



Bruselas, 3 de junio de 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

**Expediente interinstitucional:
2021/0423(COD)**

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De: Servicio Jurídico

Asunto: Propuesta de Reglamento relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector energético y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/942 - Base jurídica adecuada

I. INTRODUCCIÓN

1. En una reunión del Grupo «Energía» celebrada el 28 de abril de 2022, algunas delegaciones preguntaron si la base jurídica elegida por la Comisión para su propuesta de Reglamento relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector de la energía² (en lo sucesivo, «Reglamento propuesto») —a saber, el artículo 194, apartado 2, del TFUE— era adecuada y suficiente, teniendo en cuenta los importantes aspectos medioambientales del texto, o si sería más apropiado optar por el artículo 192, apartado 1, del TFUE, que es la base jurídica para las acciones medioambientales de la Unión. La presente nota reproduce la intervención oral del representante del Servicio Jurídico del Consejo.

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² [15063 2021 REV 1](#), [15063 2021 REV 1 COR 1](#), [15063 2021 ADD 1](#), [15063 2021 ADD 2](#), [15063 2021 ADD 3](#).

2. Según jurisprudencia reiterada, la base jurídica de un acto de la Unión no depende de la interpretación de una institución respecto al fin perseguido, sino que debe determinarse con arreglo a criterios objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, el objetivo y el contenido del acto³. Si el examen de un acto muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de esos componentes puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundamentarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante⁴. Únicamente con carácter excepcional, si se establece que el acto persigue a la vez varios objetivos que están vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto respecto del otro, dicho acto podrá fundarse en las distintas bases jurídicas correspondientes⁵, salvo que los procedimientos previstos por estas bases jurídicas sean incompatibles entre sí⁶.

II. FINALIDAD Y CONTENIDO DEL REGLAMENTO PROPUESTO

3. Por lo que se refiere a la finalidad del Reglamento propuesto, la exposición de motivos establece el contexto explicando que «[l]a propuesta se basa en el Plan del Objetivo Climático para 2030 de la Unión y en su evaluación de impacto. El Plan del Objetivo Climático demostró, a partir de hipótesis modelizadas, que conseguir un objetivo climático más ambicioso que consista en reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % en 2030 es factible y permitiría una transición fluida hacia la neutralidad climática en 2050. También destaca la necesidad de aumentar la reducción de las emisiones de metano» (el subrayado es nuestro) (p. 2).

³ Sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo* («Dióxido de titanio»), [C-300/89](#), [ECLI:EU:C:1991:244](#), apartado 10.

⁴ *Ibid.*, apartado 30, y sentencia de 22 de octubre de 2013 [en el asunto C- 137/12](#), *Comisión/Consejo*, [ECLI:EU:C:2013:675](#), apartado 53 y jurisprudencia citada.

⁵ Sentencia «*Dióxido de titanio*», C-300/89, antes citada, apartados 13 y 17; sentencia de 23 de febrero de 1999, *Parlamento/Consejo*, [C-42/97](#), [ECLI:EU:C:1999:81](#), apartado 38; dictamen del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2001 («*Protocolo de Cartagena*»), [2/00](#), [ECLI:EU:C:2001:664](#), apartado 23; sentencia de 10 de enero de 2006, *Comisión/Consejo* («*Convenio de Rotterdam*»), [C-94/03](#), [ECLI:EU:C:2006:2](#), y sentencia de 10 de enero de 2006, *Comisión/Parlamento y Consejo*, [C-178/03](#), [ECLI:EU:C:2006:4](#), apartados 36 y 43.

⁶ Sentencia «*Dióxido de titanio*», C-300/89, antes citada, apartados 17-21.

4. Asimismo indica que «[e]l Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) señala que deben lograrse reducciones en profundidad de las emisiones de metano de aquí a 2030 para que el planeta se mantenga por debajo del objetivo de temperatura global de 1,5 °C (o incluso 2 °C) para 2050. El último informe del IPCC subraya el papel del metano como uno de los principales gases de efecto invernadero responsables del cambio climático. El informe señala que los niveles de metano se sitúan en niveles máximos históricos y muy por encima de los niveles de emisión compatibles con la limitación del calentamiento a 1,5 °C. Por lo tanto, es necesaria una reducción drástica, rápida y sostenida de las emisiones de metano para ralentizar el calentamiento global y mejorar la calidad del aire. Es importante señalar que el informe concluye que el aumento del metano en la atmósfera es el resultado de la actividad humana y que los combustibles fósiles han contribuido en gran medida al crecimiento de las emisiones de metano al menos desde 2007, junto con el sector agropecuario (principalmente la ganadería) y las aguas residuales. La evaluación de impacto del Plan del Objetivo Climático para 2030 indica que, en la UE, las reducciones de emisiones de metano más rentables pueden conseguirse en el sector energético» (el subrayado es nuestro) (p. 1).
5. De acuerdo con la exposición de motivos (página 2, párrafo tercero), «[e]l objetivo general del Reglamento es, en el contexto del funcionamiento del mercado interior de la energía y garantizando al mismo tiempo la seguridad del suministro en la Unión, preservar y mejorar el medio ambiente reduciendo las emisiones de metano procedentes de la energía fósil producida o consumida en la Unión» (el subrayado es nuestro).
6. Los considerandos del Reglamento propuesto reflejan este objetivo. El considerando 1 explica que «[e]l metano, principal componente del gas natural, solo es superado por el dióxido de carbono en su contribución global al cambio climático y es responsable de aproximadamente un tercio del calentamiento climático actual». Por consiguiente, como se indica en el considerando 68, el objetivo del Reglamento propuesto es «la medición, notificación y verificación exactas y la reducción de las emisiones de metano en el sector energético».

7. Otros muchos considerandos revelan, de forma más o menos directa, preocupaciones medioambientales:

- considerando 3: *«Según estimaciones recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Coalición del Clima y Aire Limpio, una reducción de las emisiones de metano del 45 % de aquí a 2030, mediante las medidas específicas disponibles y medidas adicionales acordes con los objetivos de desarrollo prioritarios de las Naciones Unidas, podría evitar 0,3 °C de calentamiento global de aquí a 2045»;*
- considerando 6: *«Las emisiones de metano están incluidas en el ámbito de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para 2030 establecidos en la Ley Europea del Clima y en los objetivos nacionales vinculantes de reducción de emisiones establecidos en virtud del Reglamento (UE) 2018/842. Sin embargo, no existe actualmente un marco jurídico a escala de la Unión que establezca medidas específicas para reducir las emisiones antropogénicas de metano en el sector energético. Además, la Directiva 2010/75, sobre las emisiones industriales, se aplica a las emisiones de metano procedentes del refinado de petróleo y gas, pero no contempla otras actividades del sector energético»;*
- considerando 18: *«La Unión, como parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en el Acuerdo de París, debe presentar anualmente un informe de inventario de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero que constituya un agregado de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de los Estados miembros, elaborado utilizando metodologías de buenas prácticas aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)»;*
- considerando 20: *«Los datos del país notificados con arreglo a las disposiciones de notificación de la CMNUCC se presentan a la secretaria de la CMNUCC según distintos niveles de notificación, en consonancia con las directrices del IPCC. En este contexto, el IPCC indica en general que se utilicen métodos de niveles superiores para las fuentes de emisiones que influyan significativamente en el inventario total de gases de efecto invernadero de un país en lo que se refiere al nivel absoluto, la tendencia o la incertidumbre»;*

- considerando 26: «*El presente Reglamento se basa en el marco de la OGMP 2.0 en la medida en que este cumple los criterios mencionados en los considerandos 24 y 25, a fin de contribuir a la recopilación de datos fiables y sólidos que constituyan una base suficiente para vigilar las emisiones de metano y, en caso necesario, adoptar medidas adicionales para seguir reduciéndolas*»;
- considerando 52: «*Los efectos del calentamiento global causados por las emisiones de metano son transfronterizos*».

8. En términos de contenido, el Reglamento propuesto establece normas para la medición, la notificación y la verificación exactas de las emisiones de metano en el sector energético de la Unión, para la reducción de dichas emisiones mediante reconocimientos obligatorios de detección y reparación de fugas y restricciones del venteo y la combustión en antorcha, y para garantizar la transparencia de las emisiones de metano relacionadas con la energía fósil importada en la Unión. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación material, el Reglamento propuesto se aplica a las emisiones de metano en los sectores del petróleo, el gas y el carbón (artículo 1: «Objeto y ámbito de aplicación»).
9. El Reglamento propuesto se basa en los tres pilares de la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia de la UE para reducir las emisiones de metano⁷:
- a) Impone a los operadores y los Estados miembros obligaciones en materia de medición, notificación y verificación con respecto a todas las fuentes de emisiones de metano en los componentes del sector energético de la UE que estén bajo su responsabilidad (artículos 12, 20 y 25).
 - b) Impone obligaciones de mitigación y seguimiento de las emisiones de metano (artículos 13, 21 y 26):
 - los explotadores de la UE deberán realizar frecuentes reconocimientos de detección y reparación de fugas de todos los componentes pertinentes que estén bajo su responsabilidad (artículo 14, apartados 1 a 3);
 - obligación de reparación inmediata o lo antes posible (artículo 14, apartado 4);

⁷ [COM\(2020\) 633](#).

- obligación de hacer un seguimiento continuo de los componentes en los que se hayan registrado fugas (artículo 14, apartados 5 a 7);
 - prohibición del venteo y la combustión en antorcha, excepto en circunstancias excepcionales (artículos 15 a 17, 22 y 23, y artículo 26, apartado 2);
 - obligación de que los Estados miembros elaboren y apliquen planes de mitigación para los pozos inactivos y reduzcan inmediatamente las emisiones mediante la detección y la reparación obligatorias de las fugas y la prohibición del venteo y la combustión en antorcha (artículos 18 y 26).
- c) Propone diversos instrumentos para mejorar la información sobre las emisiones de metano relacionadas con la energía fósil importada:
- la obligación de que los importadores faciliten información sobre las medidas de seguimiento, notificación, verificación y mitigación (capítulo 5, artículo 27);
 - una base de datos de transparencia sobre el metano para recopilar la información que los países exportadores tienen obligación de notificar (capítulo 5, artículo 28);
 - el Observatorio Internacional de Emisiones de Metano (capítulo 2, artículo 10);
 - un instrumento de seguimiento mundial para presentar información sobre la magnitud, la recurrencia y la ubicación de las fuentes de energía con elevadas emisiones de metano (capítulo 5, artículo 29);
 - diálogos bilaterales con los países productores de energía fósil que registren emisiones de metano más elevadas [capítulo 5, artículo 29].

10. De acuerdo con su finalidad y contenido, tal como se desprenden de su redacción actual, el Reglamento propuesto persigue, por tanto, una reducción de las emisiones de metano en el sector energético en toda la Unión, debido al impacto de estas emisiones en el clima, en particular en el contexto de la emergencia climática y el objetivo de neutralidad climática de la Unión.

III. VALORACIÓN JURÍDICA

11. Del análisis expuesto en los apartados 3 a 10 anteriores se desprende que la finalidad del Reglamento propuesto es contribuir a reducir las emisiones de metano en el sector energético y participar en la lucha contra el cambio climático, en particular en el contexto de la emergencia climática y el objetivo de neutralidad climática de la Unión. Por lo tanto, está claro que el objetivo predominante del Reglamento propuesto es contribuir a la lucha contra el cambio climático, que es uno de los principales objetivos de la política medioambiental con arreglo al artículo 191 del TFUE.
12. La base jurídica para la política medioambiental es el artículo 192, apartado 1, del TFUE: es la principal base jurídica para decidir las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191 del TFUE, a saber, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 192, apartado 1, del TFUE *«tiene como finalidad que la Unión participe en la preservación del medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático»*⁸.
13. Si bien es indiscutible que imponer a los Estados miembros obligaciones en materia de medición, seguimiento y mitigación de las emisiones de metano y de mejora de la información sobre dichas emisiones puede afectar al funcionamiento del mercado interior de la energía, no es menos cierto que el objetivo específico del Reglamento propuesto es permitir a la Unión Europea perseguir el objetivo de luchar contra el cambio climático y alcanzar la neutralidad climática, a partir de la constatación de que el metano es, después del dióxido de carbono, el gas que más contribuye globalmente al cambio climático y es responsable de aproximadamente un tercio del calentamiento global actual. El hecho de que el Reglamento propuesto se limite al sector energético o tenga un efecto en el mercado de la energía no permite deducir que quepa considerarlo automáticamente como una medida de política energética en el sentido del artículo 194 del TFUE⁹.

⁸ Sentencia de 21 de junio de 2018, *Polonia/Parlamento Europeo y Consejo*, C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483, apartado 43.

⁹ En la misma línea, véase el razonamiento del Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de mayo de 2014, *Comisión/Parlamento y Consejo*, [C- 43/12](#), ECLI:EU:C:2014:298.

14. El examen de la finalidad y el contenido del Reglamento propuesto que se ha realizado *supra* confirma que las obligaciones en materia de seguimiento, notificación y mitigación proporcionan los medios para perseguir el objetivo de la lucha contra el cambio climático. Por lo tanto, la base jurídica correcta y suficiente es el artículo 192, apartado 1, del TFUE, ya que tanto la finalidad como el contenido del Reglamento propuesto se refieren principalmente a los objetivos de la política medioambiental de la UE. A este respecto, cabe señalar también que el Reglamento propuesto no impide a los Estados miembros perseguir objetivos más ambiciosos de protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 193 del TFUE¹⁰.

15. No obstante, la Comisión ha basado el Reglamento propuesto en el artículo 194, apartado 2, del TFUE. Esa disposición constituye la base jurídica de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la política energética enunciados en el artículo 194, apartado 1, que dispone lo siguiente:

«En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas».

16. El recurso al artículo 194 del TFUE se justifica de la siguiente forma en la exposición de motivos del Reglamento propuesto (página 6):

«La base jurídica de la presente iniciativa es el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que faculta a la Unión para establecer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Unión en materia de política energética. La propuesta se refiere únicamente al sector energético y contribuye a los objetivos de la política energética de la Unión mencionados en el artículo 194, apartado 1, en particular el funcionamiento del mercado de la energía, armonizando las normas de seguimiento, notificación y reducción del metano, lo que contribuye a preservar y mejorar el medio ambiente».

17. La justificación de la elección de la base jurídica que figura en la exposición de motivos es doble: en primer lugar, la propuesta garantizaría el funcionamiento del mercado de la energía con arreglo al artículo 194, apartado 1, letra a), al armonizar las normas de seguimiento, notificación y reducción de las emisiones de metano, y, en segundo lugar, se limitaría al sector energético.

¹⁰ Véase, por ejemplo, el considerando 33, en el que se hace referencia a unos requisitos mínimos de armonización.

18. Por lo que se refiere a la primera justificación, cabe señalar que no se hace referencia alguna al funcionamiento del mercado de la energía en ningún considerando o artículo del Reglamento propuesto. La única referencia a una dimensión transfronteriza se encuentra en el considerando 52, según el cual «[l]os efectos del calentamiento global causados por las emisiones de metano son transfronterizos». Por el contrario, del análisis de su finalidad y contenido se desprende que la propuesta aborda la reducción de las emisiones de metano desde la perspectiva del cambio climático. Sus efectos en el funcionamiento del mercado interior de la energía son accesorios.

19. Es cierto que el artículo 34 del Reglamento propuesto modifica el artículo 15 del [Reglamento \(UE\) 2019/942¹¹](#) sobre la ACER —que se basa en el artículo 194, apartado 2, del TFUE—, añadiendo el siguiente apartado 5:

«5. Cada tres años, la ACER establecerá y publicará un conjunto de indicadores y valores de referencia correspondientes para la comparación de los costes unitarios de inversión relacionados con la medición, notificación y reducción de las emisiones de metano para proyectos comparables. Formulará recomendaciones sobre indicadores y valores de referencia para los costes unitarios de inversión a efectos del cumplimiento de las obligaciones derivadas del [este Reglamento] con arreglo al artículo 3 del [este Reglamento]».

Esta disposición refleja el artículo 3 del Reglamento propuesto, que exige a las autoridades reguladoras que, a la hora de fijar o aprobar las tarifas de transporte o distribución o las metodologías aplicables, tengan en cuenta los costes soportados y las inversiones realizadas para cumplir las obligaciones derivadas del Reglamento propuesto.

20. Sin embargo, estas disposiciones, que determinan cómo financiar los costes vinculados a las medidas que deben adoptarse para reducir las emisiones de metano, son accesorias y no requieren una base jurídica específicamente relacionada con el sector de la energía.

¹¹ DO L 158 de 14.6.2019, p. 22.

21. Por lo que se refiere a la segunda justificación, aunque las medidas de que se trata se refieren efectivamente al sector de la energía, esta consideración no altera el hecho de que la finalidad principal de la propuesta es contribuir a la lucha contra el cambio climático reduciendo las emisiones de metano en los sectores del petróleo, el gas y el carbón. El hecho de que el contenido de las medidas se refiera a la energía es inherente a la naturaleza de la lucha contra el cambio climático, que exige actuar en una serie de ámbitos para garantizar una reducción de las emisiones de gases. Utilizar o añadir sistemáticamente, en tales casos, las bases jurídicas correspondientes al ámbito de actuación de que se trate privaría de objeto a la base jurídica medioambiental y, más concretamente, al objetivo de la lucha contra el cambio climático¹². Esta es la posición ya adoptada por el Servicio Jurídico del Consejo en relación con el Fondo Social para el Clima¹³.
22. En consonancia con este razonamiento, el artículo 194, apartado 2, del TFUE, indica que esta disposición debe utilizarse como base jurídica «[s]in perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados».
23. En este contexto, cabe señalar que las normas de la Unión sobre seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de CO₂ en el sector marítimo, recogidas en el Reglamento (UE) 2015/757¹⁴, se adoptaron sobre la base del artículo 192, apartado 1, relativo a la política medioambiental. Aunque solo se refieren al sector marítimo, dichas normas no se adoptaron utilizando la base jurídica correspondiente al sector del transporte, que figura en el artículo 100, apartado 2, del TFUE.

¹² Véase, en un sentido similar, el dictamen 2/00, «Protocolo de Cartagena», antes citado, apartado 40: «*Si se admitiese la interpretación de la Comisión se vaciaría de gran parte de su contenido a las disposiciones específicas del Tratado relativas a la política de protección del medio ambiente, en la medida en que, desde el momento en que se determinase que la acción comunitaria podría tener repercusiones sobre los intercambios comerciales, el acuerdo previsto debería incluirse en la categoría de los acuerdos comprendidos en la política comercial común. A este respecto, procede señalar que el artículo 3 CE, apartado 1, menciona expresamente, en su letra l), la política de medio ambiente, al igual que la política comercial común, a la que hace referencia en su letra b)*».

¹³ Véase la nota a pie de página n.º 25 del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que figura en el documento ST 7007/22.

¹⁴ DO L 123 de 19.5.2015, p. 55.

24. De ello se deduce que el artículo 194, apartado 2, del TFUE elegido por la Comisión, no es la base jurídica correcta para el Reglamento propuesto. Dado que el Reglamento propuesto persigue un objetivo predominantemente medioambiental y no persigue simultáneamente una serie de objetivos vinculados entre sí de modo indisociable, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con otro, el uso del artículo 192, apartado 1, del TFUE es suficiente y no es necesaria ninguna otra base jurídica.

IV. CONCLUSIONES

25. Como conclusión, el Servicio Jurídico del Consejo considera que:
1. El Reglamento propuesto es una medida destinada a alcanzar los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 191 del TFUE, en particular la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático;
 2. por lo tanto, el Reglamento propuesto es una medida medioambiental que se aplica a las emisiones de metano en el sector energético, y la base jurídica correcta y suficiente para su adopción es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.
 3. El artículo 194, apartado 2, del TFUE, elegido por la Comisión, no es la base jurídica correcta para el Reglamento propuesto.
-