



*Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden*

24.1.2024

Pascal Canfin

Ordförande

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet

BRYSSEL

Cristian Silviu Buşoi

Ordförande

Utskottet för industrifrågor, forskning och energi

BRYSSEL

Ärende: Yttrande om den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om minskade metanutsläpp inom energisektorn och om ändring av förordning (EU) 2019/942 (COM(2021)0805 – C9-0467/2021 – 2021/0423(COD))

Genom en skrivelse av den 6 december 2023¹ uppmanade ni utskottet för rättsliga frågor (JURI) att i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen avge ett yttrande om lämpligheten av att välja artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som den enda rättsliga grunden för förslaget till förordning om minskade metanutsläpp inom energisektorn och om ändring av förordning (EU) 2019/942 (2021/0423(COD)) (*förslaget*).

Vid utskottssammanträdet den 24 januari 2024 behandlade JURI-utskottet detta ärende.

¹ D(2023)42171.

I – Bakgrund

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) och utskottet för industrifrågor, forskning och energi (ITRE), som agerar gemensamt enligt artikel 58 i arbetsordningen, har fört interinstitutionella förhandlingar om förslaget, vars syfte är att minska energisektorns metanutsläpp i Europa och i globala leveranskedjor.

Kommissionen grundade ursprungligen sitt förslag på artikel 194.2 i EUF-fördraget. I sitt gemensamma betänkande ändrade ENVI och ITRE inte den rättsliga grunden. Parlamentets mandat, som antogs vid plenarsammanträdet den 9 maj 2023, innebar också att denna del blev oförändrad. I sin allmänna riktlinje valde rådet dock artikel 192.1 i EUF-fördraget som (enda) rättslig grund. Enligt rådets uppfattning återspeglar den rättsliga grunden huvudsyftet med texten, att minska metanutsläppen i energisektorn och att delta i kampen mot klimatförändringen genom skyldigheter i fråga om begränsning, mätning, rapportering och verifiering.

Under de interinstitutionella förhandlingarna har medlagstiftarna preliminärt kommit överens om ändringen av den rättsliga grunden. Mot bakgrund av detta och i enlighet med artikel 40.2 i parlamentets arbetsordning begärde ENVI och ITRE att JURI skulle avge ett yttrande om lämpligheten av artikel 192.1 i EUF-fördraget som den enda rättsliga grunden för förslaget.

II – Relevanta artiklar i fördraget

Avdelning XX i tredje delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”Miljö”, har bland annat följande lydelse (markering tillagd):

Artikel 191
(f.d. artikel 174 FEG)

1. *Unionens miljöpolitik ska bidra till att följande mål uppnås:*
- *Att bevara, skydda och förbättra miljön.*
 - *Att skydda människors hälsa.*
 - *Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.*
 - *Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.*
- (...)

Artikel 192
(f.d. artikel 175 FEG)

1. ***Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191.***
2. *Med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 114 ska rådet enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, besluta om*

- a) *bestämmelser av främst skattekaraktär,*
- b) *åtgärder som påverkar*
 - *fysisk planering,*
 - *kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller indirekt berör tillgången till dessa resurser,*
 - *markanvändning, med undantag av avfallshantering,*
- c) *åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.*

Rådet får med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på de områden som avses i första stycket.

- 3. *Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén anta allmänna handlingsprogram som anger de mål som ska prioriteras.*

De åtgärder som behövs för att genomföra dessa program ska antas i enlighet med villkoren i punkt 1 eller punkt 2, beroende på det enskilda fallet.

- 4. *Utan att det påverkar vissa åtgärder som antas av unionen ska medlemsstaterna finansiera och genomföra miljöpolitiken.*
- 5. *Om en på bestämmelserna i punkt 1 grundad åtgärd innebär kostnader som anses oproportionerligt stora för en medlemsstats myndigheter ska denna åtgärd, utan att det påverkar tillämpningen av principen att förorenaren ska betala, fastställa lämpliga bestämmelser om*
 - *tillfälliga undantag, och/eller*
 - *ekonomiskt stöd ur den enligt artikel 177 upprättade sammanhållningsfonden.*

Avdelning XXI i tredje delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”Energi”, har följande lydelse (markering tillagd):

Artikel 194

- 1. *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.*
2. ***Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i fördragen, ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva nödvändiga åtgärder för att uppnå målen i punkt 1. Dessa åtgärder ska beslutas efter det att Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén har hörts.***
- Åtgärderna ska inte påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 192.2 c.***
3. *Med avvikelse från punkt 2 ska rådet, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet, föreskriva sådana åtgärder som avses i den punkten när de är av främst fiskal karaktär.*

III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund

Domstolen har traditionellt ansett att frågan om lämplig rättslig grund har konstitutionell betydelse, eftersom den rör respekten för principen om tilldelade befogenheter (artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen) och fastställandet av arten och omfattningen av unionens behörighet².

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträlvade syftet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt åtgärdens syfte och innehåll³. Frågan vilken rättslig grund en rättsakt ska ha måste nämligen avgöras utifrån rättsaktens eget mål och innehåll⁴.

² Domstolens yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

³ Mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10, mål C-411/06 kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2009:518, punkt 45.

⁴ Mål C-187/93, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1994:265, punkt 28. Se även mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet (transport av avfall), ECLI:EU:C:2009:518, punkt 77, och mål C-81/13, Förenade kungariket mot rådet, ECLI:EU:C:2014:2449, punkt 36.

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 beståndsdelan⁵. Endast undantagsvis, om det fastställs att det finns flera syften med rättsakten vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, där det ena syftet inte är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, får en sådan rättsakt grundas på de olika motsvarande rättsliga grunderna⁶. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund är förenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter⁷.

IV – Den föreslagna förordningens syfte och innehåll

För att bedöma lämpligheten av att välja artikel 192.1 i EUF-fördraget över artikel 194.2 i EUF-fördraget som enda rättslig grund för förslaget är det nödvändigt att undersöka förslagets huvudsakliga syfte och innehåll, mot bakgrund av domstolens rättspraxis när det gäller val av rättslig grund.

Vad gäller förslagets syfte anger motiveringen sammanhanget genom att hänvisa till den europeiska gröna given, som sätter unionen på väg mot klimatneutralitet senast 2050 genom en djupgående utfasning av fossila bränslen i alla ekonomiska sektorer. Där förklaras att ”[m]etan är en kraftfull växthusgas som endast överträffas av koldioxid vad gäller dess totala bidrag till klimatförändringarna, och det står för ungefär en tredjedel av den nuvarande globala uppvärmningen” (markering tillagd). Därefter hänvisas det till den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC), ”I den senaste IPCC-rapporten framhålls metan som en av de växthusgaser som står för den största delen av klimatförändringarna”, liksom till unionens klimatmålsplan för 2030, vars konsekvensbedömning indikerar att ”de mest kostnadseffektiva lösningarna för att minska metanutsläppen kan finnas inom energisektorn” (markering tillagd). Vidare i motiveringen sägs det också att förslaget bygger på unionens klimatmålsplan för 2030 och tillhörande konsekvensbedömning.

I motiveringen anges också att: ”[m]ot 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.” (markering tillagd)

Detta övergripande mål är uppdelat i tre specifika mål: (i) Förbättra korrektheten hos informationen gällande de huvudsakliga källor till metanutsläpp som kan härledas till energi som produceras och används i EU. (ii) Säkerställa en fortsatt ändamålsenlig begränsning av metanutsläppen i hela energiförsörjningskedjan i EU genom att åtgärda marknadens underlåtenhet att begränsa företags metanutsläpp i tillräcklig utsträckning. (iii) Öka tillgången

⁵ Ibid. punkt 30 och mål C-137/12, kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

⁶ Mål C-300/89, punkterna 13 och 17; mål C-42/97, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1999:81, punkt 38; yttrande 2/00, punkt 23; mål C-94/03, kommissionen mot rådet (”Rotterdamkonventionen”), ECLI:EU:C:2006:2 och mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 36 och 43.

⁷ Mål C-300/89, punkterna 17–25; mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

till information för att främja minskningen av metanutsläpp från fossil energi som importeras till EU.

Under rubriken ”Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området” (markering tillagd) hänvisar motiveringen också till en rad instrument på miljöområdet, med början i förordning (EU) 2021/1119⁸ om en europeisk klimatlag, den redan nämnda målplanen för 2030 och tillhörande konsekvensbedömning, den europeiska gröna given, följt av förordning (EU) 2018/1999⁹ om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder, direktiv 2010/75/EU¹⁰ om industriutsläpp, förordning (EG) nr 166/2006¹¹ om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar osv.

Skälen i förordningen som man preliminärt kommit överens om återspeglar också detta miljömål, dvs. att minska metanutsläppen för att uppnå klimatmålen, vilket framgår direkt av skäl 1: ”Metan är den gas efter koldioxid som bidrar mest till klimatförändringarna och står för ungefär en tredjedel av den nuvarande globala uppvärmningen. Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) offentliggjorde i sin sjätte utvärderingsrapport slutsatsen att det krävs stora minskningar av antropogena metanutsläpp till 2030 för att ligga kvar under 1,5° C.”. Detta fortsätter i de efterföljande skälen. Följaktligen, och som det slutligen framgår av skäl 68, är målet med den föreslagna förordningen ”korrekt mätning, rapportering, verifiering och minskning av metanutsläpp inom energisektorn”.

När det gäller förslaget innehåll tycks den normativa delen bekräfta lagstiftningens miljöanknytning, eftersom det i artikel 1.1 i förslaget, såsom preliminärt överenskommit, anges följande: ”I denna förordning fastställs bestämmelser för korrekt mätning, rapportering och verifiering av metanutsläpp inom unionens energisektor samt minskningen av sådana utsläpp, inbegripet genom undersökningar för detektering och reparation av läckage (LDAR, Leak Detection and Repair) och restriktioner för ventilering och fackling. I denna förordning fastställs även bestämmelser om verktyg som säkerställer öppenhet vad gäller metanutsläpp” (markering tillagd).

Det bör också noteras att förslaget bygger på tre pelare i kommissionens meddelande om en EU-strategi för att minska metanutsläppen (COM(2020)0633): a) det inför mätnings-, rapporterings- och kontrollskyldigheter för alla källor till metanutsläpp i komponenter inom unionens energisektor (artiklarna 12, 20 och 25) i deras drift, b) det inför skyldigheter att minska och övervaka metanutsläpp (artiklarna 13, 21 och 26), inklusive detektering och reparation av läckage (artikel 14), förbud mot ventilering och rutinmässig fackling (artiklarna 15–17, 22, 23

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 328, 21.12.2018, s. 1).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG (EUT L 33, 4.2.2006, s. 1).

och 26.2) och skyldighet för medlemsstaterna att utarbeta och genomföra en begränsningsplan (artiklarna 18 och 26), och c) det lägger fram olika instrument för att förbättra informationen om metanutsläpp och likvärdigheten i fråga om mätning, rapportering och verifiering avseende fossil energi (artiklarna 10 och 27–29).

V – Analys

Det följer av punkt IV om förslagets syfte och innehåll att förslaget genomgående präglas av målet att minska metanutsläppen i energisektorn i hela unionen på grund av dessa utsläpps inverkan på klimatet inom ramen för klimatkrisen och unionens mål om klimatneutralitet. Det ter sig uppenbart att förslagets huvudsakliga syfte är att bidra till att bekämpa klimatförändringen, vilket är ett av miljöpolitikens viktigaste mål i enlighet med artikel 191 i EUF-fördraget.

Den enda motiveringen som kommissionen ger för att välja artikel 194.2 som rättslig grund är att förslaget skulle säkerställa att energimarknaden fungerar enligt artikel 194.1 a genom att harmonisera bestämmelser om övervakning och rapportering av samt minskning av metan och att förslaget är begränsat till energisektorn.

Det bör påpekas att det inte finns någon hänvisning till energimarknadens funktion, varken i skälen eller i artiklarna i den föreslagna rättsakten.

Det är sant att förslaget är begränsat till utsläpp från energisektorn och att de skyldigheter som föreskrivs skulle påverka operatörerna inom denna sektor. Det förefaller dock som om detta endast skulle vara en bieffekt. Även om förslaget är begränsat till energisektorn kvarstår faktum att dess huvudsyfte är att bidra till kampen mot klimatförändringen genom att minska metanutsläppen. Denna begränsning till energisektorn kan med andra ord inte ändra den föreslagna rättsaktens tyngdpunkt och dess huvudsakliga miljömål, som består i att minska metanutsläppen för att bekämpa klimatförändringen och bidra till att uppnå unionens mål om klimatneutralitet.

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.

Förslaget har helt klart ett syfte och ett innehåll som går i linje med målet att bekämpa klimatförändringen. Följaktligen skulle det vara korrekt att låta artikel 192.1 i EUF-fördraget utgöra den enda rättsliga grunden för förslaget, eftersom både dess syfte och innehåll främst rör unionens miljöpolitiska mål.

Det finns andra lagstiftningsakter som är inriktade på klimatmålet men som är begränsade till eller påverkar endast vissa specifika sektorer, utan att den rättsliga grunden för den sektorn åberopas. Det redan nämnda direktivet 2010/75/EU om industriutsläpp är ett exempel, som enbart grundar sig på artikel 192.1 i EUF-fördraget. Förordning (EU) 2015/757¹² om koldioxidutsläpp inom sjöfartssektorn är ett annat exempel; även om det endast rör sjöfartssektorn antogs det inte på grundval av den rättsliga grunden för transporter utan grundades på artikel 192.1 i EUF-fördraget. Ett ytterligare exempel är det nya direktivet (EU) 2023/959, som utvidgade tillämpningsområdet för systemet för handel med utsläppsrätter till att omfatta sjötransporter, men som betraktas som en miljöåtgärd enbart på grundval av artikel 192.1 i EUF-fördraget.

För fullständighetens skull är det dock korrekt att notera att förslaget också ändrar förordning (EU) 2019/942¹³, ett energipolitiskt instrument baserat på artikel 194.2 i EUF-fördraget, och att ta upp frågan om huruvida den artikeln bör behållas som en andra rättslig grund på grund av den ändringen. I den rättspraxis som anges i punkt III i detta yttrande betonas att en rättsakt endast kan grundas på flera olika rättsliga grunder undantagsvis, om syftena har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas. Ändringen av förordning (EU) 2019/942 är dock kompletterande och kräver inte någon särskild rättslig grund avseende energi.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid sitt sammanträde den 24 januari 2024 beslutade utskottet för rättsliga frågor enhälligt¹⁴ att rekommendera utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet och utskottet för industrifrågor, forskning och energi att artikel 192.1 i EUF-fördraget är den lämpliga rättsliga grunden för förslaget.

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 av den 29 april 2015 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG, EUT L 123, 19.5.2015, s. 55.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/942 av den 5 juni 2019 om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (EUT L 88, 4.4.2011, s. 45).

¹⁴ Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Adrián Vázquez Lázara (ordförande), Sergey Lagodinsky (vice ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Raffaele Stancanelli (vice ordförande), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Benoît Biteau (för Marie Toussaint i enlighet med artikel 209.7), Jorge Buxadé Villalba, Ilana Cicurel, Pascal Durand, Christian Ehler (för Juan Ignacio Zoido Álvarez i enlighet med artikel 209.7), Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Angelika Niebler, Witold Pahl (för Javier Zarzalejos i enlighet med regel 209.7), Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Nacho Sánchez Amor, Jana Toom, Axel Voss, Tiemo Wölken.