



Bruxelles, 3 giugno 2022  
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376  
ENER 272  
CLIMA 256  
ENV 565

---

---

Fascicolo interistituzionale:  
2021/0423(COD)

---

---

#### **PARERE DEL SERVIZIO GIURIDICO<sup>1</sup>**

---

Origine: Servizio giuridico

---

Oggetto: Proposta di regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia e che modifica il regolamento (UE) 2019/942 – Base giuridica adeguata

---

#### **I. INTRODUZIONE**

1. Nella riunione del gruppo "Energia" del 28 aprile 2022 alcune delegazioni hanno chiesto se la base giuridica indicata dalla Commissione nella proposta di regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia<sup>2</sup> (il regolamento proposto), ovverosia l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, fosse adeguata e sufficiente tenuto conto dei marcati aspetti ambientali, o se invece non fosse più adeguata la base giuridica ambientale, ovverosia l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE. La presente nota riporta l'intervento orale del rappresentante del servizio giuridico del Consiglio.

---

<sup>1</sup> Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

<sup>2</sup> Docc. [15063 2021 REV 1](#), [15063 2021 REV1 COR1](#), [15063 2021 ADD1](#), [15063 2021 ADD2](#), [15063 2021 ADD3](#)

2. Secondo una giurisprudenza consolidata, la base giuridica di un atto dell'Unione non dipende dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve essere determinata secondo criteri oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto<sup>3</sup>. Se l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante<sup>4</sup>. Solo eccezionalmente, una volta stabilito che l'atto persegue al contempo più finalità, intrinsecamente legate, senza che una di esse assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altra, tale atto potrà basarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza<sup>5</sup>, a meno che tali basi giuridiche prescrivano procedure che sono incompatibili l'una con l'altra<sup>6</sup>.

## II. FINALITÀ E CONTENUTO DEL REGOLAMENTO PROPOSTO

3. Per quanto riguarda l'obiettivo del regolamento proposto, la relazione illustra il contesto in cui si spiega che "[l]a proposta si basa sul piano per l'obiettivo climatico 2030 dell'Unione nonché sulla sua valutazione d'impatto. Il piano per l'obiettivo climatico ha mostrato, sulla base di scenari risultanti dalla modellizzazione, che il conseguimento di un obiettivo climatico più ambizioso pari ad almeno il 55 % di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra nel 2030 è fattibile e consentirebbe di mantenere una traiettoria regolare verso il raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Evidenzia inoltre la necessità di aumentare le riduzioni delle emissioni di metano". (sottolineatura aggiunta) (pag. 2).

---

<sup>3</sup> Sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione/Consiglio ("biossido di titanio")*, [C-300/89](#), [ECLI:EU:C:1991:244](#), punto 10.

<sup>4</sup> Ibid. punto 30 e sentenza del 22 ottobre 2013, *Commissione/Consiglio* [C-137/12](#), [ECLI:EU:C:2013:675](#), punto 53 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>5</sup> Sentenza "*Biossido di titanio*", C-300/89, citata, punti 13 e 17; sentenza del 23 febbraio 1999, *Parlamento/Consiglio*, [C-42/97](#), [ECLI:EU:C:1999:81](#), punto 38; parere della Corte del 6 dicembre 2001, ("*Protocollo di Cartagena*"), [2/00](#); [ECLI:EU:C:2001:664](#), punto 23; sentenza del 10 gennaio 2006, *Commissione/Consiglio ("Convenzione di Rotterdam")*, [C-94/03](#), [ECLI:EU:C:2006:2](#), e sentenza del 10 gennaio 2006, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, [C-178/03](#), [ECLI:EU:C:2006:4](#), punti 36 e 43.

<sup>6</sup> Sentenza "*Biossido di titanio*", C-300/89, citata, punti 17 e 21.

4. Riporta inoltre che: [i]l gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) osserva che entro il 2030 devono essere realizzate marcate riduzioni delle emissioni di metano affinché il mondo possa conseguire l'obiettivo per il 2050 di mantenere l'aumento della temperatura a livello mondiale al di sotto di 1,5 °C (o addirittura di 2 °C). La relazione più recente dell'IPCC sottolinea il ruolo del metano come uno dei principali gas a effetto serra responsabili del cambiamento climatico. Tale relazione sottolinea che i livelli di metano sono ai massimi storici e ben al di sopra dei livelli di emissione compatibili con la limitazione del riscaldamento a 1,5 °C. Di conseguenza è necessario attuare una riduzione netta, rapida e sostenuta delle emissioni di metano al fine di rallentare il riscaldamento globale e migliorare la qualità dell'aria. È importante osservare che la relazione conclude che l'aumento di metano nell'atmosfera è il risultato dell'attività umana e che i combustibili fossili hanno contribuito in larga misura alla crescita delle emissioni di metano quanto meno dal 2007, unitamente all'agricoltura (principalmente allevamento di bestiame) e alle acque reflue. Dalla valutazione d'impatto del piano per l'obiettivo climatico 2030 dell'UE emerge che nel settore dell'energia è possibile conseguire riduzioni delle emissioni di metano nel modo più efficiente sotto il profilo dei costi" (sottolineatura aggiunta) (pag. 1).
5. Secondo la relazione (pagina 2, secondo comma), [n]el contesto del funzionamento del mercato interno dell'energia e garantendo allo stesso tempo la sicurezza dell'approvvigionamento nell'Unione, l'obiettivo generale del presente regolamento è preservare e migliorare l'ambiente riducendo le emissioni di metano generate dall'energia fossile prodotta o consumata nell'Unione" (sottolineatura aggiunta).
6. I considerando del regolamento proposto rispecchiano tale obiettivo. Al primo considerando si legge che "[i]l metano è il componente principale del gas naturale, è secondo soltanto all'anidride carbonica in termini di contributo complessivo ai cambiamenti climatici ed è responsabile per circa un terzo del riscaldamento attuale". Pertanto, come indicato al considerando 68, l'obiettivo del regolamento è quello di "misurare, comunicare e verificare con accuratezza e ridurre le emissioni di metano nel settore dell'energia".

7. Numerosi altri considerando evocano, più o meno direttamente, preoccupazioni in materia di ambiente:
- considerando 3: *"Secondo stime recenti del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e della Coalizione per il clima e l'aria pulita, una riduzione delle emissioni di metano del 45 % entro il 2030, ottenuta con le misure mirate disponibili e con misure aggiuntive in linea con gli obiettivi di sviluppo prioritari delle Nazioni Unite, potrebbe evitare un riscaldamento del pianeta di 0,3 °C entro il 2045."*
  - considerando 6: *"Le emissioni di metano rientrano negli obiettivi dell'Unione in materia di riduzione dei gas a effetto serra per il 2030 stabiliti nella Normativa europea sul clima e negli obiettivi nazionali vincolanti di riduzione delle emissioni ai sensi del regolamento (UE) 2018/842. Tuttavia attualmente non esiste un quadro giuridico a livello di Unione che stabilisca misure specifiche per ridurre le emissioni antropogeniche di metano nel settore dell'energia. Inoltre la direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali, sebbene riguardi le emissioni di metano derivanti dalla raffinazione di petrolio e gas, non copre altre attività nel settore dell'energia."*
  - considerando 18: *"In quanto parte contraente della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e dell'accordo di Parigi, l'Unione è tenuta a presentare annualmente una relazione sull'inventario delle emissioni di gas a effetto serra di origine antropogenica, che costituisce un aggregato degli inventari nazionali dei gas a effetto serra degli Stati membri, redatta utilizzando le buone pratiche metodologiche accettate dal gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC)."*
  - considerando 20: *"I dati nazionali comunicati a norma delle disposizioni dell'UNFCCC in materia di comunicazione sono presentati al segretariato dell'UNFCCC secondo diversi livelli di comunicazione in linea con gli orientamenti dell'IPCC. In tale contesto in genere l'IPCC suggerisce di usare metodi di livello superiore per le fonti di emissione che, in termini di livello assoluto, tendenza o incertezza, hanno un'incidenza significativa sull'inventario totale dei gas a effetto serra di un paese."*

- considerando 26: "*Il presente regolamento si basa sul quadro OGMP 2.0 nella misura in cui soddisfa i criteri di cui ai considerando 24 e 25, per contribuire alla raccolta di dati affidabili e solidi che costituiscano una base sufficiente per il monitoraggio delle emissioni di metano e, se necessario, per predisporre interventi aggiuntivi intesi a ridurle ulteriormente.*"
- considerando 52: "*Gli effetti del riscaldamento globale causati dalle emissioni di metano sono transfrontalieri*".

8. In termini di contenuto, il regolamento proposto stabilisce norme per misurare, comunicare e verificare con accuratezza le emissioni di metano nel settore dell'energia nell'Unione e per ridurle attraverso indagini obbligatorie di rilevamento e riparazione delle fuoriuscite nonché per limitare il rilascio e la combustione in torcia e per garantire la trasparenza sulle emissioni di metano connesse all'energia fossile importata nell'Unione. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale, il regolamento proposto si applica alle emissioni di metano nei settori del petrolio, del gas e del carbone (articolo 1 "Oggetto e ambito di applicazione").

9. Il regolamento proposto si basa sui tre pilastri della comunicazione della Commissione sulla strategia dell'UE per ridurre le emissioni di metano<sup>7</sup>:

- a) impone obblighi di misurazione, comunicazione e verifica su tutte le fonti di emissioni di metano nelle componenti del settore dell'energia dell'UE (articoli 12, 20 e 25) nell'ambito delle loro operazioni.
- b) Impone obblighi di mitigazione e monitoraggio delle emissioni di metano (articoli 13, 21 e 26):
  - gli operatori dell'UE devono effettuare frequenti indagini di rilevamento e riparazione delle fuoriuscite di tutti i componenti pertinenti nell'ambito delle loro operazioni (articolo 14, paragrafi 1, 2 e 3);
  - obbligo di riparazione immediata o non appena possibile (articolo 14, paragrafo 4);

---

<sup>7</sup> [COM\(2020\)633](#)

- obbligo di monitoraggio continuo dei componenti in cui è stata constatata una fuoriuscita (articolo 14, paragrafi 5, 6 e 7);
  - divieto di rilascio e combustione in torcia di routine, salvo circostanze eccezionali (articoli 15, 16, 17, 22 e 23 e articolo 26, paragrafo 2);
  - obbligo per gli Stati membri di elaborare e attuare piani di mitigazione per i pozzi inattivi e la riduzione immediata delle emissioni attraverso il rilevamento e la riparazione obbligatori delle fuoriuscite e il divieto di rilascio e combustione in torcia (articoli 18 e 26).
- c) Sono proposti vari strumenti per migliorare le informazioni sulle emissioni di metano legate all'energia fossile importata:
- l'obbligo per gli importatori di fornire informazioni sulle misure di monitoraggio, comunicazione, verifica e mitigazione [capo 6, articolo 27];
  - una banca dati per la trasparenza del metano contenente informazioni sugli obblighi internazionali di comunicazione dei paesi esportatori [capo 6, articolo 28];
  - un Osservatorio internazionale delle emissioni di metano [capo 2, articolo 10];
  - uno strumento di monitoraggio mondiale per rilevare l'entità, la ricorrenza e l'ubicazione degli emettitori di metano [capo 6, articolo 29];
  - dialoghi bilaterali con i paesi produttori di energia fossile che presentano emissioni di metano più elevate [capo 6, articolo 29].

10. Stando al suo obiettivo e contenuto, così come presentati nella formulazione attuale, il regolamento proposto riguarda pertanto una riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia in tutta l'Unione in ragione dell'impatto di tali emissioni sul clima, segnatamente nel contesto dell'emergenza climatica e dell'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione.

### III. VALUTAZIONE GIURIDICA

11. Dall'analisi di cui ai punti da 3 a 10 emerge che il regolamento proposto è inteso a contribuire a ridurre le emissioni di metano nel settore dell'energia e a partecipare alla lotta contro i cambiamenti climatici, segnatamente nel contesto dell'emergenza climatica e dell'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione. È pertanto chiaro che l'obiettivo predominante del regolamento proposto è contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici, che costituisce uno dei principali obiettivi della politica ambientale ai sensi dell'articolo 191 TFUE.
12. La base giuridica ambientale, ossia l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, è la base giuridica principale per decidere in merito all'azione che l'Unione deve intraprendere per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 191 TFUE, vale a dire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale, in particolare la lotta contro i cambiamenti climatici. Come statuito dalla Corte di giustizia, l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE "*mira ad attribuire all'UE un ruolo nella salvaguardia dell'ambiente e nella lotta contro il cambiamento climatico*"<sup>8</sup>.
13. Sebbene sia pacifico che imporre agli Stati membri obblighi di misurare, monitorare, mitigare e migliorare le informazioni sulle emissioni di metano possa incidere sul funzionamento del mercato interno dell'energia, resta il fatto che l'obiettivo specifico del regolamento proposto è quello di consentire all'Unione europea di perseguire l'obiettivo di combattere i cambiamenti climatici e conseguire la neutralità climatica, sulla base del fatto che il metano è secondo soltanto all'anidride carbonica in termini di contributo complessivo ai cambiamenti climatici ed è responsabile per circa un terzo del riscaldamento globale attuale. Dal fatto che il regolamento proposto sia limitato al settore dell'energia o abbia un effetto sul mercato dell'energia non si può dedurre che esso possa essere automaticamente considerato una misura di politica energetica ai sensi dell'articolo 194 TFUE<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Sentenza del 21 giugno 2018, C-5/16, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:483, punto 43.

<sup>9</sup> Si veda, nello stesso spirito, il ragionamento della Corte di giustizia nella sentenza del 6 maggio 2014, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, [C- 43/12](#), EU:C:2014:298.

14. L'esame dell'obiettivo e del contenuto del regolamento proposto di cui sopra conferma che gli obblighi in materia di monitoraggio, comunicazione e mitigazione forniscono i mezzi per perseguire l'obiettivo di lotta contro i cambiamenti climatici. Pertanto, la base giuridica corretta e sufficiente per il regolamento proposto è l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in quanto sia il suo scopo che il suo contenuto fanno principalmente riferimento agli obiettivi della politica ambientale dell'UE. A tale riguardo, si osserva inoltre che il regolamento proposto non impedisce agli Stati membri di andare oltre nel perseguimento degli obiettivi di protezione dell'ambiente, ai sensi dell'articolo 193 TFUE<sup>10</sup>.

15. Tuttavia, la Commissione ha basato il regolamento proposto sull'articolo 194, paragrafo 2, TFUE. Tale disposizione costituisce una base giuridica per le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di politica energetica di cui all'articolo 194, paragrafo 1, che recita:

*"Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche".*

16. A pagina 5 la relazione giustifica il ricorso all'articolo 194 TFUE come segue:

*"La base giuridica per la presente iniziativa è l'articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che conferisce all'Unione il potere di stabilire le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia. La proposta riguarda esclusivamente il settore dell'energia e contribuisce agli obiettivi della politica dell'Unione per tale settore di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE, in particolare al funzionamento del mercato dell'energia armonizzando le norme di monitoraggio, comunicazione e riduzione delle emissioni di metano, un'attività questa che contribuisce a preservare e migliorare l'ambiente."*

17. La giustificazione della scelta della base giuridica fornita nella relazione è duplice: in primo luogo, la proposta garantirebbe il funzionamento del mercato dell'energia a norma dell'articolo 194, paragrafo 1, lettera a), armonizzando le norme in materia di monitoraggio, comunicazione e riduzione riguardo al metano e, in secondo luogo, è limitata al settore dell'energia.

---

<sup>10</sup> Si veda ad esempio il considerando 33 che fa riferimento all'armonizzazione minima.

18. Per quanto riguarda la prima giustificazione, va osservato che in nessun considerando o articolo del regolamento proposto viene fatto riferimento al funzionamento del mercato dell'energia. L'unico riferimento a una dimensione transfrontaliera si trova nel considerando 52, ove si legge che "[g]li effetti del riscaldamento globale causati dalle emissioni di metano sono transfrontalieri". Al contrario, dall'analisi dell'obiettivo e del contenuto emerge che la proposta riguarda le riduzioni delle emissioni di metano nel contesto dei cambiamenti climatici. I suoi effetti sul funzionamento del mercato interno dell'energia sono accessori.

19. È vero che l'articolo 34 del regolamento proposto modifica l'articolo 15 del [regolamento \(UE\) 2019/942<sup>11</sup>](#) sull'ACER, che è basato sull'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, aggiungendo il seguente paragrafo 5:

*"5. Ogni tre anni l'ACER stabilisce e rende pubblicamente disponibile una serie di indicatori e corrispondenti valori di riferimento per il raffronto dei costi unitari di investimento legati alla misurazione, alla comunicazione e alla riduzione delle emissioni di metano in progetti comparabili. L'Agenzia formula raccomandazioni sugli indicatori e sui valori di riferimento per i costi unitari di investimento per ottemperare agli obblighi di cui al [presente regolamento] in applicazione dell'articolo 3 del medesimo."*

Questa disposizione rispecchia l'articolo 3 del regolamento proposto che impone alle autorità di regolamentazione di tenere conto dei costi sostenuti e degli investimenti effettuati per rispettare gli obblighi previsti dal regolamento proposto quando fissano o approvano le tariffe di trasporto o distribuzione o le metodologie.

20. Tuttavia, tali disposizioni, che determinano le modalità di finanziamento dei costi connessi alle misure da adottare per ridurre le emissioni di metano, sono accessorie e non richiedono una base giuridica specifica per l'energia.

---

<sup>11</sup> GU L 158 del 14.6.2019, pag. 22.

21. Per quanto riguarda la seconda giustificazione, sebbene le misure riguardino effettivamente il settore dell'energia, resta che l'obiettivo principale della proposta è contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici riducendo le emissioni di metano nei settori del petrolio, del gas e del carbone. Il fatto che il contenuto delle misure riguardi l'energia è inerente alla natura della lotta contro i cambiamenti climatici, che richiede interventi in vari ambiti per garantire una riduzione delle emissioni di gas. L'utilizzo o l'aggiunta sistematici, in tali casi, delle basi giuridiche pertinenti per il settore strategico interessato priverebbe di oggetto la base giuridica ambientale, e più in particolare l'obiettivo della lotta contro i cambiamenti climatici<sup>12</sup>. Questa è la posizione già adottata dal servizio giuridico del Consiglio per quanto riguarda il Fondo sociale per il clima<sup>13</sup>.
22. In linea con tale ragionamento, l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE indica che tale disposizione deve essere utilizzata come base giuridica "*fatte salve le altre disposizioni dei trattati*".
23. In tale contesto, è opportuno osservare che le norme dell'Unione in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore marittimo (regolamento (UE) 2015/757)<sup>14</sup> sono state adottate sulla base dell'articolo 192, paragrafo 1, relativo alla politica ambientale. Sebbene riguardino solo il settore marittimo, tali norme non sono state adottate utilizzando la base giuridica in materia di trasporti di cui all'articolo 100, paragrafo 2, TFUE.

---

<sup>12</sup> V., in senso analogo, il parere 2/00, "*Protocollo di Cartagena*", summenzionato, punto 40: "*Se accolta, l'interpretazione della Commissione finirebbe per svuotare di gran parte della loro sostanza le disposizioni specifiche del Trattato concernenti la politica di protezione dell'ambiente, in quanto, appena si accertasse che l'azione comunitaria può avere implicazioni sugli scambi commerciali, l'accordo previsto dovrebbe allora essere classificato nella categoria degli accordi che rientrano nella politica commerciale comune. A tale proposito occorre rilevare che la politica nel settore dell'ambiente è espressamente contemplata all'art. 3, n. 1, lett. l), CE, allo stesso titolo della politica commerciale comune, cui si fa riferimento nella medesima disposizione, alla lett. b).*"

<sup>13</sup> Cfr. nota 25 del parere del servizio giuridico del Consiglio, doc. ST 7007/22.

<sup>14</sup> GU L 123 del 19.5.2015, pag. 55.

24. Ne consegue che l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, proposto dalla Commissione, non costituisce la base giuridica corretta per il regolamento proposto. Poiché il regolamento proposto persegue una preponderante finalità ambientale e non persegue al contempo più finalità, intrinsecamente legate, senza che una di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altra, il ricorso all'articolo 192, paragrafo 1, TFUE è sufficiente e non sono necessarie altre basi giuridiche.

#### **IV. CONCLUSIONI**

25. Per concludere, il servizio giuridico del Consiglio ritiene che:

1. il regolamento proposto sia una misura volta a conseguire gli obiettivi ambientali di cui all'articolo 191 TFUE, in particolare la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e la contro i cambiamenti climatici;
2. il regolamento proposto sia pertanto una misura ambientale che copre le emissioni di metano nel settore dell'energia e la base giuridica corretta e sufficiente per la sua adozione sia l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.
3. Ne consegue che l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, proposto dalla Commissione, non è la base giuridica corretta per il regolamento proposto.