγής πετρελαίου και ορυκτού αερίου στην ΕΕ είναι τόσο σημαντικό σε σύγκριση με το κόστος των μέτρων μείωσης για τις εταιρείες που η διαφορά μεταξύ των δύο αναμένεται να υπερκαλύψει το σύνολο του εν λόγω κόστους. Δεν υπήρχαν διαθέσιμες ποσοτικοποιημένες επιπτώσεις των μέτρων μείωσης στις τιμές της ενέργειας, αλλά το επίπεδο κόστους σε ένα δείγμα των μεγαλύτερων χωρών εξαγωγής πετρελαίου και ορυκτού αερίου στην ΕΕ είναι μικρό (2,607 εκατ. EUR) σε σχέση με το κόστος αγοράς πετρελαίου, ορυκτού αερίου και άνθρακα για την ΕΕ (184 δισ. EUR το 2020 / 287 δισ. EUR το 2019) που είναι απίθανο να είναι σημαντικό.

Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;
Οι φορείς εκμετάλλευσης άνθρακα, ορυκτού αερίου και πετρελαίου που είναι υπεύθυνοι για την εκπομπή μεθανίου σε όλο το μήκος των αλυσίδων αξίας δεν είναι μικρές επιχειρήσεις. Δεν αναμένονται επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα για τις επιχειρήσεις εντός της ΕΕ, καθώς όλες θα έχουν εξίσου την υποχρέωση να εφαρμόσουν τα μέτρα που προτείνονται στις προτιμώμενες επιλογές στους τομείς πολιτικής 1 και 2. Η προτιμώμενη επιλογή στον τομέα πολιτικής 3 είναι εκείνη που είναι πιθανότερο να ελαχιστοποιήσει τις επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των φορέων εκμετάλλευσης της ΕΕ, καθώς πρόκειται για την επιλογή που αποσκοπεί στην επίτευξη ισότιμων όρων ανταγωνισμού.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Όχι στην ΕΕ. Παρότι τα μέτρα που περιλαμβάνονται στις προτιμώμενες επιλογές θα οδηγήσουν σε πρόσθετο κόστος και διοικητικό φόρτο στην ΕΕ, αυτά δεν θα είναι σημαντικά για τους ακόλουθους κύριους λόγους: όσον αφορά τον τομέα πολιτικής 1, τα κράτη μέλη της ΕΕ προβαίνουν ήδη σε υποβολή δεδομένων σχετικά με τις εκπομπές μεθανίου· όσον αφορά τον τομέα πολιτικής 2, τα κράτη μέλη της ΕΕ προβαίνουν ήδη σε επαλήθευση των μέτρων για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου. Στον τομέα πολιτικής 3 σε τρίτες χώρες με ελάχιστους ή ανύπαρκτους κανονισμούς για το μεθάνιο, το κόστος και ο διοικητικός φόρτος θα είναι πιο σημαντικά.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Όχι.
Όσον αφορά την αναλογικότητα;
Το προτιμώμενο σύνολο επιλογών θεωρείται αναλογικό και βασίζεται, στο μέτρο του δυνατού, σε υφιστάμενες προσεγγίσεις. Η ισορροπία μεταξύ των υποχρεώσεων και της συνεκτίμησης των διαφορετικών ικανοτήτων ανάληψης δράσης μεταξύ των κρατών μελών και των ιδιωτικών φορέων θεωρείται κατάλληλη δεδομένης της επιτακτικής ανάγκης για επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την εφαρμογή της νομικής πράξης και την ορθή εφαρμογή της. Εάν χρειαστεί, η Επιτροπή θα λάβει μέτρα επιβολής, συμπεριλαμβανομένης της κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει.