



X legislatura

Año 2023

Parlamento
de Canarias

Número 120

13 de marzo

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTÁMENES

10L/CSUE-0300 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, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida) [COM(2022) 542 final] [COM(2022) 542 final anexos] [2022/0347 (COD)] {SEC (2022) 542 final} {SWD (2022) 345 final} {SWD (2022) 542 final} {SWD (2022) 545 final}.

Página 1



CONSULTAS FORMULADAS AL PARLAMENTO/INICIATIVAS LEGISLATIVAS EUROPEAS SOBRE CONTROL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

DICTAMEN

10L/CSUE-0300 *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, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida) [COM(2022) 542 final] [COM(2022) 542 final anexos] [2022/0347 (COD)] {SEC (2022) 542 final} {SWD (2022) 345 final} {SWD (2022) 542 final} {SWD (2022) 545 final}.*

Presidencia

Emitido dictamen por el 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, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida) [COM(2022) 542 final] [COM(2022) 542 final anexos] [2022/0347 (COD)] {SEC (2022) 542 final} {SWD (2022) 345 final} {SWD (2022) 542 final} {SWD (2022) 545 final}, por la ponencia creada al efecto, al amparo de lo previsto en el artículo 52.5 del Reglamento de la Cámara, con fecha 9 de marzo de 2023, de conformidad con lo establecido en los artículos 52.6 y 111 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, 9 de marzo de 2023.- EL SECRETARIO GENERAL (*P.D. del presidente, Resolución de 27 de junio de 2019, BOPC núm. 7, de 28/6/2019*), Salvador Iglesias Machado.

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 relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida)
Referencia:	COM (2022) 542 final de 26/10/2022 (CSUE-300)

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 19 de enero y 6 de febrero de 2023, se recibieron en la Cámara, sendos correos electrónicos 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 relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida)*.- Documento COM (2022) 542 final de 26/10/2022, para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

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 artículo 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 artículo 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 aquellas”.

3.- Con fecha 2 de marzo de 2023, el Gobierno de Canarias presentó informes a la iniciativa legislativa de la UE sobre la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida)*.- Documento COM (2022) 542 final de 26/10/2022.

4.- Finalmente, la ponencia, en su reunión de 9 de marzo de 2023, 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 artículo 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:

En noviembre de 2019, la Comisión publicó su control de la adecuación de las directivas sobre la calidad del aire ambiente (Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE). En él, llegó a la conclusión de que las directivas han sido eficaces parcialmente a la hora de mejorar la calidad del aire y respetar las normas de calidad del aire, aunque hasta la fecha no se hayan cumplido todos sus objetivos.

En diciembre de 2019, en el Pacto Verde Europeo, la Comisión Europea se comprometió a seguir mejorando la calidad del aire y a armonizar más estrechamente las normas de calidad del aire de la UE con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Este objetivo de una mayor armonización con los últimos resultados científicos quedó confirmado en el Plan de Acción «contaminación cero», que conlleva la meta de reducir, para 2050, la contaminación atmosférica

(y del agua y el suelo) a niveles que ya no se consideren perjudiciales para la salud y los ecosistemas naturales, y que respeten los límites a los que puede hacer frente nuestro planeta, creando así un entorno sin sustancias tóxicas. Además, se introdujeron objetivos para 2030, dos de ellos relativos a la atmósfera: reducir más de un 55% los efectos sobre la salud de la contaminación atmosférica (muertes prematuras) y un 25% la proporción de ecosistemas de la UE en los que la contaminación atmosférica amenaza la biodiversidad. Unas normas de calidad del aire más estrictas también contribuirían a cumplir los objetivos del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer.

La agresión militar de Rusia a Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, llevó a los Estados a ponerse de acuerdo sobre la necesidad de acelerar urgentemente la transición a la producción de energía limpia, con vistas a reducir la dependencia de la UE del gas y otros combustibles fósiles importados de Rusia. El 18 de mayo de 2022 se adoptó el ambicioso paquete de medidas RePowerEU, destinado, entre otras cosas, a ayudar a los Estados miembros a acelerar la extensión de la producción de energías renovables. Si se aplica rápidamente, tal como se establece en la comunicación de la Comisión, este paquete puede tener importantes beneficios colaterales desde la perspectiva de la contaminación atmosférica.

Las directivas sobre la calidad del aire ambiente forman parte de un marco normativo global en materia de aire limpio basado en tres pilares principales. El primero consiste en las propias directivas sobre la calidad del aire ambiente, que establecen normas de calidad para los niveles de concentración de doce contaminantes del aire ambiente. El segundo es la directiva relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos (Directiva RED), que establece compromisos por Estado miembro para reducir las emisiones de los principales contaminantes del aire ambiente y sus precursores, en el seno de la UE, a fin de lograr una reducción conjunta de la contaminación transfronteriza. El tercer pilar consiste en una legislación en la que se establecen normas de emisiones para fuentes clave de contaminación atmosférica, como los vehículos de transporte por carretera, las instalaciones de calefacción doméstica y las instalaciones industriales.

La revisión de las directivas sobre la calidad del aire ambiente fusionaría las dos directivas mencionadas en una sola y tendría entre otros objetivos, los de adaptar más estrechamente las normas de calidad del aire de la UE a las recomendaciones de la OMS; seguir mejorando el marco legislativo (por ejemplo, en relación con las sanciones y la información a los ciudadanos); y, apoyar mejor a las autoridades locales para la consecución de un aire más limpio mediante el refuerzo del control, la modelización y los planes de calidad del aire.

b) Ámbito competencial.

La base jurídica elegida es el artículo 192, apartado 1, 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 este 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.

Asimismo, el apartado 2 de este artículo 191 señala que “La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

La propuesta no entra por tanto en el ámbito de competencia exclusiva de la UE, si bien se considera que respeta el principio de subsidiariedad en la medida en que es importante que se establezcan normas comunes a escala de la UE puesto que la acción a este nivel tiene el potencial de garantizar un nivel equivalente de protección del medio ambiente y de la salud humana en todos los Estados miembros.

El artículo 149,1.23.^a atribuye competencia exclusiva al Estado en cuanto a legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, así como de la gestión en materia de protección del medio ambiente para la que el artículo 148,1.9.^a permite a las comunidades autónomas asumir competencias en esta materia.

La propuesta, por tanto, afecta a competencias compartidas entre el Estado, la comunidad autónoma y los cabildos insulares. Sin embargo, consideramos que la fijación de normas comunes a escala de la UE sobre la calidad del aire ambiente está justificada por las razones expuestas.

2.- Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.

Tal y como determina el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo 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 n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su artículo 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 esta 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.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la iniciativa cumple tanto el principio de subsidiariedad como el de proporcionalidad.

3.- Carga financiera y administrativa.

La propuesta afirma que, de las tres opciones de actuación, a saber, las que contrastan diferentes niveles de adaptación a las Directrices de la OMS sobre la calidad del aire (es decir, la «plena adaptación» (I-1), una «adaptación más precisa» (I-2) y una «adaptación parcial» (I-3), suponen una carga administrativa total que oscila entre 76 y 106 millones EUR. Todos ellos serían costes soportados por las autoridades públicas, ya que las directivas sobre la calidad del aire ambiente no imponen costes administrativos directos a los consumidores ni a las empresas. Sin embargo, estos sectores soportan importantes costes de ajuste, en particular debido a las medidas necesarias para alcanzar las normas de calidad del aire de la UE. Se ha estimado que los costes anuales de ajuste (o mitigación) son sustanciales en términos absolutos: 7.000 millones EUR para la plena adaptación (I-1), 5.600 millones EUR para una adaptación más precisa (I-2) y 3.300 millones EUR para una adaptación parcial (I-3) para el año 2030. Se espera que los costes sean más elevados (de forma relativa) para aquellos Estados miembros que se enfrentan a retos persistentes en materia de contaminación atmosférica en la actualidad, o en los que serían necesarias medidas específicas. En particular, para el sector de la calefacción residencial se producirían costes adicionales, así como, en menor medida, para los sectores de la industria y la agricultura. Sin embargo, para todas las opciones consideradas, los beneficios netos globales de la iniciativa superan considerablemente los costes (entre 29.000 y 38.000 millones EUR).

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.

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.

La iniciativa legislativa no incide en medidas específicas adoptadas en el marco del artículo 349 del TFUE que afectan a Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea. No obstante, se ha de reiterar que la base jurídica específica para la ultraperiferia que ofrece el artículo 349 TFUE, hacen necesario que la Administración central vele por la exclusión de la totalidad de las exigencias de reducción de contaminantes a imponer a las regiones ultraperiféricas, como lo es Canarias, dadas sus condiciones de lejanía, insularidad o existencia de territorio fragmentado sin que con ello se evite la consecución del objetivo de alcanzar la neutralidad climática

Sin embargo, la iniciativa legislativa adolece de ciertas deficiencias que sería conveniente abordar antes de su aprobación definitiva.

La primera de las cuestiones a abordar en esta directiva es que a pesar de hallarse encaminada a acercar los valores límite de diversos contaminantes a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, en muchos casos no se han tenido en cuenta el estado de la técnica en la evaluación de del cumplimiento de dichos valores límite en tanto se mantienen los niveles de incertidumbre máximos. Asimismo se rebajan los umbrales de evaluación de todos los contaminantes, hasta niveles, en muchos caso, muy cercanos a los límites de cuantificación de las técnicas de medición, lo que puede suponer un aumento del número de estaciones de medida fija de la red de calidad del aire, con la consiguiente repercusión económica.

En segundo lugar, la propuesta de directiva también incluye en su artículo 10 la obligación de los Estados miembros de evaluar una serie de contaminantes, partículas ultrafinas y precursores del ozono, sin establecer correlativamente la metodología normalizada de medición, lo que puede conllevar a que los resultados de la evaluación de estos contaminantes no sean comparables entre los distintos Estados miembros, por lo que se considera necesario que la directiva establezca para cada contaminante la correspondiente metodología asociada.

En tercer lugar, el artículo 20 de la propuesta, relativo a los planes de acción a corto plazo no aclara si los episodios de contaminación de origen natural (intrusiones saharianas, volcanes, etc.) están excluidos de la aplicación de estos planes de acción a corto plazo. En la redacción actual parece que únicamente se tienen en cuenta los episodios naturales en la evaluación de la calidad del aire en la aplicación de descuentos tras las superaciones, pero los planes de acción a corto plazo son previos para dar respuesta a situaciones en que se prevea un riesgo de superación de los umbrales de alerta. Añadir, que se considera necesario que la directiva establezca detalladamente la forma de realizar esa evaluación del riesgo de superación.

En cuarto lugar, la propuesta de modificación de directiva establece en su artículo 22 la obligación de informar con frecuencia horaria sobre los niveles de varios contaminantes, incluyendo como novedad las partículas PM10 y PM2,5. Sin embargo el método de referencia para la medición de partículas establecido en el anexo VI de la propuesta de directiva sigue siendo el método gravimétrico (Norma UNE-EN 12341:2014), método que no permite la medición con una frecuencia horaria, por lo que no se pueden cumplir ambos requisitos de forma simultánea. En este sentido, para la medición de partículas PM10 y PM2.5 consideramos que deberían aceptarse tanto el método gravimétrico indicado como el método existente para la determinación de partículas en continuo, Norma UNE-EN 16450:2017.

En quinto lugar, el artículo 23 de la propuesta de directiva, relativo a la transmisión de información y reporte, se propone reducir los plazos para el envío de información a la Comisión Europea de nueve a cuatro meses. Esta reducción de plazos es de difícil cumplimiento teniendo en cuenta que hay que realizar la revisión de todos los datos de la red y aplicar el descuento de los episodios naturales, lo que depende, a su vez, de la validación de los datos del año anterior para poder realizar los cálculos. Por ello, se considera necesario ampliar los plazos de manera proporcional a la actividad a realizar.

En quinto lugar, en lo que se refiere a los anexos de la directiva, como se ha indicado al principio en el caso de las partículas, la reducción de los valores límite resulta muy difícil de evaluar con los rangos de incertidumbre propuestos. Con las técnicas existentes y de acuerdo con el laboratorio nacional de referencia el Instituto de Salud Carlos III, no se podrían cumplir los requisitos de incertidumbre de partículas PM2.5 para el valor límite propuesto. A lo anterior hay que añadir que con la reducción de los valores límite de partículas, sería necesario revisar la metodología de descuentos de episodios de intrusión sahariana, ya que actualmente se están infravalorando tanto el número de episodios como los descuentos a aplicar, por lo que si se reducen los valores límite hay que ajustar correlativamente los descuentos.

Finalmente, la propuesta de directiva reduce a un número de superaciones horarias permitidas en el año para considerar que existe superación de los valores límite de los óxidos de nitrógeno (NOx) y dióxido de azufre (SO₂), lo que puede suponer que una superación puntual de una valor horario conlleve la elaboración y aplicación de un plan de calidad del aire, para un riesgo que puede ser inexistente con la carga administrativa que ello conlleva.

Consecuentemente, se recomienda la revisión de la iniciativa legislativa en aras a subsanar las posibles deficiencias señaladas en este apartado.

En la sede del Parlamento de Canarias, a 9 de marzo de 2023.- Ventura del Carmen Rodríguez Herrera. Juan Manuel García Ramos. Carlos Ester Sánchez. Luis Alberto Campos Jiménez. Manuel Marrero Morales. Jesús Ramón Ramos China. Ricardo Fdez. de la Puente Armas.



Parlamento de Canarias
