



CORTES GENERALES

INFORME 42/2021 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 27 DE OCTUBRE DE 2021, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL USO DE COMBUSTIBLES RENOVABLES Y COMBUSTIBLES HIPOCARBÓNICOS EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO Y POR EL QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2009/16/CE (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2021) 562 FINAL] [COM (2021) 562 FINAL ANEXO] [2021/0210 (COD)] {SEC (2021) 562 FINAL} {SWD (2021) 635 FINAL} {SWD (2021) 636 FINAL}

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICAN LA DIRECTIVA (UE) 2018/2001 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, EL REGLAMENTO (UE) 2018/1999 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO Y LA DIRECTIVA 98/70/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO EN LO QUE RESPECTA A LA PROMOCIÓN DE LA ENERGÍA PROCEDENTE DE FUENTES RENOVABLES Y SE DEROGA LA DIRECTIVA (UE) 2015/652 DEL CONSEJO [COM (2021) 557 FINAL] [COM (2021) 557 FINAL ANEXOS] [2021/0218 (COD)] {SEC (2021) 657 FINAL} {SWD (2021) 620 FINAL} {SWD (2021) 621 FINAL} {SWD (2021) 622 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar



CORTES GENERALES

el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 8 de noviembre de 2021.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de octubre de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente a la Diputada D.^a Cayetana Álvarez de Toledo Peralta-Ramos (GP), y solicitando al Gobierno los informes previstos en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno de las dos iniciativas en los que se manifiesta que son conformes con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se ha recibido informe del Parlamento de Cataluña al COM (2021) 557 comunicando el archivo de expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 27 de octubre de 2021, 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.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 100, 114 y 194.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 100

1. *Las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables.*
2. *El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.*



CORTES GENERALES

Artículo 114

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de



CORTES GENERALES

armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. *Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.*

9. *Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.*

10. *Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.”*

Artículo 194.2

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.”

3.- Las dos iniciativas legislativas que se someten a examen en el presente informe, respecto al cumplimiento del principio de subsidiariedad, tienen el propósito explícito de acelerar la transformación económica que pretende el Pacto Verde Europeo con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Por lo tanto, y en especial en un momento de crisis como el actual—cuando empieza a superarse la pandemia por la Covid-19 pero la reactivación económica se ve empañada por la aparición de cuellos de botella, problemas de suministro de materias primas y disfunciones diversas tras un prolongado parón de las economías de todo el mundo—, la aplicación de ambas normas debe contemplarse teniendo muy presente el cumplimiento del artículo 194.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se ha citado previamente.

En relación al contenido de los textos legislativos, conviene destacar, en primer lugar, que los dos afectan a asuntos de evidente incidencia transnacional.



CORTES GENERALES

La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo destaca, en su exposición de motivos, la conveniencia de lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 55% de aquí a 2030. Conseguir ese propósito requeriría la utilización de una proporción significativamente mayor de fuentes de energía renovables en un sistema integrado de energía.

Con esta actualización de la anterior Directiva sobre fuentes de energía renovables (DFER II), el Parlamento Europeo y el Consejo animan a los Estados miembros a fomentar una mejor integración del sistema energético para contribuir a lograr los nuevos objetivos ambientales y climáticos, así como a mejorar la protección de la biodiversidad. El propósito de la Directiva, además, es que esa transformación en cumplimiento del Pacto Verde Europeo contribuya a reducir la dependencia energética de los países europeos, impulse el liderazgo industrial y tecnológico de la Unión. Y hacerlo todo sin poner en riesgo, sino incentivando, la creación de empleo y el crecimiento económico.

En este sentido, la transposición de estas normas debe tener muy en cuenta el aviso que la respuesta del Gobierno da a esta Comisión. El Gobierno coincide con este informe en que la propuesta es conforme el principio de subsidiariedad, pero reclama a la Comisión Europea una mayor justificación de algunas disposiciones que obligan a los Estados miembros a realizar actuaciones de coordinación que, en el caso de España, por su situación y características geográficas, resultan más costosas y menos eficientes que si fueran abordadas a nivel nacional.

En segundo lugar, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE pretende incentivar el uso de energías renovables en un sector de actividad donde su utilización es, hoy por hoy, prácticamente nula. Tal como se señala en el punto 13 de los Considerandos, el sector marítimo tiene actualmente niveles insignificantes de demanda de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, ya que más del 99 % de los combustibles de uso marítimo utilizados actualmente son de origen fósil.

Sobre la pertinencia de una regulación a escala europea, cabe señalar que si hay un sector internacional por definición es el transporte marítimo. En Europa, aproximadamente el 75 % de los viajes notificados en el marco del sistema SNV se realizan dentro del Espacio



CORTES GENERALES

Económico Europeo y se calcula que solo alrededor del 9 % del tráfico son travesías nacionales (entre puertos de un mismo Estado miembro de la UE). Además, la transición a los combustibles renovables y los hipocarbónicos requiere inversiones importantes por parte de los proveedores de combustible, la distribución de este y un fuerte impulso de la demanda, de forma que el marco regulador tiene la obligación de ofrecer un conjunto de normas único, sólido y a largo plazo a todos los inversores de la UE. Se trata de evitar que los Estados nacionales vayan desarrollando cada uno sus propias medidas, técnicamente incompatibles entre sí, lo que causaría graves disfunciones y desigualdades entre los inversores y operadores del sector.

Esta consideración convive con otra igualmente importante. El incentivo al uso de combustibles renovables en este sector de actividad debe tener en cuenta —tal como se señala en el primer Considerando— que el transporte marítimo representa alrededor del 75% del comercio exterior de la UE y el 31% del comercio interior de la Unión. Es decir, el transporte marítimo es un componente esencial del sistema de transporte europeo y desempeña un papel fundamental para la economía de los países miembros. El objetivo que debe cubrirse, por tanto, es triple: mantener altos niveles de conectividad gracias al tráfico marítimo, preservar la competitividad de la industria en el sector marítimo y, a la vez, aumentar su sostenibilidad gracias al uso creciente de combustibles renovables e hipocarbónicos. Y todo ello en un momento especialmente delicado para la economía y el empleo como consecuencia de los efectos devastadores de la pandemia.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.