



Bruselj, 3. junij 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0423(COD)

MNENJE PRAVNE SLUŽBE ¹

Pošiljatelj: pravna služba

Zadeva: Predlog uredbe o zmanjšanju emisij metana v energetske sektorju in spremembi Uredbe (EU) 2019/942 – ustrezna pravna podlaga

I. UVOD

1. Nekateri delegacije so na seji Delovne skupine za energijo 28. aprila 2022 vprašale, ali je člen 194(2) PDEU ob upoštevanju pomembnih okoljskih vidikov ustrezna in zadostna pravna podlaga, ki jo je Komisija predlagala za predlog uredbe o zmanjšanju emisij metana v energetske sektorju² (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba), in ali ne bi bil primernejši člen 192(1) PDEU, ki je okoljska pravna podlaga. V tem dopisu je povzet ustni odgovor predstavnika pravne službe Sveta.

¹ Ta dokument vsebuje pravne nasvete, zaščitene s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ki jih Svet Evropske unije ni javno objavil. V primeru nepooblaščenice objave si Svet pridržuje vse pravice.

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

2. V skladu z ustaljeno sodno prakso pravna podlaga akta Unije ni odvisna od tega, kako institucija razume zastavljeni cilj, temveč jo je treba določiti na podlagi objektivnih meril, ki jih je mogoče sodno preskusiti, med temi pa sta zlasti cilj in vsebina ukrepa³. Če se pri pregledu ukrepa izkaže, da ima dvojni namen ali vsebuje dva elementa, pri čemer je eden od obeh namenov oziroma elementov glaven ali prevladujoč, medtem ko je drugi zgolj postranski, mora ta ukrep imeti eno samo pravno podlago, in sicer tisto, ki jo zahteva glavni ali prevladujoči namen oziroma element⁴. Izjemoma pa – če se ugotovi, da ima akt hkrati več ciljev, ki so neločljivo povezani in med njimi noben ni drugotnega in posrednega pomena v primerjavi z drugimi –, lahko tak akt temelji na različnih ustreznih pravnih podlagah⁵, razen če te pravne podlage predpisujejo postopke, ki med seboj niso združljivi⁶.

II. CILJ IN VSEBINA PREDLAGANE UREDBE

3. Kar zadeva cilj predlagane uredbe, je v obrazložitvenem memorandumu pojasnjeno, da „[p]redlog temelji na načrtu Unije za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030 in oceni njegovega učinka. Načrt za uresničitev podnebnih ciljev je na podlagi modelnih scenarijev pokazal, da je doseganje višjega podnebnega cilja glede vsaj 55-odstotnega neto zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030 izvedljivo in bi omogočilo nemoteno pot do podnebne nevtralnosti leta 2050. V njem je poleg tega poudarjeno, da je treba pospešiti zmanjševanje emisij metana.“ (poudarek dodan) (str. 2)

³ Sodba z dne 11. junija 1991, *Komisija proti Svetu* („Titanov dioksid“), [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), točka 10.

⁴ Sodba z dne 22. oktobra 2013, *Komisija proti Svetu*, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), točka 53 in navedena sodna praksa.

⁵ Sodba „Titanov dioksid“, C-300/89, navedena zgoraj, točki 13 in 17; sodba z dne 23. februarja 1999, *Parlament proti Svetu*, [C-42/97](#), EU:C:1999:81, točka 38; mnenje Sodišča z dne 6. decembra 2001; („Kartagenski protokol“), [2/00](#); EU:C:2001:664; točka 23; sodba z dne 10. januarja 2006, *Komisija proti Svetu* („Rotterdamska konvencija“), [C-94/03](#), EU:C:2006:2, in sodba z dne 10. januarja 2006, *Komisija proti Parlamentu in Svetu*, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, točki 36 in 43.

⁶ Sodba „Titanov dioksid“, C-300/89, navedena zgoraj, točke 17–21;

4. V obrazložitvenem memorandumu je tudi navedeno, da „[m]edvladni panel za podnebne spremembe (IPCC) ugotavlja, da je treba do leta 2030 bistveno zmanjšati emisije metana, da bi svet izpolnil cilj ohranitve dviga globalne temperature pod 1,5 °C (ali celo 2 °C) do leta 2050. V najnovejšem poročilu panela IPCC je poudarjena vloga metana kot enega glavnih toplogrednih plinov, ki so odgovorni za podnebne spremembe. V poročilu je navedeno, da so ravni metana rekordno visoke in precej nad ravnmi emisij, ki so združljive z omejitvijo segrevanja na 1,5 °C. Zato je treba močno, hitro in trajno zmanjšati emisije metana, da bi se upočasnilo globalno segrevanje in izboljšala kakovost zraka. Pomembno je opozoriti, da je v poročilu ugotovljeno, da je povečanje količine metana v ozračju posledica človekove dejavnosti ter da poleg kmetijstva (predvsem živinoreje) in odpadnih voda k povečanju emisij metana vsaj od leta 2007 v veliki meri prispevajo fosilna goriva. V oceni učinka načrta za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030 je navedeno, da je mogoče večino stroškovno učinkovitih prihrankov emisij metana v EU doseči v energetske sektorju.“ (poudarek dodan) (str. 1)
5. V obrazložitvenem memorandumu (stran 2, pododstavek 2) je navedeno, da je „[s]plošni cilj Uredbe [...], da se v okviru delovanja notranjega energetskega trga in ob zagotavljanju zanesljivosti oskrbe v Uniji ohrani in izboljša okolje z zmanjšanjem emisij metana iz energije iz fosilnih virov, proizvedene ali porabljene v Uniji“ (poudarek dodan)
6. Uvodne izjave predlagane uredbe odražajo ta cilj. V uvodni izjavi 1 je pojasnjeno, da „[m]etan, ki je glavna sestavina zemeljskega plina, po svojem celotnem prispevku k podnebnim spremembam zaostaja le za ogljikovim dioksidom in je odgovoren za približno tretjino sedanjega segrevanja“. Kot je navedeno v uvodni izjavi 68, je zato cilj te uredbe „natančn[o] merjenj[e] emisij metana v energetske sektorju, poročanj[e] o njih ter njihov[o] preverjanj[e] in zmanjšanj[e]“.

7. Veliko drugih uvodnih izjav, čeprav nekatere bolj neposredno kot druge, se nanaša na okoljska vprašanja:
- uvodna izjava 3: „Po nedavnih ocenah Programa Združenih narodov za okolje ter koalicije za podnebje in čist zrak bi lahko s 45-odstotnim zmanjšanjem emisij metana do leta 2030, in sicer na podlagi razpoložljivih ciljno usmerjenih ukrepov in dodatnih ukrepov v skladu s prednostnimi razvojnimi cilji Združenih narodov (v nadaljnjem besedilu: ZN), preprečili globalno segrevanje za 0,3 °C do leta 2045.“,
 - uvodna izjava 6: „Emisije metana so vključene v okvir ciljev Unije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030, določenih v evropskih podnebnih pravilih, in zavezujočih nacionalnih ciljev za zmanjšanje emisij v skladu z Uredbo (EU) 2018/842^[...]. Vendar trenutno ni pravnega okvira na ravni Unije, ki bi določal posebne ukrepe za zmanjšanje antropogenih emisij metana v energetske sektorju. Poleg tega Direktiva 2010/75^[...] o industrijskih emisijah sicer zajema emisije metana pri rafiniranju mineralnega olja in plina, ne zajema pa drugih dejavnosti v energetske sektorju.“,
 - uvodna izjava 18: „Unija mora kot pogodbenica Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (UNFCCC) in Pariškega sporazuma vsako leto predložiti poročilo o evidenci antropogenih emisij toplogrednih plinov, ki predstavlja skupek nacionalnih evidenc držav članic o toplogrednih plinih in je pripravljeno na podlagi metodologij dobre prakse, ki jih je sprejel Medvladni panel za podnebne spremembe (IPCC).“,
 - uvodna izjava 20: „Podatki o državah, sporočeni v skladu z določbami UNFCCC o poročanju, se predložijo sekretariatu UNFCCC glede na različne stopnje poročanja v skladu s smernicami IPCC. V zvezi s tem IPCC na splošno predlaga uporabo metod višje stopnje za tiste vire emisij, ki pomembno vplivajo na skupno evidenco toplogrednih plinov države v smislu absolutne ravni, trenda ali negotovosti.“,

- uvodna izjava 26: „*Ta uredba temelji na okviru partnerstva za metan na področju nafte in plina (OGMP 2.0), kolikor izpolnjuje merila iz uvodnih izjav 24 in 25, da bi prispevala k zbiranju zanesljivih in ponovljivih podatkov, ki bi bili zadostna podlaga za spremljanje emisij metana in po potrebi za oblikovanje dodatnih ukrepov za nadaljnje omejevanje emisij metana.*“,
 - uvodna izjava 52: „*Učinki globalnega segrevanja, ki jih povzročajo emisije metana, so čezmejni.*“.
8. Kar zadeva vsebino, predlagana uredba določa pravila za natančno merjenje emisij metana v energetske sektorju Unije, poročanje o njih in njihovo preverjanje ter za zmanjšanje teh emisij, med drugim z raziskavami za namene ugotavljanja in odpravljanja uhajanja ter omejitvami izpuščanja in sežiga na bakli, ter za zagotavljanje preglednosti emisij metana iz uvoza energije iz fosilnih virov v Unijo. Kar zadeva stvarno področje uporabe, se predlagana uredba uporablja za emisije metana v sektorjih nafte, plina in premoga. (Člen 1 „*Predmet urejanja in področje uporabe*“).
9. Predlagana uredba temelji na treh stebrih sporočila Komisije o strategiji EU za zmanjšanje emisij metana⁷:
- a) določa obveznosti merjenja, poročanja in preverjanja za vse vire emisij metana v segmentih energetskega sektorja EU (členi 12, 20 in 25) v okviru dejavnosti upravljavcev/operatorjev EU.
 - b) določa obveznosti za ublažitev in spremljanje emisij metana (členi 13, 22 in 26):
 - upravljavci/operatorji EU morajo v okviru svojih dejavnosti pogosto izvajati raziskave za namene ugotavljanja in odpravljanja uhajanja iz vseh ustreznih sestavnih delov (člen 14(1) do (3));
 - obveznost takojšnjega ali čim prejšnjega popravila (člen 14(4));

⁷ Dokument [COM\(2020\)633](#).

- obveznost stalnega spremljanja sestavnih delov, ki povzročajo uhajanje (člen 14(5) do (7));
 - prepoved izpuščanja in rutinskega sežiga na bakli, razen v izjemnih okoliščinah (členi 15 do 17, 22, 23 in 26(2));
 - obveznost držav članic, da razvijejo in izvajajo načrte za ublažitev posledic za neaktivne vrtine ter da takoj zmanjšajo emisije z obveznim ugotavljanjem in odpravljanjem uhajanja, ter prepoved izpuščanja in sežiga na bakli (člena 18 in 26).
- c) predlaga različna orodja za izboljšanje informacij o emisijah metana iz uvožene energije iz fosilnih virov:
- obveznost uvoznikov, da zagotovijo informacije o spremljanju, poročanju, preverjanju in blažitvenih ukrepih [poglavje 5, člen 27];
 - podatkovno zbirko za preglednost v zvezi z metanom za informacije o mednarodnih obveznostih poročanja držav izvoznic [poglavje 5, člen 28];
 - mednarodno opazovalnico emisij metana [poglavje 2, člen 10];
 - orodje za globalno spremljanje, ki prikazuje obseg, ponovitve in lokacije emisijskih virov metana [poglavje 5, člen 29];
 - dvostranske dialoge z državami proizvajalkami energije iz fosilnih virov, ki imajo večje vire emisij metana [poglavje 5, člen 29].

10. Predlagana uredba, kot izhaja iz njenega dejanskega besedila, se glede na svoj cilj in vsebino nanaša na zmanjšanje emisij metana v energetske sektorju po vsej Uniji zaradi vpliva teh emisij metana na podnebje, zlasti v okviru izrednih podnebnih razmer in cilja Unije glede podnebne nevtralnosti.

III. PRAVNA PRESOJA

11. Iz analize iz odstavkov 3 do 10 zgoraj izhaja, da je namen predlagane uredbe prispevati k zmanjšanju emisij metana v energetske sektorju in sodelovanju v boju proti podnebnim spremembam, zlasti v okviru izrednih podnebnih razmer in cilja Unije glede podnebne nevtralnosti. Zato je jasno, da je glavni namen predlagane uredbe prispevati k boju proti podnebnim spremembam, kar je eden od glavnih ciljev okoljske politike na podlagi člena 191 PDEU.
12. Okoljska pravna podlaga, člen 192(1) PDEU, je glavna pravna podlaga za odločanje o ukrepih, ki jih mora Unija sprejeti za doseganje ciljev iz člena 191 PDEU, tj. ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, varovanje človekovega zdravja, skrbna in preudarna raba naravnih virov, spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov in zlasti boj proti podnebnim spremembam. Kot je navedlo Sodišče, se s členom 192(1) PDEU „Uniji daje vloga pri varstvu okolja in boju proti podnebnim spremembam“⁸.
13. Čeprav je nesporno, da naložitev obveznosti državam članicam, da merijo, spremljajo in blažijo emisije metana ter izboljšujejo informacije o teh emisijah, lahko vpliva na delovanje notranjega energetskega trga, je dejstvo, da je posebni cilj predlagane uredbe Evropski uniji omogočiti uresničevanje cilja boja proti podnebnim spremembam in doseganja podnebne nevtralnosti, saj je metan po svojem celotnem prispevku k podnebnim spremembam drugi za ogljikovim dioksidom in je odgovoren za približno tretjino sedanjega globalnega segrevanja. Iz dejstva, da je predlagana uredba omejena na energetske sektor ali da vpliva na energetske trg, ni mogoče sklepati, da se lahko samodejno šteje za ukrep energetske politike v smislu člena 194 PDEU⁹.

⁸ Sodba z dne 21. junija 2018, C-5/16, *Poljska proti Evropskemu parlamentu in Svetu*, EU:C:2018:483, točka 43.

⁹ V istem smislu glej obrazložitev Sodišča v sodbi z dne 6. maja 2014, *Komisija proti Parlamentu in Svetu*, [C- 43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Zgornja preučitev cilja in vsebine predlagane uredbe potrjuje, da obveznosti spremljanja, poročanja in blažitve zagotavljajo sredstva za doseganje cilja boja proti podnebnim spremembam. Zato je pravilna in zadostna pravna podlaga za predlagano uredbo člen 192(1) PDEU, saj sta njegov cilj in vsebina povezana predvsem s cilji okoljske politike EU. V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da predlagana uredba državam članicam ne preprečuje, da bi na podlagi člena 193 PDEU¹⁰ uvedle strožje ukrepe za varstvo okolja.
15. Vendar je Komisija predlagano uredbo utemeljila na členu 194(2) PDEU. Ta določba je pravna podlaga za ukrepe, potrebne za doseganje ciljev energetske politike iz člena 194(1), ki določa:

„Pri vzpostavitvi in delovanju notranjega trga in ob upoštevanju potrebe po ohranitvi in izboljšanju okolja so cilji energetske politike Unije v duhu solidarnosti med državami članicami: (a) zagotoviti delovanje energetskega trga; (b) zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji; (c) spodbujati energetske učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvoj novih in obnovljivih oblik energije; in (d) spodbujati medsebojno povezovanje energetskih omrežij.“

16. V obrazložitvenem memorandumu je uporaba člena 194 PDEU na strani 5 utemeljena tako:

„Pravna podlaga te pobude je člen 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), s katerim je Unija pooblaščen za določitev ukrepov, potrebnih za doseganje ciljev Unije na področju energetske politike. Predlog zadeva le energetske sektor in prispeva k ciljem energetske politike Unije iz člena 194(1), zlasti k delovanju energetskega trga s harmonizacijo pravil za spremljanje, poročanje in zmanjševanje emisij metana, kar prispeva k ohranjanju in izboljšanju okolja.“

17. Utemeljitev izbire pravne podlage v obrazložitvenem memorandumu je dvojna: prvič, predlog bi zagotovil delovanje energetskega trga v skladu s členom 194(1)(a) z uskladitvijo pravil o spremljanju, poročanju in zmanjševanju emisij metana, po drugi strani pa je omejen na energetske sektor.

¹⁰ Glej na primer uvodno izjavo 33, ki se nanaša na minimalno harmonizacijo.

18. V zvezi s prvo utemeljitvijo je treba poudariti, da v nobeni uvodni izjavi ali členu predlagane uredbe ni sklicevanja na delovanje energetskega trga. Edina omemba čezmejne razsežnosti je v uvodni izjavi 52, v skladu s katero so „[u]činki globalnega segrevanja, ki jih povzročajo emisije metana, čezmejni“. Nasprotno, iz analize cilja in vsebine predloga je razvidno, da obravnava zmanjšanje emisij metana v okviru podnebnih sprememb. Njegovi učinki na delovanje notranjega energetskega trga so pomožni.

19. Res je, da člen 34 predlagane uredbe spreminja člen 15 [Uredbe \(EU\) 2019/942¹¹](#) o agenciji ACER, ki temelji na členu 194(2) PDEU, tako da dodaja naslednji odstavek 5:

„5. Agencija ACER vsaka tri leta določi in objavi sklop kazalnikov in ustreznih referenčnih vrednosti za primerjavo stroškov naložbe na enoto, povezanih z merjenjem emisij metana, poročanjem o njih in njihovim zmanjševanjem, za primerljive projekte. Izda priporočila o kazalnikih in referenčnih vrednostih za stroške naložbe na enoto za izpolnjevanje obveznosti iz [te uredbe] v skladu s členom 3 [te uredbe].“

Ta določba odraža člen 3 predlagane uredbe, ki od regulativnih organov zahteva, da pri določanju ali potrjevanju tarif za prenos ali distribucijo ali metodologij upoštevajo nastale stroške in naložbe za izpolnjevanje obveznosti iz predlagane uredbe.

20. Vendar so te določbe, ki določajo način financiranja stroškov, povezanih z ukrepi, ki jih je treba sprejeti za zmanjšanje emisij metana, pomožne in ne zahtevajo posebne energetske pravne podlage.

¹¹ UL L 158, 14.6.2019, str. 22–53.

21. Kar zadeva drugo utemeljitev, čeprav se ukrepi dejansko nanašajo na energetske sektor, ostaja glavni cilj predloga prispevati k boju proti podnebnim spremembam z zmanjšanjem emisij metana v sektorjih nafte, plina in premoga. Dejstvo, da se vsebina ukrepov nanaša na energijo, je neločljivo povezano z naravo boja proti podnebnim spremembam, ki zahteva ukrepanje na številnih področjih, da se zagotovi zmanjšanje emisij plinov. Sistematična uporaba ali dodajanje pravnih podlag, ki se nanašajo na zadevno področje politike, bi v takih primerih pomenila, da okoljska pravna podlaga, natančneje cilj boja proti podnebnim spremembam, ni več smiselna¹². To je stališče, ki ga je pravna služba Sveta že zavzela v zvezi s socialnim skladom za podnebje¹³.
22. V skladu s to razlago odstavek 2 člena 194 PDEU navaja, da se ta določba uporablja kot pravna podlaga „*brez poseganja v uporabo drugih določb Pogodb*“.
23. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so bila pravila Unije o spremljanju emisij CO₂, poročanju o njih in njihovem preverjanju v pomorskem sektorju iz Uredbe (EU) 2015/757¹⁴ sprejeta na podlagi člena 192(1) o okoljski politiki. Čeprav se ta pravila nanašajo le na pomorski sektor, niso bila sprejeta na podlagi pravne podlage za promet iz člena 100(2) PDEU.

¹² V podobnem smislu glej mnenje 2/00 o zgoraj navedenem „*Kartagenskem protokolu*“, točka 40, „*Če bi bila razlaga Komisije sprejeta, bi izničila velik del vsebine posebnih določb Pogodbe v zvezi s politiko varstva okolja, ker bi moral biti načrtovani sporazum, takoj ko bi bilo dokazano, da ima dejavnost Skupnosti lahko posledice na trgovino, uvrščen med tiste, ki spadajo na področje skupne trgovinske politike. V zvezi s tem je treba poudariti, da je okoljska politika izrecno navedena v členu 3(1)(l) ES, enako kot skupna trgovinska politika, ki je navedena v isti določbi pod točko (b).*“

¹³ Glej opombo 25 v mnenju pravne službe Sveta, dok. ST 7007/22.

¹⁴ UL L 123, 19.5.2015, str. 55.

24. Iz tega sledi, da člen 194(2) PDEU, ki ga predlaga Komisija, ni ustrezna pravna podlaga za predlagano uredbo. Ker ima predlagana uredba pretežno okoljski cilj in si ne prizadeva hkrati za več neločljivo povezanih ciljev, pri čemer en ni drugotnega ali posrednega pomena v primerjavi z drugim, je uporaba člena 192(1) PDEU zadostna in ni potrebna nobena druga pravna podlaga.

IV. ZAKLJUČKI

25. Pravna služba Sveta torej meni, da:

1. je predlagana uredba ukrep za doseganje okoljskih ciljev iz člena 191 PDEU, zlasti ohranjanja, varstva in izboljšanja kakovosti okolja ter boja proti podnebnim spremembam;
2. je torej predlagana uredba okoljski ukrep, ki zajema emisije metana v energetske sektorju, ter da je pravilna in zadostna pravna podlaga za njeno sprejetje člen 192(1) PDEU;
3. člen 194(2) PDEU, ki ga je predlagala Komisija, ni prava pravna podlaga za predlagano uredbo.