



Bruxelles, 3. lipnja 2022.
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Međuinstitucijski predmet:
2021/0423(COD)

MIŠLJENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Od:	Pravna služba
Predmet:	Prijedlog uredbe o smanjenju emisija metana u energetsom sektoru i izmjeni Uredbe (EU) 2019/942 – primjerena pravna osnova

I. UVOD

1. Na sastanku Radne skupine za energetiku održanom 28. travnja 2022. određene su delegacije postavile pitanje je li članak 194. stavak 2. UFEU-a, pravna osnova koju je Komisija predložila za svoj Prijedlog uredbe o smanjenju emisija metana u energetsom sektoru² (predložena uredba), primjeren i dostatan uzmu li se u obzir važni aspekti okoliša, ili bi članak 192. stavak 1. UFEU-a, pravna osnova koja se odnosi na okoliš, ipak bio primjereniji. U ovoj se napomeni ponavlja usmeno očitovanje predstavnika Pravne službe Vijeća.

¹ Ovaj dokument sadržava pravni savjet zaštićen na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, koji Vijeće Europske unije javno ne objavljuje. Vijeće zadržava sva zakonska prava u odnosu na svako neovlašteno objavljivanje.

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

2. Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravna osnova akta Unije ne ovisi o načinu na koji institucija shvaća cilj koji se nastoji ostvariti, već se ona mora odrediti na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere³. Ako se ispitivanjem mjere ustanovi da ona ima dvostruku svrhu ili dvije sastavnice i ako se može utvrditi da je jedna od tih svrha ili sastavnica glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, ta se mjera mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu⁴. Samo iznimno, ako se utvrdi da akt istodobno ima više neodvojivo povezanih ciljeva, a da ni jedan od njih nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi, takav akt može se temeljiti na više odgovarajućih pravnih osnova⁵, osim ako se tim pravnim osnovama propisuju postupci koji su međusobno nekompatibilni⁶.

II. CILJ I SADRŽAJ PREDLOŽENE UREDBE

3. Kad je riječ o cilju predložene uredbe, u obrazloženju se utvrđuje kontekst u kojem se objašnjava da se „[p]rijedlog [...] temelji na Planu Unije za postizanje klimatskog cilja do 2030. i procjeni njegova učinka. Plan za postizanje klimatskog cilja pokazao je, na temelju modeliranog scenarija, da je postizanje povećanog klimatskog cilja smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. izvedivo i da bi se njime omogućilo neometano postizanje klimatske neutralnosti do 2050. Naglašava se i potreba za ubrzavanjem smanjenja emisija metana” (naknadno istaknuto) (str. 2.).

³ Presuda od 11. lipnja 1991., Komisija protiv Vijeća (Titanijev dioksid), [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), t. 10.

⁴ Ibid. t. 30. i presuda od 22. listopada 2013., Komisija protiv Vijeća, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), t. 53. i navedena sudska praksa.

⁵ Navedena presuda Titanijev dioksid, C-300/89, t. 13. i 17.; presuda od 23. veljače 1999., Parlament protiv Vijeća, [C-42/97](#), EU:C:1999:81, t. 38.; Mišljenje Suda od 6. prosinca 2001. (Kartagenski protokol), [2/00](#), EU:C:2001:664, t. 23.; presuda od 10. siječnja 2006., Komisija protiv Vijeća (Roterdamska konvencija), [C-94/03](#), EU:C:2006:2 i presuda od 10. siječnja 2006., Komisija protiv Parlamenta i Vijeća, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, t. 36. i 43.

⁶ Navedena presuda Titanijev dioksid, C-300/89, t. od 17. do 21.

4. Navodi se i da „Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) upozorava da se do 2030. moraju postići znatna smanjenja emisija metana kako bi se porast temperature u svijetu zadržao ispod 1,5 °C (ili čak 2 °C) što je postavljeno kao globalni cilj do 2050. U najnovijem izvješću IPCC-a ističe se uloga metana kao jednog od glavnih stakleničkih plinova odgovornih za klimatske promjene. U izvješću se navodi da su razine metana na najvišoj dosad zabilježenoj razini i znatno iznad razina emisija koje su u skladu s ograničenjem zagrijavanja na 1,5 °C. Stoga postoji potreba za naglim, brzim i održivim smanjenjem emisija metana kako bi se usporilo globalno zagrijavanje i poboljšala kvaliteta zraka. Važno je napomenuti da se u izvješću zaključuje da je povećanje metana u atmosferi posljedica ljudskog djelovanja i da su fosilna goriva, uz poljoprivredu (uglavnom stočarstvo) i otpadne vode, znatno pridonijela rastu emisija metana barem od 2007. Procjena učinka Plana za postizanje klimatskog cilja do 2030. ukazuje na to da se u EU-u troškovno najučinkovitije smanjenje emisija metana može postići u energetsom sektoru” (naknadno istaknuto) (str. 1.).
5. Prema obrazloženju (stranica 2., podstavak 2.), „[o]pći je cilj Uredbe, u kontekstu funkcioniranja unutarnjeg energetsog tržišta i uz vođenje brige o sigurnosti opskrbe u Uniji, očuvati i unaprijediti okoliš smanjenjem emisija metana iz fosilne energije koja se proizvodi ili troši u Uniji” (naknadno istaknuto).
6. U uvodnim izjavama predložene uredbe odražava se taj cilj. U uvodnoj izjavi 1. objašnjava se da je „[m]etan, glavna sastavnica prirodnog plina, prema ukupnom doprinosu klimatskim promjenama odmah [...] iza ugljikova dioksida i odgovoran je za otprilike trećinu trenutnog klimatskog zagrijavanja”. Stoga je, kako se navodi u uvodnoj izjavi 68., cilj te uredbe „točno mjerenje emisija metana u energetsom sektoru, izvješćivanje o njima i njihov[a] provjer[a]”.

7. U mnogim drugim uvodnim izjavama – u nekima izravnije, a u drugima manje izravno – izražavaju se zabrinutosti povezane s okolišem:
- uvodna izjava 3.: „Prema nedavnim procjenama Programa Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša i Koalicije za klimu i čisti zrak, smanjenjem emisija metana za 45 % do 2030. na temelju dostupnih ciljanih mjera i dodatnih mjera u skladu s prioritetnim razvojnim ciljevima Ujedinjenih naroda (UN) mogao bi se izbjeći porast globalnog zatopljenja za 0,3 °C do 2045.”
 - uvodna izjava 6.: „Emisije metana obuhvaćene su ciljevima Unije u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. utvrđenima u Europskom zakonu o klimi i obvezujućim nacionalnim ciljevima smanjenja emisija u skladu s Uredbom (EU) 2018/842. Međutim, trenutačno ne postoji pravni okvir na razini Unije kojim bi se utvrdile posebne mjere za smanjenje antropogenih emisija metana u energetsom sektoru. Osim toga, iako su Direktivom 2010/75/EU o industrijskim emisijama obuhvaćene emisije metana nastale rafiniranjem mineralnih ulja i plina, njome nisu obuhvaćene druge djelatnosti u energetsom sektoru.”
 - uvodna izjava 18.: „Kao stranka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) i Pariškog sporazuma, Unija je dužna svake godine dostaviti izvješće o inventaru antropogenih emisija stakleničkih plinova koje objedinjuje nacionalne inventare stakleničkih plinova država članica, pripremljeno primjenom metodologija dobre prakse koje je donio Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC).”
 - uvodna izjava 20.: „Podaci za pojedine zemlje dostavljeni u skladu s odredbama UNFCCC-a o izvješćivanju dostavljaju se tajništvu UNFCCC-a prema različitim razinama izvješćivanja u skladu sa smjernicama IPCC-a. U tom kontekstu IPCC općenito predlaže primjenu metoda više razine za one izvore emisija koji znatno utječu na ukupni inventar stakleničkih plinova zemlje u smislu apsolutne razine, trenda ili nesigurnosti.”

- uvodna izjava 26.: „Ova se Uredba temelji na okviru OGMP 2.0 u mjeri u kojoj ispunjava kriterije iz uvodnih izjava 24. i 25. kako bi se pridonijelo prikupljanju pouzdanih i konzistentnih podataka koji bi činili dostatnu osnovu za praćenje emisija metana i, prema potrebi, za uvođenje dodatnih mjera za daljnje ograničavanje emisija metana.”
 - uvodna izjava 52.: „Učinci globalnog zagrijavanja uzrokovani emisijama metana prekogranični su.”
8. Kad je riječ o sadržaju, predloženom uredbom utvrđuju se pravila za točno mjerenje emisija metana, izvješćivanje o njima i njihovu provjeru u energetsom sektoru Unije, za smanjivanje tih emisija s pomoću obveznih pregleda radi otkrivanja i saniranja istjecanja te ograničenja u pogledu ispuštanja i spaljivanja na baklji, te za osiguravanje transparentnosti u pogledu emisija metana povezanih s fosilnom energijom uvezenom u Uniju. Kad je riječ o materijalnom području primjene, predložena uredba primjenjuje se na emisije metana u sektorima nafte, plina i ugljena (članak 1. „Predmet i područje primjene”).
9. Predložena uredba temelji se na tri stupa Komunikacije Komisije o strategiji EU-a za smanjenje emisija metana⁷:
- a) Njome se uvode obveze mjerenja, izvješćivanja i provjere (MRV) u pogledu svih izvora emisija metana u svim segmentima energetskeg sektora EU-a (članci 12., 20. i 25.) u okviru njihove djelatnosti.
 - b) Njome se uvode obveze ublažavanja i praćenja emisija metana (članci 13., 21. i 26.):
 - operatori iz EU-a moraju provoditi česte preglede radi otkrivanja i saniranja istjecanja u svim relevantnim komponentama u okviru njihove djelatnosti (članak 14. stavci od 1. do 3.),
 - obveza saniranja bez odlaganja ili što je prije moguće (članak 14. stavak 4.),

⁷ [COM\(2020\)663](#)

- obveza kontinuiranog praćenja komponenata kod kojih dolazi do istjecanja (članak 14. stavci od 5. do 7.),
 - zabrana ispuštanja u atmosferu i rutinskog spaljivanja na baklji, osim u iznimnim okolnostima (članci od 15. do 17., članci 22., 23. i članak 26. stavak 2.),
 - obveza država članica da izrade i provedu planove ublažavanja za neaktivne bušotine i neposredno smanjenje emisija s pomoću obveznog otkrivanja i saniranja istjecanja te zabrane ispuštanja u atmosferu i spaljivanja na baklji (članci 18. i 26.).
- c) U njoj se predlažu različiti instrumenti za poboljšanje informiranja o emisijama metana povezanim s uvezenom fosilnom energijom:
- obveza za uvoznike da dostave informacije o praćenju, izvješćivanju i provjeri te mjerama ublažavanja [poglavlje 6. članak 27.],
 - baza podataka o transparentnosti emisija metana koja sadržava informacije o međunarodnim obvezama zemalja izvoznica u pogledu izvješćivanja [poglavlje 6. članak 28.],
 - Međunarodni opservatorij za emisije metana [poglavlje 2. članak 10.],
 - globalni alat za praćenje kako bi se prikazale veličina i učestalost emisija te lokacija emitera metana [poglavlje 6. članak 29.],
 - bilateralni dijalozi sa zemljama koje proizvode fosilnu energiju i u kojima su zabilježene veće emisije metana [poglavlje 6. članak 29.].
10. U skladu s njezinim ciljem i sadržajem, koji proizlaze iz njezina teksta, predložena uredba stoga se odnosi na smanjenje emisija metana u energetskom sektoru diljem Unije zbog utjecaja tih emisija metana na klimu, posebno u kontekstu klimatske krize i cilja klimatske neutralnosti Unije.

III. PRAVNA OCJENA

11. Iz analize u prethodnim točkama od 3. do 10. proizlazi da se predloženom uredbom namjerava doprinijeti smanjenju emisija metana u energetske sektoru i sudjelovanju u borbi protiv klimatskih promjena, posebno u kontekstu klimatske krize i cilja klimatske neutralnosti Unije. Stoga je jasno da je glavna svrha predložene uredbe doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena, što je jedan od glavnih ciljeva politike u području okoliša u skladu s člankom 191. UFEU-a.
12. Pravna osnova koja se odnosi na okoliš, članak 192. stavak 1. UFEU-a, glavna je pravna osnova za donošenje odluka o mjerama koje Unija treba poduzeti da bi postigla ciljeve iz članka 191. UFEU-a, konkretno očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštitu ljudskog zdravlja, razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava, promicanje mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbu protiv klimatskih promjena. Kako je naveo Sud, cilj je članka 192. stavka 1. UFEU-a „povjeriti Uniji ulogu u očuvanju okoliša i borbi protiv klimatskih promjena”⁸.
13. Iako je nesporno da uvođenje obveza državama članicama u pogledu mjerenja, praćenja i ublažavanja emisija metana te unaprjeđenja informiranja o njima može utjecati na funkcioniranje unutarnjeg energetskeg tržišta, činjenica je da je specifični cilj predložene uredbe omogućiti Europskoj uniji da ostvari cilj borbe protiv klimatskih promjena i postane klimatski neutralna, na temelju činjenice da je metan prema ukupnom doprinosu klimatskim promjenama odmah iza ugljikova dioksida i odgovoran je za otprilike trećinu trenutnog globalnog zagrijavanja. Iz činjenice da je predložena uredba ograničena na energetske sektor ili da utječe na energetske tržište ne može se zaključiti niti automatski smatrati da je riječ o mjeri energetske politike u smislu članka 194. UFEU-a⁹.

⁸ Presuda od 21. lipnja 2018., C-5/16, Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća, EU:C:2018:483, t. 43.

⁹ U tom smislu vidjeti obrazloženje Suda u presudi od 6. svibnja 2014., Komisija protiv Parlamenta i Vijeća, [C- 43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Provedeno ispitivanje cilja i sadržaja predložene uredbe koje je prethodno opisano potvrđuje da obveze praćenja, izvješćivanja i ublažavanja služe za ostvarivanje cilja borbe protiv klimatskih promjena. Stoga je članak 192. stavak 1. UFEU-a ispravna i dostatna pravna osnova za predloženu uredbu jer se njezini cilj i sadržaj odnose prije svega na ciljeve politike EU-a u području okoliša. U tom se pogledu napominje i da se predloženom uredbom države članice ne sprječava da poduzmu daljnje mjere radi ostvarivanja ciljeva zaštite okoliša, u skladu s člankom 193. UFEU-a¹⁰.

15. Međutim, Komisija je kao pravnu osnovu predložene uredbe navela članak 194. stavak 2. UFEU-a. Ta odredba čini pravnu osnovu za mjere potrebne za ostvarivanje ciljeva energetske politike utvrđenih u članku 194. stavku 1., koji glasi:

„U kontekstu uspostavljanja i funkcioniranja unutarnjeg tržišta i u pogledu potrebe za očuvanjem i unapređenjem okoliša, cilj je energetske politike Unije u duhu solidarnosti među državama članicama: (a) osigurati funkcioniranje energetskog tržišta; (b) osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji; (c) promicati energetske učinkovitost i uštedu energije te razvoj novih i obnovljivih oblika energije; te (d) promicati međupovezanost energetskih mreža.”

16. U obrazloženju na stranici 5. navodi se zašto je primjena članka 194. UFEU-a opravdana:

„Pravna je osnova ove inicijative članak 194. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se Unija ovlašćuje za utvrđivanje mjera potrebnih za ostvarivanje ciljeva Unije u vezi s energetske politikom. Prijedlog se odnosi samo na energetske sektor i pridonosi ciljevima energetske politike Unije navedenima u članku 194. stavku 1., posebno funkcioniranju energetskog tržišta usklađivanjem pravila o praćenju emisija metana, izvješćivanju o njima te njihovu smanjivanju, čime se pridonosi očuvanju i poboljšanju okoliša.”

17. Opravdanost odabira pravne osnove navedena u obrazloženju dvostruka je: kao prvo, Prijedlogom bi se osiguralo funkcioniranje energetskog tržišta u skladu s člankom 194. stavkom 1. točkom (a) jer bi se uskladila pravila o praćenju emisija metana, izvješćivanju o njima te njihovu smanjivanju, a kao drugo, Prijedlog je ograničen na energetske sektor.

¹⁰ Vidjeti na primjer uvodnu izjavu 33., koja se odnosi na minimalno usklađivanje.

18. Kad je riječ o prvom opravdanju, treba istaknuti da se ni u jednoj uvodnoj izjavi ili članku predložene uredbe ne spominje funkcioniranje energetskeg tržišta. Jedino upućivanje na prekograničnu dimenziju navodi se u uvodnoj izjavi 52., konkretno „[u]činci globalnog zagrijavanja uzrokovani emisijama metana prekogranični su”. Naprotiv, iz analize cilja i sadržaja Prijedloga čini se da se on odnosi na smanjenja emisija metana u kontekstu klimatskih promjena. Njegovi su učinci na funkcioniranje unutarnjeg energetskeg tržišta sporedni.
19. Točno je da se člankom 34. predložene uredbe mijenja članak 15. [Uredbe \(EU\) 2019/942¹¹](#) o ACER-u, koji se temelji na članku 194. stavku 2. UFEU-a, dodavanjem sljedećeg stavka 5.:
- „5. ACER svake tri godine utvrđuje i javno objavljuje skup pokazatelja i odgovarajuće referentne vrijednosti za usporedbu jediničnih troškova ulaganja povezanih s mjerenjem emisija metana za usporedive projekte, izvješćivanjem o njima i njihovim smanjivanjem. Izdaje preporuke o pokazateljima i referentnim vrijednostima za jedinične troškove ulaganja izvršenih radi usklađivanja s obvezama iz [ove Uredbe] u skladu s člankom 3. [ove Uredbe].”
- Ta odredba odražava članak 3. predložene uredbe, kojim se od regulatornih tijela zahtijeva da pri određivanju ili odobravanju tarifa za prijenos ili distribuciju ili metodologija uzimaju u obzir nastale troškove i ulaganja u cilju ispunjavanja obveza na temelju predložene uredbe.
20. Međutim, te odredbe, kojima se određuje način financiranja troškova povezanih s mjerama koje treba poduzeti kako bi se smanjile emisije metana, sporedne su i ne zahtijevaju posebnu pravnu osnovu u području energije.

¹¹ SL L 158, 14.6.2019., str. 22–53.

21. Kad je riječ o drugom opravdanju, iako se same mjere doista odnose na energetske sektor, glavni je cilj Prijedloga ipak doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena smanjenjem emisija metana u sektorima nafte, plina i ugljena. Činjenica da se sadržaj mjera odnosi na energiju svojstvena je prirodi borbe protiv klimatskih promjena, koja zahtijeva djelovanje u nizu područja kako bi se osiguralo smanjenje emisija plinova. Sustavnom upotrebom ili dodavanjem, u takvim slučajevima, pravnih osnova koje su relevantne za područje politike o kojem je riječ, pravnu osnovu koja se odnosi na okoliš, a konkretnije cilj borbe protiv klimatskih promjena, učinilo bi se bespredmetnima¹². To je stajalište Pravna služba Vijeća već zauzela u pogledu Socijalnog fonda za klimatsku politiku¹³.
22. U skladu s tim obrazloženjem, u članku 194. stavku 2. UFEU-a navodi se da tu odredbu treba upotrebljavati kao pravnu osnovu „[n]e dovodeći u pitanje primjenu ostalih odredaba Ugovorâ”.
23. U tom kontekstu treba napomenuti da su pravila Unije o praćenju emisija CO₂ iz pomorskog prometa, izvješćivanju o njima i njihovoj verifikaciji, iz Uredbe (EU) 2015/757¹⁴, donesena na temelju članka 192. stavka 1., koji se odnosi na politiku u području okoliša. Iako se odnose samo na pomorski sektor, ta pravila nisu donesena na temelju pravne osnove u području prometa iz članka 100. stavka 2. UFEU-a.

¹² Vidjeti u sličnom smislu navedeno Mišljenje 2/00, Kartagenski protokol, t. 40., „Komisijino tumačenje, ako ga se prihvati, u suštini bi u velikoj mjeri lišilo konkretne odredbe Ugovora koje se odnose na politiku zaštite okoliša njihova korisnog učinka jer bi se, čim se utvrdi da bi se mjera Zajednice mogla odraziti na trgovinu, predviđeni sporazum morao uvrstiti u kategoriju sporazuma u području trgovinske politike. Trebalo bi napomenuti da se u članku 3. stavku 1. točki (1) UEZ-a izričito upućuje na politiku u području okoliša na isti način kao na zajedničku trgovinsku politiku na koju se upućuje u članku 3. stavku 1. točki (b)” (neslužbeni prijevod).

¹³ Vidjeti bilješku 25. u Mišljenju Pravne službe Vijeća, dok. ST 7007/22.

¹⁴ SL L 123, 19.5.2015., str. 55.

24. Iz toga slijedi da članak 194. stavak 2. UFEU-a, koji je predložila Komisija, nije ispravna pravna osnova za predloženu uredbu. Budući da se predloženom uredbom nastoji ostvariti cilj koji se prije svega odnosi na okoliš te se njome istodobno ne nastoji ostvariti više neodvojivo povezanih ciljeva, a da nijedan od njih nije sekundaran i neizravan u odnosu na drugi, upotreba članka 192. stavka 1. UFEU-a dostatna je i nije potrebna druga pravna osnova.

IV. ZAKLJUČCI

25. Pravna služba Vijeća zaključno smatra sljedeće:

1. predložena uredba mjera je za postizanje ciljeva u području okoliša utvrđenih u članku 191. UFEU-a, konkretno u pogledu očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša te borbe protiv klimatskih promjena;
2. predložena uredba stoga je mjera u području okoliša kojom su obuhvaćene emisije metana u energetske sektoru, zbog čega je ispravna i dostatna pravna osnova za njezino donošenje članak 192. stavak 1. UFEU-a;
3. članak 194. stavak 2. UFEU-a, koji je predložila Komisija, nije ispravna pravna osnova za predloženu uredbu.