

**Asunto:** Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2021) 564 final] [COM(2021) 564 final anexo] [2021/0214 (COD)] {SEC(2021) 564 final} {SWD(2021) 643 final} {SWD(2021) 644 final} {SWD(2021) 647 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**

<b>Código Seguro De Verificación</b>	2ulVcbLorQHAgeZpMF4DSQ==	<b>Estado</b>	<b>Fecha y hora</b>
<b>Firmado Por</b>	María Esther González González - Vicepresidenta Primera	Firmado	15/10/2021 14:08:20
<b>Observaciones</b>		<b>Página</b>	1/1
<b>Url De Verificación</b>	<a href="http://verifirma.parcan.es/verifirma/code/2ulVcbLorQHAgeZpMF4DSQ==">http://verifirma.parcan.es/verifirma/code/2ulVcbLorQHAgeZpMF4DSQ==</a>		



**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.**

<b>Título del documento:</b>	<b>INICIATIVA LEGISLATIVA UE: PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO</b>
<b>Referencia:</b>	<b>COM (2021) 564 FINAL DE 14.07.2021 (CSUE-150)</b>

**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 establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.- Documento COM (2021) 564 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.- Documento COM (2021) 564 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 este 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.

Para lograr esa reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión propone revisar todos los instrumentos políticos pertinentes antes de julio de 2021 en un paquete de medidas «Objetivo 55» que incluye, en particular, la revisión de legislación sectorial en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad. Dentro de este paquete, tal y como se anunció en el Pacto Verde Europeo, se incluye un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (en adelante, Mecanismo) que será un elemento fundamental del conjunto de herramientas de que dispone la Unión para cumplir el objetivo de neutralidad climática de la UE de aquí a 2050, de acuerdo con el Acuerdo de París, ya que aborda los riesgos de fuga de carbono derivados de la mayor ambición climática de la Unión. Asimismo, en marzo de 2021, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que abogaba por la introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono compatible con la OMC.

Este Mecanismo es una alternativa a las medidas de lucha contra el riesgo de fuga de carbono del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y tiene por objeto evitar que los esfuerzos de reducción de emisiones de la Unión se vean contrarrestados por un

aumento de las emisiones fuera de la Unión, bien por la deslocalización de la producción, bien por un aumento de importaciones de productos más intensivos en carbono. Sin este mecanismo, la fuga de carbono podría dar lugar a un aumento global de las emisiones a escala mundial.

El Mecanismo se aplicará a una serie de mercancías contempladas en su Anexo I, originarias de un tercer país, cuando se importen en el territorio aduanero de la Unión, y se prevé como complementario al régimen establecido por la Directiva 2003/87/CE para el comercio de derechos de emisión. La propuesta de Reglamento establece cómo se calcularán las emisiones, así como las formalidades aduaneras y demás requisitos de este régimen aduanero, así como su relación con la Directiva 2003/87.

Entre las mercancías recogidas en el Anexo I están los cementos, la energía eléctrica, abonos, y elementos de hierro, acero y aluminio.

#### **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 cambio climático es, por su propia naturaleza, un problema transfronterizo que no puede resolverse exclusivamente con medidas nacionales o locales. La acción coordinada de la UE puede complementar y reforzar eficazmente la de ámbito nacional y local y mejora la acción por el clima. La coordinación de la acción por el clima es necesaria a nivel europeo y, en lo posible, a nivel mundial, y la actuación de la UE está justificada por razones de subsidiariedad. La introducción de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono a escala de la UE creará un marco común y uniforme que hará equiparables la política de

fijación del precio del carbono aplicada en el mercado interior de la UE y la aplicada a las importaciones. Su objetivo es puramente ambiental y tiene una dimensión transfronteriza, por lo que los Estados miembros no pueden gestionarlo de forma independiente. Dada su naturaleza ambiental, y para evitar desvíos comerciales, el Mecanismo se estima que debería ser más eficaz si se aplica de manera uniforme en toda la Unión, y de forma que sea compatible con las normas de la OMC. Es más, si el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono no se aplica de manera uniforme, inducirá comportamientos que generarán desvíos comerciales y la búsqueda de foros de conveniencia, ya que los exportadores de terceros países importarán las mercancías a través de las jurisdicciones de la UE que apliquen el Mecanismo de la manera más laxa. Esto no es óbice para que la aplicación y la ejecución se encomienden a las autoridades nacionales competentes, aunque sí conviene que esta delegación se limite a la aplicación y la ejecución.

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.

La propuesta busca afrontar el reto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión, evitando al mismo tiempo que los esfuerzos en este sentido se vean contrarrestados por un aumento de estas emisiones fuera de la Unión. Las opciones estratégicas vienen pues claramente dictadas por el propósito de cumplir el objetivo del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, a saber, abordar el riesgo de fuga de carbono para luchar contra el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión y a escala mundial.

El contenido de carbono de los productos es un elemento esencial del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, ya que indica las emisiones de gases de efecto invernadero (en equivalente de dióxido de carbono, «CO<sub>2</sub>e») liberadas durante su producción en el extranjero. Este dato se utiliza para garantizar que los productos importados no reciban un trato menos favorable que los productos nacionales producidos en instalaciones sujetas al RCDE UE. Dado que las instalaciones cubiertas por el RCDE UE están sometidas a un precio del carbono fijado en función de sus emisiones reales, los productos importados incluidos en el ámbito de aplicación del MAFC también deben evaluarse en función de sus emisiones reales de GEI. No obstante, para que las empresas puedan ir adaptándose a este sistema, se propone empezar con un período transitorio sin ajuste financiero. Por lo que se refiere a la administración de la medida, facultar a las autoridades nacionales competentes potenciará la máxima efectividad en la aplicación y ejecución de la medida. Por lo que se da cobertura al principio de proporcionalidad.

### **3. Carga financiera y administrativa.**

La mayor parte de los ingresos generados por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por el Carbono se destinarán al presupuesto comunitario. En el Consejo Europeo extraordinario de los días 17 y 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE acordaron el instrumento de recuperación Next Generation EU. Este instrumento dotará a la UE de los medios necesarios para hacer frente a los retos que plantea la pandemia de COVID-19 y apoyará además la inversión en las transiciones ecológica y digital. Para financiarlo, la Comisión podrá tomar prestados fondos en los mercados financieros por un importe máximo de 750 000 millones de euros. En este contexto, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acordaron que «las instituciones colaborarán para introducir nuevos recursos propios suficientes, con vistas a cubrir el importe correspondiente a los gastos previstos en relación con el reembolso» de Next Generation EU28. La Comisión se comprometió a presentar propuestas sobre nuevos

recursos propios, que incluirían el Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono en el primer semestre de 2021.

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.

Esta iniciativa legislativa, como cualquier propuesta que incida en la obligatoriedad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero podría llegar a tener impacto sobre las Regiones Ultraperiféricas.

Dada la lejanía de las RUP y su enorme dependencia del transporte aéreo y marítimo para garantizar su conectividad y su abastecimiento, 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 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 sugiriera.

La propuesta excluye a Ceuta y Melilla de su aplicación, en consonancia con la exclusión de ambos territorios españoles del espacio aduanero de la Unión, sin embargo, no establece ninguna excepción para las regiones ultraperiféricas o para Canarias en particular.

Por otro lado, los productos mencionados en el Anexo I de la propuesta de Reglamento son productos esenciales para la agricultura, la construcción y la industria en el Archipiélago y algunos de ellos no son fabricados localmente por lo que sólo pueden ser importados o introducidos en el Archipiélago. Algunos de estos productos están recogidos en la propuesta de Reglamento por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel

aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las islas Canarias, como es el caso de los productos incluidos en los códigos NC 7601 y 7607 20. Otros, en cambio, son objeto de producción en el Archipiélago, como los cementos Portland (código NC 2523 29) y los demás cementos hidráulicos (código NC 2523 90), o determinados elementos de las industrias metálicas (códigos NC 7308, 7309, 7604 o 7608) e incluso determinados abonos como los incluidos en los códigos 3102 y 3105.

Por tanto, todos estos códigos que pueden pasar a ser gravados por la aplicación de la nueva propuesta son ya objeto de gravamen por parte del Arbitrio a la Importación y Entrega de Mercancías, lo que debería ser analizado desde el punto de vista del sobrecoste que sufrirían estos productos al ser importados en Canarias desde un tercer país.

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 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.



**Parlamento  
de Canarias**

**DICTAMEN CONTROL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD  
COM (2021) 564 final de 14.07.2021 (CSUE-150)**

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 Chinaa**

**Ricardo Fdez. de la Puente Armas**