



Bruxelles, den 3. juni 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Interinstitutionel sag:
2021/0423(COD)

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra: Den Juridiske Tjeneste

Vedr.: Forslag til forordning om reduktion af metanemissioner i energisektoren og om ændring af forordning (EU) 2019/942

I. INDLEDNING

1. På et møde i Energigruppen den 28. april 2022 spurgte nogle delegationer, om artikel 194, stk. 2, i TEUF, som Kommissionen har foreslået som retsgrundlag for sit forslag til forordning om reduktion af metanemissioner i energisektoren² (den foreslåede forordning), er passende og tilstrækkelig under hensyntagen til de stærke miljøaspekter, eller om artikel 192, stk. 1, i TEUF, retsgrundlaget på miljøområdet, ville være mere passende. Denne note er en gengivelse af det mundtlige indlæg fra repræsentanten for Rådets Juridiske Tjeneste.

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

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

2. Ifølge fast retspraksis afhænger valget af retsgrundlag for en EU-retsakt ikke af institutionens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal fastlægges på grundlag af objektive kriterier, som Domstolen kan efterprøve, herunder navnlig retsakters formål og indhold³. Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det vigtigste formål eller led⁴. Kun undtagelsesvis, og hvis det godtgøres, at der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan en sådan retsakt baseres på de dertil svarende forskellige retsgrundlag⁵, medmindre disse retsgrundlag foreskriver procedurer, der er uforenelige med hinanden⁶.

II. DEN FORESLÅEDE FORORDNINGS FORMÅL OG INDHOLD

3. For så vidt angår den foreslåede forordnings formål, anføres som baggrund i begrundelsen, at "[f]orslaget bygger på *Unionens klimamål for 2030 og dens konsekvensanalyse. Klimamålplanen viste på grundlag af modelscenarier, at det er muligt at nå et øget klimamål på mindst 55 % nettodrivhusgasemissioner i 2030, og at det vil hjælpe med at bane vejen for klimaneutralitet i 2050. Planen fremhæver også behovet for at øge reduktionen af metanemissioner.*" (fremhævelse tilføjet) (s. 2).

³ Dom af 11. juni 1991, *Kommissionen mod Rådet ("Titandioxid")*, sag [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), præmis 10.

⁴ Ibid. præmis 30 og dom af 22. oktober 2013, *Kommissionen mod Rådet*, sag [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), præmis 53 og den deri nævnte retspraksis.

⁵ Dom "*titandioxid*", sag C-300/89, citeret ovenfor, præmis 13 og 17; dom af 23. februar 1999, *Parlamentet mod Rådet*, sag [C-42/97](#), ECLI:EU:C:1999:81, præmis 38; Domstolens udtalelse af 6. december 2001; ("*Cartagena-protokollen*"), [2/00](#); EU:C:2001:664, præmis 23; dom af 10. januar 2006, *Kommissionen mod Rådet ("Rotterdamkonventionen")*, sag [C-94/03](#), EU:C:2006:2 og dom af 10. januar 2006, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet*, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, præmis 36 og 43.

⁶ Dom "*titandioxid*", C-300/89, citeret ovenfor, præmis 17-21.

4. Deri anføres ligeledes, at "Det Mellestatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) bemærker, at der skal opnås store reduktioner i metanemissionerne inden 2030, for at verden kan holde sig under det globale temperaturmål på 1,5 °C (eller endog 2 °C) i 2050. I den seneste IPCC-rapport fremhæves metan som en af de drivhusgasser, der er hovedansvarlig for klimaændringerne. Rapporten skitserer, at metanniveauerne er på det højeste niveau nogensinde og et godt stykke over de emissionsniveauer, der er forenelige med at begrænse opvarmningen til 1,5° C. Der er således behov for en kraftig, hurtig og vedvarende reduktion af metanemissionerne for at bremse den globale opvarmning og forbedre luftkvaliteten. I rapportens konklusioner understreges det, at stigningen i metan i atmosfæren skyldes menneskelig aktivitet, og at fossile brændstoffer sammen med landbrug (hovedsagelig husdyrbrug) og spildevand i det mindste siden 2007 har bidraget kraftigt til væksten i metanemissioner. Konsekvensanalysen af klimamålene for 2030 viser, at de mest omkostningseffektive metanemissionsbesparelser i EU kan opnås i energisektoren." (fremhævelse tilføjet) (s. 1).
5. I begrundelsen anføres (side 2, andet afsnit), at "[d]et overordnede mål med forordningen er som led i det indre energimarkeds funktion og under opretholdelse af forsynings sikkerheden i Unionen at bevare og forbedre miljøet ved at reducere metanemissioner fra fossil energi, der produceres eller forbruges i Unionen." (fremhævelse tilføjet).
6. Betragtningerne i den foreslåede forordning afspejler dette mål. Betragtning 1 redegør for, at [m]etan, der er hovedkomponenten i naturgas, er en stærk drivhusgas og tegner sig for ca. en tredjedel af den nuværende klimaopvarmning. Kun kuldioxid bidrager samlet set mere til klimaændringerne.". Dermed er målet med denne forordning, som udtrykt i betragtning 68, "nøjagtig måling, rapportering, verifikation og reduktion af metanemissioner i energisektoren".

7. En lang række andre betragtninger omtaler miljøhensyn, om end nogle mere direkte end andre:
- betragtning 3: "*Ifølge de seneste skøn fra De Forenede Nationers miljøprogram og koalitionen for klima og ren luft vil en reduktion af metanemissionerne på 45 % senest i 2030 på grundlag af tilgængelige målrettede foranstaltninger og yderligere foranstaltninger i overensstemmelse med De Forenede Nationers (FN's) prioriterede udviklingsmål kunne forhindre en global opvarmning på 0,3 °C inden 2045.*"
 - betragtning 6: "*Metanemissioner er omfattet af anvendelsesområdet for Unionens mål for reduktion af drivhusgasemissioner for 2030 som fastsat i den europæiske klimalov og i de bindende nationale emissionsreduktionsmål i henhold til forordning (EU) 2018/842. Der findes imidlertid på nuværende tidspunkt ingen retlige rammer på EU-plan, der fastsætter specifikke foranstaltninger til reduktion af menneskeskabte metanemissioner i energisektoren. Selv om direktiv 2010/75 om industrielle emissioner omfatter metanemissioner fra raffinering af mineralolie og gas, omfatter det ikke andre aktiviteter i energisektoren.*"
 - betragtning 18: "*Unionen skal som part i De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) og Parisaftalen hvert år forelægge en opgørelsesrapport over menneskeskabte drivhusgasemissioner, der udgør summen af medlemsstaternes nationale drivhusgasopgørelser, og som er udarbejdet under anvendelse af god praksis, der er godkendt af Det Mellemlstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC).*"
 - betragtning 20: "*Landedata, der rapporteres i henhold til UNFCCC's rapporteringsbestemmelser, indsendes til UNFCCC's sekretariat i henhold til forskellige rapporteringsniveauer i overensstemmelse med IPCC's retningslinjer. IPCC foreslår i den forbindelse generelt, at der anvendes metoder på et højere niveau for de emissionskilder, der har betydelig indflydelse på et lands samlede drivhusgasopgørelse med hensyn til absolut niveau, tendens eller usikkerhed.*"

- betragtning 26: "*Denne forordning er baseret på OGMP 2.0-rammen, for så vidt som den opfylder de kriterier, der er omhandlet i betragtning 24 og 25, for at bidrage til indsamlingen af pålidelige og robuste data, der vil udgøre et tilstrækkeligt grundlag for overvågning af metanemissioner, og om nødvendigt for at gennemføre yderligere tiltag til begrænsning heraf.*"
 - betragtning 52: "*De globale opvarmningseffekter forårsaget af metanemissioner er grænseoverskridende.*"
8. Med hensyn til indhold fastsætter den foreslåede forordning regler for nøjagtig måling, rapportering og verifikation af metanemissioner i energisektoren i Unionen, for reduktion af disse emissioner ved obligatoriske lækagedetektions- og reparationsundersøgelser og ved restriktioner vedrørende udluftning og afbrænding samt for sikring af gennemsigtighed med hensyn til metanemissioner i forbindelse med import af fossil energi til Unionen. Hvad angår det materielle anvendelsesområde, finder den foreslåede forordning anvendelse på metanemissioner i olie-, gas- og kulsektoren. (Artikel 1 (Emne og anvendelsesområde)).
9. Den foreslåede forordning bygger på de tre søjler i Kommissionens meddelelse om en EU-strategi for reduktion af metanemissioner⁷:
- a) Forordningen pålægger forpligtelser til måling, rapportering og verifikation (MRV) for alle kilder til metanemissioner fra dele af EU's energisektor (artikel 12, 20 og 25) under driften.
 - b) Den pålægger forpligtelser til at afbøde og overvåge metanemissioner (artikel 13, 21 og 26):
 - EU-operatører skal foretage hyppige lækagedetektions- og reparationsundersøgelser af alle relevante komponenter under driften (artikel 14, stk. 1-(3))
 - forpligtelse til straks eller hurtigst muligt at foretage reparation (artikel 14, stk. 4)

⁷ [COM\(2020\)633](#).

- forpligtelse til løbende at overvåge lækkende komponenter (artikel 14, stk. 5-7)
 - forbud mod udluftning og rutinemæssig afbrænding, undtagen under særlige omstændigheder (artikel 15-17, 22, 23 og artikel 26, stk. 2)
 - forpligtelse for medlemsstaterne til at udarbejde og gennemføre afhjælpningsplaner for inaktive brønde og øjeblikkelig reduktion af emissioner gennem obligatorisk lækagedetektion og reparation og forbud mod udluftning og afbrænding (artikel 18 og 26).
- c) I den foreslåede forordning foreslås forskellige instrumenter til forbedring af oplysninger om metanemissioner i forbindelse med importeret fossil energi:
- forpligtelse for importører til at fremlægge oplysninger om overvågning, rapportering og verifikation samt afhjælpningsforanstaltninger [kapitel 6, artikel 27]
 - gennemsigtighedsdatabase for metan med oplysninger om eksportlandenes internationale rapporteringsforpligtelser [kapitel 6, artikel 28]
 - internationalt observationsorgan for metanemissioner [kapitel 2, artikel 10]
 - globalt overvågningsværktøj, der viser omfang, hyppighed og placering af metanudledere [kapitel 6, artikel 29]
 - bilaterale dialoger med lande, der producerer fossil energi med større metanemissioner [kapitel 6, artikel 29].
10. I henhold til den foreslåede forordnings formål og indhold, som de fremgår af selve ordlyden, omhandler den således en reduktion af metanemissionerne i energisektoren i hele Unionen på grund af disse metanemissioners indvirkning på klimaet, navnlig i forbindelse med klimakrisen og Unionens mål om klimaneutralitet.

III. JURIDISK VURDERING

11. Det fremgår af analysen i punkt 3-10 ovenfor, at den foreslåede forordning har til formål at bidrage til at reducere metanemissionerne i energisektoren og til at deltage i bekæmpelsen af klimaændringer, navnlig i forbindelse med klimakrisen og Unionens mål om klimaneutralitet. Det er derfor klart, at det primære formål med den foreslåede forordning er at bidrage til bekæmpelse af klimaændringer, som er et af de vigtigste mål for miljøpolitikken i henhold til artikel 191 i TEUF.
12. Retsgrundlaget på miljøområdet, artikel 192, stk. 1, i TEUF, er det vigtigste retsgrundlag for beslutninger om, hvilke foranstaltninger Unionen skal træffe for at nå de mål, der er omhandlet i artikel 191 i TEUF, nemlig bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpelse af klimaændringer. Som Domstolen har fastslået, [tilsigtes ved] artikel 192, stk. 1, TEUF "*at tildele Unionen en rolle i miljøbevarelsen og bekæmpelsen af klimaændringer*"⁸.
13. Selv om det er ubestridt, at indførelse af forpligtelser for medlemsstaterne til at måle, overvåge, afbøde og forbedre oplysningerne om metanemissioner kan have en indvirkning på det indre energimarkeds funktion, forholder det sig ikke desto mindre således, at det specifikke formål med den foreslåede forordning er at gøre det muligt for Den Europæiske Union at forfølge målet om at bekæmpe klimaændringer og opnå klimaneutralitet ud fra det forhold, at metan kun overgås af kuldioxid i det samlede bidrag til klimaændringerne og tegner sig for ca. en tredjedel af den nuværende globale opvarmning. Det kan ikke udledes af det forhold, at den foreslåede forordning er begrænset til energisektoren, eller at den har indvirkning på energimarkedet, at den automatisk kan betragtes som en energipolitisk foranstaltning som omhandlet i artikel 194 i TEUF⁹.

⁸ Dom af 21. juni 2018, sag C-5/16, *Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet*, EU:C:2018:483, præmis 43.

⁹ Jf. ligeledes Domstolens begrundelse i dom af 6. maj 2014, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet*, sag [C-43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Ovenstående gennemgang af den foreslåede forordnings formål og indhold bekræfter, at forpligtelserne vedrørende overvågning, rapportering og afbødning udgør midlerne til at forfølge målet om bekæmpelse af klimaændringer. Det korrekte og tilstrækkelige retsgrundlag for den foreslåede forordning er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF, da både dens formål og indhold primært vedrører EU's miljøpolitiske mål. I den forbindelse bemærkes endvidere, at den foreslåede forordning ikke forhindrer medlemsstaterne i at gå videre i forfølgelsen af miljøbeskyttelsesmål i henhold til artikel 193 i TEUF¹⁰.

15. Kommissionen har imidlertid baseret den foreslåede forordning på artikel 194, stk. 2, i TEUF. Denne bestemmelse udgør retsgrundlaget for de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de energipolitiske mål, der er fastsat i artikel 194, stk. 1, som har følgende ordlyd:

"Som led i det indre markedes oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne: a) at sikre energimarkedets funktion b) at sikre energiforsyningsikkerheden i Unionen c) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og d) at fremme sammenkobling af energinet."

16. I forslaget's begrundelse begrundes på side 5 anvendelsen af artikel 194 i TEUF på følgende måde:

"Retsgrundlaget for dette initiativ er artikel 194, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som bemyndiger Unionen til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå Unionens mål på energiområdet. Forslaget vedrører kun energisektoren og bidrager til Unionens energipolitiske mål som beskrevet i artikel 194, stk. 1, navnlig energimarkedets funktion ved at harmonisere overvågnings-, rapporterings- og reduktionsreglerne for metan, som bidrager til at bevare og forbedre miljøet."

17. Der er to begrundelser for valget af retsgrundlag i begrundelsen: for det første vil forslaget sikre energimarkedets funktion i henhold til artikel 194, stk. 1, litra a), ved at harmonisere overvågnings-, rapporterings- og reduktionsreglerne for metan, og for det andet er det begrænset til energisektoren.

¹⁰ Jf. f.eks. betragtning 33, hvori minimumsharmonisering nævnes.

18. Med hensyn til den første begrundelse bør det påpeges, at der ikke er nogen henvisning til energimarkedets funktion i nogen af den foreslåede forordnings betragtninger eller artikler. Den eneste henvisning til en grænseoverskridende dimension findes i betragtning 52, hvoraf det fremgår, at "[d]e globale opvarmningseffekter forårsaget af metanemissioner er grænseoverskridende". Tværtimod fremgår det af analysen af forslagetets formål og indhold, at det omhandler reduktion af metanemissioner i forbindelse med klimaændringer. Dets indvirkning på det indre energimarkeds funktion er af underordnet betydning.
19. Det er korrekt, at artikel 34 i den foreslåede forordning ændrer artikel 15 i [forordning \(EU\) 2019/942¹¹](#) om ACER, som er baseret på artikel 194, stk. 2, i TEUF, ved at tilføje følgende stk. 5:

"5. Hvert tredje år opstiller og offentliggør ACER et sæt indikatorer og tilsvarende referenceværdier til sammenligning af investeringsomkostninger pr. enhed i forbindelse med måling, rapportering og reduktion af metanemissioner for sammenlignelige projekter. ACER fremsætter henstillinger om indikatorer og referenceværdier for investeringsomkostningerne pr. enhed med henblik på at opfylde forpligtelserne i [denne forordning] i henhold til artikel 3 i [denne forordning]."

Denne bestemmelse afspejler artikel 3 i den foreslåede forordning, som pålægger tilsynsmyndighederne at tage hensyn til de omkostninger og investeringer, der er afholdt for at opfylde forpligtelserne i den foreslåede forordning ved fastsættelse eller godkendelse af transmissions- eller distributionstariffer eller af metoderne.

20. Disse bestemmelser, som fastsætter, hvordan omkostningerne i forbindelse med de foranstaltninger, der skal træffes for at reducere metanemissionerne, skal finansieres, er imidlertid af underordnet betydning og kræver ikke et specifikt retsgrundlag på energiområdet.

¹¹ EUT L 158 af 14.6.2019, s. 22.

21. Med hensyn til den anden begrundelse gælder, at selv om foranstaltningerne i sig selv vedrører energisektoren, er hovedformålet med forslaget fortsat at bidrage til bekæmpelsen af klimaændringer ved at reducere metanemissionerne i olie-, gas- og kulsektoren. Den omstændighed, at foranstaltningernes indhold vedrører energi, hænger uløseligt sammen med bekæmpelse af klimaændringer, som kræver tiltag på en række forskellige områder for at sikre reduktion af gasemissionerne. Hvis de retsgrundlag, der er relevante for det berørte politikområde, i sådanne tilfælde systematisk anvendes eller tilføjes, mister retsgrundlaget på miljøområdet, og mere specifikt målet om bekæmpelse af klimaændringer, sit formål¹². Dette er den holdning, som Rådets Juridiske Tjeneste allerede har indtaget med hensyn til Den Sociale Klimafond¹³.
22. I overensstemmelse med dette ræsonnement fremgår det af artikel 194, stk. 2, i TEUF, at denne bestemmelse skal anvendes som retsgrundlag "*dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved*".
23. I denne forbindelse er det værd at bemærke, at EU-reglerne om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner i søtransportsektoren, forordning (EU) 2015/757¹⁴, blev vedtaget på grundlag af artikel 192, stk. 1, der vedrører miljøpolitik. Selv om disse regler kun vedrører søtransportsektoren, blev de ikke vedtaget med det retsgrundlag for transport, der er fastsat i artikel 100, stk. 2, i TEUF.

¹² Jf. tilsvarende udtalelse 2/00, *Cartagena-protokollen*, citeret ovenfor, præmis 40, "*Hvis Kommissionens fortolkning blev fulgt, ville det medføre, at traktatens særlige bestemmelser om miljøbeskyttelsespolitikken ville miste en stor del af deres indhold, for så vidt som en påtænkt aftale, så snart det blev konstateret, at fællesskabsaktionen kunne få konsekvenser for samhandelen, da skulle henføres under kategorien af aftaler, der henhører under den fælles handelspolitik. Det bemærkes, at der i artikel 3, stk. 1, litra l), EF udtrykkeligt nævnes en miljøpolitik på lige fod med den fælles handelspolitik, som omtales i samme bestemmelses litra b)*".

¹³ Jf. fodnote 25 i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, dok. ST 7007/22.

¹⁴ EUT L 123 af 19.5.2015, s. 55.

24. Det følger heraf, at artikel 194, stk. 2, i TEUF, som Kommissionen har foreslået, ikke er det korrekte retsgrundlag for den foreslåede forordning. Eftersom den foreslåede forordning primært forfølger et miljømæssigt mål og ikke samtidig forfølger flere mål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse mål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, er anvendelsen af artikel 192, stk. 1, i TEUF tilstrækkelig, og andre retsgrundlag er unødvendige.

IV. KONKLUSIONER

25. Rådets Juridiske Tjeneste konkluderer følgende:
1. Den foreslåede forordning er en foranstaltning til opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i artikel 191 i TEUF, navnlig bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten og bekæmpelse af klimaændringer.
 2. Den foreslåede forordning er således en miljøforanstaltning, der dækker metanemissioner i energisektoren, og det korrekte og tilstrækkelige retsgrundlag for dens vedtagelse er artikel 192, stk. 1, i TEUF.
 3. Artikel 194, stk. 2, i TEUF, som Kommissionen har foreslået, er ikke det korrekte retsgrundlag for den foreslåede forordning.
-