



## CORTES GENERALES

**INFORME 41/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 22 DE OCTUBRE DE 2014, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE REQUISITOS RELATIVOS A LÍMITES DE EMISIONES Y HOMOLOGACIÓN DE TIPO PARA MOTORES DE COMBUSTIÓN INTERNA QUE SE INSTALEN EN MÁQUINAS MÓVILES NO DE CARRETERA (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2014) 581 FINAL] [2014/0268 (COD)] {SWD (2014) 281 FINAL} {SWD (2014) 282 FINAL} [COM (2014) 581 FINAL/2 ANEXOS]**

### 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 sobre requisitos relativos a límites de emisiones y homologación de tipo para motores de combustión interna que se instalen en máquinas móviles no de carretera, 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 21 de noviembre de 2014.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 30 de septiembre de 2014, 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. Este señala que la Propuesta es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no 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 Unión, debido a la dimensión y a los efectos de la acción pretendida.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 22 de octubre de 2014, aprobó el presente



## CORTES GENERALES

### 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 el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

#### *“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*



## CORTES GENERALES

---

*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 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*



## CORTES GENERALES

---

*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.- Con el objeto de fijar la posición de las Cortes Generales españolas ante la Propuesta de Reglamento objeto del presente informe acerca de los “requisitos relativos a límites de emisiones y homologación de tipo para motores de combustión interna que se instalen en máquinas móviles no de carretera” (MMNC), comenzaremos con situar el conjunto de elementos tecnológicos calificados por la terminología precedente que se referirá a una gran variedad de motores de combustión que, utilizando diferentes tipos de combustibles fósiles, se encuentran instalados en máquinas de diferentes tipologías, que van desde pequeños equipos de mano hasta vehículos ferroviarios, locomotoras o embarcaciones utilizadas en aguas interiores y pasando por maquinarias empleadas en la construcción o grupos electrógenos de usos muy variados.

Objetivamente estos motores son responsables de una importante contribución a la contaminación atmosférica ambiental y globalmente causantes de alrededor del 15% de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y del 5% de partículas de variada composición en la atmósfera circundante en los países de la UE. Por ello, y con la intencionalidad de limitar las referidas emisiones para estos tipos de motores, se acordó la Directiva 97/68/CE modificada en sucesivas ocasiones pero que, ante el avance de las investigaciones que con rigor han elaborado grupos científicos coordinados por el IPCC, se ha llegado a la conclusión de que la legislación comunitaria actual contiene notables deficiencias y requiere la incorporación de medidas normativas que reflejen las necesidades derivadas de las sucesivas modificaciones tecnológicas que se vienen incorporando a los referidos motores.

Recientemente se han obtenido pruebas de los efectos adversos para la salud de las emisiones de escape de los motores diésel, en especial de las emisiones de partículas (hollín del gasóleo). Uno de los resultados más importantes señala que el tamaño de las partículas afecta decisivamente a los efectos observados sobre la salud. Este problema solo puede abordarse definiendo valores límite basados en el recuento del número de partículas (límite del NP). Por tanto, y en sintonía con la evolución del sector del transporte por carretera, parece indicado introducir una nueva fase de emisiones (fase V) que limite el número de partículas, además de la masa de las partículas, para las categorías de motores más relevantes.

La finalidad de la Propuesta es proteger la salud humana y el medio ambiente y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior de los motores de las MMNC. También presta atención a la competitividad y el cumplimiento.

En línea con la política de calidad del aire de la UE, el objetivo es reducir progresivamente las emisiones de los motores nuevos puestos en el mercado y, de este modo, ir sustituyendo a lo largo del tiempo los más antiguos y contaminantes. En



## CORTES GENERALES

---

conjunto, se espera que determine una disminución muy considerable de las emisiones, aunque la disminución por categoría de motores dependerá de lo más o menos estrictos que sean los requisitos correspondientes en la actualidad.

También se espera que la Propuesta alivie la presión ejercida sobre los Estados miembros para que adopten nuevas medidas reguladoras que podrían obstaculizar el mercado interior. Por último, la Propuesta trata de eliminar obstáculos al comercio exterior por medio de reglas armonizadas y rebajando las barreras reguladoras derivadas de los requisitos divergentes en materia de emisiones. En particular, con vistas a acercar los requisitos de los mercados de la UE y EEUU.

Finalmente, la Propuesta contribuye a la competitividad de la industria europea simplificando la legislación actual sobre homologación de tipo en el ámbito de los vehículos, mejorando la transparencia y aligerando la carga administrativa.

Los actuales requisitos en materia de emisiones para motores de MMNC están regulados en la Directiva 97/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera.

Valoramos positivamente el que en el Proyecto de Propuesta de Reglamento se modifican notablemente contenidos de la referenciada Directiva comunitaria, introduciendo nuevos límites de emisiones que reflejan el progreso tecnológico y las políticas de la UE con el objetivo de mejorar la calidad del aire y coayudar en la lucha contra el calentamiento global. Al mismo tiempo, se avanza en la estrategia definida en la UE para la disminución del efecto adverso de la contaminación atmosférica en la salud humana, en coherencia con los contenidos del Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente que se propuso para "alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos o efectos negativos significativo en la salud humana y el medio ambiente".

Ya en 1988, la agencia internacional de investigaciones sobre el cáncer (AIIC) clasificó los gases de escape de los motores diésel como probables carcinógenos para los seres humanos y desde aquel año, un grupo asesor recomendó que tales gases de escape de los motores diésel se considerasen como una alta prioridad para una reevaluación. Son múltiples los estudios realizados que han dado consigo el aumento de las inquietudes ambientales de las que se han derivado medidas reglamentaria en América del Norte, Europa y otros lugares con la aprobación de normas sobre gases, que son cada vez más estrictas tanto para motores diésel como de gasolina. Obviamente existe una marcada interacción entre las normas y la tecnología. En el caso de los motores diésel se han ido produciendo cambios en la composición química del combustible, con disminuciones



## CORTES GENERALES

considerables en el contenido de azufre, en el diseño de los motores para la quema del combustible con la consecuencia de reducciones de las emisiones mediante la tecnología de control de los gases de escape. De ahí la conveniencia de continuar avanzando en el seno de la Unión con el objeto de unificar las disposiciones, requisitos técnicos y procedimientos para la cuantificación de las emisiones que inexorablemente traen consigo el avance tecnológico del que a su vez se deriva un sistema europeo de homologación conveniente en las industrias de los diferentes países de la UE en las que se construyen los motores de MMNC objeto del reglamento presente.

#### **4.- Evaluación normativa de la Propuesta y su adaptación al principio de subsidiariedad.**

Esta Propuesta de Reglamento mejora sustancialmente el sistema de homologación de los motores de MMNC adaptándolos a sugerencias que el propio panel intergubernamental de lucha contra el cambio climático de la ONU ha venido sugiriendo con las recomendaciones vinculadas a la reducción en la emisión a la atmósfera de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) resultados de la combustión de los fluidos comburentes utilizados por los motores referenciados.

Desde la perspectiva del mercado único y por la naturaleza transnacional de la contaminación atmosférica, parece muy razonable la homologación tecnológica y la definición de límites comunes de emisiones con el objeto de evitar la aparición de barreras entre los Estados miembros, de lo que se deriva la necesaria compatibilidad entre los intereses de los Estados y el global de la Unión.

La Propuesta legislativa se refiere, pues, a una competencia compartida que es conforme con el principio de subsidiariedad ya que los objetivos que se persiguen no pueden ser alcanzados individualmente por los Estados si no que requiere la labor común a la que hemos venido haciendo referencia en el presente informe y, en consecuencia, estimamos que se cumple el principio de subsidiariedad y a la vez sugerimos instar a la Comisión Europea y al propio Parlamento para continuar avanzando en la adopción de decisiones que favorezcan el interés común de la humanidad.

### **CONCLUSIÓN**

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre requisitos relativos a límites de emisiones y homologación de tipo para motores de combustión interna (MMNC) que se instalen en máquinas móviles no de carretera, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**