



Bryssel den 3 juni 2022
(OR. en)

9806/22

LIMITE

JUR 376
ENER 272
CLIMA 256
ENV 565

Interinstitutionellt ärende:
2021/0423(COD)

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från: Juridiska avdelningen

Ärende: Förslag till förordning om minskade metanutsläpp inom energisektorn och om ändring av förordning (EU) 2019/942 – lämplig rättslig grund

I. INLEDNING

1. Vid ett möte i arbetsgruppen för energi den 28 april 2022 undrade några delegationer om artikel 194.2 i EUF-fördraget, den rättsliga grund som kommissionen föreslagit för sitt förslag till förordning om minskade metanutsläpp inom energisektorn² (*den föreslagna förordningen*), var lämplig och tillräcklig, med beaktande av de starka miljöaspekterna, eller om artikel 192.1 i EUF-fördraget, den miljöpolitiska rättsliga grunden, skulle vara lämpligare. I denna not återges det muntliga inlägget från företrädaren för rådets juridiska avdelning.

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

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

2. Enligt fast rättspraxis beror den rättsliga grunden för en unionsakt inte på en institutions uppfattning om det eftersträvade målet, utan den ska grundas på objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt rättsaktens syfte och innehåll³. Om bedömningen av en rättsakt visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan⁴. Endast om det fastställs att akten samtidigt har flera mål, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, får en sådan akt i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna⁵, under förutsättning att dessa rättsliga grunder inte föreskriver förfaranden som är oförenliga med varandra⁶.

II. DEN FÖRESLAGNA FÖRORDNINGENS SYFTE OCH INNEHÅLL

3. När det gäller den föreslagna förordningens syfte beskrivs sammanhanget på följande sätt i motiveringen: *”Förslaget bygger på unionens klimatmålsplan för 2030 och tillhörande konsekvensbedömning. Klimatmålsplanen visade, utifrån modellscenarier, att det är möjligt att uppnå ett ökat klimatmål att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % till 2030, och att detta skulle möjliggöra en smidig väg till klimatneutralitet till 2050. Den belyser även behovet av att påskynda minskningarna av metanutsläpp.”* (understrykning tillagd (s. 2))

³ Domstolens dom av den 11 juni 1991, kommissionen/rådet (titandioxid), [C- 300/89](#), [ECLI: EU:C:1991:244](#), punkt 10.

⁴ Ibid. punkt 30 och domstolens dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet, [C-137/12](#), [ECLI:EU:C:2013:675](#), punkt 53 och där angiven rättspraxis.

⁵ Dom C-300/89 (titanoxid) som citeras ovan, punkterna 13 och 17; domstolens dom av den 23 februari 1999, parlamentet/rådet [C-42/97](#), [ECLI: EU:C:1999:81](#), punkt 38, domstolens yttrande av den 6 december 2001, (Cartagenaprotokollet), [2/00](#), [ECLI: EU:C:2001:664](#), punkt 23, domstolens dom av den 10 januari 2006, kommissionen/rådet (Rotterdamkonventionen), [C-94/03](#), [ECLI:EU:C:2006:2](#) och domstolens dom av den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet och rådet, [C-178/03](#), [EU:C:2006:4](#), punkterna 36 och 43.

⁶ Dom C-300/89 (titanoxid) som citeras ovan, punkterna 17–21.

4. Följande anges också: ”Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) konstaterar att en omfattande minskning av metanutsläppen måste uppnås senast 2030 om världen ska ligga kvar under 2050 års måltemperatur på 1,5 °C (eller till och med 2 °C). I den senaste IPCC-rapporten framhålls metan som en av de växthusgaser som står för den största delen av klimatförändringarna. I rapporten anges att metannivån är rekordhög och långt över utsläppsnivåer som är förenliga med att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C. Det finns därför ett behov av en skarp, snabb och ihållande minskning av metanutsläpp för att bromsa den globala uppvärmningen och förbättra luftkvaliteten. Det är viktigt att notera att man i rapporten drog slutsatsen att ökningen av metan i atmosfären är ett resultat av mänsklig aktivitet och att fossila bränslen har varit en stor bidragande faktor till ökningen i metanutsläpp sedan åtminstone 2007, tillsammans med jordbruk (främst boskap) och avloppsvatten. I konsekvensbedömningen av klimatmålsplanen för 2030 framkommer det att de mest kostnadseffektiva lösningarna för att minska metanutsläppen kan finnas inom energisektorn.” (understrykning tillagd (s. 1))
5. Följande fastställs även i motiveringen (sidan 2 andra stycket): ”Mot bakgrund av den inre energimarknadens funktionssätt och samtidigt som man säkerställer unionens försörjningstrygghet, är det övergripande målet med förordningen att bevara och förbättra miljön genom att minska metanutsläppen från fossil energi som produceras och används i unionen.” (understrykning tillagd)
6. Skälen i den föreslagna förordningen återspeglar detta syfte. I skäl 1 förklaras det att ”[m]etan, som utgör den huvudsakliga komponenten i naturgas, är den gas efter koldioxid som bidrar mest till klimatförändringarna och står för ungefär en tredjedel av den nuvarande globala uppvärmningen.” Följaktligen är denna förordnings mål, som uttrycks i skäl 68, ”korrekt mätning, rapportering, verifiering och minskning av metanutsläpp inom energisektorn”.

7. I många andra skäl talas det om miljöhänsyn, i vissa dock mer direkt än i andra.
- Skäl 3: ”Enligt nya uppskattningar från Förenta nationernas miljöprogram och klimatkoalitionen för att minska kortlivade föroreningar (CCAC) kan en minskning av metanutsläppen med 45 % fram till 2030, baserat på tillgängliga målinriktade åtgärder och andra åtgärder i linje med FN:s prioriterade hållbarhetsmål, minska den globala uppvärmningen med 0,3 °C fram till 2045.”
 - Skäl 6: ”Metanutsläpp omfattas av tillämpningsområdet för unionens mål för minskade växthusgasutsläpp för 2030 som fastställs i den europeiska klimatlagen och de nationella bindande utsläppsminskningsmålen i förordning (EU) 2018/842. Däremot finns det för närvarande ingen rättslig ram på unionsnivå med specifika värden för minskning av de antropogena metanutsläppen inom energisektorn. Dessutom omfattar direktiv 2010/75 om industriutsläpp endast metanutsläpp från raffinering av olja och gas, men inte från annan verksamhet inom energisektorn.”
 - Skäl 18: ”I egenskap av part i UNFCCC och Parisavtalet är unionen skyldig att årligen lämna in en inventeringsrapport över antropogena växthusgasutsläpp som utgör en sammanställning över medlemsstaternas nationella växthusgasinventeringar och som upprättas med hjälp av metoder som bygger på god praxis och godtas av IPCC.”
 - Skäl 20: ”Landsdata som rapporteras i enlighet med UNFCCC:s rapporteringsbestämmelser lämnas in till UNFCCC:s sekretariat i enlighet med olika rapporteringsnivåer som överensstämmer med IPCC:s riktlinjer. Mot bakgrund av detta föreslår IPCC oftast att en metod på en högre nivå används för de utsläppskällor som har en betydande inverkan på ett lands totala växthusgasinventering vad gäller absolut nivå, trend eller osäkerhet.”

- Skäl 26: ”Denna förordning bygger på OGMP 2.0 så tillvida att den uppfyller de kriterier som avses i skäl 24 och 25 om att bidra till insamlandet av tillförlitliga och gedigna data som kan utgöra en lämplig grund för övervakning av metanutsläpp och, om så behövs, utgöra grund för vidare åtgärder för att ytterligare minska metanutsläppen.”
- Skäl 52: ”Effekterna av den globala uppvärmningen som orsakas av metanutsläpp är gränsöverskridande.”

8. I fråga om innehåll fastställer den föreslagna förordningen bestämmelser för korrekt mätning, rapportering och verifiering av metanutsläpp inom unionens energisektor, för minskning av sådana utsläpp genom obligatoriska undersökningar för detektering och reparation av läckage (*LDAR, Leak Detection and Repair*) och restriktioner för ventilering och fackling samt för säkerställande av öppenhet vad gäller metanutsläpp till följd av import av fossil energi till unionen. Beträffande det materiella tillämpningsområdet är den föreslagna förordningen tillämplig på metanutsläpp inom olje-, gas- och kolsektorerna. (Artikel 1 – Innehåll och tillämpningsområde)

9. Den föreslagna förordningen bygger på de tre pelarna i kommissionens meddelande om en EU-strategi för att minska metanutsläppen⁷:

- a) Den inför krav på mätning, rapportering och verifiering för alla källor till metanutsläpp från komponenter i EU:s energisektor (artiklarna 12, 20 och 25) inom ramen för deras verksamhet.
- b) Den inför skyldigheter att begränsa och övervaka metanutsläpp (artiklarna 13, 22 och 26):
 - En skyldighet för EU-operatörer att frekvent genomföra undersökningar för detektering och reparation av läckage av alla berörda komponenter som de ansvarar för (artikel 14.1-14.3).
 - En skyldighet att reparera omedelbart eller så snart som möjligt (artikel 14.4).

⁷ [COM\(2020\)663 final](#)

- En skyldighet att kontinuerligt övervaka komponenter som släpper ut metan (artikel 14.5–14.7).
 - Ett förbud mot ventilering och rutinmässig fackling utom i undantagsfall (artiklarna 15–17, 22, 23 och 26.2).
 - En skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta och genomföra begränsningsplaner för inaktiva brunnar och omedelbart minska utsläppen genom obligatorisk undersökning för detektering och reparation av läckage och ett förbud mot ventilering och fackling (artiklarna 18 och 26).
- c) Den lägger fram olika instrument för att förbättra informationen om metanutsläpp i samband med importerad fossil energi:
- En skyldighet för importörer att tillhandahålla information om åtgärder för övervakning, rapportering, verifiering och begränsning [kapitel 5, artikel 27].
 - En öppenhetsdatabas för metanutsläpp för information om exportländers internationella rapporteringsskyldigheter [kapitel 5, artikel 28].
 - Internationella observatoriet för metanutsläpp [kapitel 2, artikel 10].
 - Ett verktyg för global övervakning som visar omfattning, frekvens och plats avseende utsläppare av metan [kapitel 5, artikel 29].
 - Bilateral dialoger med länder som producerar fossil energi med större metanutsläpp [kapitel 5, artikel 29].

10. Om man ser till syfte och innehåll, såsom dessa framgår av den faktiska ordalydelsen, behandlar den föreslagna förordningen således en minskning av metanutsläppen i energisektorn i hela unionen på grund av dessa metanutsläpps inverkan på klimatet, framför allt inom ramen för klimatkrisen och unionens mål om klimatneutralitet.

III. RÄTTSLIG BEDÖMNING

11. Av analysen i punkterna 3–10 ovan framgår att den föreslagna förordningen ska bidra till att minska metanutsläppen i energisektorn och till att delta i kampen mot klimatförändringarna, i synnerhet inom ramen för klimatkrisen och unionens mål om klimatneutralitet. Det står därför klart att den föreslagna förordningens huvudsakliga syfte är att bidra till att bekämpa klimatförändringarna, vilket är ett av miljöpolitikens viktigaste mål i enlighet med artikel 191 i EUF-fördraget.
12. Den miljöpolitiska rättsliga grunden, artikel 192.1 i EUF-fördraget, är den huvudsakliga rättsliga grunden för beslut om vilka åtgärder unionen ska vidta för att uppnå de mål som anges i artikel 191 i EUF-fördraget, dvs. att bevara skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt och att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen. Domstolen har slagit fast att artikel 192.1 i EUF-fördraget ”*syftar till att ge unionen en roll i bevarandet av miljön och i kampen mot klimatförändringarna*”⁸.
13. Även om det är oomtvistat att införandet av skyldigheter för medlemsstaterna att mäta, övervaka, begränsa och förbättra informationen om metanutsläpp kan påverka den inre energimarknadens funktionssätt är den föreslagna förordningens särskilda syfte likväl alltjämt att göra det möjligt för Europeiska unionen att eftersträva målet att bekämpa klimatförändringarna och uppnå klimatneutralitet, på grundval av det faktum att metan endast överträffas av koldioxid vad gäller dess totala bidrag till klimatförändringarna, och det står för ungefär en tredjedel av den nuvarande globala uppvärmningen. Den omständigheten att den föreslagna förordningen är begränsad till energisektorn, eller att den påverkar energimarknaden, kan inte i sig leda till att den likställs med en energipolitisk åtgärd i den mening som avses i artikel 194 i EUF-fördraget⁹.

⁸ Domstolens dom av den 21 juni 2018, Polen/Europaparlamentet och rådet, C-5/16, ECI:EU:C:2018:483, punkt 43.

⁹ Se likaledes domstolens dom av den 6 maj 2014, kommissionen/parlamentet och rådet, [C- 43/12](#), ECLI:EU:C:2014:298.

14. Analysen av den föreslagna förordningens syfte och innehåll ovan bekräftar att skyldigheterna avseende övervakning, rapportering och begränsning utgör medel för att uppnå målet att bekämpa klimatförändringarna. Den korrekta och tillräckliga rättsliga grunden för den föreslagna förordningen är följaktligen artikel 192.1 i EUF-fördraget eftersom både förordningens syfte och innehåll främst avser EU:s miljöpolitiska mål. I detta avseende noteras också att den föreslagna förordningen inte hindrar medlemsstaterna från att gå längre när det gäller att uppnå miljöskydds mål i enlighet med artikel 193 i EUF-fördraget¹⁰.
15. Kommissionen har dock grundat den föreslagna förordningen på artikel 194.2 i EUF-fördraget. Denna bestämmelse utgör en rättslig grund för åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de energipolitiska målen enligt artikel 194.1 som har följande lydelse:

”Inom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön ska målet för unionens politik på energiområdet vara att i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna a) garantera att energimarknaden fungerar, b) garantera energiförsörjningen i unionen, c) främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor, och d) främja sammankopplade energinät.”

16. På sidan 5 i motiveringen förklaras användningen av artikel 194 i EUF-fördraget på följande sätt:

”Den rättsliga grunden för detta initiativ är artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken ger unionen befogenhet att föreskriva nödvändiga åtgärder för att uppnå unionens mål vad gäller politik på energiområdet. Förslaget avser endast energisektorn och det bidrar till unionens energipolitiska mål såsom de anges i artikel 194.1, i synnerhet att energimarknaden fungerar, genom harmonisering av bestämmelser om övervakning och rapportering av samt minskning av metan, vilket bidrar till att bevara och förbättra miljön.”

17. Det finns två förklaringar till valet av rättslig grund i motiveringen: för det första skulle förslaget garantera att energimarknaden fungerar enligt artikel 194.1 a genom harmonisering av bestämmelser om övervakning, rapportering och minskning av metan och för det andra begränsas det till energisektorn.

¹⁰ Se t.ex. skäl 33 där det hänvisas till minimiharmonisering.

18. När det gäller den första förklaringen bör det påpekas att det inte finns någon hänvisning till energimarknadens funktionssätt i något skäl eller i någon artikel i den föreslagna förordningen. Den enda hänvisningen till en gränsöverskridande dimension finns i skäl 52 där det anges att ”[e]ffekterna av den globala uppvärmningen som orsakas av metanutsläpp är gränsöverskridande”. Tvärtom framgår det av analysen av förslaget syfte och innehåll att det behandlar minskningar av metanutsläpp inom ramen för klimatförändringarna. Dess effekter på den inre energimarknadens funktionssätt är av underordnad betydelse.
19. Det stämmer att artikel 34 i den föreslagna förordningen ändrar artikel 15 i [förordning \(EU\) 2019/942¹¹](#) om Acer, som grundas på artikel 194.2 i EUF-fördraget, genom att följande punkt läggs till som punkt 5:

”5. Vart tredje år ska Acer fastställa och offentliggöra en uppsättning indikatorer och motsvarande referensvärden för jämförelse av investeringskostnader per enhet kopplat till mätning, rapportering och minskning av metanutsläpp för jämförbara projekt. Acer ska utfärda rekommendationer om indikatorer och referensvärden för investeringskostnader per enhet för uppfyllnad av skyldigheterna i [den här förordningen] i enlighet med artikel 3 i [den här förordningen].”

Denna bestämmelse återspeglar artikel 3 i den föreslagna förordningen, enligt vilken tillsynsmyndigheter ska beakta de kostnader som uppstår och de investeringar som gjorts för att uppfylla kraven enligt den föreslagna förordningen när de fastställer eller godkänner tariffer för överföring eller distribution eller metoder.

20. Dessa bestämmelser, som fastställer hur kostnaderna i samband med de åtgärder som ska vidtas för att minska metanutsläppen ska finansieras, är dock underordnade och kräver ingen särskild rättslig grund för energi.

¹¹ EUT L 158, 14.6.2019, s. 22.

21. Beträffande den andra förklaringen gäller alltså att förslaget huvudsakliga syfte är att bidra till kampen mot klimatförändringarna genom att minska metanutsläppen i olje-, gas- och kolsektorerna även om åtgärderna i sig har anknytning till energisektorn. Det faktum att åtgärdernas innehåll rör energi är en naturlig del av kampen mot klimatförändringarna, vilket kräver insatser på en rad områden för att säkerställa minskade gasutsläpp. Om man i sådana fall systematiskt använder eller lägger till de rättsliga grunder som är relevanta för det berörda politikområdet skulle den miljöpolitiska rättsliga grunden, och närmare bestämt målet att bekämpa klimatförändringarna, förlora sitt ändamål¹². Denna ståndpunkt har rådets juridiska avdelning redan intagit när det gäller den sociala klimatfonden¹³.
22. I linje med detta resonemang anges i artikel 194 i EUF-fördraget att denna bestämmelse ska användas som rättslig grund ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i fördragen”.
23. I detta sammanhang är det värt att notera att unionens bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp i sjöfartssektorn, förordning (EU) 2015/757¹⁴, antogs på grundval av artikel 192.1 rörande miljöpolitiken. Även om dessa bestämmelser endast avser sjöfartssektorn antogs de inte med den transportpolitiska rättsliga grund som återfinns i artikel 100.2 i EUF-fördraget.

¹² Se även yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet) som citeras ovan, punkt 40:
”Om kommissionens tolkning godtogs skulle fördragets särskilda bestämmelser om miljöpolitik tömmas på en stor del av sitt innehåll. Så snart det hade fastställts att gemenskapens åtgärder kunde påverka handeln skulle det tilltänkta avtalet nämligen inordnas i kategorin avtal som omfattas av den gemensamma handelspolitiken. Det skall i detta avseende påpekas att hänvisningen till miljöpolitiken i artikel 3.1 i EG är lika uttrycklig som hänvisningen till den gemensamma handelspolitiken i artikel 3.1 b EG.”

¹³ Se fotnot 25 i yttrandet från rådets juridiska avdelning, dok. ST 7007/22.

¹⁴ EUT L 123, 19.5.2015, s. 55.

24. Av detta följer att artikel 194.2 i EUF-fördraget, som kommissionen föreslagit, inte är den korrekta rättsliga grunden för den föreslagna förordningen. Eftersom den föreslagna förordningen huvudsakligen har ett miljömål och inte samtidigt har flera mål, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, är användningen av artikel 192.1 i EUF-fördraget tillräcklig och det behövs ingen annan rättslig grund.

IV. SLUTSATSER

25. Sammanfattningsvis anser rådets juridiska avdelning följande:
25. Den föreslagna förordningen är en åtgärd för att uppnå miljömålen i artikel 191 i EUF-fördraget, framför allt målen om att bevara, skydda och förbättra miljön samt bekämpa klimatförändringen.
26. Den föreslagna förordningen är således en miljöåtgärd som omfattar metanutsläpp i energisektorn, och den korrekta och tillräckliga rättsliga grunden för dess antagande är artikel 192.1 i EUF-fördraget.
27. Artikel 194.2 i EUF-fördraget, som kommissionen föreslagit, är inte den korrekta rättsliga grunden för den föreslagna förordningen.
-