



Bruxelles, 3 iunie 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Dosar interinstituțional:
2021/0423(COD)

AVIZUL SERVICIULUI JURIDIC¹

Sursă: Serviciul juridic

Subiect: Propunere de regulament privind reducerea emisiilor de metan în sectorul energetic și de modificare a Regulamentului (UE) 2019/942 – temeiul juridic adecvat

I. INTRODUCERE

1. În cadrul unei reuniuni a Grupului de lucru pentru energie din 28 aprilie 2022, unele delegații au întrebat dacă articolul 194 alineatul (2) din TFUE, temeiul juridic propus de Comisie pentru propunerea sa de regulament privind reducerea emisiilor de metan în sectorul energetic² (regulamentul propus), este adecvat și suficient, având în vedere aspectele puternice de mediu, sau dacă ar fi mai adecvat articolul 192 alineatul (1) din TFUE, temeiul juridic de mediu. Prezenta notă reproduce intervenția orală a reprezentantului Serviciului juridic al Consiliului.

¹ Prezentul document conține consultanță juridică care este protejată conform articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei și care nu este pusă la dispoziția publicului de către Consiliul Uniunii Europene. Consiliul își rezervă toate drepturile legale în privința publicării neautorizate.

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

2. În conformitate cu jurisprudența constantă, temeiul juridic al unui act al Uniunii nu depinde de înțelegerea unei instituții în ceea ce privește obiectivul urmărit, ci trebuie să fie determinat conform unor criterii obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul măsurii³. Dacă examinarea unui act indică că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, în timp ce cealaltă nu este decât accesorie, actul respectiv trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă⁴. Numai în cazuri excepționale, dacă se stabilește că actul urmărește simultan mai multe obiective legate în mod indisolubil, fără ca unul dintre ele să fie secundar sau indirect în raport cu celălalt, actul în cauză poate fi adoptat pe baza diferitor temeiuri juridice corespunzătoare⁵, cu excepția cazului în care aceste temeiuri juridice prevăd proceduri care sunt incompatibile între ele⁶.

II. SCOPUL ȘI CONȚINUTUL REGULAMENTULUI PROPUȘ

3. În ceea ce privește scopul regulamentului propus, expunerea de motive stabilește contextul în care se explică faptul că „[p]ropunerea se bazează pe Planul Uniunii privind obiectivul climatic pentru 2030 și pe evaluarea de impact aferentă. Planul privind obiectivul climatic a arătat, pe baza unor scenarii modelate, că realizarea unui obiectiv climatic sporit de reducere cu cel puțin 55 % a emisiilor nete de gaze cu efect de seră până în 2030 este fezabilă și ar permite o traiectorie lină către realizarea neutralității climatice până în 2050. De asemenea, acesta subliniază necesitatea de a se accelera reducerea emisiilor de metan.” (sublinierea noastră) (p. 2).

³ Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul („Dioxid de titan”), [C-300/89](#), [EU:C:1991:244](#), [punctul 10](#).

⁴ Ibidem punctul 30 și Hotărârea din 22 octombrie 2013, Comisia/Consiliul, [C-137/12](#), [EU:C:2013:675](#), punctul 53 și jurisprudența citată.

⁵ Hotărârea „Dioxid de titan”, C-300/89, citată anterior, punctele 13 și 17; Hotărârea din 23 februarie 1999, Parlamentul/Consiliul, [C-42/97](#), EU:C:1999:81, punctul 38; Avizul Curții din 6 decembrie 2001; („Protocolul de la Cartagena”), [2/00](#); EU:C:2001:664; punctul 23; Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Consiliul, („Convenția de la Rotterdam”), [C-94/03](#), EU:C:2006:2 și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Parlamentul și Consiliul, [C-178/03](#), EU:C:2006:4, punctele 36 și 43.

⁶ Hotărârea „Dioxid de titan”, C-300/89, citată anterior, punctele 17-21.

4. În expunerea de motive se indică, de asemenea, că „Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC) constată că, până în 2030, trebuie realizate reduceri drastice ale emisiilor de metan pentru ca planeta să rămână sub nivelul de 1,5 °C (sau chiar de 2 °C) prevăzut de obiectivul global pentru 2050. Cel mai recent raport al IPCC subliniază rolul metanului ca fiind unul dintre principalele gaze cu efect de seră care cauzează schimbările climatice. În raport se subliniază că nivelurile de metan înregistrează un maxim istoric, fiind cu mult peste nivelurile de emisii compatibile cu limitarea încălzirii la 1,5 °C. Prin urmare, este necesară o reducere drastică, rapidă și susținută a emisiilor de metan pentru a încetini încălzirea globală și a îmbunătăți calitatea aerului. Este important de remarcat că, potrivit concluziilor raportului, creșterea emisiilor de metan în atmosferă este rezultatul activității umane, iar combustibilii fosili au contribuit în mare măsură la creșterea emisiilor de metan cel puțin din 2007, alături de agricultură (în principal producția animalieră) și de apele uzate. Evaluarea de impact al planului privind obiectivul climatic pentru 2030 indică faptul că, în UE, reducerile cele mai rentabile ale emisiilor de metan pot fi realizate în sectorul energetic.” (sublinierea noastră) (p. 1).
5. Conform expunerii de motive (pagina 2, al doilea paragraf), „[o]biectivul general al regulamentului este, în contextul funcționării pieței interne a energiei și asigurând în același timp siguranța alimentării în Uniune, conservarea și îmbunătățirea mediului prin reducerea emisiilor de metan generate de energia fosilă produsă sau consumată în Uniune.” (sublinierea noastră)
6. Considerentele regulamentului propus reflectă acest scop. În considerentul 1 se explică că „[m]etanul, principala componentă a gazelor naturale, ocupă locul al doilea după dioxidul de carbon în ceea ce privește contribuția sa globală la schimbările climatice și este responsabil pentru aproximativ o treime din încălzirea actuală.” În consecință, astfel cum se precizează în considerentul 68, obiectivul acestui regulament este „măsurarea, raportarea, verificarea cu precizie și reducerea emisiilor de metan în sectorul energetic.”

7. Un număr mare de alte considerente indică, într-un mod mai mult sau mai puțin direct, preocupări legate de mediu:
- considerentul 3: *„Conform estimărilor recente ale Programului Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu și ale Coaliției pentru climă și aer nepoluat în scopul reducerii poluanților cu ciclu de viață scurt cu efect nociv asupra climei, reducerea cu 45 % a emisiilor de metan până în 2030, pe baza măsurilor specifice disponibile și a măsurilor suplimentare în conformitate cu obiectivele de dezvoltare prioritare ale Organizației Națiunilor Unite („ONU”), ar putea reduce cu 0,3 °C încălzirea globală până în 2045.”*
 - considerentul 6: *„Emisiile de metan sunt incluse în domeniul de aplicare al obiectivelor Uniunii de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru 2030 stabilite în Legea europeană a climei și al obiectivelor naționale obligatorii de reducere a emisiilor în temeiul Regulamentului (UE) 2018/842. Cu toate acestea, în prezent nu există niciun cadru juridic la nivelul Uniunii care să stabilească măsuri specifice pentru reducerea emisiilor antropice de metan în sectorul energetic. În plus, deși Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale reglementează emisiile de metan provenite din rafinarea uleiurilor minerale și a gazelor, aceasta nu acoperă alte activități din sectorul energetic.”*
 - considerentul 18: *„În calitate de parte la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (CCONUSC) și la Acordul de la Paris, Uniunea are obligația de a prezenta anual un raport de inventariere a emisiilor antropice de gaze cu efect de seră care să constituie un ansamblu al inventarelor naționale privind gazele cu efect de seră ale statelor membre, elaborat utilizând metodologiile de bune practici acceptate de Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC).”*
 - considerentul 20: *„Datele de țară raportate în temeiul dispozițiilor CCONUSC privind raportarea sunt transmise secretariatului CCONUSC în funcție de diferite niveluri de raportare, în conformitate cu orientările IPCC. În acest context, IPCC sugerează, în general, utilizarea unor metode de nivel superior pentru sursele de emisii care au o influență semnificativă asupra inventarului total al gazelor cu efect de seră al unei țări în ceea ce privește nivelul absolut, tendința sau incertitudinea.”*

- considerentul 26: *„Prezentul regulament se bazează pe cadrul OGMP 2.0, în măsura în care îndeplinește criteriile menționate în considerentele 24 și 25, pentru a contribui la colectarea de date fiabile și solide care ar constitui o bază suficientă pentru monitorizarea emisiilor de metan și, dacă este necesar, pentru a elabora măsuri suplimentare menite să reducă în continuare emisiile de metan.”*
 - considerentul 52: *„Efectele încălzirii globale cauzate de emisiile de metan sunt transfrontaliere.”*
8. În ceea ce privește conținutul, regulamentul propus stabilește norme pentru măsurarea, raportarea și verificarea cu precizie a emisiilor de metan în sectorul energetic din Uniune, pentru reducerea acestor emisii prin anchete obligatorii privind depistarea scăpărilor de gaze și eliminarea lor și prin restricții privind evacuarea în atmosferă și arderea la faclă, precum și pentru asigurarea transparenței în ceea ce privește emisiile de metan legate de energia fosilă importată în Uniune. În ceea ce privește domeniul de aplicare material, regulamentul propus se aplică emisiilor de metan din sectoarele petrolului, gazelor și cărbunelui. (Articolul 1 „Obiect și domeniu de aplicare”).
9. Regulamentul propus se bazează pe cei trei piloni ai Comunicării Comisiei privind o strategie a UE de reducere a emisiilor de metan⁷:
- a) Acesta impune obligații de măsurare, raportare și verificare (MRV) pentru toate sursele de emisii de metan din componentele sectorului energetic al UE (articolele 12, 20 și 25) în cadrul operațiunilor operatorilor din UE.
 - b) Acesta impune obligații de atenuare și monitorizare a emisiilor de metan (articolele 13, 22 și 26):
 - obligația operatorilor din UE de a efectua frecvent anchete privind depistarea scăpărilor de gaze și eliminarea lor pentru toate componentele relevante în cadrul operațiunilor lor [articolul 14 alineatele (1)-(3)];
 - obligația de a efectua reparații imediat sau cât mai curând posibil [articolul 14 alineatul (4)];

⁷ [COM\(2020\)633](#)

- obligația de a monitoriza în permanență componentele care prezintă scăpări de gaze [articolul 14 alineatele (5)-(7)];
 - interzicerea evacuării în atmosferă și a arderii la faclă de rutină, în afara cazurilor excepționale [articolele 15-17, 22, 23 și articolul 26 alineatul (2)];
 - obligația statelor membre de a elabora și de a pune în aplicare planuri de atenuare pentru puțurile inactive și de a reduce fără întârziere emisiile prin depistarea scăpărilor de gaze și eliminarea obligatorie a lor și prin interzicerea evacuării în atmosferă și a arderii la faclă (articolele 18 și 26).
- c) Acesta propune diverse instrumente de îmbunătățire a informațiilor privind emisiile de metan legate de energia fosilă importată:
- obligația importatorilor de a furniza informații privind monitorizarea, raportarea și verificarea, precum și privind măsurile de atenuare (capitolul 5, articolul 27);
 - baza de date privind transparența emisiilor de metan pentru informații privind obligațiile internaționale de raportare ale țărilor exportatoare (capitolul 5, articolul 28);
 - Observatorul internațional al emisiilor de metan (capitolul 2, articolul 10);
 - instrumentul global de monitorizare pentru a arăta amploarea, recurența și localizarea emițătorilor de metan (capitolul 5, articolul 29);
 - dialoguri bilaterale cu țările producătoare de energie fosilă care generează emisii mai mari de metan (capitolul 5, articolul 29).
10. În conformitate cu scopul și conținutul său, astfel cum reies din formularea sa actuală, regulamentul propus vizează, prin urmare, o reducere a emisiilor de metan în sectorul energetic din întreaga Uniune ca urmare a impactului acestor emisii de metan asupra climei, în special în contextul urgenței climatice și al obiectivului Uniunii privind neutralitatea climatică.

III. EVALUAREA JURIDICĂ

11. Din analiza de la punctele 3-10 de mai sus rezultă că regulamentul propus vizează să contribuie la reducerea emisiilor de metan în sectorul energetic și la participarea la lupta împotriva schimbărilor climatice, în special în contextul urgenței climatice și al obiectivului Uniunii privind neutralitatea climatică. Prin urmare, este clar că finalitatea principală a regulamentulului propus este de a contribui la lupta împotriva schimbărilor climatice, care reprezintă unul dintre principalele obiective ale politicii de mediu în temeiul articolului 191 din TFUE.
12. Temeiul juridic de mediu, articolul 192 alineatul (1) din TFUE, este principalul temei juridic pentru a decide cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse de Uniune în vederea realizării obiectivelor menționate la articolul 191 din TFUE, și anume conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, ocrotirea sănătății persoanelor, utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale, precum și promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice. Astfel cum a afirmat Curtea de Justiție, articolul 192 alineatul (1) din TFUE „urmărește să confere Uniunii un rol în conservarea mediului și în lupta împotriva schimbărilor climatice”⁸.
13. Deși este de necontestat faptul că impunerea unor obligații statelor membre de a măsura, monitoriza, atenua și îmbunătăți informațiile privind emisiile de metan poate avea un efect asupra funcționării pieței interne a energiei, nu este mai puțin adevărat că scopul specific al regulamentulului propus este de a permite Uniunii Europene să urmărească obiectivul de a lupta împotriva schimbărilor climatice și de a realiza neutralitatea climatică, pe baza faptului că metanul se situează pe locul doi după dioxidul de carbon în contribuția sa globală la schimbările climatice și este responsabil pentru aproximativ o treime din încălzirea globală actuală. Din faptul că regulamentul propus se limitează la sectorul energetic sau că afectează piața energiei nu se poate deduce că acesta poate fi considerat în mod automat o măsură de politică energetică în sensul articolului 194 din TFUE⁹.

⁸ Hotărârea din 21 iunie 2018, C-5/16, Polonia/Parlamentul European și Consiliul, EU:C:2018:483, punctul 43.

⁹ În aceeași ordine de idei, a se vedea raționamentul Curții de Justiție din Hotărârea sa din 6 mai 2014, Comisia/Parlamentul și Consiliul, [C-43/12](#), EU:C:2014:298.

14. Examinarea scopului și a conținutului regulamentului propus, realizată mai sus, confirmă faptul că obligațiile de monitorizare, raportare și atenuare oferă mijloacele de urmărire a obiectivului de a lupta împotriva schimbărilor climatice. Prin urmare, temeiul juridic corect și suficient pentru regulamentul propus este articolul 192 alineatul (1) din TFUE, deoarece atât scopul, cât și conținutul acestuia se referă în primul rând la obiectivele politicii de mediu a UE. În această privință, se remarcă, de asemenea, faptul că regulamentul propus nu împiedică statele membre să meargă mai departe în urmărirea obiectivelor de protecție a mediului, în conformitate cu articolul 193 din TFUE¹⁰.

15. Cu toate acestea, Comisia a folosit drept temei pentru regulamentul propus articolul 194 alineatul (2) din TFUE. Această dispoziție constituie un temei juridic pentru măsurile necesare în vederea atingerii obiectivelor politicii în domeniul energiei prevăzute la articolul 194 alineatul (1), care prevede:

„În contextul instituirii și al funcționării pieței interne și din perspectiva necesității de a conserva și îmbunătăți mediul, politica Uniunii în domeniul energiei urmărește, în spiritul solidarității între statele membre: (a) să asigure funcționarea pieței energiei; (b) să asigure siguranța aprovizionării cu energie în Uniune; (c) să promoveze eficiența energetică și economia de energie, precum și dezvoltarea de noi surse de energie și energii regenerabile; și (d) să promoveze interconectarea rețelelor energetice.”

16. Expunerea de motive justifică, la pagina 5, utilizarea articolului 194 din TFUE după cum urmează:

„Temeiul juridic al prezentei inițiative este articolul 194 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care împuternicește Uniunea să stabilească măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor politicii Uniunii în domeniul energiei. Propunerea se referă numai la sectorul energetic și contribuie la obiectivele politicii Uniunii în domeniul energiei, astfel cum se subliniază la articolul 194 alineatul (1), în special la funcționarea pieței energiei prin armonizarea normelor privind monitorizarea, raportarea și reducerea emisiilor de metan, care contribuie la conservarea și îmbunătățirea mediului.”

17. Justificarea alegerii temeiului juridic prezentată în expunerea de motive este dublă: în primul rând, propunerea ar asigura funcționarea pieței energiei în temeiul articolului 194 alineatul (1) litera (a) prin armonizarea normelor de monitorizare, raportare și reducere a emisiilor de metan și, în al doilea rând, propunerea se limitează la sectorul energetic.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, considerentul 33, care se referă la armonizarea minimă.

18. În ceea ce privește prima justificare, ar trebui subliniat faptul că nu există nicio trimitere la funcționarea pieței energiei în niciun considerent sau articol din regulamentul propus. Singura trimitere la o dimensiune transfrontalieră este în considerentul 52, potrivit căruia „[e]fectele încălzirii globale cauzate de emisiile de metan sunt transfrontaliere.” Dimpotrivă, din analiza scopului și a conținutului propunerii reiese că aceasta abordează reducerea emisiilor de metan în contextul schimbărilor climatice. Efectele propunerii asupra funcționării pieței interne a energiei sunt auxiliare.
19. Este adevărat că articolul 34 din regulamentul propus modifică articolul 15 din [Regulamentul \(UE\) 2019/942¹¹](#) privind ACER, care se bazează pe articolul 194 alineatul (2) din TFUE, prin adăugarea următorului alineat (5):

„(5) O dată la trei ani, Agenția Uniunii Europene pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER) stabilește și pune la dispoziția publicului un set de indicatori și valori de referință corespunzătoare pentru compararea costurilor unitare de investiții legate de măsurarea, raportarea și reducerea emisiilor de metan pentru proiecte comparabile. ACER emite recomandări privind indicatorii și valorile de referință pentru costurile unitare ale investiției în vederea respectării obligațiilor care decurg din [prezentul regulament] în temeiul articolului 3 din [prezentul regulament].”

Această dispoziție oglindește articolul 3 din regulamentul propus, care impune autorităților de reglementare să țină seama de costurile suportate și de investițiile realizate pentru a respecta obligațiile care decurg din regulamentul propus atunci când stabilesc sau aprobă tarifele de transport sau de distribuție ori metodologiile pentru acestea.

20. Totuși, aceste dispoziții, care stabilesc modul de finanțare a costurilor asociate cu măsurile care trebuie luate în vederea reducerii emisiilor de metan, sunt auxiliare și nu necesită un temei juridic specific privind energia.

¹¹ JO L 158, 14.6.2019, p. 22–53.

21. În ceea ce privește cea de a doua justificare, deși măsurile în sine se referă într-adevăr la sectorul energetic, scopul principal al propunerii este de a contribui la lupta împotriva schimbărilor climatice prin reducerea emisiilor de metan în sectoarele petrolului, gazelor și cărbunelui. Faptul că conținutul măsurilor se referă la energie este inerent naturii luptei împotriva schimbărilor climatice, care necesită acțiuni într-o serie de domenii pentru a asigura o reducere a emisiilor de gaze. Utilizarea sau adăugarea sistematică, în astfel de cazuri, a temeiurilor juridice relevante pentru domeniul de politică vizat ar face ca temeiul juridic de mediu și, mai precis, obiectivul luptei împotriva schimbărilor climatice, să fie lipsite de obiect¹². Aceasta este poziția adoptată deja de Serviciul juridic al Consiliului în ceea ce privește Fondul pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice¹³.
22. În concordanță cu acest raționament, articolul 194 alineatul (2) din TFUE indică faptul că această dispoziție trebuie utilizată ca temei juridic „[f]ără a aduce atingere aplicării altor dispoziții ale tratatelor [...]”
23. În acest context, trebuie remarcat faptul că normele Uniunii privind monitorizarea, raportarea și verificarea emisiilor de CO₂ în sectorul maritim, Regulamentul (UE) 2015/757¹⁴, au fost adoptate în temeiul articolului 192 alineatul (1) privind politica de mediu. Deși se referă numai la sectorul maritim, aceste norme nu au fost adoptate pe baza temeiului juridic privind transporturile prevăzut la articolul 100 alineatul (2) din TFUE.

¹² A se vedea, în același sens, Avizul 2/00, „Protocolul de la Cartagena”, citat anterior, punctul 40, „În cazul în care ar fi acceptată, interpretarea Comisiei ar lipsi în mare parte de obiect dispozițiile specifice ale tratatului referitoare la politica de protecție a mediului, întrucât, de îndată ce se stabilește că o acțiune comunitară este susceptibilă de a avea repercusiuni asupra schimburilor comerciale, acordul vizat ar trebui să fie clasificat în categoria acordurilor care intră în sfera politicii comerciale. Trebuie amintit faptul că politica de mediu este menționată în mod expres la articolul 3 alineatul (1) litera (l), CE, la fel ca politica comercială comună, la care se face trimitere la articolul 3 alineatul (1) litera (b).” (traducere neoficială)

¹³ A se vedea nota de subsol 25 din avizul Serviciului juridic al Consiliului, documentul ST 7007/22.

¹⁴ JO L 123, 19.5.2015, p. 55.

24. Prin urmare, articolul 194 alineatul (2) din TFUE, propus de Comisie, nu constituie temeiul juridic corect pentru regulamentul propus. Întrucât regulamentul propus urmărește, în principal, un obiectiv de mediu și nu urmărește simultan o serie de obiective legate în mod indisolubil, fără ca unul dintre ele să fie secundar și indirect în raport cu un altul, utilizarea articolului 192 alineatul (1) din TFUE este suficientă și nu este necesar niciun alt temei juridic.

IV. CONCLUZII

25. În concluzie, Serviciul juridic al Consiliului consideră că:

1. regulamentul propus este o măsură de realizare a obiectivelor de mediu prevăzute la articolul 191 din TFUE, în special conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului și lupta împotriva schimbărilor climatice;
2. prin urmare, regulamentul propus este o măsură de mediu care acoperă emisiile de metan din sectorul energetic, iar temeiul juridic corect și suficient pentru adoptarea sa este articolul 192 alineatul (1) din TFUE;
3. articolul 194 alineatul (2) din TFUE, propus de Comisie, nu este temeiul juridic corect pentru regulamentul propus.