

Asunto: Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 [COM(2021) 571 final] [2021/0202 (COD)] {SWD(2021) 552 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	omjs4Pn3r49skPzGr/LC5w==	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/omjs4Pn3r49skPzGr/LC5w==		



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 DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICA LA DECISIÓN (UE) 2015/1814 EN LO RELATIVO A LA CANTIDAD DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO QUE DEBEN INCORPORARSE A LA RESERVA DE ESTABILIDAD EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LA UNIÓN HASTA 2030
Referencia:	COM (2021) 571 FINAL DE 14.07.2021 (CSUE-158)

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 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 (COM (2021) 571 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 22 de septiembre de 2021, el Gobierno de Canarias presentó informe a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 (COM (2021) 571 final) de 14.07.2021* que fue recibida 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 parte de este paquete, la Comisión, como señala la Exposición de Motivos de esta propuesta, debe aumentar la contribución medioambiental del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea mediante la modificación de la Directiva 2003/87/CE, de forma proporcional al objetivo global. Además, para abordar el desequilibrio

entre la oferta y la demanda de derechos de emisión y mejorar la resiliencia del régimen del comercio de derechos de emisión, se estableció una reserva de estabilidad del mercado que se aplica efectivamente desde 2019.

La reserva funciona activando ajustes de los volúmenes anuales de subasta. Con el fin de garantizar un máximo de previsibilidad, la Decisión (UE) 2015/1814 estableció normas para incorporar derechos de emisión a la reserva, así como para retirarlos de ella.

Los cambios en el régimen de comercio de derechos de emisión destinados a fijar objetivos más ambiciosos para 2030, así como el efecto de factores externos como la COVID-19 o medidas nacionales como la eliminación gradual del carbón, implican modificaciones en la reserva de estabilidad del mercado.

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 tenida en cuenta por la Comisión Europea.

El derecho de la UE a actuar emana del hecho de que el RCDE UE funciona como un sistema a escala de la Unión de forma totalmente armonizada. La Directiva RCDE UE es un instrumento político de la UE introducido en 2003.

El cambio climático es un problema transfronterizo y las medidas internacionales y de la UE pueden complementar y reforzar eficazmente las medidas que se adopten a escala nacional, regional y local. El aumento del objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030 afectará a muchos sectores de toda la economía de la UE y, por lo tanto, es indispensable una acción coordinada a escala de la UE. Además, tiene

muchas más posibilidades de liderar la transformación necesaria y actuar como un potente motor para un cambio rentable y una convergencia al alza.

Por tanto, los objetivos de la Directiva no pueden alcanzarse de manera suficiente si los Estados miembros actúan unilateralmente, sino que, debido a su alcance y efectos, pueden lograrse mejor a escala de la Unión. Por extensión, dado que la REM es un instrumento para la estabilidad del mercado establecido por la Directiva afectada su objetivo tampoco puede alcanzarse de manera suficiente mediante la actuación unilateral de los Estados miembros. Se trata de un instrumento político de la UE adoptado en 2015. De conformidad con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TFUE, los objetivos de la propuesta de modificación de este instrumento solo pueden alcanzarse a través de una propuesta de la Comisión a escala de la UE.

Asimismo, la propuesta cumple con el principio de proporcionalidad, ya que no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE para 2030 de manera rentable y garantiza, al mismo tiempo, el correcto funcionamiento del mercado interior.

3. Carga financiera y administrativa.

La propuesta afirma que la reducción de gases de efecto invernadero genera ingresos considerables para los presupuestos de los Estados miembros. La mayor parte de los ingresos procedentes de las subastas van destinados a los Estados miembros. La Propuesta afecta a los presupuestos y a las administraciones nacionales sobre todo debido a este vínculo. El mantenimiento de la actual tasa de incorporación reducirá los volúmenes de subasta de los Estados miembros. No obstante, se espera que eso se vea compensado por el efecto en el precio de la reducción del excedente de derechos de emisión en el mercado debido a los objetivos más ambiciosos del RCDE UE y por el aumento propuesto del ámbito

de aplicación de la Directiva RCDE UE para incluir el transporte marítimo, el transporte por carretera y los edificios.

La Comisión presentará los ajustes del marco presupuestario de la UE necesarios en el marco del próximo paquete de recursos propios, incluida una propuesta de modificación del marco financiero plurianual. Las opciones de desarrollo y contratación de TI se llevarán a cabo de conformidad con la Comunicación sobre las directrices de financiación de la tecnología de la información y de la ciberseguridad, de 10 de septiembre de 2020

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.

La iniciativa legislativa no tiene impacto directo sobre las Regiones Ultraperiféricas.

No obstante lo anterior, cualquier acción legislativa que incida en la obligatoriedad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se refiere, como afirma la propia Comisión en la propuesta, a alcanzar la neutralidad climática en toda la economía de aquí a

2050. 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, si fuera necesario, 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.

En particular, como establece el apartado 4 del artículo 3 quinquies de la Directiva 2003/87, *“Todos los ingresos generados por la subasta de los derechos de emisión deben utilizarse para luchar contra el cambio climático en la Unión (...), entre otras cosas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, adaptarse a las consecuencias del cambio climático en la Unión ...”* Asimismo, el artículo 10 quinquies establece un *“Fondo de apoyo a las inversiones propuestas por los Estados miembros beneficiarios”* en el período comprendido entre 2021 y 2030, con el objetivo de financiar *“proyectos de inversión de pequeña escala, modernizar los sistemas energéticos y mejorar la eficiencia energética”*, en el que no se incluye a las regiones ultraperiféricas puesto que está limitado a aquellos Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 60 % de la media europea, lo que excluye a las RUP portuguesas, francesas y española.

Sin embargo, es evidente que algunas regiones europeas, como las regiones ultraperiféricas, tienen mayores dificultades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La Directiva 2003/87 de la que esta Decisión 2015/84, que ahora se modifica, trae causa, no previó un régimen especial para las RUP. El impacto de esta modificación y las posibilidades de tener en cuenta el impacto sobre estas regiones, a través de algún sistema de compensación, incluida una posible utilización diferenciada de los ingresos generados por la

subasta de derechos de emisión, debería ser analizado por el departamento competente del Gobierno de Canarias en conjunción con el órgano competente de la Administración General del Estado.

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 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero,, 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 al transporte por motivos medioambientales, como en el marco de los sistemas europeos de comercio de derechos de emisión.



**Parlamento
de Canarias**

**DICTAMEN CONTROL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
COM (2021) 571final de 14.07.2021 (CSUE-158)**

Parlamento de Canarias, a 15 octubre de 2021

Ventura del Carmen Rodríguez Herrera

Juan Manuel García Ramos

Juan Manuel García Casañas

Luis Alberto Campos Jiménez

Jesús Ramón Ramos Chinaea

Ricardo Fdez. de la Puente Armas