



*Retsudvalget
Formanden*

24.1.2024

Pascal Canfin
Formand
Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed
BRUXELLES

Cristian Silviu Buşoi
Formand
Udvalget om Industri, Forskning og Energi
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om reduktion af metanemissioner i energisektoren og om ændring af forordning (EU) 2019/942 (COM(2021)0805 – C9-0467/2021 – 2021/0423(COD))

Ved skrivelse af 6. december 2023¹ anmodede De Retsudvalget (JURI), jf. forretningsordenens artikel 40, stk. 2, om at afgive udtalelse om hensigtsmæssigheden af at vælge artikel 192, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som det eneste retsgrundlag for forslaget til forordning om reduktion af metanemissioner i energisektoren og om ændring af forordning (EU) 2019/942 (2021/0423(COD)) (i det følgende benævnt "forslaget").

JURI-udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på sit møde den 24. januar 2024.

I – Baggrund

Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed (ENVI) og Udvalget om Industri, Forskning og Energi (ITRE), der handler i fællesskab i henhold til forretningsordenens

¹ D(2023)42171.

artikel 58, har været i interinstitutionelle forhandlinger om forslaget, som har til formål at reducere energisektorens metanemissioner i Europa og i de globale forsyningskæder.

Kommissionen baserede oprindeligt sit forslag på artikel 194, stk. 2, i TEUF. ENVI og ITRE ændrede ikke retsgrundlaget i deres fælles betænkning. Parlamentets mandat, der blev vedtaget på plenarmødet den 9. maj 2023, lod også dette element forblive uændret. I sin generelle indstilling valgte Rådet imidlertid artikel 192, stk. 1, i TEUF som (eneste) retsgrundlag. Efter Rådets opfattelse afspejler dette retsgrundlag hovedformålet med teksten, nemlig at reducere metanemissioner i energisektoren og deltage i bekæmpelsen af klimaændringer gennem forpligtelser til modvirkning, måling, rapportering og verifikation.

Under de interinstitutionelle forhandlinger nåede Europa-Parlamentet og Rådet til foreløbig enighed om ændringen af retsgrundlaget. I lyset heraf og i henhold til artikel 40, stk. 2, i Parlamentets forretningsorden anmodede ENVI og ITRE JURI om at afgive udtalelse om hensigtsmæssigheden af artikel 192, stk. 1, i TEUF som det eneste retsgrundlag for forslaget.

II – Relevante artikler i traktaten

Tredje del, afsnit XX, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om miljø har følgende ordlyd (fremhævelse tilføjet):

Artikel 191 (tidl. artikel 174 i TEUF)

1. *Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:*
 - *bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten*
 - *beskyttelse af menneskers sundhed*
 - *en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne*
 - *fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer, og navnlig bekæmpelse af klimaændringer.*
- (...)

Artikel 192 (tidl. artikel 175 i TEUF)

1. ***Europa-Parlamentet og Rådet træffer efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Unionen med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 191.***
2. *Uanset den i stk. 1 nævnte fremgangsmåde for beslutningstagning og med forbehold af artikel 114 vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget*
 - a) *bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter*
 - b) *foranstaltninger, der berører*

- *fysisk planlægning*
 - *kvantitativ forvaltning af vandressourcerne, eller som direkte eller indirekte berører disse ressourcers disponibilitet*
 - *arealanvendelse, bortset fra affaldshåndtering*
- c) *foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning.*

Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vedtage, at den almindelige lovgivningsprocedure skal finde anvendelse på de spørgsmål, der er nævnt i første afsnit.

3. *Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget generelle handlingsprogrammer for prioriterede mål, som skal virkeliggøres.*

De foranstaltninger, der er nødvendige for disse programmernes iværksættelse, vedtages efter betingelserne i stk. 1 eller stk. 2, alt efter omstændighederne.

4. *Med forbehold af visse foranstaltninger vedtaget af Unionen finansieres og gennemføres miljøpolitikken af medlemsstaterne.*
5. *Med forbehold af princippet om, at forureneren betaler, skal foranstaltninger, der bygger på stk. 1, og som indebærer udgifter, der skønnes uforholdsmæssigt store for en medlemsstats offentlige myndigheder, i en passende form give mulighed for:*
- *undtagelser af midlertidig karakter og/eller*
 - *finansiel støtte fra den Samhørighedsfond, der er oprettet i henhold til artikel 177.*

Tredje del, afsnit XXI, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om miljø har følgende ordlyd (fremhævelse tilføjet):

Artikel 194

1. *Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne:*
- a) *at sikre energimarkedets funktion*
 - b) *at sikre energiforsynings sikkerheden i Unionen*
 - c) *at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og*

d) at fremme sammenkobling af energinet.

2. **Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1, dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved. Disse foranstaltninger vedtages efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.**

De berører ikke en medlemsstats ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af dens energiressourcer, dens valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, jf. dog artikel 192, stk. 2, litra c).

3. Uanset stk. 2 fastsætter Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet de deri nævnte foranstaltninger, hvis de er af hovedsagelig fiskal karakter.

III – EU-Domstolens retspraksis vedrørende valg af retsgrundlag

EU-Domstolen har traditionelt betragtet spørgsmålet om det relevante retsgrundlag som et spørgsmål af forfatningsretlig betydning, der sikrer overholdelse af princippet om kompetencetildeling (artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union) og fastlægger arten og omfanget af Unionens kompetence².

Det fremgår af fast retspraksis, at retsgrundlaget for en EU-retsakt ikke afhænger af en institutions egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal afgøres på grundlag af objektive kriterier, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold³. Valget af hjemmel for en retsakt må således foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold⁴.

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led⁵. Det gælder kun undtagelsesvis, at hvis det godtgøres, at der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan en sådan retsakt vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag⁶. Dette vil imidlertid kun være muligt,

² Udtalelse 2/00, ("Cartagenaprotokollen"), ECLI:EU:C:2001:664, præmis 5.

³ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("Titanium dioxide"), ECLI:EU:C:1991:244, præmis 10, sag C-411/06 Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2009:518, præmis 45.

⁴ Sag C-187/93, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:1994:265, præmis 28. Se også sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet ("Overførsler af affald"), ECLI:EU:C:2009:518, præmis 77, og sag C-81/13, Det Forenede Kongerige mod Rådet, ECLI:EU:C:2014:2449, præmis 36.

⁵ Ibid., præmis 30, og sag C-137/12, Kommissionen mod Rådet, ECLI:EU:C:2013:675, præmis 53 og den deri anførte retspraksis.

⁶ Sag C-300/89, præmis 13 og 17; sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, ECLI:EU:C:1999:81, præmis 38; udtalelse 2/00, præmis 23; sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet ("Rotterdamkonventionen"), ECLI:EU:C:2006:2, og sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2006:4, præmis 36 og 43.

hvis de procedurer, der er fastsat for de respektive retsgrundlag, er forenelige med og ikke undergraver Europa-Parlamentets beføjelser⁷.

IV – Den foreslåede forordnings formål og indhold

For at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at vælge artikel 192, stk. 1, i TEUF frem for artikel 194, stk. 2, i TEUF som det eneste retsgrundlag for forslaget, er det nødvendigt at undersøge forslagets hovedformål og indhold i lyset af EU-Domstolens praksis om valg af retsgrundlag.

For så vidt angår formålet med forslaget henvises der i begrundelsen til den europæiske grønne pagt, som har til formål at bringe Unionen på vej mod klimaneutralitet inden 2050 gennem en vidtgående dekarbonisering af alle sektorer i økonomien. Det forklares, at "[m]etan er en stærk drivhusgas og tegner sig for ca. en tredjedel af den nuværende globale opvarmning. Kun kuldioxid bidrager samlet set mere til klimaændringerne" (fremhævelse tilføjet). Der henvises derefter til Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer, i hvis "seneste IPCC-rapport metan [fremhæves] som en af de drivhusgasser, der er hovedansvarlig for klimaændringerne", samt til Unionens 2030-klimaplan, hvis konsekvensanalyse viser, at "de mest omkostningseffektive metanemissionsbesparelser i EU kan opnås i energisektoren" (fremhævelse tilføjet). I begrundelsen anføres det også, at forslaget bygger på Unionens 2030-klimaplan og dens konsekvensanalyse.

I begrundelsen anføres, at "[d]et overordnede mål med forordningen er som led i det indre energimarkeds funktion og under opretholdelse af forsyningssikkerheden i Unionen at bevare og forbedre miljøet ved at reducere metanemissioner fra fossil energi, der produceres eller forbruges i Unionen." (fremhævelse tilføjet).

Dette overordnede mål opdeles i tre specifikke mål: i) forbedre nøjagtigheden af oplysninger om de vigtigste kilder til metanemissioner i forbindelse med energi, der produceres og forbruges i EU, ii) sikre yderligere reel reduktion af metanemissioner i hele energiforsyningskæden i EU ved at rette op på de markedssvigt, der fører til utilstrækkelig reduktion af virksomhedernes metanemissioner, og iii) forbedre tilgængeligheden af oplysninger for at skabe incitament til at reducere metanemissioner i forbindelse med importeret fossil energi til EU.

I begrundelsen henvises der under overskriften "Sammenhæng med de gældende regler på samme område" (fremhævelse tilføjet) også til en række instrumenter på miljøområdet begyndende med forordning (EU) 2021/1119⁸ ("den europæiske klimalov"), Unionens allerede omtalte 2030-klimaplan og dens konsekvensanalyse, den europæiske grønne pagt og derefter forordning (EU) 2018/1999⁹ om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, direktiv

⁷ Sag C-300/89, præmis 17-25; sag C-268/94, Portugal mod Rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) nr. 401/2009 og (EU) 2018/1999 ("den europæiske klimalov") (EUT L 243 af 9.7.2021, s. 1).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 663/2009 og (EF) nr. 715/2009, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF, 98/70/EF, 2009/31/EF, 2009/73/EF, 2010/31/EU, 2012/27/EU og 2013/30/EU, Rådets direktiv 2009/119/EF og (EU) 2015/652 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 525/2013 (EØS-relevant tekst.) (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 1).

2010/75/EU¹⁰ om industrielle emissioner, forordning (EF) 166/2006¹¹ om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer mv.

De betragtninger i forordningen, som der er opnået foreløbig enighed om, afspejler også dette miljømål, nemlig reduktion af metanemissioner for at nå klimamålene, begyndende med betragtning 1: "Metan er en stærk drivhusgas og tegner sig for ca. en tredjedel af den nuværende klimaopvarmning. Kun kuldioxid bidrager samlet set mere til klimaændringerne. Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) offentliggjorde i sin sjette vurderingsrapport den konklusion, at der er behov for store reduktioner i menneskeskabte metanemissioner senest i 2030 for ikke at overskride tærsklen på 1,5 °C." og i de efterfølgende betragtninger. Derfor er formålet med den foreslåede forordning, som det kommer til udtryk i betragtning 68 "nøjagtig måling, rapportering, verifikation og reduktion af metanemissioner i energisektoren".

For så vidt angår indholdet af forslaget synes den dispositive del at bekræfte denne retsakts miljømæssige karakter, eftersom artikel 1, stk. 1, i det forslag, der er opnået foreløbig enighed om, lyder: "Denne forordning fastlægger regler for nøjagtig måling, rapportering og verifikation af metanemissioner i Unionens energisektor og for reduktion af disse emissioner, herunder gennem lækagedetektions- og reparationsundersøgelser og begrænsning af udluftning og afbrænding. Denne forordning fastlægger også regler for værktøjer for at sikre gennemsigtighed med hensyn til metanemissioner" (fremhævelse tilføjet).

Det bør også bemærkes, at forslaget bygger på tre søjler i Kommissionens meddelelse om en EU-strategi for reduktion af metanemissioner (COM(2020)0633): a) det indfører forpligtelser til måling, rapportering og verifikation for alle kilder til metanemissioner i komponenter i Unionens energisektor (artikel 12, 20 og 25), som den pågældende operatør er ansvarlig for, b) det indfører forpligtelser til at afbøde og overvåge metanemissioner (artikel 13, 21 og 26), herunder lækagedetektion og -reparation (artikel 14), forbud mod udluftning og rutinemæssig afbrænding (artikel 15-17, 22 og 23 og artikel 26, stk. 2) og en forpligtelse for medlemsstaterne til at udarbejde og gennemføre afhjælpningsplaner (artikel 18 og 26), og c) det foreslår forskellige instrumenter til at opnå bedre information om metanemissioner og bedre måling, rapportering og verifikation i forbindelse med importeret fossil energi (artikel 10 og artikel 27-29).

V – Analyse

Det følger af punkt IV om forslagets formål og indhold, at dets helt gennemgående mål er at reducere metanemissioner i energisektoren i hele Unionen på grund af disse emissioners indvirkning på klimaet i forbindelse med klimakrisen og Unionens mål om klimaneutralitet. Det står derfor fuldstændig klart, at det primære formål med forslaget er at bidrage til bekæmpelse af klimaændringer, som er et af de vigtigste mål for miljøpolitikken i henhold til artikel 191 i TEUF.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (omarbejdning) (EØS-relevant tekst) (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 166/2006 af 18. januar 2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/689/EØF og 96/61/EF (EØS-relevant tekst) (EUT L 33 af 4.2.2006, s. 1).

Den eneste begrundelse, som Kommissionen giver for at vælge artikel 194, stk. 2, som retsgrundlag, er, at forslaget vil sikre energimarkedets funktion i henhold til artikel 194, stk. 1, litra a), ved at harmonisere reglerne for overvågning, rapportering og reduktion af metan, og at det er begrænset til energisektoren.

Det bør påpeges, at der hverken i betragtningerne eller i artiklerne i den foreslåede retsakt henvises til energimarkedets funktion.

Det er korrekt, at forslaget er begrænset til emissioner fra energisektoren, og at de fastsatte forpligtelser vil have indvirkning på operatørerne i denne sektor. Det ser imidlertid ud til, at dette kun vil være en sekundær virkning. Selv om forslaget er begrænset til energisektoren, er dets hovedformål stadig at bidrage til bekæmpelsen af klimaændringer ved at reducere metanemissionerne. Med andre ord kan begrænsningen til energisektoren ikke ændre tyngdepunktet for den foreslåede retsakt og dens vigtigste miljømål, som består i at reducere metanemissioner for at bekæmpe klimaændringer og bidrage til at nå Unionens mål om klimaneutralitet.

Artikel 192, stk. 1, i TEUF, er det vigtigste retsgrundlag for beslutninger om, hvilke foranstaltninger Unionen skal træffe for at nå de mål, der er omhandlet i artikel 191 i TEUF, nemlig bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpelse af klimaændringer.

Forslaget har helt tydeligt et formål og et indhold, der forfølger målet om at bekæmpe klimaændringer. Det eneste korrekte retsgrundlag for forslaget vil derfor være artikel 192, stk. 1, i TEUF, da både dets formål og indhold primært vedrører Unionens miljøpolitiske mål.

Der findes andre retsakter, der forfølger klimamål, men er begrænset til eller kun berører specifikke sektorer, uden at man derfor anvender retsgrundlaget for disse sektorer. Det allerede nævnte direktiv 2010/75/EU om industrielle emissioner er et eksempel, der udelukkende er baseret på artikel 192, stk. 1, i TEUF. Forordning (EU) 2015/757¹² om CO₂-emissioner i søfartssektoren er et andet eksempel; selv om den kun vedrører søfartssektoren, blev den ikke vedtaget med hjemmel i retsgrundlaget vedrørende transport, men var baseret på artikel 192, stk. 1, i TEUF. Det nylige direktiv (EU) 2023/959 er endnu et eksempel; det udvidede anvendelsesområdet for emissionshandelssystemet til også at omfatte søtransport, men det betragtes som en miljøforanstaltning, der udelukkende er baseret på artikel 192, stk. 1, i TEUF.

For fuldstændighedens skyld er det ikke desto mindre korrekt at bemærke, at forslaget også ændrer forordning (EU) 2019/942¹³, der er et energipolitisk instrument baseret på artikel 194, stk. 2, i TEUF, og at det er nødvendigt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt denne artikel bør bibeholdes som det andet retsgrundlag på grund af denne ændring. Den retspraksis, der er skitseret i punkt III i denne note, understreger, at en retsakt kun undtagelsesvis kan baseres på

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF (EØS-relevant tekst) (EUT L 123 af 19.5.2015, s. 55).

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/942 af 5. juni 2019 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder (omarbejdning) (EØS-relevant tekst.) (EUT L 88 af 4.4.2011, s. 45).

flere retsgrundlag, når dens forskellige formål på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne. Ændringen af forordning (EU) 2019/942 er imidlertid underordnet og kræver ikke et specifikt retsgrundlag på energiområdet.

VI – Konklusion og henstilling

På mødet den 24. januar 2024 vedtog Retsudvalget enstemmigt¹⁴ at henstille til Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed og Udvalget om Industri, Forskning og Energi, at artikel 192, stk. 1, i TEUF er det korrekte retsgrundlag for forslaget.

Med venlig hilsen

Adrián Vázquez Lázara

¹⁴ Til stede ved den endelige afstemning: Adrián Vázquez Lázara (formand), Sergey Lagodinsky (næstformand), Marion Walsmann (næstformand), Raffaele Stancanelli (næstformand), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Benoît Biteau (for Marie Toussaint, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Jorge Buxadé Villalba, Ilana Cicurel, Pascal Durand, Christian Ehler (for Juan Ignacio Zoido Álvarez, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Angelika Niebler, Witold Pahl (for Javier Zarzalejos, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7), Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Nacho Sánchez Amor, Jana Toom, Axel Voss og Tiemo Wölken.