



Odbor za pravna pitanja
Predsjednik

24.1.2024

g. Pascal Canfin
Predsjednik
Odbor za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane
BRUXELLES

g. Cristian Silviu Buşoi
Predsjednik
Odbor za industriju, istraživanje i energetiku
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o smanjenju emisija metana u energetske sektoru i izmjeni Uredbe (EU) 2019/942 (COM(2021)0805 – C9-0467/2021 – 2021/0423(COD))

Poštovani g. predsjedniče

u pismu od 6. prosinca 2023.¹, u skladu s člankom 40. stavkom 2., zatražili ste da Odbor za pravna pitanja razmotri primjerenost odabira članka 192. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kao jedine pravne osnove za Prijedlog uredbe o smanjenju emisija metana u energetske sektoru i izmjeni Uredbe (EU) 2019/942 (2021/0423(COD)) (dalje u tekstu „Prijedlog”).

Odbor je razmotrio gore navedeno pitanje na sjednici od 24. siječnja 2024..

I. – Kontekst

Odbor za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane (ENVI) i Odbor za industriju, istraživanje i energetiku (ITRE) djelujući zajednički u skladu s člankom 58. Poslovnika, sudjelovali su u međuinstitucijskim pregovorima o Prijedlogu čiji je cilj smanjenje emisija metana u energetske sektoru u Europi i u globalnim lancima opskrbe.

¹ D(2023)42171.

Izvorno, Komisija je Prijedlog temeljila na članku 194. stavku 2. UFEU-a. U zajedničkom izvješću odbori ENVI i ITRE nisu izmijenili pravnu osnovu. U mandatu Parlamenta usvojenom na plenarnoj sjednici 9. svibnja 2023. taj je element ostao nepromijenjen. Međutim, Vijeće je u svom općem pristupu odabralo članak 192. stavak 1. UFEU-a kao (jedinu) pravnu osnovu. Njegovo je stajalište da ta pravna osnova odražava glavnu svrhu teksta: smanjiti emisije metana u energetske sektoru i sudjelovati u borbi protiv klimatskih promjena obvezama ublažavanja, mjerenja, izvješćivanja i provjere.

Tijekom međuinstitucijskih pregovora suzakonodavci su postigli privremeni dogovor o promjeni pravne osnove. S obzirom na to i u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika Parlamenta, odbori ENVI i ITRE zatražili su mišljenje odbora JURI o primjerenosti članka 192. stavka 1. UFEU-a kao jedine pravne osnove za Prijedlog.

II. – Relevantni članci Ugovora

Glava XX. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije naslovljena „Okoliš”, među ostalim, glasi (dodano isticanje):

„Članak 191.
(bivši članak 174. UEZ-a)

1. Politika Unije u području okoliša doprinosi ostvarivanju sljedećih ciljeva:
 - očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša,
 - zaštiti ljudskog zdravlja,
 - razboritom i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava,
 - promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbi protiv klimatskih promjena. ”
- (...)

„Članak 192.
(bivši članak 175. UEZ-a)

1. **Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, odlučuju o aktivnostima koje Unija poduzima radi ostvarivanja ciljeva iz članka 191.**
2. Odstupajući od postupka odlučivanja predviđenog stavkom 1. i ne dovodeći u pitanje članak 114., Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, usvaja:
 - (a) odredbe prvenstveno fiskalne prirode;
 - (b) mjere koje utječu na:
 - prostorno planiranje,
 - kvantitativno gospodarenje vodnim resursima ili, neposredno ili posredno, na dostupnost tih resursa,

— uporabu zemljišta, osim gospodarenja otpadom;

- (c) mjere koje znatno utječu na izbor države članice između različitih energetske izvora i opće strukture njezine opskrbe energijom.

Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, može odlučiti da se na pitanja iz prvog podstavka primjenjuje redovni zakonodavni postupak.

3. Europski parlament i Vijeće usvajaju opće programe djelovanja kojima se određuju prioritetni ciljevi, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija.

Mjere potrebne za provedbu tih programa usvajaju se pod uvjetima iz stavka 1. ili 2., ovisno o slučaju.

4. Ne dovodeći u pitanje pojedine mjere koje je usvojila Unija, države članice financiraju i provode politiku zaštite okoliša.
5. Ne dovodeći u pitanje načelo da onečišćivač plaća, ako mjera koja se temelji na odredbama stavka 1. uključuje nerazmjerno visoke troškove za tijela javne vlasti neke države članice, takvom se mjerom utvrđuju odgovarajuće odredbe u obliku:

— privremenih odstupanja i/ili

— financijske potpore iz Kohezijskog fonda osnovanog u skladu s člankom 177. ”

Glava XXI. dijela trećeg Ugovora o funkcioniranju Europske unije, naslovljena „Energija”, glasi (dodano isticanje):

„Članak 194.

1. 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 energetskeg 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 energetske mreža.
- 2. Ne dovodeći u pitanje primjenu ostalih odredaba Ugovorâ, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju mjere**

potrebne za ostvarenje ciljeva iz stavka 1. Te se mjere usvajaju nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija.

Te mjere ne utječu na pravo države članice da utvrđuje uvjete za iskorištavanje svojih energetske resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom, ne dovodeći u pitanje članak 192. stavak 2. točku (c).

3. Odstupajući od stavka 2., Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, utvrđuje mjere navedene u njemu ako su one prvenstveno fiskalne naravi.”

III – Sudska praksa Suda Europske unije o izboru pravne osnove

Sud Europske unije na odabir primjerene pravne osnove tradicionalno gleda kao na pitanje od ustavnopravnog značaja kojim se jamči poštovanje načela dodjeljivanja ovlasti (članak 5. Ugovora o Europskoj uniji) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije².

Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravna osnova akta Unije ne ovisi o uvjerenju institucije o cilju koji se nastoji ostvariti, već se mora odrediti na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere³. Pravna osnova akta mora se utvrditi uzimajući u obzir njegov vlastiti cilj i sadržaj⁴.

Ako se ispitivanjem akta ustanovi da on ima dvostruku svrhu ili dvije sastavnice i ako je jedna od tih svrha ili sastavnica glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, ta mjera mora se temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu⁵. Samo iznimno, ako se utvrdi da akt istovremeno 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 različitim odgovarajućim pravnim osnovama⁶. To bi bilo moguće samo ako su postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove spojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta⁷.

IV. – Cilj i sadržaj predložene uredbe

Kako bi se ispitala primjerenost odabira članka 192. stavka 1. UFEU-a umjesto članka 194. stavka 2. UFEU-a kao jedine pravne osnove Prijedloga, potrebno je ispitati njegov glavni cilj i sadržaj u svijetlu sudske prakse Suda Europske unije o izboru pravne osnove.

² Mišljenje 2/00 („Kartagenski protokol”), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

³ Predmet C-300/89, *Komisija/Vijeće* („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, točka 10., predmet C-411/06 *Komisija/Europski parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2009:518, točka 45.

⁴ Predmet C-187/93, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:1994:265, točka 28. Predmet C-411/06, *Komisija/Europski parlament i Vijeće* („Pošiljke otpada”), ECLI:EU:C:2009:518, točka 77., i predmet C-81/13, *UK/Vijeće*, ECLI:EU:C:2014:2449, točka 36.

⁵ Ibid. točka 30. i predmet C-137/12 *Komisija/Vijeće*, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

⁶ Predmet C-300/89, točke 13. i 17.; Predmet C-42/97, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:1999:81, točka 38.; *Mišljenje 2/00*, točka 23.; Predmet C-94/03, *Komisija/Vijeće* („Roterdamska konvencija”), ECLI:EU:C:2006:2 i predmet C-178/03, *Komisija/Parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:4, točke 36. i 43.

⁷ Predmet C-300/89, točke od 17. do 25.; Predmet C-268/94, *Portugal/Vijeće*, ECLI:EU:C:1996:461.

Kada je riječ o cilju prijedloga, u obrazloženju se utvrđuje kontekst pozivanjem na europski zeleni plan kojim se Unija usmjerava prema ostvarenju klimatske neutralnosti do 2050. temeljitom dekarbonizacijom svih sektora gospodarstva. U obrazloženju se objašnjava da je „[m]etan [...] snažan staklenički plin koji svojim ukupnim doprinosom klimatskim promjenama zaostaje jedino za ugljikovim dioksidom, a odgovoran je za otprilike trećinu trenutačnog klimatskog zagrijavanja” (dodano isticanje). U obrazloženju se zatim upućuje na Međuvladin panel o klimatskim promjenama u čijem se „najnovijem izvješću [...] ističe uloga metana kao jednog od glavnih stakleničkih plinova odgovornih za klimatske promjene” i na Plan Unije za postizanje klimatskog cilja do 2030. u čijoj se procjeni učinka ukazuje na to da se „u EU-u troškovno najučinkovitije smanjenje emisija metana može postići u energetsom sektoru” (dodano isticanje). Dalje u obrazloženju navodi se i da se prijedlog temelji na Planu klimatskih ciljeva Unije za 2030. i njegovoj procjeni učinka.

U obrazloženju se također navodi da je „[o]pći [...] cilj Uredbe, u kontekstu funkcioniranja unutarnjeg energetskeg 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” (dodano isticanje).

Taj se opći cilj dijeli na tri posebna cilja: i. poboljšati točnost informacija o glavnim izvorima emisija metana povezanim s energijom koja se proizvodi i troši u EU-u. ii. osigurati daljnje učinkovito smanjenje emisija metana u cijelom lancu opskrbe energijom u EU-u otklanjaju se tržišni nedostaci koji dovode do toga da poduzeća nedovoljno ublažavaju emisije metana; i iii. poboljšati dostupnost informacija kako bi se osigurali poticaji za smanjenje emisija metana povezanih s fosilnom energijom uvezenom u EU.

Pod naslovom „Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području” (dodano isticanje) upućuje se na niz instrumenata u području okoliša počevši od Uredbe (EU) 2021/1119⁸ („Europski zakon o klimi”), već spomenutog Plana klimatskih ciljeva Unije za 2023. i njegove procjene učinka, europskog zelenog plana, a nastavlja se s Uredbom (EU) 2018/1999⁹ o upravljanju energetsom unijom i djelovanjem u području klime, Direktivom 2010/75/EU¹⁰ o industrijskim emisijama, Uredbom (EZ) br. 166/2006¹¹ o uspostavi Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari, itd.

Uvodne izjave u Uredbi koje su privremeno dogovorene isto tako odražavaju taj okolišni cilj, smanjenje emisija metana radi postizanja klimatskih ciljeva počevši od uvodne izjave 1.: „Metan svojim ukupnim doprinosom klimatskim promjenama zaostaje jedino za ugljikovim dioksidom, a odgovoran je za otprilike trećinu trenutačnog klimatskog zagrijavanja.”

⁸ Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”) (SL L 243, 9.7.2021, str. 1).

⁹ Uredba (EU) 2018/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o upravljanju energetsom unijom i djelovanjem u području klime, izmjeni uredaba (EZ) br. 663/2009 i (EZ) br. 715/2009 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 94/22/EZ, 98/70/EZ, 2009/31/EZ, 2009/73/EZ, 2010/31/EU, 2012/27/EU i 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 2009/119/EZ i (EU) 2015/652 te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 328, 21.12.2018, str. 1).

¹⁰ Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17.12.2010, str. 17).

¹¹ Uredba (EZ) br. 166/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o uspostavi Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari i o izmjeni direktiva Vijeća 91/689/EEZ i 96/61/EZ (priopćeno pod brojem dokumenta C(2019) 6745) (SL L 033, 4.2.2006, str. 1).

„Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) objavio je u svojem Šestom izvješću o procjeni zaključak da je do 2030. potrebno znatno smanjiti antropogene emisije metana kako bi se porast temperature zadržao na ispod 1,5 °C”, i nastavlja se u sljedećim uvodnim izjavama. Posljedično, kako je naposljetku i izraženo u uvodnoj izjavi 68., predloženi cilj Uredbe je „točno mjerenje emisija metana u energetsom sektoru, njihova kvantifikacija, praćenje, izvješćivanje o njima i njihova provjera te smanjenje”.

Kada je riječ o sadržaju prijedloga, u normativnom dijelu potvrđuje se, kako se čini, okolišna narav tog zakonodavnog akta s obzirom na to da u članku 1. stavku 1. Prijedloga kako je privremeno dogovoren stoji: „Ovom se Uredbom utvrđuju pravila za točno mjerenje emisija metana u energetsom sektoru u Uniji, njihovu kvantifikaciju, praćenje, izvješćivanje o njima i njihovu provjeru te za smanjivanje tih emisija, među ostalim s pomoću pregleda radi otkrivanja i saniranja istjecanja, obveza sanacije te ograničenja ispuštanja u atmosferu i spaljivanja baklji. Ovom se Uredbom utvrđuju i pravila o alatima kojima se osigurava transparentnost emisija metana” (dodano isticanje)

Treba napomenuti da se prijedlog temelji na tri stupa Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za smanjenje emisija metana (COM(2020) 663): (a) njome se uvode obveze mjerenja, izvješćivanja i provjere u pogledu svih izvora emisija metana u Uniji u svim segmentima energetskeg sektora EU-a (članci 12., 20. i 25.) u okviru njihove djelatnosti, (b) obveze ublažavanja i praćenja emisija metana (članci 13., 21. i 26.), uključujući otkrivanja istjecanja metana i saniranje istjecanja (članak 14.), zabrana ispuštanja i spaljivanja na bakljama (članci od 15. do 17., 22., 23. i članak 26. stavak 2.) i obveza državama članicama da sastave i provedu planove ublažavanja (članci 18. i 26.) i (c) predlažu različiti instrumenti za poboljšanje informiranja o emisijama metana i mjerenju, izvješćivanju i provjeri istovrijednosti povezane sa uvezenom fosilnom energijom (članci 10. i članci od 27. do 29.).

V – Analiza

Iz točke IV. o cilju i sadržaju prijedloga proizlazi da je on u potpunosti prožet ciljem smanjenja emisija metana u energetsom sektoru diljem Unije zbog utjecaja tih emisija na klimu u kontekstu klimatske krize i cilja klimatske neutralnosti Unije. Čini se vrlo jasnim da je prevladavajuća svrha tog prijedloga doprinijeti borbi protiv klimatskih promjena koji je jedan od glavnih ciljeva politike zaštite okoliša u području u skladu s člankom 191. UFEU-a:

Komisija opravdava odabir članka 194. stavak 2. kao pravne osnove za prijedlog jedino time što bi se prijedlogom osiguralo funkcioniranje energetskeg tržišta iz članka 194. stavka 1. točke (a) usklađivanjem pravila o praćenju emisija metana, izvješćivanju o njima te njihovu smanjivanju, te da je ograničen na energetske sektor.

Treba istaknuti da se niti u uvodnoj izjavi niti u člancima predloženog akta ne poziva na funkcioniranje energetskeg tržišta.

Točno je da je prijedlog ograničen na emisije iz energetskeg sektora te da bi predviđene obveze utjecale na subjekte u tom sektoru. Međutim, čini se da bi to bio tek sporedni učinak. Iako je prijedlog ograničen na energetske sektor, ostaje činjenica da je njegov glavni cilj pridonijeti borbi protiv klimatskih promjena smanjenjem emisija metana. Drugim riječima, ograničenje na energetske sektor ne može promijeniti težište predloženog akta i njegov glavni okolišni cilj

smanjenja emisija metana u borbi protiv klimatskih promjena i pomoći u postizanju cilja klimatske neutralnosti Unije.

Članak 192. stavak 1. UFEU-a glavna je pravna osnova na temelju koje se odlučuje o mjerama koje Unija treba poduzeti da bi postigla ciljeve na koje upućuje članak 191. UFEU-a, odnosno 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.

Jasno je da prijedlog ima cilj i sadržaj kojima se nastoji ostvariti cilj borbe protiv klimatskih promjena. Posljedično, jedina ispravna pravna osnova prijedloga bio bi članak 192. stavak 1. UFEU-a s obzirom na to da se njegov cilj i sadržaj u prvom redu odnose na ciljeve politike Unije u području okoliša.

Postoje i drugi zakonodavni akti kojima se nastoje postići klimatski cilj, ali su ograničeni ili utječu na određeni sektor, no ne pribjegavaju pravnoj osnovi tog sektora. Već spomenuta Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama jedan je od primjera koji se isključivo temelji na članku 192. stavku 1. UFEU-a. Drugi primjer je Uredba (EU) 2015/757¹² o praćenju emisija ugljikova dioksida iz pomorskog prometa; iako se odnosi samo na pomorski sektor, nije donesena na temelju pravne osnove u području prijevoza, nego se temeljila na članku 192. stavku 1. UFEU-a. Sljedeći primjer je novija Direktiva (EU) 2023/959; njome je prošireno područje primjene sustava trgovanja emisijama na pomorski prijevoz, no smatra se mjerom zaštite okoliša koja se temelji isključivo na članku 192. stavku 1. UFEU-a.

Radi cjelovitosti, točno je međutim primijetiti da se Prijedlogom izmjenjuje Uredba (EU) 2019/942¹³, instrument energetske politike koji se temelji na članku 194. stavku 2. UFEU-a, i pozabaviti se pitanjem treba li taj članak zadržati kao drugu pravnu osnovu zbog te izmjene. U sudskoj praksi utvrđenoj u točki III. ove napomene naglašava da se akt može temeljiti na više pravnih osnova samo u iznimnim slučajevima i to ako su njihovi ciljevi neodvojivo povezani. Međutim, izmjena Uredbe (EU) 2019/942 od sekundarnog je značaja i ne zahtijeva posebnu pravnu osnovu u području energetike.

VI – Zaključak i preporuka

Na sjednici od 24. siječnja 2024. Odbor za pravna pitanja odlučio je jednoglasno¹⁴ preporučiti Odboru za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane i Odboru za industriju,

¹² Uredba (EU) 2015/757 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o praćenju emisija ugljikova dioksida iz pomorskog prometa, izvješćivanju o njima i njihovoj verifikaciji te o izmjeni Direktive 2009/16/EZ (SL L 123, 19.5.2015, str. 55).

¹³ Uredba (EU) 2019/942 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o osnivanju Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (SL L 88, 4.4.2011., str. 45).

¹⁴ Na konačnom glasovanju nazočni su bili Adrián Vázquez Lázara (Predsjednik); Sergey Lagodinsky (potpredsjednik); Marion Walsmann (potpredsjednica); Raffaele Stancanelli (potpredsjednik); Pascal Arimont, Gunnar Beck; Benoît Biteau (umjesto Marie Toussaint u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Jorge Buxadé Villalba; Ilana Cicurel; Pascal Durand; Christian Ehler (umjesto Juana Ignacija Zoida Álvareza u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Ibán García Del Blanco; Virginie Joron; Pierre Karleskind; Gilles Lebreton; Angelika Niebler; Witold Pahl (umjesto Javiera Zarzalejosa u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Sabrina Pignedoli; Jiří Pospíšil; Franco Roberti; Nacho Sánchez Amor; Jana Toom; Axel Voss; Tiemo Wölken.

istraživanja i energetiku da je članak 192. stavak 1. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova za prijedlog.

S poštovanjem,

Adrián Vázquez Lázara