



CORTES GENERALES

INFORME 1/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 6 DE MARZO DE 2017, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR:

- LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA PREPARACIÓN FRENTE A LOS RIESGOS EN EL SECTOR DE LA ELECTRICIDAD Y POR EL QUE SE DEROGA LA DIRECTIVA 2005/89/CE (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2016) 862 FINAL] [COM (2016) 862 FINAL ANEXO] [2016/0377 (COD)] {SWD (2016) 410 PARTES 1 A 5} {SWD (2016) 411} {SWD (2016) 412 PARTES 1 Y 2} {SWD (2016) 413}, Y

- LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LA GOBERNANZA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA, Y POR EL QUE SE MODIFICAN LA DIRECTIVA 94/22/CE, LA DIRECTIVA 98/70/CE, LA DIRECTIVA 2009/31/CE, EL REGLAMENTO (CE) N.º 663/2009, EL REGLAMENTO (CE) N.º 715/2009, LA DIRECTIVA 2009/73/CE, LA DIRECTIVA 2009/119/CE DEL CONSEJO, LA DIRECTIVA 2010/31/UE, LA DIRECTIVA 2012/27/UE, LA DIRECTIVA 2013/30/UE Y LA DIRECTIVA (UE) 2015/652 DEL CONSEJO Y SE DEROGA EL REGLAMENTO (UE) N.º 525/2013 (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2016) 759 FINAL] [COM (2016) 759 FINAL ANEXOS] [2016/0375 (COD)] {SWD (2016) 394 FINAL} {SWD (2016) 395 FINAL} {SWD (2016) 396 FINAL} {SWD (2016) 397 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE, y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía, y por el que se modifican la Directiva 94/22/CE, la Directiva 98/70/CE, la Directiva 2009/31/CE, el Reglamento (CE) n.º 663/2009, el Reglamento (CE) n.º 715/2009, la Directiva 2009/73/CE, la Directiva 2009/119/CE del Consejo, la Directiva 2010/31/UE, la Directiva 2012/27/UE, la Directiva 2013/30/UE y la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se deroga el



CORTES GENERALES

Reglamento (UE) n.º 525/2013, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 8 de marzo de 2017.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 16 de febrero de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. Rubén Moreno Palanques, y solicitando al Gobierno los informes previstos en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno manifestando la conformidad de ambas Propuestas legislativas al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea. Asimismo, se han recibido escritos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Galicia, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento Vasco, comunicando la toma de conocimiento, el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 6 de marzo de 2017 de 2016, 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.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 194, y 191, 192 y 194, respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

“Artículo 194

1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política



CORTES GENERALES

energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

- a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;*
- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;*
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y*
- d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.*

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, establecerá las medidas mencionadas en ese apartado cuando sean esencialmente de carácter fiscal.”

“Artículo 191

1. 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,*
- la protección de la salud de las personas,*
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,*
- 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.*

2. 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.



CORTES GENERALES

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta:

- los datos científicos y técnicos disponibles,*
- las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión,*
- las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción,*
- el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.*

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.”

“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.”

3.- La primera Propuesta de Reglamento sustituye a la Directiva 2005/89/CE sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad, y determina de qué manera deben actuar los Estados miembros para prevenir y gestionar las situaciones de crisis, y cómo deben cooperar entre sí con ese fin, sobre todo estableciendo métodos comunes para la evaluación de los riesgos, dotando de mayor comparabilidad y transparencia a la fase de preparación y a la actuación durante una crisis de electricidad, y garantizando que, incluso durante una crisis, la electricidad se suministre allí donde sea más necesaria. También establece un marco para llevar a cabo un seguimiento más sistemático de las cuestiones relacionadas con la seguridad del suministro a través del Grupo de Coordinación de la Electricidad. Además, modifica algunas disposiciones del tercer paquete energético referidas a la seguridad de suministro, en la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y para mejorar el funcionamiento del mismo.



CORTES GENERALES

4.- Su finalidad es garantizar que todos los Estados miembros establezcan los instrumentos adecuados para prevenir las situaciones de crisis de electricidad, prepararse para ellas y gestionarlas. Incluso cuando los mercados y sistemas funcionan correctamente, no queda descartado el riesgo de que se produzca una crisis de electricidad como resultado de circunstancias de diversa índole (por ejemplo, condiciones meteorológicas extremas, ataques malintencionados, incluidos los ciberataques, o escasez de combustible). Además, dado que los sistemas eléctricos están integrados, las situaciones de crisis, cuando se producen, tienen con frecuencia un efecto transfronterizo. Algunas circunstancias (por ejemplo, una ola de frío o de calor prolongadas) podrían afectar a varios Estados miembros simultáneamente, e incluso incidentes que se declaran a nivel local pueden extenderse rápidamente a través de las fronteras.

5.- En la actualidad,

- los planes y las actuaciones en caso de crisis tienen un alcance exclusivamente nacional;
- se observa una falta de intercambio de información y de transparencia; y
- no existe un enfoque común en lo que respecta a la identificación y evaluación de los riesgos.

6.- Con respecto a la conformidad con el principio de subsidiariedad de la primera Propuesta, la necesidad de la acción de la UE se basa en que está acreditado que los planteamientos nacionales no solo dan lugar a medidas que distan de ser óptimas, sino que, de hecho, contribuyen a agravar el impacto de una crisis. Además, como se ha dicho, estas situaciones de crisis no suelen estar circunscritas a las fronteras nacionales y pueden afectar, directa o indirectamente, a varios Estados miembros. Por otro lado, la creciente interconexión de los mercados de la electricidad de la UE exige que se coordinen las medidas en materia de seguridad del suministro. En ausencia de dicha coordinación, cabe la posibilidad de que las medidas adoptadas únicamente a nivel nacional pongan en peligro la seguridad del suministro en otros Estados miembros o en toda la UE. Las medidas de un país pueden provocar riesgos de apagones en los países vecinos (por ejemplo, la decisión unilateral de un país de imponer una prohibición de exportación tuvo graves repercusiones negativas en los sectores del gas y la electricidad de otros países). Por otra parte, la coordinación entre los Estados miembros podría abrir un abanico más amplio de soluciones en términos de una mayor eficacia y un menor coste de las medidas, lo que iría en beneficio de los consumidores de la UE.

7.- Respecto a su proporcionalidad, el Reglamento propuesto está concebido para alcanzar un nivel adecuado de preparación en toda Europa, fomentar la confianza y la cooperación entre los Estados miembros, y atenuar el impacto en los clientes si se produce una crisis. Para alcanzar este objetivo, establece una serie de normas y principios comunes que han de respetarse, así como mecanismos para la cooperación transfronteriza. La



CORTES GENERALES

Propuesta no conlleva una armonización completa, si bien todas las medidas son de aplicación a escala de la UE.

8.- Se ha utilizado un Reglamento porque es un instrumento más adecuado para garantizar una aplicación transparente y coherente de medidas para prevenir las crisis de electricidad, prepararse para ellas y gestionarlas. La evaluación de la Directiva sobre seguridad del abastecimiento de electricidad (el principal acto jurídico en este ámbito) ha demostrado que la aplicación por parte de los Estados miembros de unos principios establecidos a nivel de la UE se ha traducido en un mosaico de normas y prácticas nacionales diferentes en toda la Unión.

9.- La segunda Propuesta de Reglamento, agrupa las obligaciones de planificación y notificación dispersas por los principales actos legislativos de la UE en los campos de la energía y el clima, y los demás ámbitos de actuación relacionados de la Unión de la Energía. Además, reduce, armoniza y actualiza los requisitos y elimina las duplicaciones existentes. La actualización era necesaria porque algunos de los requisitos actuales se habían definido con vistas al logro de los objetivos correspondientes de la Estrategia Europa 2020, y no son por tanto adecuados para apoyar la realización del Marco de Actuación en materia de Energía y Clima hasta el año 2030, ni están sincronizados con las obligaciones de planificación y notificación derivadas del Acuerdo de París. En total, la Propuesta integra, racionaliza o deroga más de 50 obligaciones específicas existentes de planificación, notificación y seguimiento del acervo en materia de energía y clima (integrando 31 y suprimiendo 23).

10.- La necesidad de respetar el principio de subsidiariedad es una de las consideraciones fundamentales de la gobernanza que se basa en la premisa de que son los propios Estados miembros quienes deben elaborar los planes nacionales y los objetivos y medidas correspondientes. Pero la actuación de la UE es necesaria para:

- fomentar una mayor cooperación entre los Estados miembros en las políticas de energía y clima, dada la relevancia transfronteriza de cada dimensión de la Unión de la Energía;
- garantizar que la UE esté preparada para participar plenamente en los procesos de revisión previstos en el Acuerdo de París; y
- racionalizar las obligaciones existentes en materia de planificación, notificación y seguimiento, ya que los requisitos en vigor a este respecto están establecidos en la legislación de la UE, y en consecuencia solo pueden modificarse o derogarse mediante una Propuesta legislativa al nivel de la UE.

11.- La Propuesta de gobernanza anclada en la legislación (en lugar de un planteamiento no legislativo) es proporcional por cuanto es necesaria para:



CORTES GENERALES

- asegurar que todos los Estados miembros contribuyan al proceso y lograr los objetivos comunes de manera comparable,
- reforzar la estabilidad reglamentaria y la seguridad del inversor, y
- garantizar un seguimiento común entre los Estados miembros y la Unión.

12.- También es necesario en este caso utilizar como instrumento un Reglamento en lugar de una Directiva para garantizar la aplicabilidad directa de las disposiciones, y asegurar en consecuencia la comparabilidad de los planes e informes nacionales en materia de energía y clima. La aplicabilidad directa tiene la ventaja adicional de permitir la disponibilidad de los planes mucho antes de 2021.

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 la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE, y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía, y por el que se modifican la Directiva 94/22/CE, la Directiva 98/70/CE, la Directiva 2009/31/CE, el Reglamento (CE) n.º 663/2009, el Reglamento (CE) n.º 715/2009, la Directiva 2009/73/CE, la Directiva 2009/119/CE del Consejo, la Directiva 2010/31/UE, la Directiva 2012/27/UE, la Directiva 2013/30/UE y la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.