



*Výbor pre právne veci
predseda*

24.1.2024

Vážený pán Pascal Canfin
predseda
Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín
BRUSEL

Vážený pán Cristian-Silviu Buşoi
predseda
Výbor pre priemysel, výskum a energetiku
BRUSEL

Vec: Stanovisko k právnemu základu návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o znižovaní emisií metánu v odvetví energetiky, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2019/942 (COM(2021)0805 – C9-0467/2021 – 2021/0423(COD))

Vážení kolegovia,

Listom zo 6. decembra 2023¹ ste v súlade s článkom 40 ods. 2 rokovacieho poriadku požiadali Výbor pre právne veci (JURI), aby poskytol stanovisko k vhodnosti výberu článku 192 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) ako jediného právneho základu návrhu nariadenia o znižovaní emisií metánu v odvetví energetiky, ktorým sa mení nariadenie 2019/942 (2021/0423(COD)) (ďalej len „návrh“).

Výbor JURI preskúmal uvedenú otázku na svojej schôdzi 24. januára 2024.

I – Kontext

Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín (ENVI) a Výbor pre priemysel, výskum a energetiku (ITRE), konajúc spoločne podľa článku 58 rokovacieho

¹ D(2023)42171.

poriadku, sa zúčastnili na medziinštitucionálnych rokovaníach o návrhu, ktorého cieľom je znížiť emisie metánu v odvetví energetiky v Európe a v globálnych dodávateľských reťazcoch.

Návrh Komisie sa zakladá na článku 194 ods. 2 ZFEÚ. Výbory ENVI a ITRE vo svojej spoločnej správe prijatej nezmenili právny základ. Mandát Parlamentu prijatý na plenárnom zasadnutí 9. mája 2023 tento prvok taktiež nezmenil. Rada si však vo svojom všeobecnom smerovaní zvolila ako (jediný) právny základ článok 192 ods. 1 ZFEÚ. Podľa jej názoru tento právny základ odráža hlavný účel textu, ktorým je zníženie emisií metánu v odvetví energetiky a účasť na boji proti zmene klímy prostredníctvom povinností v oblasti zmierňovania, merania, vykazovania a overovania.

Počas medziinštitucionálnych rokovaní sa spoluzákonodarcovia predbežne dohodli na zmene právneho základu. Vzhľadom na uvedené a v súlade s článkom 40 ods. 2 rokovacieho poriadku výbory ENVI a ITRE požiadali výbor JURI o poskytnutie stanoviska k vhodnosti doplnenia článku 192 ods. 1 ZFEÚ ako jediného právneho základu návrhu.

II – Príslušné články zmluvy

Tretia časť hlava XX Zmluvy o fungovaní Európskej únie s názvom Životné prostredie znie okrem iného takto (zvýraznenie doplnené):

Článok 191 (pôvodný článok 174 ZES)

1. *Politika Únie v oblasti životného prostredia prispieva k uskutočňovaniu nasledujúcich cieľov:*

- *udržiavanie, ochrana a zlepšovanie kvality životného prostredia,*
- *ochrana ľudského zdravia,*
- *rozvážne a racionálne využívanie prírodných zdrojov,*
- *podpora opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia, a to predovšetkým na boj proti zmene klímy.*

(...)

Článok 192 (pôvodný článok 175 ZES)

1. ***Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov rozhodnú o postupoch, ktoré má Únia prijať na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 191.***

2. *Odchyľne od rozhodovacích postupov ustanovených v odseku 1 a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 114, Rada jednomyselne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom, s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov prijíma:*

- a) *ustanovenia predovšetkým fiškálnej povahy;*
- b) *opatrenia týkajúce sa:*

- územného plánovania,
 - kvantitatívneho hospodárenia s vodnými zdrojmi alebo priamej alebo nepriamej dostupnosti týchto zdrojov,
 - využívania pôdy s výnimkou nakladania s odpadmi;
- c) opatrenia významne ovplyvňujúce možnosť voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovú štruktúru zásobovania energiou.

Rada môže na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom, Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov jednomyselne stanoviť, že na oblasti uvedené v prvom pododseku sa bude vzťahovať riadny legislatívny postup.

3. Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov prijímú všeobecné akčné programy stanovujúce prioritné ciele, ktoré sa majú dosiahnuť.

Opatrenia potrebné na vykonávanie týchto programov sa prijímajú za podmienok ustanovených v odseku 1 alebo 2 podľa okolností prípadu.

4. Bez toho, aby boli dotknuté určité opatrenia prijaté Úniou, politiku v oblasti životného prostredia financujú a uskutočňujú členské štáty.
5. Bez toho, aby bola dotknutá zásada o nahradení škody znečisťovateľom, opatrenie vychádzajúce z ustanovení odseku 1 zahŕňa náklady, ktoré verejná správa členského štátu pokladá za neúmerné, toto opatrenie obsahuje primerané ustanovenia vo forme:
- dočasnej odchýlky a/alebo
 - finančnej podpory od kohézneho fondu zriadeného podľa článku 177.

Tretia časť hlava XXI Zmluvy o fungovaní Európskej únie s názvom Energetika znie takto (zvýraznenie doplnené):

Článok 194

1. V rámci vytvorenia a fungovania vnútorného trhu a so zreteľom na potrebu zachovávať a zlepšovať životné prostredie sleduje politika Únie v oblasti energetiky v duchu solidarity medzi členskými štátmi tieto ciele:
- a) zabezpečovať fungovanie trhu v oblasti energetiky;
 - b) zabezpečovať bezpečnosť dodávok energie v Únii;
 - c) presadzovať energetickú efektívnosť, úsporu a vývoj nových a obnoviteľných zdrojov energie a

- d) podporovať prepojenie energetických sietí.
2. **Bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie ostatných ustanovení zmlúv, Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom ustanovia opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov uvedených v odseku 1. Takéto opatrenia sa prijímajú po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov.**

Nie je nimi dotknuté právo členských štátov určiť podmienky pre využívanie svojich energetických zdrojov, jeho voľba medzi rôznymi zdrojmi energie a všeobecná štruktúra jeho zásobovania bez toho, aby bol dotknutý článok 192 ods. 2 písm. c).

3. *Odchyľne od odseku 2 Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom jednomyselne a po porade s Európskym parlamentom ustanoví uvedené opatrenia, ak sú najmä fiškálnej povahy.*

III – Judikatúra Súdneho dvora EÚ týkajúca sa výberu právneho základu

Súdny dvor tradične považuje otázku vhodného právneho základu za otázku ústavného významu, ktorá zaručuje dodržiavanie zásady prenesených právomocí (článok 5 Zmluvy o Európskej únii) a určuje charakter a rozsah právomocí Únie².

Podľa ustálenej judikatúry právny základ aktu Únie nezávisí od presvedčenia inštitúcie, pokiaľ ide o sledovaný cieľ, ale musí sa určiť podľa objektívnych kritérií – medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia – pričom tieto kritériá podliehajú súdnemu preskúmaniu³. Právny základ aktu sa musí určiť vzhľadom na jeho vlastný cieľ a obsah⁴.

Ak sa preskúmaním dotknutého aktu preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dva komponenty, a ak jeden z nich možno označiť za hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo druhý je len doplňujúci, musí sa tento akt zakladať iba na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo komponent⁵. Iba výnimočne, ak sa preukáže, že akt sleduje súčasne niekoľko cieľov, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že ani jeden z nich nie je vo vzťahu k druhému sekundárny a nepriamy, môže mať takýto akt rôzne právne základy⁶. To by však bolo možné len vtedy, ak postupy stanovené pre príslušné právne základy nie sú v rozpore s právom Európskeho parlamentu a toto právo neporušujú⁷.

IV – Cieľ a obsah navrhovaného nariadenia

² Stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol), ECLI:EU:C:2001:664, bod 5.

³ Vec C-300/89, *Komisia/Rada* (Oxid titaničitý), ECLI:EU:C:1991:244, bod 10, vec C-411/06, *Komisia/Parlament a Rada*, ECLI:EU:C:2009:518, bod 45.

⁴ Vec C-187/93, *Parlament/Rada*, ECLI:EU:C:1994:265, bod 28; Pozri aj vec C-411/06, *Komisia/Parlament a Rada* (Odosielanie odpadu), ECLI:EU:C:2009:518, bod 77 a vec C-81/13, *Spojené kráľovstvo/Rada*, ECLI:EU:C:2014:2449, bod 36.

⁵ Tamže, bod 30 a vec C-137/12, *Komisia/Rada*, ECLI:EU:C:2013:675, bod 53 a citovaná judikatúra.

⁶ Vec C-300/89, body 13 a 17; Vec C-42/97, *Parlament/Rada*, ECLI:EU:C:1999:81, bod 38; *Stanovisko 2/00*, bod 23; Vec C-94/03, *Komisia/Rada* (Rotterdamský dohovor), ECLI:EU:C:2006:2 a vec C-178/03, *Komisia/Parlament a Rada*, ECLI:EU:C:2006:4, body 36 a 43.

⁷ Vec C-300/89, body 17 až 25; Vec C-268/94, *Portugalsko/Rada*, ECLI:EU:C:1996:461.

S cieľom posúdiť vhodnosť výberu článku 192 ods. 1 ZFEÚ v porovnaní s článkom 194 ods. 2 ZFEÚ ako jediného právneho základu návrhu je potrebné preskúmať jeho hlavný cieľ a obsah vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa voľby právneho základu.

Pokiaľ ide o cieľ návrhu, v dôvodovej správe sa uvádza kontext odkazom na Európsku zelenú dohodu, podľa ktorej e Únia na ceste k dosiahnutiu klimatickej neutrality do roku 2050 prostredníctvom rozsiahlej dekarbonizácie všetkých odvetví hospodárstva. Uvádza, že „Metán je silný skleníkový plyn, ktorého celkový vplyv na zmenu klímy prekonáva len oxid uhličitý a ktorý je zodpovedný približne za jednu tretinu súčasného otepľovania klímy“ (zvýraznenie doplnené). Ďalej odkazuje na Medzivládny panel o zmene klímy, ktorého „najnovšia správa zdôrazňuje úlohu metánu ako jedného z hlavných skleníkových plynov zodpovedných za zmenu klímy“, ako aj na plán cieľov Únie v oblasti klímy do roku 2030, ktorého posúdenie vplyvu naznačuje, že „v EÚ možno nákladovo najefektívnejšie úspory emisií metánu dosiahnuť v odvetví energetiky“ (zvýraznenie doplnené). Ďalej sa v dôvodovej správe uvádza, že návrh vychádza z tohto plánu cieľov Únie v oblasti klímy na rok 2030 a jeho posúdenia vplyvu.

V dôvodovej správe sa tiež uvádza, že „[v] kontexte fungovania vnútorného trhu s energiami a pri súčasnom zaistení bezpečnosti dodávok v Únii je všeobecným cieľom tohto nariadenia chrániť a zlepšovať životné prostredie, a to znížením emisií metánu z energie z fosílnych zdrojov vyrobenej alebo spotrebovanej v Únii.“ (zvýraznenie doplnené)

Tento všeobecný cieľ je rozdelený na tri špecifické ciele: i) zlepšiť presnosť informácií o hlavných zdrojoch emisií metánu spojených s energiou vyrobenou a spotrebovanou v EÚ; ii) zaistiť ďalšie účinné znižovanie emisií metánu v celom energetickom dodávateľskom reťazci v Únii riešením zlyhaní trhu vedúcich k nedostatočnému zmierňovaniu emisií metánu zo strany spoločností; a iii) zlepšiť dostupnosť informácií s cieľom poskytnúť stimuly na zníženie emisií metánu súvisiacich s energiou z fosílnych zdrojov dovážanou do Únie.

V časti Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky (zvýraznenie doplnené) dôvodová správa odkazuje aj na súbor nástrojov v oblasti životného prostredia, počnúc nariadením (EÚ) 2021/1119⁸ o európskom právnom predpise v oblasti klímy, cez už uvedený plán cieľov Únie na rok 2023 a jeho posúdenie vplyvu, Európsku zelenú dohodu, pokračujúc nariadením (EÚ) 2018/1999 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy⁹, smernicou 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách¹⁰, nariadením (ES) 166/2006 o zriadení Európskeho registra uvoľňovania a prenosov znečisťujúcich látok¹¹ atď.

⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy) (Ú. v. EÚ L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1999 z 11. decembra 2018 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EÚ, 2012/27/EÚ a 2013/30/EÚ, smernice Rady 2009/119/ES a (EÚ) 2015/652 a ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 525/2013 (Ú. v. EÚ L 328, 21.12.2018, s. 1).

¹⁰ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 17.12.2010, s. 17).

¹¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006 z 18. januára 2006 o zriadení

Odôvodnenia nariadenia, ktoré boli predbežne schválené, odrážajú aj tento environmentálny cieľ, teda zníženie emisií metánu s cieľom dosiahnuť ciele v oblasti klímy, pričom sa začína priamo v odôvodnení 1: „Celkový vplyv metánu na zmenu klímy prekonáva len oxid uhličitý a k súčasnému otepľovaniu prispieva približne jednou tretinou. Medzivládny panel o zmene klímy (IPCC) uverejnil vo svojej šiestej hodnotiacej správe zistenie, že je potrebné do roku 2030 výrazne znížiť antropogénne emisie metánu, aby sme zostali pod 1,5 °C“, a ďalej pokračujú v podobnom duchu. Ako sa napokon uvádza v odôvodnení 68, cieľom navrhovaného nariadenia je „vykonávanie presného merania, kvantifikácie, monitorovania, vykazovania a overovania množstva emisií metánu v odvetví energetiky“.

Z hľadiska kontextu návrhu sa zdá, že normatívna časť potvrdzuje environmentálny charakter tohto právneho predpisu, keďže podľa článku 1 ods. 1 predbežne schváleného návrhu sa „Týmto nariadením sa stanovujú pravidlá na vykonávanie presného merania, kvantifikácie, monitorovania, vykazovania a overovania množstva emisií metánu v odvetví energetiky v Únii, ako aj ich znižovania, a to aj prieskumami na zisťovanie únikov a ich opravy, povinnosťami v oblasti opravy a obmedzeniami odplyňovania a spaľovania. Týmto nariadením sa takisto stanovujú pravidlá pre nástroje zabezpečujúce transparentnosť množstva emisií metánu“ (zvýraznenie doplnené).

Treba tiež poznamenať, že návrh vychádza z troch pilierov oznámenia Komisie o stratégii Únie na zníženie emisií metánu [COM(2020) 633]: a) a) ukladá povinnosti merania, vykazovania a overovania pre všetky zdroje emisií metánu v komponentoch odvetvia energetiky Únie (články 12, 20 a 25) v rámci ich činností, b) ukladá povinnosti zmierňovania a monitorovania emisií metánu (články 13, 21 a 26) vrátane zisťovania únikov a ich opravy (článok 14), stanovuje zákaz odplyňovania a rutinného spaľovania (články 15 – 17, 22, 23 a článok 26 ods. 2) a povinnosť členských štátov vypracovať a vykonávať plány zmierňovania (články 18 a 26) a c) predkladá rôzne nástroje na zlepšenie informácií o emisiách metánu a na zabezpečenie rovnocennosti merania, vykazovania a overovania dovážanej fosílnej energie (články 10 a 27 – 29).

V – Analýza

Z bodu IV o ciele a obsahu návrhu vyplýva, že vždy sleduje cieľ znížiť emisie metánu v odvetví energetiky v celej Únii v dôsledku vplyvu týchto emisií na klímu v kontexte núdzovej situácie v oblasti klímy a cieľa Únie v oblasti klimatickej neutrality. Je jasné, že hlavným účelom návrhu je prispieť k boju proti zmene klímy, čo je jedným z hlavných cieľov environmentálnej politiky podľa článku 191 ZFEÚ.

Jediným odôvodnením, prečo Komisia zvolila článok 194 ods. 2 ako právny základ, je, že návrhom by sa zabezpečilo fungovanie trhu s energiou podľa článku 194 ods. 1 písm. a) harmonizáciou pravidiel monitorovania, vykazovania a znižovania emisií metánu, a že sa obmedzuje na odvetvie energetiky.

Treba zdôrazniť, že ani v odôvodnení, ani v článkoch navrhovaného aktu nie je odkaz na fungovanie trhu s energiou.

Európskeho registra uvoľňovania a prenosov znečisťujúcich látok, ktorým sa menia a dopĺňajú smernice Rady 91/689/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 033, 4.2.2006, s. 1).

Je pravda, že návrh sa obmedzuje na emisie z odvetvia energetiky a že stanovené povinnosti by mali vplyv na prevádzkovateľov v tomto odvetví. Zdá sa však, že by to bolo len vedľajší účinok. Hoci sa návrh obmedzuje na odvetvie energetiky, faktom zostáva, že jeho hlavným cieľom je prispieť k boju proti zmene klímy znížením emisií metánu. Inými slovami, obmedzenie na odvetvie energetiky nemôže zmeniť ťažisko navrhovaného aktu a jeho hlavného environmentálneho cieľa, ktorým je zníženie emisií metánu v záujme boja proti zmene klímy a pomoci pri dosahovaní cieľa Únie v oblasti klimateckej neutrality.

Článok 192 ods. 1 ZFEÚ je hlavným právnym základom pre rozhodovanie o opatreniach, ktoré má Únia prijať na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 191 ZFEÚ, t. j. udržiavanie, ochrana a zlepšovanie kvality životného prostredia, ochrana ľudského zdravia, rozvážne a racionálne využívanie prírodných zdrojov, podpora opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia, a to predovšetkým na boj proti zmene klímy.

Návrh má jednoznačne cieľ a obsah, ktoré sledujú cieľ boja proti zmene klímy. V dôsledku toho by jediným správnym právnym základom návrhu mal byť článok 192 ods. 1 ZFEÚ, keďže jeho cieľ aj obsah sa týkajú predovšetkým cieľov politiky Únie v oblasti životného prostredia.

Existujú iné legislatívne akty, ktoré sledujú ciele v oblasti klímy, ale obmedzujú sa len na určité konkrétne odvetvia alebo na ne majú vplyv bez toho, aby sa použil právny základ tohto odvetvia. Jedným z príkladov je už uvedená smernica 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách, ktorá je založená výlučne na článku 192 ods. 1 ZFEÚ. Iným príkladom je nariadenie (EÚ) 2015/757 o emisiách CO₂ v odvetví námornej dopravy¹²; hoci sa týka len námorného sektora, nebolo prijaté na základe právneho základu v oblasti dopravy, ale bolo založené na článku 192 ods. 1 ZFEÚ. Ďalším príkladom je nedávna smernica (EÚ) 2023/959; rozširuje rozsah pôsobnosti systému obchodovania s emisiami na námornú dopravu, ale považuje sa za environmentálne opatrenie založené výlučne na článku 192 ods. 1 ZFEÚ.

Pre úplnosť je však správne poznamenať, že návrhom sa mení aj nariadenie (EÚ) 2019/942¹³, nástroj energetickej politiky založený na článku 194 ods. 2 ZFEÚ, a riešiť otázku, či by sa uvedený článok mal zachovať ako druhý právny základ z dôvodu uvedenej zmeny. V judikatúre uvedenej v bode III tejto poznámky sa zdôrazňuje, že akt môže byť založený na viacerých právnych základoch len výnimočne, ak sú jeho ciele neoddeliteľne prepojené. Zmena nariadenia (EÚ) 2019/942 je však doplnková a nevyžaduje si osobitný právny základ v oblasti energetiky.

VI – Záver a odporúčanie

¹² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/757 z 28. apríla 2015 o monitorovaní, nahlasovaní a overovaní emisií oxidu uhličitého z námornej dopravy a o zmene smernice 2009/16/ES (Ú. v. EÚ L 123, 19.5.2015, s. 55).

¹³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/942 z 5. júna 2019, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (Ú. v. EÚ L 88, 4.4.2011, s. 45).

Výbor pre právne veci na svojej schôdzi 24. januára 2024 jednomyseľne¹⁴ rozhodol odporučiť Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín a Výboru pre priemysel, výskum a energetiku, že článok 192 ods. 1 ZFEÚ je vhodným právnym základom návrhu.

S úctou

Adrián Vázquez Lázara

¹⁴ Na záverečnom hlasovaní boli prítomní: Adrián Vázquez Lázara (predseda); Sergey Lagodinsky (podpredseda); Marion Walsmann (podpredsedníčka); Raffaele Stancanelli (podpredseda); Pascal Arimont, Gunnar Beck; Benoît Biteau (nahrádzajúci Marie Toussaintovú podľa článku 209 ods. 7); Jorge Buxadé Villalba; Ilana Cicurel; Pascal Durand; Christian Ehler (nahrádzajúci Juana Ignacia Zoida Álvarezova podľa článku 209 ods. 7); Ibán García Del Blanco; Virginie Joron; Pierre Karleskind; Gilles Lebreton; Angelika Niebler; Witold Pahl (nahrádzajúci Javiera Zarzalejosa podľa článku 209 ods. 7); Sabrina Pignedoli; Jiří Pospíšil; Franco Roberti; Nacho Sánchez Amor; Jana Toom; Axel Voss; Tiemo Wölken