



Bruxelas, 3 de junho de 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

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

PARECER DO SERVIÇO JURÍDICO ¹

de: Serviço Jurídico

Assunto: Proposta de regulamento relativo à redução das emissões de metano no setor da energia e que altera o Regulamento (UE) 2019/942 – Base jurídica adequada

I. INTRODUÇÃO

1. Numa reunião do Grupo da Energia, em 28 de abril de 2022, algumas delegações perguntaram se o artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, a base jurídica apresentada pela Comissão para a sua proposta de regulamento relativo à redução das emissões de metano no setor da energia² ("proposta de regulamento"), era adequado e suficiente, tendo em conta os fortes aspetos ambientais, ou se o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE, a base jurídica ambiental, seria mais adequado. A presente nota reproduz a intervenção oral feita pelo representante do Serviço Jurídico do Conselho.

¹ O presente documento contém aconselhamento jurídico protegido nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão e não facultado ao público pelo Conselho da União Europeia. O Conselho reserva-se a faculdade de exercer todos os seus direitos em caso de publicação não autorizada.

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

2. De acordo com a jurisprudência assente, a base jurídica de um ato da União não depende do entendimento de uma instituição da finalidade prosseguida, mas deve ser determinada de acordo com critérios objetivos, suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo do ato³. Se o exame de um ato demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, este ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante⁴. Só exceionalmente, quando se demonstrar que o ato prossegue simultaneamente vários objetivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto relativamente ao outro, esse ato pode assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes⁵, a menos que essas bases jurídicas prescrevam procedimentos que sejam incompatíveis entre si⁶.

II. FINALIDADE E CONTEÚDO DO REGULAMENTO PROPOSTO

3. No que diz respeito à finalidade do regulamento proposto, na exposição de motivos estabelece-se o contexto, explicando que *"a proposta tem por base o Plano para atingir a Meta Climática em 2030 adotado pela União e a avaliação de impacto do mesmo. Este plano demonstrou, com base em cenários modelizados, que a consecução de uma meta climática acrescida de redução de, pelo menos, 55 % das emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2030 é viável e permitirá uma trajetória harmoniosa para a neutralidade climática no horizonte de 2050. O plano salienta igualmente a necessidade de intensificar a redução das emissões de metano."* (sublinhado nosso) (p. 2)

³ Acórdão de 11 de junho de 1991, *Comissão/Conselho* ("Dióxido de titânio"), [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), n.º 10.

⁴ *Ibidem*, n.º 30, e acórdão de 22 de outubro de 2013, *Comissão/Conselho*, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), n.º 53 e jurisprudência aí referida.

⁵ Acórdão *"Dióxido de titânio"*, C-300/89, já referido, n.ºs 13 e 17; Acórdão de 23 de fevereiro de 1999, *Parlamento/Conselho*, [C-42/97](#), EU:C:1999:81, n.º 38; Parecer do Tribunal de 6 de dezembro de 2001; (*"Protocolo de Cartagena"*), [2/00](#); EU:C:2001:664; n.º 23; Acórdão de 10 de janeiro de 2006, *Comissão/Conselho* (*"Convenção de Roterdão"*), [C-94/03](#), EU:C:2006:2, e acórdão de 10 de janeiro de 2006, *Comissão/Parlamento e Conselho*, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, n.ºs 36 e 43.

⁶ Acórdão *"Dióxido de titânio"*, C-300/89, já referido, n.ºs 17-21.

4. Indica igualmente que "o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) salienta que é imperativo reduzir consideravelmente as emissões de metano até 2030 para que o aumento da temperatura mundial seja inferior à meta de 1,5 °C (ou mesmo de 2 °C) estabelecida para 2050. O mais recente relatório do PIAC salienta o papel do metano como um dos principais gases com efeito de estufa responsáveis pelas alterações climáticas. O relatório destaca que os níveis de metano são os mais elevados de sempre, situando-se bastante acima de níveis de emissão compatíveis com a limitação do aquecimento mundial a 1,5 °C. Por conseguinte, é necessária uma redução acentuada, rápida e sustentada das emissões de metano, a fim de abrandar o aquecimento mundial e melhorar a qualidade do ar. Cumpre notar que se conclui no relatório que o aumento da presença de metano na atmosfera é consequência da atividade humana e que os combustíveis fósseis têm contribuído significativamente para o aumento das emissões deste gás, pelo menos desde 2007, juntamente com a agricultura (sobretudo a pecuária) e as águas residuais. A avaliação de impacto do Plano para atingir a Meta Climática em 2030 revela que, na UE, o setor da energia é aquele em que será possível reduzir as emissões de metano com melhor relação custo-benefício." (sublinhado nosso) (p. 1)
5. De acordo com a exposição de motivos (página 2, parágrafo 2), "o objetivo geral do regulamento é, no contexto do funcionamento do mercado interno da energia e salvaguardada a segurança do aprovisionamento da União, preservar e melhorar o ambiente por meio da redução das emissões de metano provenientes da energia de origem fóssil produzida ou consumida na União." (sublinhado nosso)
6. Os considerandos do regulamento proposto refletem esta finalidade. No considerando 1 explica-se que o "metano, principal componente do gás natural, é precedido apenas pelo dióxido de carbono no contributo global para as alterações climáticas, sendo responsável por cerca de um terço do aquecimento atual." Por conseguinte, como enunciado no considerando 68, o objetivo do presente regulamento é "a medição, comunicação e verificação rigorosas das emissões de metano no setor da energia".

7. Muitos outros considerandos versam, de forma mais ou menos direta, sobre preocupações ambientais:
- Considerando 3: "*Segundo estimativas recentes do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e da Coligação do Clima e do Ar Limpo, uma redução de 45 % das emissões de metano em 2030, tendo por base as medidas específicas disponíveis e medidas adicionais em consonância com os objetivos de desenvolvimento prioritários das Nações Unidas ("ONU"), permitiria evitar 0,3 °C de aquecimento mundial em 2045.*"
 - Considerando 6: "*As emissões de metano estão incluídas nos objetivos da UE de redução dos gases com efeito de estufa para 2030, estabelecidos na Lei Europeia em matéria de Clima e nos objetivos nacionais vinculativos de redução das emissões ao abrigo do Regulamento (UE) 2018/842. No entanto, não existe atualmente um quadro jurídico ao nível da União que estabeleça medidas específicas para a redução das emissões antropogénicas de metano no setor da energia. Além disso, embora a Diretiva 2010/75 relativa às emissões industriais abranja as emissões de metano provenientes da refinação de petróleo e de gás, não abrange outras atividades no setor da energia.*"
 - Considerando 18: "*Enquanto parte na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) e no Acordo de Paris, incumbe à União apresentar anualmente um relatório de inventário das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa constituído por um agregado dos inventários nacionais desses gases apresentados pelos Estados-Membros, elaborado com base em metodologias de boas práticas aceites pelo Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC).*"
 - Considerando 20: "*Os dados por país comunicados nos termos das disposições da CQNUAC para a comunicação de informações são apresentados ao secretariado da CQNUAC de acordo com diferentes níveis de complexidade metodológica estabelecidos para o efeito em conformidade com as orientações do PIAC. Neste contexto, o PIAC sugere, de um modo geral, o recurso a níveis de complexidade mais elevados para as fontes de emissão com influência significativa no inventário total dos gases com efeito de estufa do país em causa, em termos de nível absoluto, tendência ou incerteza.*"

- Considerando 26: "*O presente regulamento baseia-se no quadro PPGM 2.0, pois cumpre os critérios referidos nos considerandos 24 e 25, a fim de contribuir para a recolha de dados fiáveis e sólidos que constituam uma base suficiente para monitorizar as emissões de metano e, se necessário, desenvolver medidas adicionais que permitam reduzir ainda mais as emissões deste gás.*"
 - Considerando 52: "*Os efeitos do aquecimento mundial causados pelas emissões de metano são transfronteiriços*".
8. Em termos de conteúdo, o regulamento proposto estabelece normas para a medição, comunicação e verificação rigorosas das emissões de metano no setor da energia na União, bem como para a redução dessas emissões por meio de vistorias para deteção e reparação de fugas e de restrições à ventilação e à queima em tocha, e para garantir a transparência das emissões de metano provenientes das importações de energia de origem fóssil para a União. Quanto ao âmbito material, o regulamento proposto é aplicável às emissões de metano nos setores do petróleo, do gás e do carvão. (Artigo 1.º "Objeto e âmbito de aplicação").
9. O regulamento proposto baseia-se nos três pilares da Comunicação da Comissão relativa a uma estratégia da UE para redução das emissões de metano⁷:
- a) Impõe obrigações de medição, comunicação e verificação relativamente a todas as fontes de emissões de metano associadas aos componentes do setor energético da UE (artigos 12.º, 20.º e 25.º) no âmbito das suas operações.
 - b) Impõe obrigações de redução e monitorização das emissões de metano (artigos 13.º, 21.º e 26.º):
 - Os operadores da UE devem vistoriar frequentemente todos os componentes no âmbito das suas operações a fim de detetar e reparar fugas (artigo 14.º, n.ºs 1 a 3);
 - Obrigação de reparar imediatamente ou o mais rapidamente possível (artigo 14.º, n.º 4);

⁷ [COM\(2020\) 633](#)

- Obrigação de monitorizar continuamente os componentes que apresentem fugas (artigo 14.º, n.ºs 5 a 7);
 - Proibição de ventilação e queima em tocha sistemática, exceto em circunstâncias excecionais (artigos 15.º a 17.º, 22.º, 23.º e 26.º, n.º 2);
 - Obrigação de os Estados-Membros elaborarem e executarem planos de redução de emissões para poços inativos e redução imediata de emissões por meio de deteção e reparação obrigatórias de fugas e proibição de ventilação e queima em tocha (artigos 18.º e 26.º).
- c) Propõe vários instrumentos destinados a melhorar a informação sobre as emissões de metano relacionadas com importações de energia de origem fóssil:
- Obrigação de os importadores facultarem informações sobre as medidas de monitorização, comunicação, verificação e redução das emissões [capítulo 5, artigo 27.º];
 - Base de dados das emissões de metano para efeitos de transparência com informações sobre as obrigações internacionais de comunicação dos países exportadores [capítulo 5, artigo 28.º];
 - Observatório Internacional das Emissões de Metano [capítulo 2, artigo 10.º];
 - Instrumento de monitorização a nível mundial para divulgar a dimensão, a recorrência e a localização dos emissores de metano [capítulo 5, artigo 29.º];
 - Diálogos bilaterais com países produtores de energia de origem fóssil que apresentem um nível mais elevado de emissões de metano [capítulo 5, artigo 29.º].

10. Assim, resulta da sua finalidade e conteúdo, tal como decorre da redação atual, que o regulamento proposto diz respeito a uma redução das emissões de metano no setor da energia em toda a União devido ao impacto que estas emissões têm no clima, nomeadamente no contexto da emergência climática e do objetivo de neutralidade climática da União.

III. APRECIACÃO JURÍDICA

11. Resulta da análise nos pontos 3 a 10 supra que o regulamento proposto se destina a contribuir para a redução das emissões de metano no setor da energia e para a luta contra as alterações climáticas, nomeadamente no contexto da emergência climática e do objetivo de neutralidade climática da União. É, pois, evidente que a principal finalidade do regulamento proposto é contribuir para a luta contra as alterações climáticas, um dos principais objetivos da política ambiental enunciados no artigo 191.º do TFUE.
12. A base jurídica ambiental (o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE) é a base jurídica principal para decidir que medidas a União deve tomar para alcançar os objetivos referidos no artigo 191.º do TFUE, ou seja: a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas. Conforme declarado pelo Tribunal de Justiça, o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE "*visa conferir à União um papel na preservação do ambiente e na luta contra as alterações climáticas*"⁸.
13. Se é incontestável que impor aos Estados-Membros obrigações de medição, monitorização, redução e melhoria da informação no que respeita às emissões de metano pode afetar o funcionamento do mercado interno da energia, não deixa de ser verdade que a finalidade específica do regulamento proposto é permitir à União Europeia perseguir os objetivos de combater as alterações climáticas e alcançar a neutralidade climática, com base no facto de que o metano é precedido apenas pelo dióxido de carbono no contributo global para as alterações climáticas, sendo responsável por cerca de um terço do aquecimento mundial atual. Não se pode deduzir do facto de o regulamento proposto estar limitado ao setor da energia, ou afetar o mercado da energia, que o mesmo possa ser automaticamente considerado uma medida de política energética na aceção do artigo 194.º do TFUE⁹.

⁸ Acórdão de 21 de junho de 2018, C-5/16, *Polónia/Parlamento Europeu e Conselho*, EU:C:2018:483, n.º 43.

⁹ Na mesma ordem de ideias, ver o raciocínio do Tribunal de Justiça no acórdão de 6 de maio de 2014, *Comissão/Parlamento e Conselho*, [C- 43/12](#), EU:C:2014:298.

14. A análise da finalidade e do conteúdo do regulamento proposto, apresentada acima, confirma que as obrigações de monitorização, comunicação e redução proporcionam os meios necessários para perseguir o objetivo de combate às alterações climáticas. Por conseguinte, a base jurídica correta e suficiente para o regulamento proposto é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que tanto a sua finalidade como o seu conteúdo estão principalmente relacionados com os objetivos da política ambiental da UE. A este respeito, importa igualmente referir que o regulamento proposto não impede os Estados-Membros de ir mais longe na prossecução dos objetivos de proteção do ambiente, de acordo com o artigo 193.º do TFUE¹⁰.

15. No entanto, a Comissão baseou o regulamento proposto no artigo 194.º, n.º 2, do TFUE. Esta disposição constitui a base jurídica das medidas necessárias para alcançar os objetivos da política energética estabelecidos no artigo 194.º, n.º 1, com a seguinte redação:

"No âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno e tendo em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente, a política da União no domínio da energia tem por objetivos, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros: a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia; b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União; c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e d) Promover a interconexão das redes de energia."

16. A exposição de motivos justifica o recurso ao artigo 194.º do TFUE, na página 5, da seguinte forma:

"A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que habilita a União a adotar as medidas necessárias para alcançar os objetivos da União em matéria de política energética. A proposta diz respeito apenas ao setor da energia e contribui para os objetivos da política energética da União enunciados no artigo 194.º, n.º 1, designadamente o funcionamento do mercado da energia, harmonizando as normas de monitorização, comunicação e redução das emissões de metano, o que contribui para preservar e melhorar o ambiente."

17. Na exposição de motivos, apresentam-se duas justificações para a escolha da base jurídica: em primeiro lugar, a proposta assegurará o funcionamento do mercado da energia, como enunciado no artigo 194.º, n.º 1, alínea a), harmonizando as normas de monitorização, comunicação e redução das emissões de metano; em segundo lugar, a proposta está limitada ao setor da energia.

¹⁰ Ver, por exemplo, o considerando 33, que faz referência a requisitos mínimos de harmonização.

18. Quanto à primeira justificação, cabe assinalar que nenhum dos considerandos ou artigos do regulamento proposto faz referência ao funcionamento do mercado da energia. A única referência à dimensão transfronteiriça encontra-se no considerando 52, nos seguintes termos: "*os efeitos do aquecimento mundial causados pelas emissões de metano são transfronteiriços*". Pelo contrário, resulta da análise da finalidade e do conteúdo da proposta que a mesma aborda a redução das emissões de metano no contexto das alterações climáticas. Os seus efeitos no funcionamento do mercado interno da energia são acessórios.
19. É certo que o artigo 34.º do regulamento proposto altera o artigo 15.º do [Regulamento \(UE\) 2019/942¹¹](#) sobre a ACER, que é baseado no artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, aditando um n.º 5 com a seguinte redação:

"5. De três em três anos, a ACER deve estabelecer e disponibilizar ao público um conjunto de indicadores, e os valores de referência correspondentes, para a comparação dos custos de investimento unitários associados à medição, comunicação e redução das emissões de metano de projetos comparáveis. Deve ainda formular recomendações sobre o cumprimento, por parte desses indicadores e valores de referência para os custos de investimento unitários, das obrigações decorrentes do [presente regulamento] nos termos do artigo 3.º do mesmo".

Esta disposição reflete o artigo 3.º do regulamento proposto, que estabelece que as entidades reguladoras devem ter em conta os custos incorridos e os investimentos efetuados para cumprir as obrigações decorrentes do regulamento proposto ao fixarem ou aprovarem tarifas de transporte ou distribuição ou as metodologias.

20. No entanto, estas disposições, que determinam como os custos associados às medidas a tomar para reduzir as emissões de metano são financiados, são acessórios e não requerem uma base jurídica específica para o setor da energia.

¹¹ JO L 158 de 14.6.2019, p. 22–53.

21. No que respeita à segunda justificação, embora as próprias medidas pertençam, com efeito, ao setor da energia, a principal finalidade da proposta consiste efetivamente em contribuir para a luta contra as alterações climáticas por meio da redução das emissões de metano nos setores do petróleo, do gás e do carvão. O facto de o conteúdo das medidas estar relacionado com o setor da energia é inerente à natureza da luta contra as alterações climáticas, que exige medidas em toda uma série de domínios para assegurar a redução das emissões de gases. Em tais casos, utilizar ou aditar de forma sistemática as bases jurídicas pertinentes para a política em causa esvaziaria de sentido a base jurídica ambiental e, mais especificamente, o objetivo da luta contra as alterações climáticas,¹². Esta é a posição já assumida pelo Serviço Jurídico do Conselho no que diz respeito ao Fundo Social para o Clima¹³.
22. Em consonância com este raciocínio, o artigo 194.º, n.º 2, do TFUE indica que esta disposição se destina a ser utilizada como base jurídica "*sem prejuízo da aplicação de outras disposições dos Tratados*".
23. Neste contexto, importa salientar que as normas da União em matéria de monitorização, comunicação e verificação das emissões de CO₂ provenientes do setor marítimo, Regulamento (UE) 2015/757¹⁴, foram adotadas com base no artigo 192.º, n.º 1, relativo à política ambiental. Apesar de se referirem exclusivamente ao setor marítimo, essas normas não foram adotadas com recurso à base jurídica em matéria de transportes que consta do artigo 100.º, n.º 2, do TFUE.

¹² Ver, em sentido análogo, o Parecer 2/00, "*Protocolo de Cartagena*", já referido, n.º 40, com a seguinte redação: "*A ser admitida, a interpretação da Comissão resultaria num esvaziamento de grande parte do sentido das disposições específicas do Tratado que dizem respeito à política de proteção do ambiente, na medida em que, quando se demonstrasse que a ação comunitária era suscetível de ter implicações nas trocas comerciais, o acordo projetado deveria ser classificado na categoria dos que dizem respeito à política comercial comum. A este respeito, importa salientar que a política ambiental é expressamente mencionada no artigo 3.º, n.º 1, alínea l), CE, da mesma forma que a política comercial comum, à qual se faz referência no artigo 3.º, n.º 1, alínea b)*".

¹³ Ver nota de rodapé 25 no Parecer do Serviço Jurídico do Conselho, doc. ST 7007/22.

¹⁴ JO L 123 de 19.5.2015, p. 55.

24. Daqui decorre que o artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, proposto pela Comissão, não é a base jurídica correta para o regulamento proposto. Tendo em conta que o regulamento proposto visa uma finalidade predominantemente ambiental e não persegue ao mesmo tempo vários objetivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto relativamente ao outro, a utilização do artigo 192.º, n.º 1, do TFUE é suficiente, não sendo necessária qualquer outra base jurídica.

IV. CONCLUSÕES

25. Em conclusão, o Serviço Jurídico do Conselho considera o seguinte:
1. O regulamento proposto é uma medida para alcançar os objetivos ambientais estabelecidos no artigo 191.º do TFUE, em particular a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente e o combate às alterações climáticas;
 2. O regulamento proposto é, pois, uma medida ambiental que abrange as emissões de metano no setor da energia, sendo que a base jurídica correta e suficiente para a sua adoção é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE.
 3. O artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, proposto pela Comissão, não é a base jurídica correta para o regulamento proposto.
-