



CORTES GENERALES

INFORME 37/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICAN LAS DIRECTIVAS 2008/98/CE SOBRE LOS RESIDUOS, 94/62/CE RELATIVA A LOS ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES, 1999/31/CE RELATIVA AL VERTIDO DE RESIDUOS, 2000/53/CE RELATIVA A LOS VEHÍCULOS AL FINAL DE SU VIDA ÚTIL, 2006/66/CE RELATIVA A LAS PILAS Y ACUMULADORES Y A LOS RESIDUOS DE PILAS Y ACUMULADORES Y 2012/19/UE SOBRE RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2014) 397 FINAL] [2014/0201 (COD)] {SWD (2014) 207 FINAL} {SWD (2014) 208 FINAL} {SWD (2014) 209 FINAL} {SWD(2014) 210 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 por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos, 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, 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 6 de octubre de 2014.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 9 de septiembre de 2014, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Senadora D.^a María del Mar Moreno Ruiz, 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 es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de las acciones pretendidas no



CORTES GENERALES

pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y a los efectos de la acción pretendida.

E. Se ha recibido informe de la Asamblea de Extremadura que indica que la Propuesta de Directiva es necesaria porque las medidas comunitarias existentes resultan insuficientes para alcanzar los objetivos pretendidos. Por ese motivo, se concluye que la iniciativa es conforme con el principio de subsidiariedad establecido en los vigentes Tratados de la Unión Europea.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 30 de septiembre de 2014, 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 legislativa analizada se basa en los artículos 192.1 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

“Artículo 192

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.

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



CORTES GENERALES

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 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



CORTES GENERALES

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.”

3.- La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos, 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante, “la Propuesta”) modifica en profundidad la normativa de la Unión en materia de envases y residuos con el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y para crear una economía más circular que favorezca el crecimiento y el empleo y que contribuya a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la dependencia de las materias primas importadas.

4.- Dentro de los contenidos de la Propuesta puede destacarse el establecimiento de un sistema de alerta temprana que verifique el estado de situación del Estado miembro en relación con el cumplimiento de objetivos fijados en materia de tratamiento de residuos. Dicho sistema de alerta temprana, introducido a través del nuevo artículo 11 bis de la Directiva 2008/98/CE, se ve complementado por diversos instrumentos, tales como la mejora de las medidas de prevención (especialmente para los residuos de comida); el reforzamiento del régimen de responsabilidad de los productores de residuos y una aclaración y simplificación en el procedimiento de cálculo del cumplimiento de objetivos.

5.- Puede también ponerse de relieve que la Propuesta supone un importante avance en relación con el tratamiento de los residuos municipales. La Directiva contiene una definición común de residuo municipal y de criterios comunes para calcular el objetivo de forma que se pueda evaluar de la misma manera en todos los Estados miembros el avance hacia el máximo aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos. Estos estándares comunes posibilitarán una mejor homologación entre todos los Estados miembros en sus políticas relativas al tratamiento de residuos.

6.- La Propuesta de Directiva, que modifica, suprime o añade 29 artículos de la de la Directiva 2008/98/CE; 11 artículos de la Directiva 94/62/CE; 9 artículos de la Directiva 1999/31/CE; el artículo 9 de la Directiva 2000/53/CE; 2 artículos de la Directiva



CORTES GENERALES

2006/66/CE y 2 artículos de la Directiva 2012/19/UE, cuenta con un plazo de transposición de 12 meses desde su entrada en vigor. De esta forma, se pretende que las mejoras que se proponen en el tratamiento de residuos se encuentren en funcionamiento con tiempo suficiente para incidir en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en relación con la mejora de la eficiencia y sostenibilidad de nuestro sistema económico.

7.- Debemos comenzar el análisis del cumplimiento del principio de subsidiariedad recordando que el mismo consta de tres componentes¹: la Unión sólo debe actuar si los objetivos de la acción no pueden ser suficientemente conseguidos por los Estados miembros; cabe que la Unión actúe en el caso de que pueda lograr los efectos de una manera más eficiente o satisfactoria, dadas razones de escala o los efectos de la acción pretendida; y, en todo caso, si la Unión actúa, no debe ir más allá de lo necesario para lograr los fines estipulados en los Tratados. Los tres requisitos, como se expone a continuación, se observan en esta Propuesta.

8.- El tratamiento de residuos cuenta con un inmenso impacto en el funcionamiento de nuestra economía. En 2011, de acuerdo con los datos de la Comisión Europea, la producción total de residuos en la UE fue de unos 2.500 millones de toneladas. Únicamente se recicló una parte limitada (40%) de los residuos municipales generados en la Unión, depositándose el resto en vertederos (37%) o sometándose a incineración (23%), cantidades de las que unos 500 millones de toneladas podrían reciclarse o reutilizarse. Ese mismo año, mientras que seis Estados miembros depositaban en vertederos menos del 3 % de los residuos municipales, dieciocho Estados depositaban más del 50 % y en algún caso más del 90 %.

9.- Estos datos demuestran que nos encontramos ante un problema que no puede ser afrontado individualmente por los Estados miembros. Cualquier política destinada a incrementar la eficiencia de nuestra cadena de valor requiere de una acción coordinada por la Unión, ya que en economías integradas como las europeas es necesario que la normativa en materia de tratamiento de residuos sea homogénea, de modo que se garantice que todos los Estados miembros alcancen los estándares necesarios.

10.- Por otra parte, la magnitud de los datos de generación de residuos nos permite afirmar que cualquier modificación normativa en esta materia puede tener un impacto sistémico en nuestro sistema productivo. Permitir que los Estados miembros contasen con regulaciones sustancialmente divergentes en este terreno provocaría la aparición de importantes barreras de mercado, incompatibles con el mercado interior que preconizan el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bull EC 10-1992, 116.



CORTES GENERALES

11.- Por último, y desde un punto de vista estrictamente formal, puede añadirse que al tratarse de la modificación de unas Directivas actualmente en vigor, no cabe que los Estados miembros puedan llevar a cabo actuaciones equivalentes en el marco de los Tratados vigentes, ya que la modificación de la normativa de la Unión requiere de la adopción de instrumentos normativos por parte de las instituciones comunitarias. Además, podemos señalar que, desde el punto de vista de la adecuación al principio de proporcionalidad, el hecho de que la Propuesta adopte la forma de Directiva permite a los Estados miembros contar con un margen de discrecionalidad en la fase de transposición, de modo que las políticas encaminadas al cumplimiento de los objetivos puedan adaptarse a las circunstancias específicas de cada sistema productivo.

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 modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos, 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.