



CORTES GENERALES

INFORME 81/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 16 DE DICIEMBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO QUE MODIFICA LA DIRECTIVA 2003/87/CE, POR LA QUE SE ESTABLECE UN RÉGIMEN PARA EL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LA COMUNIDAD, CON VISTAS A LA EJECUCIÓN, DE AQUÍ A 2020, DE UN ACUERDO INTERNACIONAL QUE APLIQUE UNA ÚNICA MEDIDA DE MERCADO MUNDIAL A LAS EMISIONES DE LA AVIACIÓN INTERNACIONAL (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 722 FINAL] [2013/0344 (COD)] {SWD (2013) 430 FINAL} {SWD (2013) 431 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 17 de diciembre de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 5 de noviembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que no se suscitan dudas acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de la iniciativa.



CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 16 de diciembre de 2013, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad 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”*.

2.- La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional, en adelante, “la Propuesta” se basa en el artículo 192.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

1. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirán las acciones que deba emprender la Unión para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191.

3.- La Propuesta pretende la modificación de la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. Dicha Directiva establecía un Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) en el ámbito de la aviación cuya legalidad fue avalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia relativa al asunto C-366/2010, de 21 de diciembre de 2011. Desde la aprobación de esta Directiva se han sucedido diversos cambios en el contexto internacional que de acuerdo con la Comisión Europea afectan al RCDE, tales como que la Asamblea Internacional de la Aviación Civil ha acordado el establecimiento de un sistema de medidas basadas en el mercado para combatir el cambio climático de ámbito mundial.

4.- La iniciativa pretende adaptar la Directiva al nuevo contexto, incluyendo también un aumento de los vuelos exentos y una simplificación de los procedimientos de cálculo de



CORTES GENERALES

los derechos a satisfacer. Pueden destacarse las siguientes modificaciones en el régimen actual:

- a. Para el año 2013, el sistema europeo de derechos de emisión se aplica a las rutas entre aeródromos del Espacio Económico Europeo (EEE), con la exclusión expresa de Suiza.
- b. Para el período 2014-2020:
 - i. Se mantiene la plena aplicación del sistema europeo de derechos de emisión para las rutas entre aeródromos del EEE, con la exclusión de Suiza.
 - ii. En cuanto a las rutas extracomunitarias, es decir, entre terceros países y el EEE, se aplica un enfoque regional que restringe la aplicación del RCDE a los tramos en el interior de los países del EEE, mediante un sistema de cálculo simplificado para las emisiones basado en el trayecto por la línea ortodrómica.
 - iii. Quedan exentas las rutas entre los terceros países en vías de desarrollo y el EEE siempre que se trate de países que obtengan ingresos toneladas-kilómetro inferiores al uno por ciento en aviación internacional.
 - iv. En cuanto las rutas extracomunitarias, se introduce una excepción sobre vuelos de los países del EEE y para los vuelos a las dependencias y territorios europeos.
 - v. Se prevé la exclusión de sanciones a los operadores no comerciales que emitan menos de 1.000 toneladas, por lo que se simplifica la aplicación del RCDE al excluir aproximadamente unos 2.200 pequeños operadores que cubren en torno al 0,2% de las emisiones totales.

5.- Entrando en la valoración de la adecuación de la iniciativa al principio de subsidiariedad, debe tomarse como punto de partida que la modificación de una Directiva de la Unión Europea sólo puede ser realizada a través de una disposición normativa de la propia Unión Europea. En aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario, no cabe que los Estados miembros puedan a través de normas de ámbito nacional introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico de la Unión.

6.- Aunque el motivo alegado en el párrafo anterior es en sí mismo suficiente para justificar que la Propuesta se adecúa al principio de subsidiariedad, puede añadirse que nos encontramos ante una materia, la del establecimiento de tributos para combatir el cambio climático, que tiene un evidente componente transnacional. Incluso aunque los Estados pudieran proponer medidas que tuvieran un efecto equivalente al de la iniciativa objeto de estudio, su implantación sería prácticamente imposible. Sólo a través de una norma a escala de la Unión (o, en su caso, a escala mundial) puede conseguirse articular



CORTES GENERALES

un sistema de comercio de derechos de emisión que sea efectivo. Si los Estados miembros impusieran de forma individual sistemas de comercio de derechos de emisión se establecerían importantes barreras al mercado interior y se crearían incentivos para que las compañías aéreas desplazaran sus actividades a las jurisdicciones con menores niveles impositivos. En definitiva, sólo la Unión Europea puede llevar a la práctica una propuesta como la que se somete a examen de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.