



Rada
Evropské unie

Brusel 3. června 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Interinstitucionální spis:
2021/0423(COD)

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel: Právní služba

Předmět: Návrh nařízení o snižování emisí metanu v odvětví energetiky a o změně nařízení (EU) 2019/942 – vhodný právní základ

I. ÚVOD

1. Na zasedání Pracovní skupiny pro energetiku konaném dne 28. dubna 2022 se některé delegace dotázaly, zda je čl. 194 odst. 2 SFEU, právní základ navržený Komisí pro její návrh nařízení o snižování emisí metanu v odvětví energetiky² (dále jen „navrhované nařízení“) s ohledem na výrazné environmentální aspekty vhodný a dostatečný, nebo zda by byl vhodnější čl. 192 odst. 1 SFEU, právní základ v oblasti životního prostředí. V této poznámce je uvedeno ústní vystoupení zástupce právní služby Rady.

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezpřístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

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

2. Podle ustálené judikatury nezávisí právní základ aktu Unie na chápání orgánu ohledně sledovaného cíle, nýbrž musí být stanoven v souladu s objektivními kritérii, která mohou být předmětem soudního přezkumu, a to zejména včetně cíle a obsahu opatření³. Jestliže přezkum opatření ukáže, že sleduje dva účely nebo že má dvě složky a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek lze identifikovat jako hlavní či převažující, zatímco druhý účel či druhá složka jsou pouze vedlejší, musí být tento akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka⁴. Pouze výjimečně, prokáže-li se, že akt sleduje současně několik cílů, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž by jeden byl vůči druhému vedlejší a nepřímý, může být takový akt založen na různých odpovídajících právních základech⁵, pokud tyto právní základy nepředepisují postupy, které jsou vzájemně neslučitelné⁶.

II. CÍL A OBSAH NAVRHOVANÉHO NAŘÍZENÍ

3. Pokud jde o cíl navrhovaného nařízení, v důvodové zprávě je stanoven kontext s vysvětlením, že „[n]ávrh vychází z plánu Unie dosažení cíle v oblasti klimatu do roku 2030 a jeho posouzení dopadů. Plán dosažení cíle v oblasti klimatu na základě modelových scénářů ukázal, že dosažení vyššího cíle v oblasti klimatu spočívajícího v nejméně 55% snížení čistých emisí skleníkových plynů do roku 2030 je proveditelné a umožnilo by plynulé dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Zdůrazňuje rovněž, že je třeba posílit snižování emisí metanu.“ (zdůraznění doplněno) (s. 2)

³ Viz rozsudek ze dne 11. června 1991, *Komise v. Rada* („*Oxid titaničitý*“), věc [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), bod 10.

⁴ Rozsudek ze dne 22. října 2013, *Komise v. Rada*, věc [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), bod 53, a citovaná judikatura.

⁵ Výše uvedený rozsudek „*Oxid titaničitý*“, věc C-300/89, body 13 a 17; rozsudek ze dne 23. února 1999, *Parlament v. Rada*, věc [C-42/97](#), [EU:C:1999:81](#), bod 38; posudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2001 („*Cartagenský protokol*“), č. [2/00](#), [EU:C:2001:664](#), bod 23; rozsudek ze dne 10. ledna 2006, *Komise v. Rada* („*Rotterdamská úmluva*“), věc [C-94/03](#), [EU:C:2006:2](#), a rozsudek ze dne 10. ledna 2006, *Komise v. Parlament a Rada*, [C-178/03](#), [EU:C:2006:4](#), body 36 a 43.

⁶ Výše uvedený rozsudek „*Oxid titaničitý*“, věc C-300/89, body 17–21.

4. Také se zde uvádí, že „Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) konstatuje, že má-li svět do roku 2050 zůstat pod cílovou hranicí oteplení o 1,5 °C (nebo dokonce o 2 °C), musí být do roku 2030 dosaženo výrazného snížení emisí metanu. Nejnovější zpráva IPCC zdůrazňuje úlohu metanu jako jednoho z hlavních skleníkových plynů zapříčiňujících změnu klimatu. Zpráva uvádí, že hladiny metanu jsou na historicky nejvyšší úrovni a výrazně převyšují hladiny emisí slučitelné s omezením oteplení na 1,5 °C. Ke zpomalení globálního oteplování a zlepšení kvality ovzduší je proto zapotřebí výrazné, rychlé a trvalé snížení emisí metanu. Je důležité poznamenat, že zpráva dospěla k závěru, že nárůst obsahu metanu v atmosféře je výsledkem lidské činnosti a že fosilní paliva významně přispívají k růstu emisí metanu přinejmenším od roku 2007, a to vedle zemědělství (zejména chovu hospodářských zvířat) a odpadních vod. Z posouzení dopadů plánu dosažení cíle v oblasti klimatu do roku 2030 vyplývá, že nákladově nejefektivnějšího snížení emisí metanu lze v EU dosáhnout v odvětví energetiky.“ (zdůraznění doplněno) (s. 1)
5. Podle důvodové zprávy (strana 2, druhý odstavec) je „[o]becným cílem nařízení v souvislosti s fungováním vnitřního trhu s energií chránit a zlepšovat životní prostředí snižováním emisí metanu z fosilní energie vyráběné nebo spotřebovávané v Unii při současném zabezpečení dodávek v Unii“. (zdůraznění doplněno)
6. Tento cíl se odráží v bodech odůvodnění navrhovaného nařízení. V 1. bodě odůvodnění je objasněno, že „[m]etan, který je hlavní složkou zemního plynu, je po oxidu uhličitém druhým nejvýznamnějším skleníkovým plynem z pohledu celkového působení na změnu klimatu a zapříčiňuje přibližně třetinu současného oteplování klimatu“. Proto je cílem tohoto nařízení, vyjádřeným v 68. bodě odůvodnění, „přesné měření, vykazování, ověřování a snižování emisí metanu v odvětví energetiky“.

7. Environmentálních hledisek se týká řada dalších bodů odůvodnění, i když některé více přímo než jiné:
- 3. bod odůvodnění: *„Podle nedávných odhadů Programu OSN pro životní prostředí a Koalice pro klima a čisté ovzduší by snížení emisí metanu o 45 % do roku 2030 na základě dostupných cílených opatření a dodatečných opatření v souladu s prioritními rozvojovými cíli Organizace spojených národů (OSN) mohlo do roku 2045 zabránit nárůstu globálního oteplování o 0,3 °C.“*
 - 6. bod odůvodnění: *„Emise metanu jsou zahrnuty do oblasti působnosti cílů Unie v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 stanovených v evropském právním rámci pro klima a závazných vnitrostátních cílů snižování emisí podle nařízení (EU) 2018/842. V současné době však na úrovni Unie neexistuje žádný právní rámec, který by stanovil konkrétní opatření ke snížení antropogenních emisí metanu v odvětví energetiky. Směrnice 2010/75 o průmyslových emisích se sice vztahuje na emise metanu z rafinace minerálních olejů a plynů, nepoužije se však na jiné činnosti v odvětví energetiky.“*
 - 18. bod odůvodnění: *„Jako smluvní strana Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC) a Pařížské dohody je Unie povinna každoročně předkládat zprávu o inventuře antropogenních emisí skleníkových plynů, která tvoří souhrn národních inventur skleníkových plynů členských států a připravuje se za použití metodik osvědčených postupů přijatých Mezivládním panelem pro změnu klimatu (IPCC).“*
 - 20. bod odůvodnění: *„Údaje o jednotlivých zemích vykazované podle ustanovení UNFCCC o vykazování se předkládají sekretariátu UNFCCC podle různých úrovní vykazování v souladu s pokyny IPCC. IPCC v této souvislosti obecně navrhuje metody vyšší úrovně pro ty zdroje emisí, které mají významný vliv na celkovou inventuru skleníkových plynů v dané zemi co do absolutní úrovně, trendu nebo nejistoty.“*

- 26. bod odůvodnění: „*Toto nařízení vychází z rámce OGMP 2.0, pokud splňuje kritéria uvedená ve 24. a 25. bodě odůvodnění, s cílem přispět ke shromažďování spolehlivých a robustních údajů, které by tvořily dostatečný základ pro monitorování emisí metanu, a v případě potřeby k přijetí dalších opatření k dalšímu omezení jeho emisí.*“
 - 52. bod odůvodnění: „*Účinky globálního oteplování způsobovaného emisemi metanu jsou přeshraniční.*“
8. Pokud jde o obsah, navrhované nařízení stanoví pravidla pro přesné měření, vykazování a ověřování emisí metanu v odvětví energetiky v Unii, pro snižování těchto emisí prostřednictvím povinných kontrol ke zjišťování a opravě netěsností a omezení odvětrávání a spalování a pro zajištění transparentnosti emisí metanu souvisejících s dovozem energie z fosilních zdrojů do Unie. Co se týče věcné působnosti, navrhované nařízení se vztahuje na emise metanu odvětví ropy, zemního plynu a uhlí. (článek 1 – „Předmět a oblast působnosti“).
9. Navrhované nařízení staví na třech pilířích stanovených ve sdělení Komise o strategii EU ke snížení emisí metanu⁷:
- a) Ukládá povinnost měření, vykazování a ověřování u všech zdrojů emisí metanu (články 12, 20 a 25) ve složkách odvětví energetiky EU v rámci jejich provozu.
 - b) Ukládá povinnost zmírňování a sledování emisí metanu (články 13, 22 a 26):
 - provozovatelé v EU jsou povinni provádět častá zjišťování a opravy netěsností všech příslušných součástí při provozu svých zařízení (čl. 14 odst. 1 až 3);
 - povinnost okamžitě nebo co nejdříve provést opravu (čl. 14 odst. 4);

⁷ [COM\(2020\)633](#)

- povinnost průběžně monitorovat netěsné součásti (čl. 14 odst. 5 až 7);
 - zákaz odvětrávání a rutinního spalování, s výjimkou mimořádných okolností (články 15 až 17, 22, 23 a čl. 26 odst. 2);
 - povinnost členských států vypracovat a provést plán na zmírnění emisí z neaktivních vrtů a okamžité snížení emisí prostřednictvím povinného zjišťování a oprav netěsností a zákazu odvětrávání a spalování (články 18 a 26).
- c) Předkládá různé nástroje ke zlepšení informování o emisích metanu souvisejících s dováženou fosilní energií:
- povinnost dovozců poskytovat informace o monitorování, vykazování, ověřování a zmírňovacích opatřeních [kapitola 5, článek 27];
 - databázi transparentnosti v oblasti emisí metanu pro informace o mezinárodních povinnostech zemí dovážejících fosilní paliva podávat zprávy [kapitola 5, článek 28];
 - mezinárodní středisko pro sledování emisí metanu [kapitola 2, článek 10];
 - nástroj pro celosvětové monitorování s cílem zveřejnit velikost a polohu emitentů metanu a výskyt emisí [kapitola 5, článek 29];
 - dvoustranné dialogy se zeměmi vyrábějícími fosilní energii, které vykazují vyšší emise metanu [kapitola 5, článek 29].

10. Podle svého cíle a obsahu, jak vyplývají ze samotného znění, se tedy navrhované nařízení týká snižování emisí metanu v odvětví energetiky v Unii z důvodu dopadu těchto emisí metanu na klima, obzvláště v souvislosti s klimatickou krizí a cílem Unie v oblasti klimatické neutrality.

III. PRÁVNÍ POSOUZENÍ

11. Z analýzy uvedené v bodech 3 až 10 výše vyplývá, že navrhované nařízení má přispět ke snížení emisí metanu v odvětví energetiky a k účasti na boji proti změně klimatu, zejména v souvislosti s klimatickou krizí a unijním cílem klimatické neutrality. Je proto jasné, že převažujícím účelem navrhovaného nařízení je přispět k boji proti změně klimatu, který je jedním z hlavních cílů politiky v oblasti životního prostředí podle článku 191 SFEU.
12. Právní základ pro oblast životního prostředí, čl. 192 odst. 1 SFEU, je hlavním právním základem pro rozhodování o opatřeních, která má Unie přijmout, aby dosáhla cílů uvedených v článku 191 SFEU, tj. zachování, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, ochrany lidského zdraví, uvážlivého a racionálního využívání přírodních zdrojů, podpory opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu. Jak uvedl Soudní dvůr, cílem čl. 192 odst. 1 SFEU „je svěřit Unii určitou úlohu při ochraně životního prostředí a boji proti změně klimatu“⁸.
13. Přestože je nesporné, že ukládání povinností členským státům, spočívajících v měření, monitorování a snižování emisí metanu a zlepšování informací o těchto emisích, může mít dopad na fungování vnitřního trhu s energií, faktem zůstává, že konkrétním cílem navrhovaného nařízení je umožnit Evropské unii, aby sledovala cíl boje proti změně klimatu a dosažení klimatické neutrality, a to na základě skutečnosti, že metan je až druhým za oxidem uhličitým, pokud jde o jeho celkový podíl na změně klimatu a odpovídá za přibližně jednu třetinu stávajícího globálního oteplování. Za skutečnosti, že navrhované nařízení se omezuje na odvětví energetiky, nebo že má dopad na trh s energií, nelze odvozovat, že na něj lze automaticky pohlížet jako na opatření energetické politiky ve smyslu článku 194 SFEU⁹.

⁸ Rozsudek ze dne 21. června 2018, C-5/16, *Polsko v. Evropský parlament a Rada*, EU:C:2018:483, bod 43.

⁹ Ve stejném duchu viz odůvodnění Soudního dvora v jeho rozsudku ze dne 6. května 2014, *Komise v. Parlament a Rada*, [C-43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Výše uvedené přezkoumání cíle a obsahu navrhovaného nařízení potvrzuje, že povinnosti ohledně monitorování, vykazování a zmírňování poskytují prostředky ke sledování cíle, kterým je boj proti změně klimatu. Správným a dostatečným právním základem pro navrhované nařízení je proto čl. 192 odst. 1 SFEU, neboť jak jeho cíl, tak jeho obsah se vztahují především k cílům politiky EU v oblasti životního prostředí. V tomto ohledu je třeba rovněž poznamenat, že navrhované nařízení nebrání členským státům, aby při sledování cílů v oblasti ochrany životního prostředí zašly dále, jak je uvedeno v článku 193 SFEU¹⁰.
15. Komise nicméně založila navrhované nařízení na čl. 194 odst. 2 SFEU. Uvedené ustanovení představuje právní základ pro opatření nezbytná k dosažení cílů politiky v oblasti energetiky stanovených v čl. 194 odst. 1, který zní:

„V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl: a) zajistit fungování trhu s energií; b) zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii; c) podporovat energetickou účinnost a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie; a d) podporovat propojení energetických sítí.“

16. Důvodová zpráva odůvodňuje použití článku 194 SFEU na straně 5 takto:

„Právním základem této iniciativy je čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který Unii zmocňuje k přijetí opatření nezbytných k dosažení jejich cílů v oblasti energetické politiky. Tento návrh se týká pouze odvětví energetiky a přispívá k cílům energetické politiky Unie uvedeným v čl. 194 odst. 1, zejména k fungování trhu s energií, a to harmonizací pravidel pro monitorování, vykazování a snižování emisí metanu, což přispívá k ochraně a zlepšování životního prostředí.“

17. Odůvodnění volby právního základu poskytnuté v důvodové zprávě je dvojí: zaprvé, návrh by zajistil fungování trhu s energií podle čl. 194 odst. 1 písm. a) harmonizací pravidel pro monitorování, vykazování a snižování emisí metanu a zadruhé se omezuje na odvětví energetiky.

¹⁰ Viz například 33. bod odůvodnění, který odkazuje na minimální harmonizaci.

18. Pokud jde o první odůvodnění, je třeba zdůraznit, že v žádném bodě odůvodnění ani článku navrhovaného nařízení není odkaz na fungování trhu s energií. Jediný odkaz na přeshraniční rozměr je v 52. bodě odůvodnění, podle nějž „[ú]činky globálního oteplování způsobovaného emisemi metanu jsou přeshraniční“. Na druhou stranu z analýzy cíle a obsahu návrhu vyplývá, že se zabývá snížením emisí metanu v kontextu změny klimatu. Jeho účinky na fungování vnitřního trhu s energií jsou vedlejší.
19. Je pravdou, že článek 34 navrhovaného nařízení mění článek 15 [nařízení \(EU\) 2019/942](#)¹¹ o ACER, které je založeno na čl. 194 odst. 2 SFEU, doplněním odstavce 5:

„5. Agentura ACER každé tři roky stanoví a zveřejní soubor ukazatelů a odpovídajících referenčních hodnot ke srovnání jednotkových investičních nákladů spojených s měřením, vykazováním a snižováním emisí metanu u srovnatelných projektů. Dále vydává doporučení ohledně ukazatelů a referenčních hodnot jednotkových investičních nákladů ke splnění povinností stanovených v [tomto nařízení] podle článku 3 [tohoto nařízení]“.

Toto ustanovení odráží článek 3 navrhovaného nařízení, jenž vyžaduje, aby regulační orgány při stanovování nebo schvalování sazeb za přepravu nebo distribuci nebo metodik zohlednily náklady a investice vynaložené za účelem splnění povinností podle navrhovaného nařízení.

20. Tato ustanovení, která určují, jak financovat náklady spojené s opatřeními, jež mají být přijata za účelem snížení emisí metanu, jsou nicméně vedlejší a nevyžadují zvláštní právní základ pro energetiku.

¹¹ Úř. věst. L 158, 14.6.2019, s. 22–53.

21. Pokud jde o druhé odůvodnění, přestože opatření samotná skutečně spadají do odvětví energetiky, hlavním cílem návrhu nadále zůstává přispět k boji proti změně klimatu snížením emisí metanu v odvětvích ropy, zemního plynu a uhlí. Skutečnost, že obsah opatření se vztahuje k energetice, je vlastní povaze boje proti změně klimatu, jenž vyžaduje činnost v řadě oblastí, aby se zajistilo snížení emisí skleníkových plynů. Systematické využívání nebo přidávání, v takových případech, právních základů příslušných pro oblast politiky, jíž se dotýkají, by vedlo k tomu, že právní základ v oblasti životního prostředí a konkrétněji cíl boje proti změně klimatu, by se stal bezpředmětným¹². Tento postoj již právní služba Rady zaujala v případě Sociálního fondu pro klimatická opatření¹³.
22. V souladu s touto argumentací čl. 194 odst. 2 SFEU uvádí, že toto ustanovení má být použito jako právní základ, „(a)niž je dotčeno použití jiných ustanovení Smluv“.
23. V této souvislosti je třeba poznamenat, že pravidla Unie pro monitorování, vykazování a ověřování emisí CO₂ z námořní dopravy, nařízení (EU) 2015/757¹⁴, byla přijata na základě čl. 192 odst. 1 týkajícího se politiky v oblasti životního prostředí. Přestože se vztahují pouze na odvětví námořní dopravy, nebyla tato pravidla přijata za použití právního základu pro dopravu, jenž se nachází v čl. 100 odst. 2 SFEU.

¹² V podobném duchu viz posudek 2/00, „Cartagenský protokol“, uvedený výše, bod 40, „přijetí výkladu Komise by znamenalo, že by velká část ustanovení Smlouvy týkající se politiky ochrany životního prostředí byla zbavena své podstaty, vzhledem k tomu, že jakmile by bylo prokázáno, že činnost Společenství může mít dopad na obchod, zamýšlená dohoda by musela být zařazena do kategorie dohod spadajících do společné obchodní politiky. V tomto ohledu je třeba uvést, že politika životního prostředí je výslovně uvedená v čl. 3 odst. 1 písm. l) ES stejně jako společná obchodní politika, na kterou se odkazuje ve stejném ustanovení pod písmenem b)“.

¹³ Viz poznámka pod čarou č. 25 ve stanovisku právní služby Rady, dokument ST 7007/22.

¹⁴ Úř. věst. L 123, 19.5.2015, s. 55.

24. Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 194 odst. 2 SFEU, navržený Komisí, není pro navrhované nařízení správným právním základem. Vzhledem k tomu, že navrhované nařízení sleduje převážně cíl v oblasti životního prostředí a nesleduje zároveň řadu neoddělitelně spjatých cílů, aniž by jeden byl druhotný a nepřímý ve vztahu k druhému, je použití čl. 192 odst. 1 SFEU dostatečné a žádný další právní základ není třeba.

IV. ZÁVĚRY

25. Právní služba Rady se tedy domnívá, že:
1. navrhované nařízení je opatřením za účelem dosažení cílů v oblasti životního prostředí stanovených v článku 191 SFEU, kterými jsou zejména zachování, ochrana a zlepšení kvality životního prostředí a boj proti změně klimatu;
 2. navrhované nařízení je tak opatřením v oblasti životního prostředí, které se týká emisí metanu v odvětví energetiky a správným a dostatečným právním základem pro jeho přijetí je čl. 192 odst. 1 SFEU;
 3. článek 194 odst. 2 SFEU, navržený Komisí, není pro navrhované nařízení správným právním základem.