



Meddelande om EU:s metanstrategi

2020/21:FPM32

Miljödepartementet

2020-11-17

Dokumentbeteckning

COM(2020) 663

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en EU-strategi för att minska metanutsläpp

Sammanfattning

Den 14 oktober presenterade Europeiska kommissionen ett meddelande om en EU-strategi för att minska metanutsläpp, vilken syftar till att bidra till EU:s mål om klimatneutralitet 2050. Strategin presenterar ett antal åtgärder som ska bidra till minskade metanutsläpp från energi-, jordbruks- och avfallssektorerna inom och utanför EU. I strategin redogör kommissionen för kommande och sedan tidigare aviserade justeringar i regelverk, forskningssatsningar, främjande av frivilliga åtgärder och satsningar för att stärka samarbete inom EU och internationellt.

Regeringen välkomnar kommissionens metanstrategi. Regeringen anser att strategin har potential att på ett samlat sätt förbättra den statistiska och vetenskapliga grunden för vidare arbete med att minska metanutsläppen.

Regeringen anser att det är viktigt att såväl regulatoriska som frivilliga initiativ som kan förbättra mät, rapporterings- och verifieringsmetoder i högsta möjliga mån baseras på befintliga system och att dubbelrapportering undviks.

Regeringen avser att återkomma med detaljerade ståndpunkter när kommissionen lämnar ytterligare förslag 2021. Regeringen delar kommissionens bild om att ytterligare åtgärder behövs för att minska metanutsläppen inom EU för att EU ska uppnå klimatneutralitet till 2050. Regeringen ser också positivt på att stärka det internationella samarbetet för att minska metanutsläppen globalt samt för att stärka övervakningen av metanutsläpp både inom EU och internationellt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 11 december 2019 presenterade Europeiska kommissionen meddelandet om den europeiska gröna given (Faktapromemoria 2019/20:FPM13). Syftet var att främja ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi med nettonollutsläpp 2050 och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. Meddelandet aviserade en rad kommande lagstiftningsförslag och strategier. Kommissionen framförde i samband med kommunikationen av den gröna given att energirelaterade metanutsläpp behöver adresseras som ett led i åtagandet att nå klimatneutralitet år 2050.

Den 14 oktober 2020 presenterade Europeiska kommissionen meddelandet om en *EU-strategi för att minska metanutsläpp*.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin anger ett omfattande ramverk med ett antal sektors specifika och sektorsövergripande åtgärder för att förbättra mätning, rapportering och verifiering av metanutsläpp samt för att minska dessa utsläpp. Under 2021 avser kommissionen lägga ytterligare förslag för att minska metanutsläppen. Strategin innehåller också förslag på internationella samarbeten och insatser.

Metan anges vara den dominerade växthusgasen efter koldioxid i EU. Strategin redogör för vilka styrmedel som finns i dagsläget på EU-nivå för att minska metanutsläppen. Befintliga styrmedel som reglerar växthusgasutsläpp, exklusive koldioxid, bedöms minska metanutsläppen med 29% till 2030 jämfört med 2005 års nivåer. Om EU enas om att skärpa ambitionerna för utsläppsminskningar av växthusgaser till 2030 behöver ytterligare åtgärder vidtas för att minska utsläppen av metan till 35–37%. Inom EU finns mål för minskade totala utsläpp av växthusgaser till 2030 och dessa regleras bland annat av bindande nationella minskningsmål i ansvarsfördelningsförordningen (ESR). Det finns dock inga styrmedel på EU-nivå som syftar till att minska de mänskliga utsläppen av metan, vilka står för cirka 59% av de totala metanutsläppen. Av dessa kommer 53% från jordbruket, 26% från avfall (inklusive avlopp) och 19% från energisektorn. Utsläpp av metan från dessa sektorer omfattas i dagsläget av ESR. Det konstateras dock att det ännu inte finns någon sammanhållen policy för att minska metanutsläppen på EU-nivå. Kommissionen menar att de mest kostnadseffektiva åtgärderna mot utsläpp av metan kan ske inom energisektorn. Därefter kommer jordbrukssektorn där det finns synergier mellan minskade metanutsläpp och ökad produktion av biogas. I

avfallssektorn ser kommissionen ett behov av ökad och mer stringent regelefterlevnad.

2020/21:FPM32

Europeiska kommissionen menar mot bakgrund av ovanstående att en strategi är nödvändig för att minska metanutsläppen och att dessa tre sektorer bör vara i fokus för utsläppsminskande åtgärder. Nedan ges en övergripande beskrivning av åtgärdsförslagen inom EU uppdelat per sektor samt sektorsövergripande och åtgärder för stärkt internationellt arbete per sektor.

Sektorsövergripande åtgärder inom EU

1. Ett prioriterat mål med kommissionens metanstrategi är att förbättra mät- och rapporteringsmetoder av metanutsläpp. Detta behövs för att öka möjligheterna till att vidta välinformerade åtgärder för att minska metanutsläppen. Inom FN:s klimatkonvention (UNFCCC) finns tre nivåer för nationell rapportering av metanutsläpp. Kommissionen ser ett behov av att fler medlemsstater och sektorer använder den tredje och högsta rapporteringsnivån (Tier 3) för den nationella rapporteringen till UNFCCC. Detta innebär att rapporteringen i högre grad ska baseras på faktiska data vid utsläppskällan, det vill säga på verksamhetsnivå. Ett av kommissionens huvudmål med metanstrategin är att göra Tier 3 mer utbrett bland energi-, kemi- och jordbruksföretag, när det är möjligt. För energisektorn är Tier 3-rapportering möjlig att åstadkomma på kort sikt. För jordbrukssektorn finns flera utmaningar och den näst högsta rapporteringsnivån (Tier 2) kan vara berättigad på kort sikt, men målsättningen är att bredda ut användningen av Tier 3-rapporteringen. Inom avfallssektorn bedöms rapporteringen redan vara robust under European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR). För avloppssektorn återstår mer arbete för att stärka rapporteringen.

2. Kommissionen ser behov av ett oberoende organ som inhämtar och verifierar data om metanutsläpp, i första hand från olje- och naturgassektorn. Organet föreslås infalla under FN-ramverket och bland annat få i uppgift att samla, harmonisera, verifiera och publicera nationella data om mänskliga metanutsläpp på global nivå samt bidra till utveckling av nya mätmetoder. Kommissionen har tillsammans med bland andra FN:s miljöprogram (UNEP) påbörjat arbetet med att samla in medel för ett sådant organ.

3. Kommissionen avser att stärka EU:s Copernicusprogram för satellitobservationer över metanutsläpp. Genom programmets satsning med tre nya satelliter 2025 kommer större utsläppskällor, inklusive metanläckage, att kunna upptäckas. Även mer jordnära satsningar med drönare för övervakning ingår i denna satsning.

4. Kommissionen aviserade i den Gröna given en kommande översyn av relevant lagstiftning med det övergripande syftet att höja ambitionerna på klimatområdet i linje med EU:s 2030-mål. Detta inkluderar EU:s handelssystem för växthusgaser (EU ETS), ansvarsfördelningsförordningen (ESR) och industriutsläppsdirektivet (IED). I det sistnämnda kan både en

utvidgning av IED till metanutsläpp samt ett större fokus på metanutsläppen i arbetet med revidering BREF-dokumenterna göra så att IED:s roll i att minska metanutsläpp skärps. Kommissionen kommer också undersöka möjligheterna att utvidga miljörapporter (E-PRTR) samt de nationella utsläppsåtagandena inom NEC-direktivet till att inkludera metanutsläpp. Kommissionen överväger också att inkludera metanutsläpp i nollutsläppsplanen som aviserades i gröna given.

5. Kommissionen ser ökad potential i omhändertagande av metan genom produktion av biogas från gödsel och avloppsslam, som en kostnadseffektiv åtgärd för att minska metanutsläpp från jordbruket och avfallssektorn. Biogasanvändningen bedöms kunna öka från 17 Mtoe¹ 2017 till mellan 54 och 72 Mtoe 2050 enligt EU:s långsiktiga strategi för minskade koldioxidutsläpp. Produktion av biogas från organiskt material kan innebära en inkomstkälla för jordbruket och kommissionen ser behov av att stärka incitamenten till hållbar biogasproduktion, bland annat genom att undersöka hur marknadstillgången för biogas kan förbättras inom nuvarande regelverk för gasinfrastrukturen. Dessutom ser kommissionen möjligheter för främjandeåtgärder genom de omarbetade förnybartdirektivet (RED).

Åtgärder inom energisektorn

Läckage av metan i energisektorn bidrar till stora utsläpp. Åtgärderna som föreslås innefattar hela leverantörskedjan för kol, olja och gas. Flera åtgärder för att minska läckaget bedöms vara befästa med inga eller låga kostnader.

Kommissionen framhåller betydelsen av att främja frivilliga åtaganden, inklusive Oil and Gas Methane Partnership (OGMP) för att stärka producenternas mät- och rapporteringsmetoder, samtidigt som dessa initiativ kan behöva kompletteras med lagstiftning.

6. Kommissionen avser 2021 lämna förslag på regler för:

- Obligatorisk mätning, rapportering och verifiering av alla energirelaterade metanutsläpp. Reglerna baseras på OGMP:s metodik.
- Skyldigheter för företag att förbättra upptäckten och täckning av läckage från naturgasinfrastruktur.

7. Kommissionen kommer överväga att lämna förslag på regler som förhindrar rutinmässiga utsläpp eller fackling av metan. Kommissionen kommer också att prioritera att undersöka en mer precis standard för facklingens effektivitet i syfte att ytterligare minska både flyktiga utsläpp och övriga luftutsläpp.

¹ Mtoe (mega tonnes oil equivalent) energienhet motsvarande energimängden vid förbränning av ett ton råolja

8. Kommissionen kommer arbeta för att utvidga OGMP-ramverket till att omfatta fler verksamheter i gas- och olje- och kolindustrin, inklusive nedstängda och övergivna verksamheter.

9. Kommissionen kommer bidra med främjandeåtgärder till initiativet för Coal Regions in Transition, som en del av Plattformen för en rättvis omställning.

Åtgärder inom jordbrukssektorn

Metanutsläppen inom jordbrukssektorn i EU har minskat med 22% jämfört med 1990, främst på grund av minskade bestånd av idisslande boskap. En viss ökning av dessa boskap kan skönjas de senaste 5 åren, men tack vare minskad utsläppsintensitet från kött- och mjölkproduktion har utsläppen inte ökat. Metanutsläpp från jordbruket anses kunna minska genom innovation och teknik, till exempel genom förbättring av djurfoder, besättningshantering, gödselhantering (särskilt dess användning som gödningsmedel och produktion av biogas), avel, djurhälsa och djurskydd. En strategisk vision måste baseras på en balans mellan teknik, marknader och kostförändringar, minskade insatser av fossila kolväten och som garanterar försörjning och lönsam företagsverksamhet för jordbrukare, samtidigt som de grundläggande målen i EU:s livsmedelspolitik upprätthålls. Det finns en inneboende komplexitet och flera utmaningar i arbetet med att ytterligare minska metanutsläppen inom jordbrukssektorn, både avseende mätning, rapportering och verifiering. Men också på grund av att hänsyn behöver tas till andra samhällsmål såsom jordbrukets bidrag till kolupptag och biologisk mångfald från betesmark

10. Under första halvan av 2021 kommer kommissionen stödja etableringen av en expertgrupp för att analysera möjliga mätetal för livscykelutsläpp i jordbrukssektorn.

11. I slutet av 2021 avser kommissionen att tillsammans med experter och medlemsstater ta fram en sammanställning av best practice och teknologier för kunskapspridning om utsläppsminskande åtgärder, med särskilt fokus på metanutsläpp från idissling.

12. För att uppmuntra beräkningar av kolbalans på gårdsnivå avser kommissionen att under 2022 presentera ett digitalt stöd samt riktlinjer.

13. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstater att från 2021 inkludera utsläppsminskningåtgärder för metan i de strategiska planerna för den gemensamma jordbrukspolitiken.

14. Kommissionen överväger också att föreslå riktad forskning för minskade metanutsläpp som fokuserar på teknikutveckling, naturbaserade lösningar och förändrade kostvanor.

Åtgärder i avfalls- och avloppssektorerna

De huvudsakliga metanutsläppen från avfallssektorn härstammar från nedbrytning av biologiskt material i deponier. Från och med 2024 ska

biologiskt nedbrytbart avfall hanteras separat. Ett mål har också införts om maximalt 10% deponering av avfall inom EU år 2035. Utökad implementering av avfallshierarkin för minskad deponering, samt kontroll och rapportering är nödvändigt för att minska utsläppen från deponier.

15. Kommissionen avser att fortsätta arbetet för att motverka illegal avfallshantering samt ge tekniskt stöd till medlemsstaterna. Kommissionen avser också att bidra med stöd för att stabilisera biologiskt nedbrytbart avfall, möjliggöra vidarenyttja av avfallet och för att minska avfallsflödena.

16. Vid översynen av deponidirektivet under 2024 överväger kommissionen skärpta åtgärder för metanhantering.

17. Kommissionen överväger att föreslå riktad forskning för åtgärder för vidareutnyttja avfallet som biogas.

Internationella åtgärder

EU är den största importören av olja och gas och har därför stora möjligheter att minska energisektorns globala metanutsläpp. Uppskattningar visar att EU:s energirelaterade metanutsläpp är mellan 3 och 8 gånger större utanför EU än från aktiviteter inom EU. Kommissionen och dess medlemsstater avser att fortsatt driva utsläppsminskningssåtgärder internationellt.

Jordbrukets andel av metanutsläppen ökar utanför EU. Kommissionen och dess medlemsstater avser att fortsatt driva utsläppsminskningssåtgärder internationellt.

Kommissionen driver på arbetet för att vägledningen inom Baselkonventionen för deponiavfall ska vara samstämmig med EU-lagstiftningen.

18. EU kommer öka ambitionerna i arbetet i internationella sammanhang, exempelvis Climate and Clean Air Coalition (CCAC), Arktiska rådet och Sydostasiatiska nationers förbund (ASEAN).

19. Kommissionen kommer lyfta utsläppsminskningar i internationella sammanhang och arbeta för att främja internationellt samarbete inom energisektorn.

20. Kommissionen kommer tillsammans med internationella samarbetspartners arbeta för ökad transparens i energisektorn genom att utveckla ett metaindex inom det föreslagna internationella organet för utsläppsminskningar.

21. I de fall internationella samarbetspartners inte markant minskar metanutsläppen kommer kommissionen överväga mål, standarder eller andra incitament för att minska metanutsläppen från importerad fossil energi.

22. Kommissionen stödjer upprättandet av en process som med hjälp av satelliter granskar internationella metanutsläpp.

23. Kommissionen stödjer samarbete med internationella aktörer, inklusive Global Methane Initiative, Världsbankens två initiativ Global Gas Flaring Reduction och Zero Routine Flaring by 2030 samt arbetet inom Internationella energimyndigheten.

24. Kommissionen kommer bidra till internationella arrangemang inom FN för att minska utsläppen av metan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Flera av åtgärderna i strategin avser kommande översyn av befintliga regelverk inom EU. Strategin innehåller dock inte detaljer eller inriktningar för dessa förändringar. Dessa hanteras i andra processer.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelanden har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige. Regeringen avser att bedöma de budgetära konsekvenserna av åtgärderna i kommande respektive lagstiftningsprocesser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att Europeiska kommissionen tar fram en metanstrategi som innehåller åtgärder som kan bidra till minskade metanutsläpp inom EU som ett led i att uppnå ett skärpt klimatmål till 2030 och det långsiktiga målet om klimatneutralitet till 2050.

Regeringen anser att EU ska vara ledande i den globala omställningen till klimatsmarta samhällen och genomförandet av Parisavtalet. I denna ledarroll ligger också att driva på andra länder att öka sin ambitionsnivå. Regeringen ser därför positivt på att stärka det internationella samarbetet för att minska metanutsläppen globalt samt för att stärka övervakningen av metanutsläpp både inom EU och internationellt.

Regeringen delar kommissionens bedömning om att åtgärder för minskade antropogena utsläpp av metan särskilt bör prioriteras inom energi-, jordbruks-, avlopps- och avfallssektorerna. Regeringen välkomnar sektorsspecifika och sektorsövergripande initiativ för att förbättra mät-, rapporterings- och verifieringsmetoder samt initiativ för att analysera och eventuellt införa lämpliga metriker, mätetal och verktyg för att beräkna metanets klimatpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv. Regeringen anser att i högsta möjliga mån bör dubbelrapportering undvikas.

Regeringen delar kommissionens bedömning att biogasproduktion har en viktig roll för att minska utsläppen av metan från jordbruks- och avfallssektorn och att åtgärder för ökad produktion av biogas därmed kan

bidra till minskade metanutsläpp samtidigt som produktionen av förnybar energi ökar. 2020/21:FPM32

De åtgärder som föreslår kommande justeringar i lagstiftningar behöver åtföljas av gedigna konsekvensanalyser för EU och medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om meddelandet är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om meddelandet är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en strategi som informerar om kommande politiska initiativ och åtgärder.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en strategi som informerar om kommande politiska initiativ och åtgärder.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendets fortsatta behandling är ej känd.

4.2 Fackuttryck/termer