

Asunto: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2021) 555 final] [COM(2021) 555 final anexo] [2021/0200 (COD)] {SEC(2021) 555 final} {SWD(2021) 553 final} {SWD(2021) 611 final} {SWD(2021) 612 final}.

En cumplimiento con el artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, por medio del presente correo electrónico, se remite dictamen del Parlamento de Canarias elaborado por la ponencia constituida al amparo del artículo 52.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias, para la emisión de dictamen motivado sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas europeas remitidas por las Cortes Generales.

En la sede del Parlamento, a 15 de octubre de 2021.



**LA PRESIDENTA, en funciones,
María Esther González González
Vicepresidenta Primera**

COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Código Seguro De Verificación	annMWYfxYtzMn0b2WBWaaQ==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	María Esther González González - Vicepresidenta Primera	Firmado	15/10/2021 14:08:20
Observaciones		Página	1/1
Url De Verificación	http://verifirma.parcan.es/verifirma/code/annMWYfxYtzMn0b2WBWaaQ==		



DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Título del documento:	INICIATIVA LEGISLATIVA UE: PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) 2018/842 SOBRE REDUCCIONES ANUALES VINCULANTES DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS ENTRE 2021 Y 2030 QUE CONTRIBUYAN A LA ACCIÓN POR EL CLIMA, CON OBJETO DE CUMPLIR LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PARÍS
Referencia:	COM (2021) 555 FINAL DE 14.07.2021 (CSUE-159)

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 14 de septiembre de 2021, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1. de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París.*- Documento COM (2021) 555 final de 14.07.2021, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.-2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 1 de octubre de 2020, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:



“17.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

17.1.- Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el art. 52 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, acuerda:

1.- Constituir la Ponencia a que se refiere el art. 52.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”

3.- Con fecha 28 de septiembre de 2021, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París.- Documento COM (2021) 555 final de 14.07.2021*, que fue recibido por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, el 4 de octubre de 2021.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 17 de octubre de octubre del año en curso, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el art. 52.5 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- DICTAMEN:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

La legislación europea sobre el Clima establece que el objetivo de neutralidad climática de la UE sea vinculante y fija metas más ambiciosas para 2030 al establecer para ese año el objetivo de una reducción neta de las emisiones de al menos el 55 % con respecto a 1990.

A fin de seguir el camino propuesto por esta legislación y aumentar el nivel de ambición para 2030, la Comisión ha revisado la legislación sobre clima y energía en vigor que se espera que reduzca las emisiones de gases en un 40 % de aquí a 2030 y en un 60 % para 2050.

El paquete legislativo «Objetivo 55», anunciado en el Plan del Objetivo Climático, es el componente más completo de los esfuerzos por aplicar el ambicioso nuevo objetivo climático para 2030 y prevé que todos los sectores económicos y las políticas aporten su respectiva contribución.

Como señala la Comisión en la Exposición de Motivos de la propuesta, ésta tiene por objeto modificar el Reglamento de reparto del esfuerzo (Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco



para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 (*“Legislación europea sobre el clima”*). Para alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deben revisarse estos objetivos de reducción con el objeto de reducir progresivamente las emisiones hasta alcanzar a nivel de la UE un 40 % en comparación con los niveles de 2005, por lo que la propuesta modifica los objetivos con respecto a cada Estado miembro.

La presente propuesta legislativa complementa otras propuestas del paquete de medidas «Objetivo 55» diseñadas para alcanzar colectivamente los objetivos climáticos. La interacción entre las medidas a escala de la UE y las medidas de los Estados miembros ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia e intensidad. Por lo tanto, la presente propuesta legislativa está en coherencia con:

- a) la Legislación Europea sobre el Clima;
- b) la revisión de la Directiva 2003/87/CE sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE
- c) la revisión del Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura
- d) la modificación de la Directiva (UE) 2018/2001 sobre energías renovables para aplicar el nuevo objetivo climático para 2030;
- e) la modificación de la Directiva

b) Ámbito competencial.

La base jurídica elegida es, al igual que en la propuesta inicial, el artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que prevé que el Parlamento Europeo y el Consejo decidan *“con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, (...) las acciones que deba emprender la*

Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191”, previendo éste último que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático.

La propuesta si bien no entra en el ámbito de competencia exclusiva de la UE, respeta el principio de subsidiariedad en la medida en que el cambio climático es, por su propia naturaleza, un problema transfronterizo que no puede resolverse mediante medidas nacionales o locales exclusivamente. La acción coordinada de la UE puede complementar y reforzar eficazmente la actuación nacional y local y mejorar la acción por el clima. La coordinación de la acción por el clima es necesaria a nivel europeo y, cuando sea posible, a nivel mundial, y la actuación de la UE está justificada por razones de subsidiariedad.

2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.

Tal y como determina el art. 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el

objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su art. 5 lo siguiente:

“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

El principio de subsidiariedad establece que solo podrán tomarse medidas a nivel de la UE cuando sean más eficaces que la actuación individual de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local. El mecanismo de control de la subsidiariedad, que se aplica en los ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, permite a los parlamentos nacionales manifestar su posición cuando consideren que una iniciativa legislativa de la UE no respeta este principio, posición que ha de ser tomada en cuenta por la Comisión Europea.



Por otro lado, existe un consenso general en asumir como válidos una serie de criterios a tener en cuenta para valorar si la propuesta legislativa europea cumple esta condición, a saber: si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; si las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; o, finalmente, si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

El cambio climático es un problema transfronterizo que no puede resolverse exclusivamente mediante medidas nacionales o locales. La coordinación de la acción por el clima debe llevarse a cabo a escala europea y, cuando sea posible, mundial. La acción de la UE está justificada por el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Desde 1992, la UE trabaja para desarrollar soluciones conjuntas e impulsar medidas mundiales para combatir el cambio climático. Concretamente, las medidas a escala de la EU posibilitarán la consecución rentable de los objetivos de reducción de 2030 y a largo plazo, garantizando, a su vez, la equidad y la integridad medioambiental. Los artículos 191 a 193 del TFUE confirman y especifican las competencias de la UE en el ámbito del cambio climático.

Asimismo, la propuesta cumple el principio de proporcionalidad ya que no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para el período 2021-2030 de forma rentable, garantizando al mismo tiempo la equidad y la integridad medioambiental.

La Legislación Europea sobre el Clima ha establecido una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero en el conjunto de la economía y a nivel interno de al menos un 55 % para 2030 con respecto a los niveles de 1990.



3. Carga financiera y administrativa.

Una correcta aplicación de la propuesta de modificación del RRE será fundamental para la consecución de sus objetivos y de los objetivos establecidos en la Legislación Europea sobre el Clima. El aumento de los objetivos del RRE requerirá medidas adicionales a escala nacional y los Estados miembros tendrán que revisar y aplicar estrategias más estrictas en materia de clima. Por lo tanto, es necesario aplicar medidas de apoyo al desarrollo de capacidades a lo largo de cinco años (2023-2027) que permitan a los Estados miembros adaptarse a un marco más exigente. El coste total estimado de las medidas de apoyo es de 1 750 000 EUR.

La propuesta también revisa el mecanismo de flexibilidad del UTCUTS establecido en el artículo 7 del RRE y crea una nueva reserva voluntaria, la reserva adicional, para ayudar a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos individuales, permitiéndoles utilizar las absorciones netas no utilizadas generadas en el período 2026-2030, a condición de que el objetivo de reducción de emisiones del 55 % de la Unión se alcance en 2030 con una contribución máxima de absorciones netas fijada en 225 millones de toneladas equivalentes de CO₂, como exige la Legislación Europea sobre el Clima. Estas modificaciones requerirán ajustes en el registro de la Unión, que deberán aplicarse con la ayuda de un contratista externo, con un coste estimado de 600 000 EUR.

No se acompaña en la documentación remitida por las Cortes Generales, un análisis de las eventuales cargas administrativas para las autoridades nacionales, regionales o locales, agentes económicos o ciudadanos, derivadas de la nueva regulación, con lo cual no es posible pronunciarse al respecto; ni tampoco sobre si se producirá una transferencia de esos ingresos a las regiones y en tal caso, la fórmula a través de la cual se procedería al reparto.

4. Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.

Por otro lado, no se acompaña al texto de la propuesta legislativa europea el documento de evaluación de impacto que, eventualmente, las Cortes Generales hayan podido haber elaborado en relación con la misma.

Se reitera la conveniencia de haber incluido en un apartado independiente las singularidades de la ultraperiferia en el seno de la iniciativa.

5.- Otras observaciones.

El actual art. 349 TFUE dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes, sobre la base de un dato objetivo: la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias –esto es, de las denominadas Regiones Ultraperiféricas (RUPs)- caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo.

La adopción de esas medidas específicas se hará, según prevé dicho precepto, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las Regiones Ultraperiféricas y en ámbitos, entre otros, tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de

materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

Esta iniciativa legislativa, como cualquier propuesta que incida en la obligatoriedad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, podría llegar a tener un enorme impacto sobre las Regiones Ultraperiféricas. Dada la lejanía de las RUP y su enorme dependencia del transporte aéreo y marítimo para garantizar su conectividad, es necesario que cualquier propuesta legislativa en el ámbito de la reducción de las emisiones de carbono a la hora de declinarse de manera concreta mantenga un justo equilibrio entre el imperativo medioambiental, la necesidad de accesibilidad y los altos costes sociales que deberán soportar sus ciudadanos. Por ello, será necesario vigilar que toda medida concreta que se adopte para alcanzar este objetivo de reducción contenga las necesarias medidas derogatorias en favor de las RUP (tal como expresó la XXIV Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas reunida en San Martín el 6 y 7 de febrero de 2020 en su Declaración Final), en el sentido que el órgano competente del Gobierno de Canarias en este ámbito proponga

La propuesta en su considerando 34 menciona expresamente las dificultades de las islas para lograr la convergencia climática *“Cuando adopten las medidas pertinentes a escala nacional y de la Unión para alcanzar el objetivo de neutralidad climática, los Estados miembros y el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben tener en cuenta, entre otras cuestiones, la contribución de la transición hacia la neutralidad climática a la salud pública, la calidad del medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos, la prosperidad de la sociedad, el empleo y la competitividad de la economía; la transición energética, el refuerzo de la seguridad energética y la lucha contra la pobreza energética; la seguridad alimentaria y la asequibilidad; el desarrollo de sistemas de movilidad y transporte sostenibles e inteligentes; la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros y dentro de cada uno de ellos, habida cuenta de su capacidad económica, las circunstancias nacionales, como las especificidades de las islas, y la necesidad de convergencia a lo largo del tiempo; la necesidad de hacer que*

la transición sea justa y socialmente equitativa a través de programas de educación y formación reciente, en particular las conclusiones del IPCC; la necesidad de integrar los riesgos relacionados con el cambio climático en las decisiones sobre inversión y planificación; la eficiencia en términos de costes y la neutralidad tecnológica a la hora de lograr las reducciones y absorciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la resiliencia; y los avances a lo largo del tiempo con respecto a la integridad medioambiental y el nivel de ambición.”

En consecuencia, se estima favorable la propuesta toda vez que no incurre en ninguna limitación, ni obstáculo formal o material derivado del derecho la Unión Europea para que no pueda ser adoptado. No obstante, se ha de reiterar que la base jurídica específica para la ultraperiferia que ofrece el artículo 349 TFUE debería permitir una valoración del impacto de la medida del sistema de comercio de los derechos de emisión en las RUPs, más aún dadas las condiciones de lejanía, insularidad y fragmentación territorial que padecen estas regiones y, consecuentemente, se considera que es posible, conveniente y necesario , en esta misma norma o en su desarrollo posterior, adoptar medidas específicas en este ámbito para las RUPs, pues las propuestas se estiman insuficientes y contrarias a la singular condición jurídicamente reconocida a estas regiones.

Además, tal y como se concluyó en el Dictamen de la Comisión de Estudio Sobre el Escenario de la Unión Europea para 2021-2027, aprobado por el Pleno de esta Cámara el día 29 de septiembre de 2021, se ha de destacar, en particular, la necesidad de aplicar exenciones o compensaciones en las regiones ultraperiféricas, tanto a las cargas fiscales que se puedan imponer por motivos medioambientales, como en el marco de los sistemas europeos de comercio de derechos de emisión, incluyendo en ese tratamiento específico las conexiones interinsulares y con el exterior.



**Parlamento
de Canarias**

**DICTAMEN CONTROL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
COM (2021) 555 final de 14.07.2021 (CSUE-159)**

Ventura del Carmen Rodríguez Herrera

Juan Manuel García Casañas

Jesús Ramón Ramos Chinaa

Parlamento de Canarias, a 15 octubre de 2021

Juan Manuel García Ramos

Luis Alberto Campos Jiménez

Ricardo Fdez. de la Puente Armas