



Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

24.1.2024

Κύριο Pascal Canfin
Πρόεδρο
Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Κύριο Cristian-Silviu Buşoi
Πρόεδρο
Επιτροπή Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας
ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/942 (COM(2021)0805 – C9-0467/2021 – 2021/0423(COD))

Αξιότιμοι κύριοι πρόεδροι,

Με την επιστολή της 6ης Δεκεμβρίου 2023¹, ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων (JURI), σύμφωνα με το άρθρο 40 παράγραφος 2 του Κανονισμού, να γνωμοδοτήσει σχετικά με τη σκοπιμότητα της επιλογής του άρθρου 192 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ως μοναδικής νομικής βάσης της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/942 (2021/0423 (COD)) (εφεξής «η πρόταση»).

Η επιτροπή JURI εξέτασε το ανωτέρω ζήτημα κατά τη συνεδρίασή της στις 24 Ιανουαρίου 2024.

¹ D(2023)42171.

I – Ιστορικό

Η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων (ENVI) και η Επιτροπή Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας (ITRE), ενεργώντας από κοινού σύμφωνα με το άρθρο 58 του Κανονισμού, βρίσκονται σε διοργανικές διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόταση, στόχος της οποίας είναι η μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας στην Ευρώπη και στις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού.

Η Επιτροπή θεμελίωσε αρχικά την πρόταση στο άρθρο 194 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Στην κοινή έκθεσή τους, οι επιτροπές ENVI και ITRE δεν τροποποίησαν τη νομική βάση. Η εντολή του Κοινοβουλίου, η οποία εγκρίθηκε από την ολομέλεια στις 9 Μαΐου 2023, άφησε επίσης αμετάβλητο το στοιχείο αυτό. Ωστόσο, στη γενική του προσέγγιση, το Συμβούλιο επέλεξε το άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ως (μοναδική) νομική βάση. Κατά την άποψή της, η εν λόγω νομική βάση αντικατοπτρίζει τον κύριο σκοπό του κειμένου, δηλαδή τη μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας και τη συμμετοχή στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, μέσω υποχρεώσεων μετριασμού, μέτρησης, υποβολής εκθέσεων και επαλήθευσης.

Κατά τη διάρκεια των διοργανικών διαπραγματεύσεων, η αλλαγή της νομικής βάσης συμφωνήθηκε προσωρινά από τους συννομοθέτες. Υπό το πρίσμα αυτό και σύμφωνα με το άρθρο 40 παράγραφος 2 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, οι επιτροπές ENVI και ITRE ζήτησαν από την επιτροπή JURI να γνωμοδοτήσει σχετικά με την καταλληλότητα του άρθρου 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ως μοναδικής νομικής βάσης για την πρόταση.

II – Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης

Ο τίτλος XX του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το «Περιβάλλον», έχει, μεταξύ άλλων, ως εξής (επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 191 (πρώην άρθρο 174 ΣΕΚ)

1. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επίδιωξη των ακόλουθων στόχων:
 - τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
 - προστασία της υγείας του ανθρώπου,
 - τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,
 - την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, και ιδίως για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

(...)

Άρθρο 192 (πρώην άρθρο 175 ΣΕΚ)

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζουν, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Ένωση για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 191.

2. Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως της παραγράφου 1 και με την επιφύλαξη του άρθρου 114, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει:

α) διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα·

β) τα μέτρα που επηρεάζουν:

- τη χωροταξία,

- την ποσοτική διαχείριση των υδάτινων πόρων ή εκείνα που επιδρούν αμέσως ή εμμέσως στη διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων,

- τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των αποβλήτων·

γ) τα μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, μπορεί να καταστήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία εφαρμοστέα στους τομείς του πρώτου εδαφίου.

3. Τα προγράμματα γενικών δράσεων που θέτουν τους επιδιωκόμενους πρωταρχικούς στόχους θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των εν λόγω προγραμμάτων θεσπίζονται σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην παράγραφο 1 ή στην παράγραφο 2, ανάλογα με την περίπτωση.

4. Με την επιφύλαξη ορισμένων μέτρων που θεσπίζει η Ένωση, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση και την εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος.

5. Υπό την επιφύλαξη της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», εάν ένα μέτρο που βασίζεται στις διατάξεις της παραγράφου 1 συνεπάγεται δυσανάλογο κόστος για τις δημόσιες αρχές κράτους μέλους, το εν λόγω μέτρο προβλέπει τις κατάλληλες διατάξεις υπό μορφή:

- προσωρινών παρεκκλίσεων ή/και

- οικονομικής στήριξης από το Ταμείο Συνοχής που ιδρύθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 177.

Ο τίτλος XXI του τρίτου μέρους της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την «Ενέργεια», έχει ως εξής (επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 194

1. Στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, έχει ως στόχο:
 - α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας·
 - β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και
 - γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, καθώς και
 - δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.
2. Με την επιφύλαξη της εφαρμογής των λοιπών διατάξεων των Συνθηκών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της παραγράφου 1. Τα εν λόγω μέτρα θεσπίζονται μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού, με την επιφύλαξη του άρθρου 192, παράγραφος 2, στοιχείο γ).
3. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 2, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει τα ως άνω μέτρα, όταν πρόκειται για μέτρα κυρίως φορολογικού χαρακτήρα.

III – Η νομολογία του ΔΕΕ όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης

Το Δικαστήριο ανέκαθεν θεωρούσε ότι το ζήτημα της κατάλληλης νομικής βάσης ενέχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και να καθορίζεται η φύση και η έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης².

Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσης μιας ενωσιακής πράξης δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποίθηση ενός θεσμικού οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε στοιχεία αντικειμενικά και δεκτικά ενδίκου ελέγχου, στα οποία

² Γνωμοδότηση 2/00, («Πρωτόκολλο της Καρθαγένης»), ECLI:EU:C:2001:664, σκέψη 5.

συγκαταλέγονται ειδικότερα ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης³. Ο καθορισμός της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να αποτελεί συνάρτηση του σκοπού της και του περιεχομένου της⁴.

Αν από την εξέταση μιας πράξης αποδεικνύεται ότι αυτή επιδιώκει διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συστατικά μέρη, ο ένας δε εκ των σκοπών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριος ή πρωτεύων, ενώ ο δεύτερος απλώς ως παρεπόμενος, ή το ένα εκ των μερών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριο ή πρωτεύον, ενώ το δεύτερο απλώς ως παρεπόμενο, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται σε μία ενιαία νομική βάση, ήτοι σε εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή το κύριο ή πρωτεύον συστατικό μέρος⁵. Μόνο κατ' εξαίρεση, αν διαπιστώνεται ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλον, η πράξη αυτή μπορεί να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις⁶. Αυτό είναι πάντως εφικτό μόνον αν οι διαδικασίες που θεσπίζονται για τις αντίστοιχες νομικές βάσεις συνάδουν με τα δικαιώματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δεν τα θίγουν⁷.

IV – Στόχος και περιεχόμενο του προτεινόμενου κανονισμού

Προκειμένου να αξιολογηθεί η καταλληλότητα της επιλογής του άρθρου 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ έναντι του άρθρου 194 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ ως μοναδικής νομικής βάσης της πρότασης, είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο κύριος σκοπός και το περιεχόμενό του, υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσης.

Όσον αφορά τον στόχο της πρότασης, η αιτιολογική έκθεση καθορίζει το πλαίσιο παραπέμποντας στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, η οποία θέτει την Ένωση σε μια πορεία προς την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, μέσω της εκτεταμένης απανθρακοποίησης όλων των τομέων της οικονομίας. Εξηγεί ότι «το μεθάνιο είναι ένα ισχυρό αέριο του θερμοκηπίου, δεύτερο μετά το διοξείδιο του άνθρακα ως προς τη συνολική συμβολή του στην κλιματική αλλαγή, και είναι υπεύθυνο για το ένα τρίτο περίπου της τρέχουσας αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη» (επισήμανση του συντάκτη). Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στη Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή, της οποίας «η πλέον πρόσφατη έκθεση υπογραμμίζει τον ρόλο του μεθανίου ως ενός από τα κύρια αέρια του θερμοκηπίου που ευθύνονται για την κλιματική αλλαγή», καθώς και στο σχέδιο κλιματικών στόχων της Ένωσης για το 2030, η εκτίμηση επιπτώσεων του οποίου αναφέρει ότι «στην ΕΕ μπορεί να επιτευχθεί η οικονομικά αποδοτικότερη εξοικονόμηση εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας» (επισήμανση του συντάκτη). Περαιτέρω στην αιτιολογική έκθεση αναφέρεται επίσης ότι η

³ Υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («διοξείδιο του τιτανίου»), ECLI:EU:C:1991:244, σκέψη 10, υπόθεση C-411/06 Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2009:518, σκέψη 45.

⁴ Υπόθεση C-187/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:1994:265, σκέψη 28. Βλ. επίσης υπόθεση C-411/06, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου («Μεταφορά αποβλήτων»), ECLI:EU:C:2009:518, σκέψη 77, και υπόθεση C-81/13, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2014:2449, σκέψη 36.

⁵ Ο.π. σκέψη 30 και υπόθεση C-137/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2013:675, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

⁶ Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 13 και 17· υπόθεση C-42/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:1999:81, σκέψη 38· γνώμη 2/00, παράγραφος 23· υπόθεση C-94/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Σύμβαση του Ρότερνταμ»), ECLI:EU:C:2006:2, και υπόθεση C-178/03, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2006:4, σκέψεις 36 και 43.

⁷ Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 17-25· υπόθεση C-268/94, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, ECLI:EU:C:1996:461.

πρόταση βασίζεται στο εν λόγω σχέδιο κλιματικών στόχων της Ένωσης για το 2030 και στην εκτίμηση των επιπτώσεών του.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση ο «[γ]ενικός στόχος του κανονισμού είναι, στο πλαίσιο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και παράλληλα με τη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού στην Ένωση, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος μέσω της μείωσης των εκπομπών μεθανίου από την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα που παράγεται ή καταναλώνεται στην Ένωση» (επισήμανση του συντάκτη).

Αυτός ο γενικός στόχος υποδιαιρείται σε τρεις ειδικούς στόχους: (i) βελτίωση της ακρίβειας των πληροφοριών σχετικά με τις κύριες πηγές εκπομπών μεθανίου που σχετίζονται με την ενέργεια που παράγεται και καταναλώνεται εντός της ΕΕ· (ii) διασφάλιση της περαιτέρω αποτελεσματικής μείωσης των εκπομπών μεθανίου σε ολόκληρη την αλυσίδα ενεργειακού εφοδιασμού στην Ένωση, μέσω της αντιμετώπισης των αδυναμιών της αγοράς που οδηγούν σε ανεπαρκή μετρίαση των εκπομπών μεθανίου από τις εταιρείες· και (iii) βελτίωση της διαθεσιμότητας πληροφοριών με σκοπό την παροχή κινήτρων για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου που σχετίζονται με την ενέργεια από ορυκτά καύσιμα που εισάγεται στην ΕΕ.

Υπό τον τίτλο «Συνέπεια με τις ισχύουσες διατάξεις στον τομέα πολιτικής» (επισήμανση του συντάκτη), η αιτιολογική έκθεση αναφέρεται επίσης σε μια σειρά μέσων στον τομέα του περιβάλλοντος, αρχής γενομένης από τον κανονισμό (ΕΕ) 2021/1119⁸ σχετικά με το ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα, το ήδη αναφερθέν σχέδιο στόχων της Ένωσης για το 2023 και την εκτίμηση των επιπτώσεών του, την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, συνεχίζοντας με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1999⁹ για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, την οδηγία 2010/75/ΕΕ¹⁰ για τις βιομηχανικές εκπομπές, τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 166/2006¹¹ για τη σύσταση ευρωπαϊκού μητρώου έκλυσης και μεταφοράς ρύπων, κ.λπ.

Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού που συμφωνήθηκαν προσωρινά αντικατοπτρίζουν επίσης αυτόν τον περιβαλλοντικό στόχο, δηλαδή τη μείωση των εκπομπών μεθανίου προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι για το κλίμα, αρχής γενομένης από την αιτιολογική σκέψη 1: «Το μεθάνιο είναι δεύτερο μετά το διοξείδιο του άνθρακα ως προς τη συνολική συμβολή του στην κλιματική αλλαγή και είναι υπεύθυνο για το ένα τρίτο περίπου της τρέχουσας αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη. Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC) δημοσίευσε στην Έκτη Έκθεση Αξιολόγησης της το εύρημα ότι απαιτούνται βαθιές μειώσεις στις

⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 2021, για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («ευρωπαϊκό νομοθέτημα για το κλίμα») (ΕΕ L 243 της 9.7.2021, σ. 1).

⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 328 της 21.12.2018, σ. 1).

¹⁰ Οδηγία 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης) (ΕΕ L 334 της 17.12.2010, σ. 17).

¹¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 166/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 2006, για τη σύσταση ευρωπαϊκού μητρώου έκλυσης και μεταφοράς ρύπων και για την τροποποίηση των οδηγιών 91/689/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 033, της 4.2.2006, σ. 1).

ανθρωπογενείς εκπομπές μεθανίου μέχρι το 2030 για να παραμείνουν κάτω από τους 1,5 βαθμούς Κελσίου» και στη συνέχεια στις αιτιολογικές σκέψεις που ακολουθούν. Κατά συνέπεια, και όπως εκφράζεται τελικά στην αιτιολογική σκέψη 68, στόχος του προτεινόμενου κανονισμού είναι «η ακριβής μέτρηση, ο ποσοτικός προσδιορισμός, η παρακολούθηση, η υποβολή εκθέσεων, η επαλήθευση και η μείωση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας».

Όσον αφορά το περιεχόμενο της πρότασης, το κανονιστικό μέρος φαίνεται να επιβεβαιώνει τον περιβαλλοντικό χαρακτήρα αυτής της νομοθετικής πράξης, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης όπως συμφωνήθηκε προσωρινά, ο «παρών κανονισμός θεσπίζει κανόνες για την ακριβή μέτρηση, ποσοτικοποίηση, παρακολούθηση, υποβολή εκθέσεων και επαλήθευση των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας στην Ένωση, καθώς και για τη μείωση των εν λόγω εκπομπών, μεταξύ άλλων μέσω ερευνών εντοπισμού και επισκευής διαρροών, υποχρεώσεων επισκευής και περιορισμών του εξαερισμού και της καύσης σε πυρσό. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει επίσης κανόνες σχετικά με εργαλεία που διασφαλίζουν τη διαφάνεια των εκπομπών μεθανίου». (επισήμανση του συντάκτη).

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η πρόταση βασίζεται σε τρεις πυλώνες της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με τη στρατηγική της Ένωσης για τη μείωση των εκπομπών μεθανίου (COM (2020) 633): α) α) επιβάλλει υποχρεώσεις μέτρησης, υποβολής εκθέσεων και επαλήθευσης σε όλες τις πηγές εκπομπών μεθανίου σε κατασκευαστικά στοιχεία του ενεργειακού τομέα της Ένωσης (άρθρα 12, 20 και 25) στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους, β) επιβάλλει υποχρεώσεις μετριάσμου και παρακολούθησης των εκπομπών μεθανίου (άρθρα 13, 21 και 26), συμπεριλαμβανομένου του εντοπισμού και της επισκευής διαρροών (άρθρο 14), της απαγόρευσης του εξαερισμού και της συνήθους καύσης σε πυρσό (άρθρα 15-17, 22, 23 και 26 παράγραφος 2) και την υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν σχέδια μετριάσμου (άρθρα 18 και 26), και γ) προτείνει διάφορα μέσα για τη βελτίωση των πληροφοριών σχετικά με τις εκπομπές μεθανίου και τη μέτρηση, την υποβολή εκθέσεων και την επαλήθευση όσον αφορά την εισαγόμενη ενέργεια από ορυκτά καύσιμα (άρθρα 10 και 27-29).

V – Ανάλυση

Από το σημείο IV σχετικά με τον στόχο και το περιεχόμενο της πρότασης προκύπτει ότι η πρόταση είναι πάντα συνυφασμένη με τον στόχο της μείωσης των εκπομπών μεθανίου στον τομέα της ενέργειας σε ολόκληρη την Ένωση λόγω των επιπτώσεων των εν λόγω εκπομπών στο κλίμα στο πλαίσιο της κλιματικής έκτακτης ανάγκης και του στόχου της Ένωσης για κλιματική ουδετερότητα. Είναι προδήλως σαφές ότι ο πρωτεύων σκοπός της πρότασης είναι να συμβάλει στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, το οποίο και αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής σύμφωνα με το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ.

Η μόνη αιτιολόγηση που παρέχει η Επιτροπή για την επιλογή του άρθρου 194 παράγραφος 2 ως νομικής βάσης είναι ότι η πρόταση θα διασφαλίσει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας βάσει του άρθρου 194 παράγραφος 1 στοιχείο α), εναρμονίζοντας τους κανόνες παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και μείωσης των εκπομπών μεθανίου, καθώς και ότι περιορίζεται στον τομέα της ενέργειας.

Πρέπει να επισημανθεί ότι δεν υπάρχει αναφορά στη λειτουργία της αγοράς ενέργειας ούτε στην αιτιολογική σκέψη ούτε στα άρθρα της προτεινόμενης πράξης.

Είναι αλήθεια ότι η πρόταση περιορίζεται στις εκπομπές από τον τομέα της ενέργειας και ότι οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις θα έχουν αντίκτυπο στους φορείς εκμετάλλευσης του τομέα αυτού. Ωστόσο, φαίνεται ότι αυτό θα είχε παρεπόμενο μόνο αποτέλεσμα. Αν και η πρόταση περιορίζεται στον τομέα της ενέργειας, κύριος στόχος της εξακολουθεί να είναι η συμβολή στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής μέσω της μείωσης των εκπομπών μεθανίου. Με άλλα λόγια, ο περιορισμός στον τομέα της ενέργειας δεν είναι σε θέση να αλλάξει το κέντρο βάρους της προτεινόμενης πράξης και τον κύριο περιβαλλοντικό στόχο της, ο οποίος συνίσταται στη μείωση των εκπομπών μεθανίου για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και τη συμβολή στην επίτευξη του στόχου της Ένωσης για κλιματική ουδετερότητα.

Το άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ αποτελεί την κύρια νομική βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη δράση που πρέπει να αναλαμβάνει η Ένωση για την επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 191 της ΣΛΕΕ, δηλαδή τη διατήρηση, την προστασία και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της υγείας του ανθρώπου, τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων, την προώθηση μέτρων σε διεθνές επίπεδο για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων και ιδίως την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

Η πρόταση έχει σαφώς στόχο και περιεχόμενο που επιδιώκουν τον στόχο της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής. Κατά συνέπεια, η μόνη ορθή νομική βάση της πρότασης θα ήταν το άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι τόσο ο σκοπός όσο και το περιεχόμενό της αφορούν πρωτίστως τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης.

Υπάρχουν άλλες νομοθετικές πράξεις που επιδιώκουν τον στόχο για το κλίμα, αλλά περιορίζονται ή επηρεάζουν μόνο συγκεκριμένο τομέα, χωρίς προσφυγή στη νομική βάση του εν λόγω τομέα. Η προαναφερθείσα οδηγία 2010/75/ΕΕ περί βιομηχανικών εκπομπών αποτελεί ένα παράδειγμα, που βασίζεται αποκλειστικά στο άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Άλλο παράδειγμα αποτελεί ο κανονισμός (ΕΕ) 2015/757¹² σχετικά με τις εκπομπές CO₂ στον τομέα της ναυτιλίας· αν και αφορά μόνο τον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, δεν εκδόθηκε βάσει της νομικής βάσης για τις μεταφορές, αλλά βασίστηκε στο άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η πρόσφατη οδηγία (ΕΕ) 2023/959· επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής του συστήματος εμπορίας εκπομπών στις θαλάσσιες μεταφορές, αλλά θεωρείται περιβαλλοντικό μέτρο που βασίζεται αποκλειστικά στο άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

Ωστόσο, για λόγους πληρότητας, είναι ορθό να σημειωθεί ότι η πρόταση τροποποιεί επίσης τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/942¹³, ένα μέσο ενεργειακής πολιτικής που βασίζεται στο άρθρο 194 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, και να εξεταστεί το ζήτημα κατά πόσον το εν λόγω άρθρο θα πρέπει να διατηρηθεί ως δεύτερη νομική βάση λόγω αυτής της τροποποίησης. Η νομολογία που περιγράφεται στο σημείο III του παρόντος σημειώματος υπογραμμίζει ότι μια πράξη μπορεί να στηρίζεται σε πολλαπλή νομική βάση μόνο κατ' εξαίρεση, όταν οι σκοποί της είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι. Ωστόσο, η τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/942 είναι επικουρική και δεν απαιτεί ειδική νομική βάση για την ενέργεια.

¹² Κανονισμός (ΕΕ) 2015/757 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 2015, για την παρακολούθηση, την υποβολή εκθέσεων και επαλήθευση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα από θαλάσσιες μεταφορές και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/16/ΕΚ (ΕΕ L 123 της 19.5.2015, σ. 55).

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/942 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, για την ίδρυση Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ΕΕ L 88 της 4.4.2011, σ. 45).

VI – Συμπέρασμα και σύσταση

Κατά τη συνεδρίασή της στις 24 Ιανουαρίου 2024, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε ομόφωνα¹⁴ να συστήσει στην Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων και στην Επιτροπή Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας ότι το άρθρο 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση για την πρόταση.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Adrián Vázquez Lázara

¹⁴ Παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία: Adrián Vázquez Lázara (πρόεδρος)· Sergey Lagodinsky (Αντιπρόεδρος)· Marion Walsmann (Αντιπρόεδρος)· Raffaele Stancanelli (Αντιπρόεδρος)· Pascal Arimont, Gunnar Beck· Benoît Bîteau (αναπληρωτής της Marie Toussaint σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού)· Jorge Buxadé Villalba· Ilana Cicurel· Pascal Durand· Christian Ehler (αναπληρωτής του Juan Ignacio Zoido Álvarez σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού)· Ibán García Del Blanco· Virginie Joron· Pierre Karleskind· Gilles Lebreton· Angelika Niebler· Witold Pahl (αναπληρωτής του Javier Zarzalejos σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού)· Sabrina Pignedoli· Jiří Pospíšil· Franco Roberti· Nacho Sánchez Amor· Jana Toom· Axel Voss· Tiemo Wölken