

DICTAMEN CON OBSERVACIONES 2/2015 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 8 DE OCTUBRE DE 2015, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE MODIFICA LA DIRECTIVA 2003/87/CE PARA INTENSIFICAR LAS REDUCCIONES RENTABLES DE EMISIONES Y FACILITAR LAS INVERSIONES EN TECNOLOGÍAS HIPOCARBÓNICAS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) (COM (2015) 337 FINAL) (2015/0148 (COD)) (SWD (2015) 135 FINAL) (SWD (2015) 136 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 dictamen.

B. La Propuesta de Directiva del Consejo que modifica las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas dado en Bruselas el 15/07/2015, como documento COM(2015)337 final y 2015/148 (COD) se somete a consideración de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión de 14 de septiembre de 2015, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Segura Clavell, 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 la Propuesta legislativa en cuestión se refiere a una competencia exclusiva de la UE, por lo que no procede aplicar el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 8 de octubre de 2015, ha tenido conocimiento del presente

DICTAMEN CON OBSERVACIONES

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 legislativa analizada se basa en el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 113

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.”

3.- Los días 23 y 24 de octubre de 2014, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebraron Consejo Europeo y adoptaron una decisión sobre el marco del clima y la energía de la UE en el horizonte del 2030. Según las conclusiones del referido Consejo Europeo (Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework), los objetivos esenciales fijados para 2030 serán los siguientes:

- Reducción de gases de efecto invernadero con el objetivo vinculante de reducción de un 40 % con respecto a los niveles de 1990.

- Energías renovables con el propósito de alcanzar para toda la UE al menos un 27% de electricidad de origen renovable sobre el consumo final.

- Eficiencia con el objetivo indicativo de un 27% (también a nivel UE), a revisar en 2020 manteniendo la vista puesta en alcanzar un 30%.

- Interconexiones con el objetivo de un 10% de capacidad de interconexión a 2020 y se aspira a un 15% a 2030.

Debiéndose destacar que el Consejo ha pretendido dejar la “puerta abierta” a revisar tales objetivos especialmente a la vista de los resultados que se alcancen en la próxima Cumbre de París (COP-21) que tendrá lugar en diciembre de 2015 en la que se espera alcanzar un acuerdo global sobre medio ambiente que reemplace al actual Protocolo de Kioto.

4.- Para hacer frente eficazmente al cambio climático y cumplir los objetivos de descarbonización a largo plazo de la UE, es decir, reducir las emisiones en al menos un 80% para el año 2050, es necesario avanzar progresivamente hacia una economía hipocarbónica con nuevas oportunidades de crecimiento y empleo. Como un paso importante en este sentido, el Consejo Europeo acordó en octubre de 2014 el marco estratégico en materia de clima y energía hasta el año 2030.

La aplicación de ese marco estratégico en materia de clima y energía hasta el año 2030 es un elemento clave para la construcción de una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, que es una prioridad fundamental para la Comisión en los próximos años. Al mismo tiempo, con el acuerdo sobre el marco estratégico hasta el año 2030 y su aplicación a través de esta Propuesta, la UE ha dado un paso importante hacia la adopción, en diciembre de 2015 en París (COP 21), de un acuerdo climático internacional sólido.

Un elemento fundamental del marco estratégico es el objetivo vinculante de reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero en el interior de la UE por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990. Para lograr este objetivo de forma rentable, los sectores comprendidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) tendrán que reducir sus emisiones en un 43% en comparación con las de 2005, mientras que los sectores no comprendidos en el RCDE tendrán que hacerlo en un 30% en comparación con las de 2005. El Consejo Europeo estableció los principios fundamentales para lograr la reducción en el RCDE UE. La Directiva se explica en su exposición de motivos con una amplia propuesta con la que crea el marco jurídico necesario para aplicar los principios establecidos por el Consejo Europeo y aborda tres temas principales:

1) La Propuesta traduce el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 43% para 2030 en el RCDE en un límite máximo que disminuirá en un 2,2% al año a partir de 2021, lo que equivale a una reducción adicional de aproximadamente 556 millones de toneladas de dióxido de carbono en el período 2021-2030 en comparación con la reducción anual actual del 1,74%.

2) La Propuesta se basa en la experiencia positiva adquirida con las normas armonizadas aplicadas desde 2013 y sigue desarrollando normas predecibles, sólidas y equitativas para la asignación gratuita de derechos de emisión a la industria con el fin de hacer frente al posible riesgo de fuga de

carbono de manera adecuada. El objetivo de las normas propuestas es salvaguardar la competitividad internacional de las industrias de gran consumo de energía (electrointensivas) de la UE en la transición gradual hacia una economía hipocarbónica mientras no se realicen esfuerzos similares en otras grandes economías, así como mantener los incentivos para la inversión a largo plazo en tecnologías hipocarbónicas. Habida cuenta de que el Consejo Europeo ha decidido que no debe reducirse el porcentaje de derechos de emisión subastados, el número de derechos de emisión gratuitos para la industria es limitado, lo que requiere normas con objetivos bien orientados. La orientación del objetivo se logra principalmente por tres medios: una adaptación más frecuente de la asignación gratuita a los datos de producción garantizará apoyo a las empresas y los sectores en crecimiento. La actualización de los parámetros de referencia utilizados para calcular la asignación gratuita reflejará las capacidades tecnológicas de las industrias y los avances conseguidos en la década anterior. La lista de los sectores que reciben el porcentaje más elevado de asignación gratuita se orientará más hacia aquellos más expuestos al riesgo potencial de fuga de carbono. Si bien las normas relativas a la fuga de carbono abordan principalmente la compensación por los costes directos del carbono, la Propuesta también aborda los costes indirectos. Los Estados miembros deben compensar parcialmente a ciertas instalaciones en sectores o subsectores identificados como expuestos a un riesgo importante de fuga de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, en caso de que dicho apoyo sea necesario y proporcionado y se mantenga el incentivo para ahorrar energía y estimular un cambio en la demanda de electricidad «gris» a electricidad «verde».

3) La Propuesta contiene varios mecanismos de financiación para ayudar a los agentes económicos del sector energético y la industria en los desafíos en materia de innovación e inversión a los que se enfrentan en la transición hacia una economía hipocarbónica. Más concretamente, la Propuesta complementa el apoyo ya existente a la demostración de tecnologías innovadoras y amplía este apoyo a innovaciones punteras en la industria. El mecanismo de asignación gratuita de derechos de emisión sigue estando disponible para modernizar el sector energético en los Estados miembros de ingresos más bajos, y se establece un fondo específico para facilitar las inversiones en la modernización de los sistemas energéticos y aumentar la eficiencia energética para así contribuir a la reducción de emisiones.

5.- Debemos poner de manifiesto nuestra discrepancia con el hecho de que la presente Propuesta no aborde cuestiones relacionadas con la cobertura de la aviación en el RCDE UE, lo que ha sido justificado por la Comisión al afirmar que los ajustes en la aplicación de la presente Directiva a las actividades de aviación deberán surtir efecto después de que deseablemente se haya alcanzado un acuerdo internacional en la Asamblea de la

OACI en 2016 sobre una medida basada en el mercado mundial para su aplicación para el año 2020.

6.- Análogamente no renunciamos a expresar nuestra sorpresa por el hecho similar de la navegación marítima en la que dada la importancia de la utilización de combustibles fósiles tipo fuel-oil, gasoil o aceites pesados para el funcionamiento de los sistemas de propulsión del buque o de generación de energía eléctrica, de alto poder contaminante que no figuran en el marco definido en octubre de 2014 por la Comisión. Habida cuenta incluso que en importantes láminas de agua de competencia territorial de varios países así como en aguas internacionales se prohíbe la navegación de buques que consuman los referidos fluidos comburentes, razón por la cual va avanzando la utilización del gas natural licuado.

Desde el punto de vista de la coherencia con otras políticas en el ámbito de la Acción por el Clima, las más importantes son las políticas relativas a las energías renovables y la eficiencia energética.

El cambio climático es un problema transfronterizo, por lo que es necesario coordinar la acción por el clima a nivel europeo y, en la medida de lo posible, a nivel mundial. Más concretamente, la actuación a escala de la UE conducirá con la mayor eficacia a la reforma del mercado de carbono posterior al año 2020 e incentivará a la industria para que invierta en tecnologías hipocarbónicas y, al mismo tiempo, conserve su competitividad internacional y en el mercado interior de la UE.

Los Estados miembros deben compensar parcialmente, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales, a algunas instalaciones de sectores o subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad. El Protocolo y las decisiones que lo acompañan, que se adoptarán en la Conferencia de las Partes de París, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, deben prever una movilización dinámica de la financiación de la lucha contra el cambio climático, la transferencia de tecnología y el aumento de la capacidad de las Partes que pueden optar a la financiación, en particular las que dispongan de menos capacidades. La financiación del sector público para la lucha contra el cambio climático seguirá desempeñando un papel muy importante en la movilización de recursos después de 2020. Por lo tanto, los ingresos procedentes de las subastas deberán utilizarse también para las acciones de financiación de la lucha contra el cambio climático en terceros países vulnerables, incluida la adaptación a los impactos del cambio climático. El importe de la financiación de la lucha contra el cambio climático que se movilizará también dependerá de la ambición y la calidad de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional (CPDN) propuestas, los planes de inversión ulteriores y los procesos nacionales de planificación de la adaptación. Además, los Estados miembros deben utilizar los ingresos procedentes de las subastas para promover

la formación y reubicación de la mano de obra afectada por la transición del empleo en una economía en descarbonización.

7.- La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero gana protagonismo frente a la apuesta por las energías renovables dentro de los que fueron sus objetivos para 2020. No obstante es preciso matizar algunos aspectos importantes a modo de posibles incumplimientos de los objetivos marcados respecto a la reducción de emisiones:

° El objetivo global del 43% de reducción, pese a ser el único obligatorio sobre el que la UE ha adquirido compromiso, es probable que tenga el menor impacto sobre el sector energético dado que la senda que conformaría el techo de emisión hasta 2030, previsiblemente dependerá de las futuras decisiones –pendientes- sobre el MSR (Market Stability Reserve).

° El 2,2 % anual de reducción –al que se ha hecho referencia en el punto 4.1. del presente dictamen- es poco probable que afecte al precio de los derechos de emisión del ETS, por tres razones:

- El impacto directo solo será efectivo desde el 2021 en adelante.
- El cambio ya ha sido anticipado en años anteriores (y asumido).
- El propuesto MSR traerá consigo que un gran volumen de derechos de emisión sean retenidos del propio mercado.

° En referencia a los Fondos, es probable que alguno de ellos pueda ser utilizado para el desarrollo de renovables e incluso interconexiones. No obstante la redistribución de derechos de emisión podría debilitar el ETS, afectando a los esfuerzos por crear escasez en el mercado de CO₂ para aumentar el precio de la tonelada del mismo.

8.- Descripción de los objetivos sobre emisiones que es el de reducir al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030 (respecto de 1990) entendido como vinculante para el conjunto de la Unión y desglosado:

a) para sectores ETS del 43% con respecto a 2005, entendiendo por sectores ETS aquellos que para realizar su actividad deben adquirir derechos de emisiones de CO₂ en el mercado y por tanto a los que se supone que internalizarán el coste del CO₂ a medida que esos derechos de emisión suban de precio, clasificación que incluye la mayoría de las industrias así como las grandes eléctricas. Para cumplir con el objetivo precedente, la senda que conformaría el techo de emisión se vería incrementada del 1,74% anual de reducción al 2,2% con lo cual se podría rebajar la sobre oferta existente en la actualidad. Por otro lado, el Consejo ha expresado la necesidad de crear un mecanismo permanente para reformar el ETS, que funcione como la MSR (Market Stability Reserve) propuesta por la Comisión y que algunos Estados miembros proponen adelantar su aplicación antes del 2020.

Podrá haber asignación gratuita para aquellos sectores industriales expuestos a la competencia internacional, esto es, al riesgo de deslocalización, así como también al sector energético en países con un PIB per cápita inferior al 60% de la media europea, aunque no superará el 40% de los derechos de emisión.

Habrán tres tipos de fondos:

- El NER400 (New Entrants Reserve) con la consignación de 400 millones de euros, extendido también a innovación en el sector industrial, que consiste en un sistema por el cual la UE asigna directamente en favor de la Comisión Europea un total de derechos de emisión, que luego la Comisión vende en el mercado y con ello financia proyectos de investigación en nuevas tecnologías energéticas libres de carbono.
- Una reserva del 2% de los EUAs (European Allowances Units, que son los permisos de emisión de CO₂ que se intercambian en el sistema de subastas europeo del ETS) para los países con un PIB per cápita inferior al 60% de la media europea, que se destinará a necesidades de inversión para modernizar los sistemas energéticos y para eficiencia energética, correspondiendo al Banco Europeo de Inversiones coparticipar en la elección de los proyectos que se vayan a financiar con cargo a este fondo.
- El 10% de los EUAs que se vayan a subastar serán para los países con un PIB per cápita inferior al 90% de la media europea (Fondo de Solidaridad) que se destinará entre otras cosas a interconexiones.

b) Otro para sectores difusos, del que se responsabilizarán de manera vinculante los países, del 30% con respecto a 2005.

* El reparto entre países de realizará utilizando como criterio, igual que para 2020, el PIB per Cápita.

* Se apunta un mecanismo novedoso de flexibilidad, que permitirá compras de derechos por parte de los países (sectores difusos) en el ETS, y que tendrá que definirse antes de 2020.

9.- Consideraciones generales de los contenidos del proyecto de Directiva y posibles repercusiones en España.

Con carácter general coincidimos con las consideraciones contenidas en el texto remitido a las Cortes Generales españolas por el Gobierno de España –que parcialmente reproducimos a continuación- en el que pone de manifiesto que la propuesta de la Comisión de modificación de la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas constituye una propuesta necesaria con el objeto de trasladar al marco legislativo los criterios y principios que se adoptaron por el Consejo Europeo sobre el funcionamiento del ETS a partir del 2021, así como la necesidad de definición de las reglas que regirán el ETS con todo su detalle. Es cierto que aún no han comenzado los debates y que la Propuesta legislativa se refiere a una competencia exclusiva de la UE por lo que **no procede aplicar el Principio de Subsidiariedad** (en la atmósfera no existen sistemas fronterizos de control), no obstante encontrándose la Propuesta en fase de examen, muchos de los contenidos preocupan a los Estados miembros que van adquiriendo posiciones al respecto, por ello constituye obligación de estas Cortes Generales el avanzar en el análisis de los contenidos y de su previsible impacto en la economía, en la industria, en la generación eléctrica, en suma en las estructuras productivas de nuestro país. Son múltiples las cuestiones que de inmediato vertebrarán la adopción de decisiones y la organización de las estructuras industriales españolas que tendrán que adaptarse para cumplir con la normativa con que se regula el acceso a las ayudas económicas y el cumplimiento de funcionamiento.

También coincidimos con las consideraciones del Gobierno español que recoge en el documento remitido a las Cortes y en el que pone de manifiesto la necesidad de adelantarse en cuestiones fundamentales que tendrán en un futuro un papel central y que reproducimos en el presente dictamen:

- Asignación gratuita de derechos de emisión: Deben establecerse nuevas reglas para determinar la asignación gratuita que recibirán las instalaciones industriales afectadas por el ETS. Esto es de gran importancia para la industria, pues afecta a sus costes de explotación. Siguiendo los principios marcados por el Consejo Europeo, el volumen total de derechos disponible para asignar gratuitamente va a disminuir con el paso del tiempo. En consecuencia, debe elegirse entre un enfoque igualitario entre sectores (todos irán recibiendo menos) o un enfoque selectivo que distinga qué sectores verdaderamente pueden tener problemas de competitividad (éstos recibirían más derechos, y el resto menos). Actualmente se distingue entre sectores expuestos a riesgo de fugas de carbono y sectores no expuestos. Ahora bien, se usan unos criterios que, en la práctica, califican al grueso de la industria como expuesta a fugas de carbono. La propuesta que ha hecho la Comisión es algo más selectiva, pero tiene naturaleza continuista. Otras cuestiones relacionadas con las reglas de asignación serán también objeto de debate: determinación de los benchmarks (vienen a representar las emisiones por unidad de producto de una instalación eficiente de referencia); ajustes periódicos de la asignación cuando se

produzcan cambios en el nivel de actividad o tratamiento de nuevas instalaciones y ampliaciones.

- Compensación de los costes indirectos: Se llaman costes indirectos a los que afectan a la industria como consecuencia de la incorporación del coste del derecho de emisión al precio de la electricidad. Los sectores marcadamente intensivos en el consumo de electricidad podrían verse negativamente afectados por estos costes indirectos si su incremento llega a ser significativo y si se trata de sectores que compiten en mercados globales. Actualmente, la legislación de la Unión permite subvencionar parcialmente, y sujetos a determinadas reglas, estos costes. Esta solución ha sido criticada por entenderse que introduce distorsiones en el mercado interno, ya que finalmente las subvenciones dependerán de las disponibilidades presupuestarias de cada Estado miembro. Entre los críticos se encuentra España, que ha instaurado un régimen de compensaciones, pero con niveles de ayudas muy inferiores a los de otros EEMM (Alemania; Reino Unido, por ejemplo). Desde hace tiempo se viene reclamando un sistema plenamente armonizado. Para el futuro, la Comisión propone seguir con el mismo régimen. El único cambio es que se refuerza el lenguaje del texto legal instando a los Estados miembros a que compensen estos costes utilizando los ingresos que obtienen de las subastas aunque no hay obligatoriedad.

- Con carácter general estimamos que la línea directriz de la directiva es positiva para España al incluir medidas que favorecen la competitividad de la industria intensiva en energía frente a países no UE. Así mismo estimamos positivo la presión para invertir en tecnologías bajas en carbono para lo que España está mejor posicionada que el resto países UE que aparecen en el anexo de la comunicación dado que las dos terceras partes (65%) de nuestra generación de electricidad se produce sin la emisión de CO₂. También como novedad positiva contempla la formación y recolocación de los trabajadores afectados por la transición, de manera no traumática con planteamientos igualmente aplicables a las comarcas mineras.

- Estimamos conveniente resaltar desde el punto de vista conceptual que los esfuerzos que en estas materias han de realizarse deben llevarse a cabo desde la óptica del objetivo del tratamiento como un todo comunitario que debe ser realizado por la UE elevándose en las adopciones de medidas desde la óptica global europea, del mercado único europeo eléctrico y consiguientemente fuera de esquemas de intereses singulares estatales.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, cumple el principio de proporcionalidad, garantizando el buen funcionamiento del mercado interior.

Sin embargo dado que el cambio climático es un problema transfronterizo que afecta al mundo entero en principio es necesario coordinar la acción por el clima a nivel europeo al tratarse de una competencia supranacional de la UE para luego extenderlo al resto de las organizaciones supranacionales y por tanto no procede aplicar el principio de subsidiariedad.

En consecuencia el dictamen precedente adquiere el carácter de consideraciones que desde la perspectiva política le son exigibles a las Cortes Generales españolas a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea y que deseablemente han de ser conocidas y asumidas por los sectores gubernamentales españoles que a lo largo de los meses próximos participarán en las negociaciones comunitarias.