

Asunto: Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que se refiere a la notificación de compensaciones con respecto a una medida de mercado mundial para operadores de aeronaves establecidos en la Unión [COM(2021) 567 final] [2021/0204 (COD)].

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	Ix+lwjU08Ez5vE15rxB+cQ==	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/Ix+lwjU08Ez5vE15rxB+cQ==		



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 DIRECTIVA 2003/87/CE EN LO QUE SE REFIERE A LA NOTIFICACIÓN DE COMPENSACIONES CON RESPECTO A UNA MEDIDA DE MERCADO MUNDIAL PARA OPERADORES DE AERONAVES ESTABLECIDAS EN LA UNIÓN
Referencia:	COM (2021) 567 final de 14.07.2021 (CSUE-154)

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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que se refiere a la notificación de compensaciones con respecto a una medida de mercado mundial para operadores de aeronaves establecidos en la Unión.- Documento COM (2021) 567 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que se refiere a la notificación de compensaciones con respecto a una medida de mercado mundial para operadores de aeronaves establecidos en la Unión.- Documento COM (2021) 567 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:

Como señala la Exposición de Motivos de la propuesta, ésta introduce una modificación en la legislación sobre el régimen del comercio de derechos de emisión de la UE para aplicar el proceso de notificación de los estados miembros a las compañías aéreas establecidas en la UE de la compensación para el año 2021 con arreglo al Plan de compensación y reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) de la Organización de Aviación Civil internacional (OACI).

El CORSIA de la OACI es un mecanismo de compensación según el cual los países deben velar por que las compañías aéreas que tengan su sede en ellos compensen mediante créditos internacionales las emisiones de CO₂ que superen el valor de referencia pertinente. Debido a la pandemia de COVID-19, el Consejo de la OACI decidió en junio de 2020 que se utilizaran las emisiones de 2019 como valor de referencia para el período 2021-2023, en lugar del promedio de emisiones del período 2019-2020.

La revisión de las normas del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea de la aviación forma parte integrante del paquete de medidas «Objetivo 55» de la UE y está relacionada con la modificación de la Directiva 2003/87, recogida en el documento

(COM) 2021 552 final, que ha sido objeto de otro informe de control de subsidiariedad emitido por este centro directivo.

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 directiva sobre el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE es un instrumento ya existente, por lo que los objetivos de la propuesta que la modifica sólo pueden alcanzarse mediante legislación europea. Entendemos que se 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, dado el carácter ampliamente transnacional de la aviación. 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 un problema transfronterizo y las medidas de la UE pueden complementar y reforzar eficazmente las medidas que se tomen a escala regional, nacional y local. La coordinación de la acción por el clima debe llevarse a cabo a escala europea y, cuando sea posible, también deben facilitarse medidas eficaces a escala mundial. La acción de la UE está justificada por el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Desde 1992, la UE trabaja para desarrollar soluciones conjuntas e impulsar medidas mundiales para combatir el cambio climático. Concretamente, las medidas a escala de la EU posibilitarán la consecución rentable de los objetivos de reducción de 2030 y a largo plazo, garantizando, a su vez, la equidad y la integridad medioambiental. Los artículos 191 a 193 del TFUE confirman y especifican las competencias de la UE en el ámbito del cambio climático.

La propuesta cumple el principio de proporcionalidad al pretender alcanzar los objetivos de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de forma rentable, garantizando al mismo tiempo la equidad y la integridad medioambiental.

3. Carga financiera y administrativa.

La propuesta afirma no contener ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión. Por el contrario, las modificaciones se traducirían en costes administrativos moderados para las autoridades públicas. Sin embargo, 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 la fórmula a través de la cual se procedería al reparto de las eventuales cargas.

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.

Esta iniciativa legislativa no tiene impacto sobre las Regiones Ultraperiféricas. No obstante, debería analizarse en conjunción con la iniciativa que modifica igualmente la Directiva 2003/87 recogida en la propuesta de la Comisión COM (2021) 552 final, que ya ha sido mencionada y que sí podría llegar a tener un enorme impacto sobre las Regiones

Ultraperiféricas. Hay que tener en cuenta que, 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 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 Directiva vigente establece en su artículo 28 bis una excepción para las regiones ultraperiféricas en el sentido de permitir que los Estados miembros consideren cumplidos los requisitos establecidos en la misma y no tomarán medidas contra los operadores de aeronaves *“con respecto a todas las emisiones de vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica y un aeródromo situado en otra región del EEE...”* Es decir, entre un aeropuerto canario y cualquier otro aeropuerto del resto de la Unión Europea (incluidos los países del EEE). Sin embargo, esta excepción tiene dos limitaciones, la primera de carácter temporal: está limitada sólo hasta el 31 de diciembre de 2023; y, la segunda limitación consiste en que si se adopta una medida de mercado mundial en el marco de la OACI (Organización sobre la Aviación Civil Internacional) antes de esa fecha, la excepción decae para aplicar la medida mundial.

La propuesta que estamos analizando no modifica esta excepción a nivel europeo hasta el 31 de diciembre de 2023, pero sí incluye a los vuelos de las regiones ultraperiféricas dentro del ámbito de las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de la aviación. Esta medida ya es obligatoria para estos vuelos desde la entrada en vigor del Reglamento delegado (UE) 2019/1603 de la Comisión, de 18 de julio de 2019, por el que se

completa la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las medidas adoptadas por la Organización de Aviación Civil Internacional para el seguimiento, la notificación y la verificación de las emisiones de la aviación a los efectos de la aplicación de una medida de mercado mundial. El artículo 2 de este Reglamento delegado ya había establecido la obligatoriedad de notificar las emisiones de los *“vuelos entre aeródromos situaos en Estados miembros y aeródromos situados en regiones ultraperiféricas” (artículo 2, apartado 1, b) y “vuelos entre aeródromos situados en regiones ultraperiféricas (...) y aeródromos situados en terceros países...”*

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 del sistema de comercio de los derechos de emisión en el ámbito de la aviación 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 a la aviación europea por motivos medioambientales, como en el marco de los sistemas europeos de comercio de derechos de emisión, incluyendo en ese tratamiento específico las conexiones interinsulares y con el exterior.



**Parlamento
de Canarias**

**DICTAMEN CONTROL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
COM (2021) 567 final de 14.07.2021 (CSUE-154)**

Ventura del Carmen Rodríguez Herrera

Juan Manuel García Casañas

Jesús Ramón Ramos Chinaa

Parlamento de Canarias, a 15 octubre de 2021

Juan Manuel García Ramos

Luis Alberto Campos Jiménez

Ricardo Fdez. de la Puente Armas