EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.12.2021
SWD(2021) 460 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de beperking van de methaanemissies in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/942

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

Samenvatting

Effectbeoordeling voor een voorstel voor een wetgevingshandeling ter beperking van de methaanemissies in de

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De Europese Green Deal helpt de EU op weg naar klimaatneutraliteit tegen 2050 door alle sectoren van de economie op diepgaande wijze koolstofvrij te maken. Methaan is een sterk broeikasgas, dat wat betreft de totale bijdrage aan de klimaatverandering alleen door koolstofdioxide wordt overtroffen en verantwoordelijk is voor ongeveer een derde van de huidige klimaatverandering. De Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering merkt op dat de uitstoot van methaan tegen 2030 aanzienlijk moet zijn verminderd om de wereldwijde temperatuurdoelstelling voor 2050 onder de 1,5 °C (of zelfs 2 °C) te houden. Volgens de effectbeoordeling bij het klimaatdoelstellingsplan voor 2030 kunnen de meest kosteneffectieve beperkingen van de methaanuitstoot worden verwezenlijkt in de energiesector. Deze emissies vormen een grensoverschrijdend probleem en een ongecoördineerde behandeling op regelgevingsgebied tussen de lidstaten en sectoren leidt tot lacunes en inefficiënties en kan de werking van de eengemaakte markt voor energie van de EU belemmeren. Omdat het grootste deel van de methaanemissies in verband met binnen de Unie verbruikte fossiele energie buiten haar grenzen plaatsvindt, kan alleen gezamenlijke actie van de lidstaten resultaten op dit gebied opleveren.

Wat is het doel?

Het algemene doel bestaat erin, tegen de achtergrond van de werking van de interne markt voor energie en terwijl de voorzieningszekerheid in de Unie wordt gewaarborgd, het milieu in stand te houden en te verbeteren door de methaanemissies als gevolg van de productie of het verbruik van fossiele energie in de EU te beperken. De specifieke doelstellingen zijn 1) het verbeteren van de nauwkeurigheid van de informatie over de belangrijkste bronnen van methaanemissies die verband houden met in de EU verbruikte energie, 2) het zorgen voor een verdere doeltreffende vermindering van de methaanemissies in de energievoorzieningsketen in de EU en 3) het beperken van de methaanemissies in verband met fossiele energie die in de EU wordt ingevoerd.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Een homogene beleidsaanpak op EU-niveau zou de beperking van methaanemissies in de hele EU bevorderen gezien de sterke onderlinge verwevenheid tussen de lidstaten in de vorm van grensoverschrijdende infrastructuur en de geïntegreerde EU-energiemarkt. Gecoördineerd optreden op EU-niveau biedt een veel grotere kans op versnelde verlagingen van de methaanemissies in de energiesector overal in de waardeketen en zorgt ervoor dat de verschillende mogelijkheden van de lidstaten en particuliere entiteiten om op te treden volledig in aanmerking kunnen worden genomen. De EU en haar lidstaten maken deel uit van een mondiale oliemarkt waarop met collectieve actie meer gewicht in de schaal kan worden gelegd ten opzichte van exporteurs dan met afzonderlijke nationale maatregelen. De EU is ook de grootste invoermarkt voor gas ter wereld en het methaanbeleid op EU-niveau voegt aanzienlijke waarde toe voor internationale klimaatactie.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

Op beleidsterrein 1 worden opties overwogen om de meting en rapportage van de methaanemissies in de energiesector te verbeteren door ondernemingen ertoe te verplichten metingen op activaniveau uit te voeren en directe emissies van methaan in verband met economische activiteiten op het grondgebied van de EU te rapporteren. Beleidsterrein 2 omvat opties voor de beperking van de methaanemissies in de EU en omvat richtsnoeren van de Commissie of verplichte maatregelen inzake de beperking van de methaanemissies in de sectoren olie en fossiele gassen, verplichte maatregelen inzake de beperking van de methaanemissies in de sectoren olie, fossiele gassen en kolen, en van indirecte emissies alsmede een wetgevingsmaatregel om een

bepaalde beperking van de methaanemissies tot stand te brengen door middel van een prestatievereiste. Beleidsterrein 3 bevat opties inzake de meting, rapportage en beperking van de methaanemissies in verband met het verbruik van fossiele brandstoffen in de EU die buiten de EU plaatsvinden, met inbegrip van transparantie-instrumenten, verplichte metingen, rapportages en beperkingen van de emissies van fossiele energie, transparantie met betrekking tot de meting, rapportage en beperking van de emissies van de sector fossiele energie en wetgevingsmaatregelen om een bepaalde reductie van de methaanemissies tot stand te brengen.

Alle beleidsgebieden omvatten een optie met ongewijzigd beleid. Voor alle drie de beleidsgebieden zijn voorkeursopties vastgesteld.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Belanghebbenden spraken brede steun uit voor de ontwikkeling van een robuuste norm voor de meting, rapportage en verificatie (MRV) van de methaanemissies in de energiesector. Bij de openbare raadpleging sprak 78 % van de respondenten steun uit voor het baseren van het olie- en gasdeel van het MRV-voorstel op de methode van het Oil and Gas Methane Partnership, wat ook wordt gesteund door alle handelsverenigingen voor olie en gas in de EU. Er is sprake van zeer brede steun voor de opname van kolen in de MRV-verordening (96 % van de antwoorden op de openbare raadpleging), ook van de kolenindustrie.

Er is brede steun voor wetgevingsmaatregelen om de emissies in de sectoren olie, fossiele gassen en kolen te beperken. Alle verenigingen van de sector olie en gas die een antwoord indienden in het kader van de openbare raadpleging uitten steun voor het vaststellen van een verplichting inzake lekdetectie en -reparatie (LDAR) in de EU-wetgeving, wat ook breed wordt gesteund door ngo's. Alle ngo's en respondenten uit de sector van de openbare raadpleging zijn van mening dat het haalbaar is om het routinematige afblazen en affakkelen in verband met de in de EU geproduceerde en verbruikte energie geleidelijk af te schaffen. Wat betreft de opname van mitigatiemaatregelen voor methaan uit kolenmijnen, leverde de openbare raadpleging sterke en brede steun op (80 % van de antwoorden).

92 % van de respondenten van de openbare raadpleging sprak steun uit voor EU-wetgeving inzake methaanemissies in de energiesector met betrekking tot alle olie en gas die de EU-markt binnenkomt. Meer specifiek steunt 96 % van de respondenten de ontwikkeling van een instrument voor transparantie in verband met methaan op EU- en internationaal niveau. 72 % van de respondenten is van mening dat EU-wetgeving inzake methaanemissies in de energiesector de verplichtingen moet uitbreiden tot ondernemingen die fossiele energie in de EU invoeren/ondernemingen die fossiele energie naar de EU uitvoeren en 65 % van de respondenten is van mening dat het haalbaar is om dezelfde verplichtingen inzake MRV, LDAR en afblazen en affakkelen op gelijke wijze op te leggen aan alle actoren in de waardeketen voor olie en gas voor in de EU verbruikte olie en gas, met inbegrip van actoren buiten de EU.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Beleidsterrein 1: legt een gedetailleerde meet- en rapportageverplichting (op activaniveau) op voor alle directe fossiele bronnen van methaanemissies in de EU-energiesector. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat dit het niveau van de rapportage van dergelijke emissies zal verbeteren en het begrip van de bronnen en omvang van deze emissies zal doen toenemen, wat zal leiden tot een doeltreffendere beperking van de bijbehorende emissies.

Beleidsterrein 2: legt verplichtingen op om de methaanemissies te beperken voor alle directe fossiele bronnen van olie, fossiele gassen en aan kolen gerelateerde methaanemissies in de EU-energiesector, in termen van lekdetectie en -reparatie en maatregelen om afblazen en affakkelen te beperken. Deze zullen leiden tot een grotere beperking van de methaanemissies ten opzichte van een scenario met ongewijzigd beleid, met bijbehorende milieu- en sociale voordelen in termen van de vertraging van de klimaatverandering en de beperking van de

luchtverontreiniging.

Beleidsterrein 3: stelt diverse instrumenten voor die gewijd zijn aan het verbeteren van de informatie over bronnen van methaanemissies in landen die fossiele energie naar de EU uitvoeren, evenals stimulansen voor die landen om hun methaanemissies vrijwillig te beperken of bindende maatregelen om deze beperking te verwezenlijken. Net zoals beleidsterrein 2 zal het beperken van de mondiale methaanemissies milieu- en sociale voordelen hebben, die voor de EU met name bestaan in het vertragen van de klimaatverandering.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Beleidsterrein 1: Er is geen publieke kwantificering van de kosten beschikbaar, zodat de effectbeoordeling is gebaseerd op vrijwillige ramingen die tot nu toe door de industrie zijn uitgevoerd en hun kwalitatieve input, waarbij wordt opgemerkt dat sprake is van sterke steun onder de belanghebbenden, waaronder de industrie zelf, om een dergelijke verplichting vast te stellen.

Beleidsterrein 2: 127 miljoen EUR aan nettokosten voor exploitanten. Er waren geen gekwantificeerde kosten van het verifiëren van de naleving en de handhaving beschikbaar, maar het niveau van de kwantitatieve voordelen is zo hoog ten opzichte van de kosten van de beperkingsmaatregelen voor ondernemingen dat het verschil tussen beide naar verwachting groot genoeg zal zijn om alle dergelijke kosten te dekken. Er waren geen gekwantificeerde effecten van de kosten van de beperkingsmaatregelen op de energieprijzen beschikbaar, maar de kosten van de maatregelen voor exploitanten (127 miljoen EUR) zijn onbeduidend in vergelijking met de totale kosten van de EU van de aankoop van olie, fossiele gassen en kolen (184 miljard EUR in 2020/287 miljard EUR in 2019), zodat deze te verwaarlozen zijn.

Beleidsterrein 3: Er waren geen gekwantificeerde kosten beschikbaar van de maatregelen ter beperking van de methaanemissies die in derde landen plaatsvinden, maar die verband houden met het verbruik van fossiele energie in de EU. In plaats daarvan werden ramingen van de totale kosten van alle beperkingsmaatregelen voor een steekproef van de grootste uitvoerende landen voor olie en fossiele gassen als benadering gebruikt. Op het optimale niveau van beperking voor de maatschappij/het milieu komen deze kosten neer op 2 216 miljoen EUR. Er waren geen gekwantificeerde kosten voor het verifiëren van de naleving en de handhaving beschikbaar, maar het niveau van de kwantitatieve voordelen voor een steekproef van de belangrijkste naar de EU uitvoerende landen voor olie en fossiele gassen zijn zo groot in vergelijking met de kosten van de beperkingsmaatregelen voor ondernemingen dat het verschil tussen beide naar verwachting groot genoeg zal zijn om alle dergelijke kosten te dekken. Er waren geen gekwantificeerde effecten van beperkingsmaatregelen op de energieprijzen beschikbaar, maar de hoogte van de kosten voor een steekproef van de belangrijkste uitvoerende landen van olie en fossiele gassen naar de EU zijn beperkt (2 607 miljoen EUR) ten opzichte van de kosten voor de EU van de inkoop van olie, fossiele gassen en kolen (184 miljard EUR in 2020/287 miljard EUR in 2019), zodat deze waarschijnlijk niet beduidend zijn.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en voor het concurrentievermogen?

Exploitanten voor kolen, fossiele gassen en olie die verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van methaan in de waardeketen zijn geen kleine ondernemingen. Er worden geen effecten op het concurrentievermogen voor ondernemingen in de EU verwacht, aangezien aan alle ondernemingen op gelijke wijze verplichtingen zullen worden opgelegd met de in de voorkeursopties van beleidsterreinen 1 en 2 voorgestelde maatregelen. De voorkeursoptie van beleidsterrein 3 is de optie die de grootste kans biedt dat de effecten op het concurrentievermogen van EU-exploitanten tot een minimum worden beperkt, aangezien dit de optie is die gericht is op het tot stand brengen van een gelijk speelveld.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Niet in de EU. Terwijl de in de voorkeursopties opgenomen maatregelen zullen leiden tot extra kosten en administratieve lasten in de EU, zullen deze om de volgende belangrijkste redenen niet beduidend zijn: wat betreft beleidsterrein 1 wordt de rapportage van de gegevens over methaanemissies reeds uitgevoerd door de EU-lidstaten; wat betreft beleidsterrein 2 wordt reeds een verificatie van de maatregelen ter beperking van de methaanemissies verricht door de EU-lidstaten. Op beleidsterrein 3 zullen de kosten en administratieve lasten in niet-EU-landen met een beperkte of zonder regelgeving inzake methaan beduidender zijn.
Zijn er andere significante gevolgen?
Nee.
Evenredigheid?
De reeks opties die de voorkeur geniet, wordt als evenredig beschouwd en bouwt zoveel mogelijk voort op de bestaande benaderingen. Het evenwicht tussen de verplichtingen en het in aanmerking nemen van de verschillende mogelijkheden om op te treden van de lidstaten en particuliere entiteiten wordt passend geacht gezien de noodzaak om te zorgen voor klimaatneutraliteit.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid getoetst?
De Commissie zal de uitvoering van de rechtshandeling en de juiste toepassing ervan monitoren. Indien nodig, zal de Commissie handhavingsmaatregelen nemen, met inbegrip van inbreukprocedures.