



Брюксел, 3 юни 2022 г.
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Междуинституционално досие:
2021/0423(COD)

СТАНОВИЩЕ НА ПРАВНАТА СЛУЖБА¹

От: Правната служба

Относно: Предложение за регламент за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/942 – Подходящо правно основание

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На заседанието на работна група „Енергетика“ от 28 април 2022 г. някои делегации зададоха въпроса дали член 194, параграф 2 от ДФЕС, правното основание, предложено от Комисията за предложението ѝ за регламент за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката² (предложения регламент), е подходящ и достатъчен, като се вземат предвид важните екологични аспекти, или член 192, параграф 1 от ДФЕС, което е правното основание в областта на околната среда, би бил по-подходящ. Настоящата бележка възпроизвежда устното изказване на представителя на Правната служба на Съвета.

¹ Настоящият документ съдържа правно становище, защитено по силата на член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, и до което Съветът на Европейския съюз не предоставя публичен достъп. Съветът си запазва всички законни права по отношение на неразрешено публикуване.

² [15063 2021 REV 1](#), [15063 2021 REV1 COR1](#), [15063 2021 ADD1](#), [15063 2021 ADD2](#), [15063 2021 ADD3](#).

2. Съгласно утвърдената съдебна практика правното основание на даден акт на Съюза не зависи от разбирането на дадена институция за преследваната цел, а трябва да се определи съобразно обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, в т.ч. по-специално целта и съдържанието на акта³. Ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правно основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част⁴. Единствено по изключение и ако е установено, че актът има едновременно няколко цели, които са неделими една от друга, като никоя от тях не е вторична или косвена спрямо друга, този акт може да се базира на съответните различни правни основания⁵, освен в случаите, когато тези правни основания предписват процедури, които са несъвместими помежду си⁶.

II. ЦЕЛ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕГЛАМЕНТ

3. Що се отнася до целта на предложения регламент, в обяснителния меморандум се определя контекстът, като се обяснява, че „[n]редложението се основава на Плана на Съюза във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. и оценката за въздействие към него. Планът във връзка с целта в областта на климата показва, въз основа на моделирани сценарии, че постигането на увеличената цел в областта на климата за най-малко 55 % намаление на нетните емисии на парникови газове през 2030 г. е осъществимо и би дало възможност за плавна крива, водеща до неутралност по отношение на климата през 2050 г. В него се подчертава и необходимостта от увеличаване на намаленията на емисиите на метан.“ (подчертаването е добавено) (стр. 2)

³ Решение от 11 юни 1991 г., *Комисия/Съвет* („Титанов диоксид“), [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), [точка 10](#).

⁴ Пак там, точка 30 и решение от 22 октомври 2013 г., *Комисия/Съвет*, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), точка 53 и цитираната съдебна практика.

⁵ Решение „Титанов диоксид“, C-300/89, цитирано по-горе, точки 13 и 17; решение от 23 февруари 1999 г., *Парламент/Съвет*, [C-42/97](#), [EU:C:1999:81](#), точка 38; становище на Съда от 6 декември 2001 г.; („Протокол от Картахена“), [2/00](#); [EU:C:2001:664](#); точка 23; решение от 10 януари 2006 г., *Комисия/Съвет* („Ротердамска конвенция“), [C-94/03](#), [EU:C:2006:2](#) и решение от 10 януари 2006 г., *Комисия/Парламент и Съвет*, [C-178/03](#), [EU:C:2006:4](#), точки 36 и 43.

⁶ Решение „Титанов диоксид“, C-300/89, цитирано по-горе, точки 17 – 21.

4. В предложението също така се посочва, че „Междуправителственият комитет по изменението на климата (МКИК) отбелязва, че до 2030 г. трябва да бъдат постигнати значителни намаления на емисиите на метан с оглед на това светът да остане под целта за изменението на температура в световен мащаб до 2050 г. от 1,5°C (или дори 2°C). В последния доклад на МКИК се изтъква ролята на метана като един от основните парникови газове, отговорни за изменението на климата. В доклада се подчертава, че нивата на метан са рекордно високи и много над нивата на емисиите, които са съвместими с ограничаването на затоплянето до 1,5°C. Поради това е необходимо рязко, бързо и устойчиво намаляване на емисиите на метан, с цел забавяне на глобалното затопляне и подобряване на качеството на въздуха. Важно е да се отбележи, че в доклада се стига до заключението, че повишаването на метана в атмосферата се дължи на човешката дейност и че основен принос за увеличаването на емисиите на метан, поне от 2007 г. насам, имат изкопаемите горива, заедно със селското стопанство (главно животновъдството) и отпадъчните води. В оценката на въздействието на Плана във връзка с целта в областта на климата за 2030 г. се посочва, че в ЕС най-ефективното с оглед на разходите намаляване на емисиите на метан може да се постигне в сектора на енергетиката.“ (подчертаването е добавено) (стр. 1)
5. Според обяснителния меморандум (стр. 2, втора алинея) „[о]бщата цел на Регламента, в контекста на функционирането на вътрешния енергиен пазар и като същевременно се гарантира сигурността на доставките в Съюза, е опазването и подобряването на околната среда чрез намаляване на емисиите на метан от произвежданата или потребяваната в Съюза енергия от изкопаеми енергоизточници.“ (подчертаването е добавено)
6. Съображенията в предложения регламент отразяват тази цел. В съображение 1 се обяснява, че „[м]етанът – основната съставка на природния газ – има цялостен принос за изменението на климата, който отстъпва единствено на този на въглеродния диоксид, и е отговорен за приблизително една трета от затоплянето в настоящия момент.“ Следователно, както е посочено в съображение 68, целта на регламента е „точното измерване, отчитане, проверка и намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката“.

7. В много други съображения се излагат опасения, свързани с околната среда, макар в някои това да е по-явно, отколкото в други:
- съображение 3: *„Според неотдавнашните оценки на Програмата на ООН за околната среда и Коалицията за климат и чист въздух намалението на емисиите на метан с 45 % до 2030 г., въз основа на наличните целенасочени мерки и допълнителни мерки в съответствие с приоритетните цели на Организацията на обединените нации (ООН) за развитие, може да доведе до избягване на 0,3°C от глобалното затопляне до 2045 г.“*
 - съображение 6: *„Емисиите на метан са включени в обхвата на определените в Европейския закон за климата цели на Съюза за 2030 г. за намаляване на парниковите газове и обвързващите национални цели за намаляване на емисиите съгласно Регламент (ЕС) 2018/842. Понастоящем обаче на равнището на Съюза няма правна уредба, в която да се определят конкретни мерки за намаляването на антропогенните емисии на метан в сектора на енергетиката. Освен това, макар че Директива 2010/75 относно емисиите от промишлеността обхваща емисиите на метан от рафинирането на суров нефт и газ, тя не обхваща други дейности в сектора на енергетиката.“*
 - съображение 18: *„Съюзът, като страна по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) и Парижкото споразумение, е задължен да предоставя ежегодно доклад за инвентаризацията на антропогенните емисии на парникови газове, представляващ обобщение на националните инвентаризации на парниковите газове на държавите членки, изготвено с използването на методиките за добри практики, приети от Междуправителствения комитет по изменението на климата (МКИК).“*
 - съображение 20: *„Данни за държавите, докладвани съгласно разпоредбите за докладване по линия на РКООНИК се предоставят на секретариата на РКООНИК съгласно различните нива на докладване в съответствие с насоките на МКИК. В този контекст МКИК предлага като цяло използването на методи от по-високо ниво за тези източници на емисии, които оказват значително влияние върху общата инвентаризация на парниковите газове на дадена държава с оглед на абсолютното равнище, тенденция или неопределеност.“*

- съображение 26: „*Настоящият регламент се основава на рамката OGMP 2.0, доколкото тя отговаря на критериите, посочени в съображения 24 и 25, с цел да се допринесе за събирането на надеждни и устойчиви данни, които биха формирали достатъчна основа за мониторинг на емисиите на метан и при необходимост за предприемане на допълнителни действия за последващо ограничаване на емисиите на метан.*“
- съображение 52: „*Въздействията на емисиите на метана върху глобалното затопляне са трансгранични*“.

8. По отношение на съдържанието предложеният регламент определя правила за точното измерване, докладване и проверка на емисиите на метан в сектора на енергетиката в Съюза, за намаляването на тези емисии чрез задължителни прегледи за откриване и отстраняване на течове и ограничения за изпускането в атмосферата и изгарянето във факел, както и за гарантирането на прозрачност по отношение на емисиите на метан, свързани с енергията от изкопаеми енергоизточници, внасяна в Съюза. Що се отнася до материалния обхват, предложеният регламент се прилага за емисиите на метан в нефтения, газовия и въглищния сектор. (Член 1 „Предмет и приложно поле“).

9. Предложеният регламент се основава на трите стълба на съобщението на Комисията относно стратегията на ЕС за намаляване на емисиите на метан⁷:

- а) С него се налагат задължения за измерване, докладване и проверка на всички източници на емисии на метан в компонентите на сектора на енергетиката на ЕС (членове 12, 20 и 25) в рамките на дейността на операторите от ЕС.
- б) С него се налагат задължения за намаляване и мониторинг на емисиите на метан (членове 13, 22 и 26):
 - Операторите от ЕС трябва да извършват чести прегледи за откриване и отстраняване на течове на всички съответни компоненти в рамките на дейността си (член 14, параграфи 1 – 3);
 - Задължение за незабавен или възможно най-бърз ремонт (член 14, параграф 4);

⁷ [COM\(2020\)633](#)

- Задължение за непрекъснато наблюдение на компонентите с течове (член 14, параграфи 5 – 7);
 - Забрана за изпускане в атмосферата и рутинно изгаряне във факел, освен при изключителни обстоятелства (членове 15 – 17, 22 и 23 и член 26, параграф 2);
 - Задължение за държавите членки да разработват и прилагат планове за намаляване на емисиите по отношение на недействащите кладенци и незабавно да намаляват емисиите чрез задължително откриване и отстраняване на течове и забрана за изпускане в атмосферата и изгаряне във факел (членове 18 и 26).
- в) В него се предлагат различни инструменти за подобряване на информацията относно емисиите на метан, свързани с вноса на енергия от изкопаеми енергоизточници:
- Задължение за вносителите да предоставят информацията относно мониторинга, докладването, проверката и мерките за намаляване на емисиите [глава 5, член 27];
 - База данни за прозрачност за метана за информацията относно международните задължения за докладване на държавите износителки [глава 5, член 28];
 - Международна обсерватория за емисиите на метан [глава 2, член 10];
 - Глобален инструмент за мониторинг, показващ размера, повторемостта и местоположението на източниците на емисии на метан [глава 5, член 29];
 - Двустранни диалози с държавите производителки на енергия от изкопаеми енергоизточници, които отчитат по-високи емисии на метан [глава 5, член 29].

10. В съответствие с целта и съдържанието му, както е видно от действителната му формулировка, предложеният регламент се отнася до намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката в целия Съюз поради въздействието на тези емисии на метан върху климата, по-специално в контекста на извънредната ситуация в областта на климата и целта на Съюза за неутралност по отношение на климата.

III. ПРАВНА ОЦЕНКА

11. От анализа в точки 3 – 10 по-горе следва, че предложеният регламент има за цел да допринесе за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката и за включването му в борбата с изменението на климата, по-специално в контекста на извънредната ситуация в областта на климата и целта на Съюза за неутралност по отношение на климата. Следователно е ясно, че преобладаващата цел на предложения регламент е да спомогне за борбата с изменението на климата, което е една от основните цели на политиката в областта на околната среда съгласно член 191 от ДФЕС.
12. Правното основание в областта на околната среда, член 192, параграф 1 от ДФЕС, е основното правно основание за вземане на решения относно действията, които да бъдат предприети от Съюза за постигане на целите, посочени в член 191 от ДФЕС, т.е. опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, разумно и рационално използване на природните ресурси, насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата. Както посочва Съдът на ЕС, с член 192, параграф 1 от ДФЕС „се цели на Съюза да се повери роля в опазването на околната среда и борбата срещу изменението на климата“⁸.
13. Макар да е безспорно, че налагането на задължения на държавите членки за измерване, мониторинг, намаляване на емисиите и подобряване на информацията относно емисиите на метан може да окаже въздействие върху функционирането на вътрешния енергиен пазар, все пак конкретната цел на предложения регламент е да се даде възможност на Европейския съюз да преследва целта за борба с изменението на климата и постигане на неутралност по отношение на климата, въз основа на факта, че метанът отстъпва само на въглеродния диоксид по своя общ принос към изменението на климата и е отговорен за приблизително една трета от настоящото глобално затопляне. Фактът, че предложеният регламент се ограничава до сектора на енергетиката или че оказва въздействие върху енергийния пазар, не води до извода, че той може автоматично да се разглежда като мярка на енергийната политика по смисъла на член 194 от ДФЕС⁹.

⁸ Решение от 21 юни 2018 г., *Полиша/Парламент и Съвет*, С-5/16, EU:C:2018:483, точка 43.

⁹ В същия дух вж. мотивите на Съда в решението му от 6 май 2014 г., *Комисия/Парламент и Съвет*, [С- 43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Направеният по-горе преглед на целта и съдържанието на предложения регламент потвърждава, че задълженията за мониторинг, докладване и намаляване на емисиите предлагат средства за преследване на целта за борба с изменението на климата. Следователно правилното и достатъчно правно основание за предложения регламент е член 192, параграф 1 от ДФЕС, тъй като както неговата цел, така и съдържанието му са свързани преди всичко с целите на политиката на ЕС в областта на околната среда. Във връзка с това се отбелязва също така, че предложеният регламент не възпрепятства държавите членки да продължат да преследват целите за опазване на околната среда съгласно член 193 от ДФЕС¹⁰.

15. Комисията обаче е приела член 194, параграф 2 от ДФЕС за основание на предложения регламент. Тази разпоредба представлява правно основание за мерките, необходими за постигане на целите на енергийната политика, посочени в член 194, параграф 1, който гласи:

„В рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда, политиката на Съюза в областта на енергетиката има за цел, в дух на солидарност между държавите членки: а) да осигури функционирането на енергийния пазар; б) да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза; в) да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; и г) да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи.“

16. В обяснителния меморандум на стр. 5 се обосновава използването на член 194 от ДФЕС, както следва:

„Правното основание на настоящата инициатива е член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), с който Съюзът се оправомощава да въведе необходимите мерки за постигане на целите на Съюза по отношение на политиката в областта на енергетиката. Предложението засяга единствено сектора на енергетиката и допринася за целите на политиката на Съюза в областта на енергетиката, както е посочено в член 194, параграф 1, по-специално функционирането на енергийния пазар чрез хармонизиране на мониторинга, докладването и правилата за намаляване на метана, което допринася за опазването и подобряването на околната среда.“

17. Обосновката на избора на правно основание, посочена в обяснителния меморандум, е двойна: първо, предложението ще гарантира функционирането на енергийния пазар съгласно член 194, параграф 1, буква а) чрез хармонизиране на правилата за мониторинг, докладване и намаляване на емисиите на метан, и второ, то е ограничено до сектора на енергетиката.

¹⁰ Вж. например съображение 33, което се отнася до минималната хармонизация.

18. Що се отнася до първата обосновка, следва да се отбележи, че в нито едно съображение или член от предложения регламент не се споменава функционирането на енергийния пазар. Единственото позоваване на трансграничното измерение е в съображение 52, съгласно което „[в]ъздействията на емисиите на метана върху глобалното затопляне са трансгранични“. Противно на това, от анализа на неговата цел и съдържание става ясно, че предложението разглежда намаляването на емисиите на метан в контекста на изменението на климата. Въздействието му върху функционирането на вътрешния енергиен пазар е съпътстващо.
19. Вярно е, че с член 34 от предложия регламент се изменя член 15 от [Регламент \(ЕС\) 2019/942¹¹](#) относно ACER, който се основава на член 194, параграф 2 от ДФЕС, като се добавя следният параграф 5:

„5. На всеки три години ACER определя и прави публично достъпен набор от показатели и съответните базови стойности за сравнение на единичните инвестиционни разходи, свързани с измерването, докладването и намаляването на емисиите на метан за съпоставими проекти. Тя издава препоръки относно показателите и базовите стойности за единичните инвестиционни разходи за спазване на задълженията съгласно [настоящия регламент] в съответствие с член 3 от [настоящия регламент].“

В тази разпоредба е възпроизведен член 3 от предложия регламент, който изисква регулаторните органи да отчитат направените разходи и инвестиции с цел спазване на задълженията съгласно предложия регламент, когато определят или одобряват тарифите за пренос или разпределение или методиките.

20. Разпоредбите, определящи начина на финансиране на разходите, свързани с мерките, които трябва да бъдат предприети за намаляване на емисиите на метан, обаче са спомагателни и не изискват специфично правно основание в областта на енергетиката.

¹¹ ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 22 – 53.

21. Във връзка с втората обосновка, въпреки че самите мерки действително се отнасят до сектора на енергетиката, основна цел на предложението остава стремежът да допринесе за борбата с изменението на климата чрез намаляване на емисиите на метан в нефтения, газовия и въглищния сектор. Обстоятелството, че съдържанието на мерките е свързано с енергетиката, е неразделна част от начина, по който се води борбата с изменението на климата, което изисква действия в редица области, за да се гарантира намаляване на емисиите на газове. Ако в такива случаи системно се използват или добавят правните основания, свързани с разглежданата област на политиката, правното основание в областта на околната среда, и по-конкретно целта за борба с изменението на климата, би се обезсмислило¹². Именно такава позиция по отношение на Социалния фонд за климата вече е изразена от Правната служба на Съвета¹³.
22. В съответствие с тези аргументи в член 194, параграф 2 от ДФЕС се посочва, че тази разпоредба следва да се използва като правно основание „[б]ез да се засяга прилагането на други разпоредби на Договорите“.
23. В този смисъл следва да се отбележи, че правилата на Съюза относно мониторинга, докладването и проверката на емисиите на CO₂ в морския сектор (Регламент (ЕС) 2015/757¹⁴) бяха приети въз основа на член 192, параграф 1 относно политиката в областта на околната среда. Въпреки че са свързани единствено с морския сектор, тези правила не са приети въз основа на правното основание в областта на транспорта, посочено в член 100, параграф 2 от ДФЕС.

¹² Вж. в подобен смисъл Становище 2/00, „Протокол от Картахена“, цитирано по-горе, точка 40, „Ако тълкуването на Комисията бъде прието, то на практика би направило специфичните разпоредби на Договора, отнасящи се до политиката за опазване на околната среда, до голяма степен нищожни, тъй като веднага щом се установи, че действието на Общността може да има отражение върху търговията, предвиденото споразумение би трябвало да се постави в категорията на споразуменията, които попадат в обхвата на търговската политика. Следва да се отбележи, че политиката в областта на околната среда е изрично посочена в член 3, параграф 1, буква л) от Договора за ЕО по същия начин като общата търговска политика, посочена в член 3, параграф 1, буква б)“ (неофициален превод).

¹³ Вж. бележка под линия 25 в становището на Правната служба на Съвета, док. ST 7007/22.

¹⁴ ОВ L 123, 19.5.2015 г., стр. 55.

24. От това следва, че член 194, параграф 2 от ДФЕС, предложен от Комисията, не е правилното правно основание за предложениния регламент. Тъй като предложениият регламент има за цел предимно опазване на околната среда и не преследва едновременно няколко неразривно свързани цели, без някоя от тях да е второстепенна и косвена по отношение на друга, използването на член 192, параграф 1 от ДФЕС е достатъчно и не е необходимо друго правно основание.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

25. В заключение Правната служба на Съвета счита, че:
1. предложениият регламент е мярка за постигане на екологичните цели, определени в член 191 от ДФЕС, по-специално опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда и борбата с изменението на климата;
 2. следователно предложениият регламент е екологична мярка, която обхваща емисиите на метан в сектора на енергетиката и правилното и достатъчно правно основание за приемането му е член 192, параграф 1 от ДФЕС;
 3. член 194, параграф 2 от ДФЕС, предложен от Комисията, не е правилното правно основание за предложениния регламент.
-