



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Transportes y Turismo

2011/0092(CNS)

26.9.2011

PROYECTO DE OPINIÓN

de la Comisión de Transportes y Turismo

para la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (COM(2011)0169 – C7-0105/2011 – 2011/0092(CNS))

Ponente de opinión: Sabine Wils

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

I. La propuesta de la Comisión

En la actual Directiva sobre la imposición de la energía se establecen unos tipos mínimos para la imposición de los productos energéticos utilizados como carburantes de automoción, como combustible para calefacción y para la electricidad. En general, los tipos mínimos se aplican al volumen del producto energético consumido. En opinión de la Comisión, este sistema tiene una serie de efectos negativos, como la creación de incentivos contrarios a los objetivos de la UE en materia de cambio climático, o la distorsión del mercado interior.

Con su propuesta de revisión, la Comisión pretende poner remedio a estos efectos negativos. Una de sus principales ideas consiste en una nueva estructura de imposición de la energía dividiendo el tipo mínimo de imposición de los productos energéticos en dos partes:

- 1) una se basa en las emisiones de CO₂ del producto energético; la imposición sobre las emisiones de CO₂ sería de nivel cero para todas las fuentes de energía reconocidas actualmente como no productoras de CO₂ o que serán reconocidas como tales en el futuro;
- 2) la otra se basa en el contenido de energía por gigajulio, independientemente del producto energético de que se trate, como incentivo para ahorrar energía.

Con la propuesta también se pretende hacer que la Directiva sobre imposición de la energía sea más coherente con otras políticas de la UE, como el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE). A este respecto, la Comisión propone que no se aplique una imposición relacionada con el CO₂ a las instalaciones sujetas al RCDE, incluido el sector de la aviación.

Otros aspectos de la propuesta están relacionados con la política de transportes:

- la abolición de la posibilidad de que los Estados miembros diferencien entre el tratamiento fiscal de los usos comerciales y no comerciales del gasóleo de automoción;
- la supresión de la posibilidad de aplicar un tipo inferior al consumo energético general para los taxis, puesto que ya no es compatible con el objetivo de las políticas de fomento de los combustibles alternativos, de vectores energéticos alternativos y del uso de vehículos más limpios en el transporte urbano;
- la actualización de las definiciones de depósito normal y contenedor especial.

Por último, la Comisión propone eximir de impuestos la electricidad de tierra suministrada a los buques atracados en puerto y mantener las obligaciones existentes para los Estados miembros de eximir de impuestos el carburante utilizado para la navegación aérea y marítima. En relación con las vías navegables interiores, la Comisión propone el mantenimiento de las normas actuales por las que se permite a los Estados miembros aplicar exenciones totales o parciales o reducciones del nivel impositivo.

II. Posición de la ponente

La ponente acoge favorablemente y apoya la propuesta de la Comisión. El principio sobre el que reposa es razonable porque permite dispensar un trato coherente a todas las fuentes de energía adoptando un enfoque neutro desde el punto de vista tecnológico, a la vez que prevé

incentivos para los productos energéticos menos contaminantes y para pasar a una economía con bajas emisiones de carbono.

Hay un aspecto respecto del cual que la ponente hubiese deseado que la Comisión fuese más ambiciosa, a saber, las obligaciones existentes para los Estados miembros de eximir de impuestos el carburante utilizado para la navegación aérea y marítima («la exención»), tal como se establece en la Directiva sobre la imposición de la energía vigente actualmente. La situación actual puede resumirse como sigue: la Directiva sobre la imposición de la energía permite a los Estados miembros gravar el tráfico marítimo y aéreo nacional, les obliga a celebrar acuerdos bilaterales si desean gravar el tráfico marítimo y aéreo dentro de la UE (lo que ningún Estado miembro ha hecho), y prohíbe que se grave el tráfico aéreo internacional.

La ponente propone que se suprima esta obligación de exención para los Estados miembros y que se les conceda el derecho a decidir si quieren o no aplicar impuestos. Esta solución estaría más en consonancia con el principio de subsidiariedad que la prohibición actual. Como se puede comprobar con la introducción de impuestos en los billetes de avión por parte de algunos Estados miembros, se percibe una cierta voluntad de abordar la cuestión de la imposición de la aviación, lo que también puede ser un medio de ampliar la base imponible. Al mismo tiempo, esta solución permitiría a los Estados miembros decidir los pormenores de su imposición respectiva, evitándose con ello problemas en materia de competencia.

Asimismo, la supresión de la obligación de exención sería un primer paso para tratar esta cuestión a escala internacional. La UE tendría mejores argumentos para insistir en que se grave el combustible para los vuelos efectuados dentro de la UE de cara a futuros acuerdos sobre servicios aéreos con terceros países. Esta posición concordaría con el llamamiento que, en su Resolución, de 7 de junio de 2011, sobre acuerdos internacionales sobre aviación con arreglo al Tratado de Lisboa, hizo el Parlamento en favor de incentivos para mantener y potenciar las normas en el ámbito medioambiental¹.

En este contexto es importante tener presente que en el Convenio de Chicago no se contempla una prohibición general de la imposición del combustible para la aviación; solo se prohíbe gravar el combustible ya a bordo².

Además, la inclusión de la aviación en el RCDE no hace innecesario tratar esta cuestión dado que la Comisión propone que no se aplique la imposición relacionada con el CO₂ a las instalaciones sujetas al RCDE (véase más arriba). Por consiguiente, la ventaja competitiva de la aviación se mantendría porque solo se cubriría una parte del tipo impositivo que otros modos de transporte tienen que pagar.

Si el objetivo a largo plazo consiste en establecer la igualdad de condiciones entre los diferentes modos de transporte, es necesario avanzar en esa dirección. El paso que se propone no es un salto de gigante pero al menos es un paso en la dirección correcta para establecer un sistema de transporte más sostenible.

¹ Véase el apartado 8 de la Resolución.

² Véase el artículo 24, letra a), sobre derechos de aduana (http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300_cons.pdf).

ENMIENDAS

La Comisión de Transportes y Turismo pide a la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, competente para el fondo, que incorpore en su informe las siguientes enmiendas:

Enmienda 1

Propuesta de Directiva Considerando 18 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(18 bis) La presente Directiva tiene por objeto facilitar la consecución de los objetivos globales de las políticas de la Unión en materia de energía y clima. La inclusión del sector de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE mediante la Directiva 2008/101/CE es un reflejo de la ambición de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por dicho sector. Si para el 31 de diciembre de 2011 no se ha alcanzado un acuerdo internacional que incluya las emisiones del sector marítimo y objetivos ambiciosos en materia de reducción, la Comisión debe presentar una propuesta para incluir dichas emisiones en el compromiso de la Unión a favor de la reducción de los gases de efecto invernadero. Respecto de la independencia energética de la Unión y a modo de incentivo para la eficiencia energética, es esencial gravar los productos energéticos utilizados en las actividades aéreas y marítimas como cualquier otro producto energético.

Or. en

Justificación

La prohibición de que los Estados miembros apliquen medidas impositivas a los productos energéticos utilizados en las actividades aéreas y marítimas no está justificada. Si no pueden aplicar medidas impositivas a los productos energéticos utilizados en los sectores aéreo y marítimo, los Estados miembros tampoco pueden cumplir eficazmente sus compromisos

respecto de las políticas de la UE en materia de energía y clima.

Enmienda 2

Propuesta de Directiva Considerando 19

Texto de la Comisión

(19) La Directiva 2003/96/CE obliga a los Estados miembros a eximir de impuestos ***al combustible utilizado para la navegación en aguas comunitarias, así como a*** la electricidad producida a bordo de buques, incluso cuando están atracados en puerto. ***Además, los Estados miembros pueden ampliar este tratamiento fiscal favorable a las vías navegables interiores.*** En algunos puertos, existe una alternativa más limpia consistente en el uso de electricidad de tierra, que, sin embargo, está sujeta a imposición. ***A fin de establecer un primer incentivo para el desarrollo y la aplicación de esta tecnología,*** en espera de la adopción de un marco más amplio sobre la cuestión, los Estados miembros deben eximir de impuestos el uso de electricidad de tierra por buques atracados en puertos. Esta exención debe aplicarse durante un período suficientemente largo para no desincentivar que los operadores de puertos efectúen las inversiones necesarias, pero, al mismo tiempo, ha de estar limitada en el tiempo de tal manera que su mantenimiento, total o parcial, esté sujeto a una nueva decisión a su debido tiempo.

Enmienda

(19) La Directiva 2003/96/CE obliga a los Estados miembros a eximir de impuestos la electricidad producida a bordo de buques, incluso cuando están atracados en puerto. En algunos puertos, existe una alternativa más limpia consistente en el uso de electricidad de tierra, que, sin embargo, está sujeta a imposición. ***Con el fin de impedir la producción de electricidad a partir de carburantes a bordo de un buque atracado en puerto, así como la consiguiente contaminación local del aire,*** y en espera de la adopción de un marco más amplio sobre la cuestión, los Estados miembros deben eximir de impuestos el uso de electricidad de tierra por buques atracados en puertos. Esta exención debe aplicarse durante un período suficientemente largo para no desincentivar que los operadores de puertos efectúen las inversiones necesarias, pero, al mismo tiempo, ha de estar limitada en el tiempo de tal manera que su mantenimiento, total o parcial, esté sujeto a una nueva decisión a su debido tiempo.

Or. en

Justificación

En aras de la claridad del texto, este considerando debe referirse únicamente a la electricidad de tierra.

Enmienda 3

Propuesta de Directiva Considerando 19 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

(19 bis) En consonancia con los objetivos de la Unión en materia de cambio climático y medio ambiente, es necesario dispensar a los Estados miembros de la obligación de eximir de impuestos el carburante utilizado para la navegación aérea y marítima. La eliminación de esta obligación debe contribuir a establecer una igualdad de condiciones para los diferentes modos de transporte al ampliarse la base imponible y respetarse en mayor medida el principio de subsidiariedad. También se les debe dispensar del requisito consistente en celebrar acuerdos bilaterales con otros Estados miembros para poder renunciar a las exenciones, habida cuenta de que es un procedimiento excesivamente engorroso. En su lugar, debe concederse a los Estados miembros la posibilidad de gravar el combustible utilizado en la navegación aérea y marítima. Hasta que no se hayan suprimido los obstáculos legales internacionales, los Estados miembros deben abstenerse de aplicar dichos impuestos cuando sea contrario a las obligaciones asumidas a escala internacional. Cuando los Estados miembros decidan gravar los productos energéticos utilizados en el sector de la navegación aérea y marítima de la Unión o internacional, lo harán, de ser factible, de modo que no se traduzca en «sobrerrepostado».

Or. en

Justificación

Cuando el Consejo adoptó el RCDE, todos los Estados miembros, excepto España e Irlanda, y la Comisión hicieron pública una declaración en la que convenían en que «como asunto de

principio, y en aras de la coherencia del sistema impositivo, el carburante de aviación comercial debería gravarse sobre la misma base que cualquier otro combustible». Esta enmienda adecuaría la legislación de la UE al esfuerzo de la misma para liberarse de las normativas internacionales por las que se prohíbe a los Estados miembros aplicar las mismas reglas fiscales a todos los combustibles utilizados en el transporte.

Cabe señalar que los acuerdos jurídicos internacionales a los que se ha adherido la UE son, en cualquier caso, vinculantes para la UE y los Estados miembros.

Enmienda 4

Propuesta de Directiva Considerando 28

Texto de la Comisión

(28) Cada cinco años, y por primera vez para 2015, la Comisión tiene que informar al Consejo sobre la aplicación de la presente Directiva, examinando, en particular, el nivel mínimo de la imposición relacionada con el CO₂ a la luz de la evolución del precio de mercado de los derechos de emisión en la UE, del impacto del avance tecnológico y la innovación, y de la justificación de las exenciones y reducciones fiscales establecidas en la presente Directiva, ***incluidas las aplicables al combustible utilizado para la navegación marítima y aérea***. La lista de los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono será objeto de revisión periódica, teniendo en cuenta, en particular, la disponibilidad de nuevos datos.

Enmienda

(28) Cada cinco años, y por primera vez para 2015, la Comisión tiene que informar al Consejo sobre la aplicación de la presente Directiva, examinando, en particular, el nivel mínimo de la imposición relacionada con el CO₂ a la luz de la evolución del precio de mercado de los derechos de emisión en la UE, del impacto del avance tecnológico y la innovación, y de la justificación de las exenciones y reducciones fiscales establecidas en la presente Directiva. ***El correspondiente informe contendrá una visión de conjunto de las disposiciones fiscales existentes incluidas en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos.*** La lista de los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono será objeto de revisión periódica, teniendo en cuenta, en particular, la disponibilidad de nuevos datos.

Or. en

Justificación

Con su propuesta de que se informe acerca de las justificaciones de las exenciones fiscales para el combustible utilizado para la navegación aérea y marítima, la Comisión reconoce implícitamente que son problemáticas pero pospone el debate sobre dicha cuestión. Sin embargo, debatirla ahora es importante para que el objetivo de la UE de transformación de

su sistema de transporte en un sistema sostenible sea creíble. La obtención de precios correctos es un requisito previo para la consecución de dicho objetivo, y posponer el debate no puede ser la solución.

Enmienda 5

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 11 – letra a – inciso ii bis (nuevo)

Directiva 2003/96/CE

Artículo 14 – apartado 1 – letras b y c

Texto de la Comisión

Enmienda

ii bis) Se suprimen las letras b) y c).

Or. en

Justificación

Mediante esta enmienda se elimina la obligación de los Estados miembros de eximir de impuestos el combustible utilizado para la navegación aérea y marítima. La eliminación de esta obligación encierra un gran potencial respecto de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Según un estudio elaborado por la Comisión, la armonización de los impuestos especiales y el IVA sobre los combustibles entre los diferentes modos de transporte (al nivel que paga actualmente el transporte por carretera privado) generó unos ahorros de más del 10 % de gases de efecto invernadero en comparación con la situación anterior (Towards the decarbonisation of EU's transport sector by 2050, p. xi).

Enmienda 6

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 11 – letra a bis (nueva)

Directiva 2003/96/CE

Artículo 14 – apartado 2

Texto de la Comisión

Enmienda

a bis) Se suprime el apartado 2.

Or. en

Justificación

Con esta enmienda se suprime el engorroso procedimiento con arreglo al cual los Estados miembros han de celebrar acuerdos bilaterales con otros Estados miembros si desean renunciar a las exenciones de la imposición del combustible utilizado en la navegación aérea

y marítima para el transporte dentro de la UE. Ningún Estado miembro ha aplicado nunca este procedimiento. Parece mucho más adecuado conceder a los Estados miembros la posibilidad, mediante esta Directiva, de gravar el combustible.

Enmienda 7

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 13 – letra a – inciso -i (nuevo)

Directiva 2003/96/CE

Artículo 15 – apartado 1 – letra f bis (nueva)

Texto de la Comisión

Enmienda

«f bis) los productos energéticos suministrados para su utilización como combustible en la navegación marítima o aérea distinta de la navegación marítima de recreo o de la navegación aérea de recreo privada.»

Or. en

Justificación

Con esta enmienda se subordina totalmente a la subsidiariedad la imposición de los productos energéticos suministrados para su utilización en actividades de recreo no privadas como combustible para la navegación marítima o aérea. Los Estados miembros pueden elegir entre respetar los niveles mínimos contemplados en el anexo I, aplicar niveles inferiores o no gravar los productos energéticos.

Enmienda 8

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 13 – letra b bis (nueva)

Directiva 2003/96/CE

Artículo 15 – apartado 3 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

**b bis) Se inserta el apartado siguiente:
«3 bis. A efectos de la presente Directiva,
a) se entenderá por «navegación aérea de recreo privada» la utilización de una aeronave por su propietario o por la persona física o jurídica que pueda utilizarla en virtud de arrendamiento o de**

cualquier otro título, para fines no comerciales y, en particular, para fines distintos del transporte de viajeros o mercancías o de la prestación de servicios a título oneroso, o que no se destinen a necesidades determinadas por las autoridades públicas;

b) se entenderá por «embarcaciones privadas de recreo», las embarcaciones utilizadas por su propietario o por la persona física o jurídica que las pueda utilizar en virtud de arrendamiento o por cualquier otro medio, para fines no comerciales y, en particular, para fines distintos del transporte de pasajeros o mercancías o de la prestación de servicios a título oneroso, o que no se destinen a necesidades determinadas por las autoridades públicas.»

Or. en

Justificación

Estas definiciones, copiadas del actual artículo 14, apartado 1, letras b) y c), son necesarias a raíz de la enmienda al artículo 15, letra f bis).

Enmienda 9

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 17 – letra c bis (nueva)

Directiva 2003/96/CE

Artículo 21 – apartado 6 bis (nuevo)

Texto de la Comisión

Enmienda

c bis) Se inserta el apartado siguiente:

«6 bis. A más tardar seis meses después de la adopción de la presente Directiva, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de los requisitos previos exigidos a algunos o todos los Estados miembros para pasar a un sistema en el que el combustible para el transporte se grava con arreglo al combustible utilizado, en lugar del

sistema por el que se grava con arreglo al combustible cargado en los depósitos. Si procede, el informe irá acompañado de propuestas de modificación de la legislación de la Unión Europea e incluirá evaluaciones globales del impacto en la subsidiariedad de ámbito fiscal, las emisiones de gases de efecto invernadero, la independencia energética y el crecimiento económico.»

Or. en

Justificación

“Tank tourism” in road haulage and “tankering” within aviation distort the market and strongly limit the ability for the Member States to set their own fuel taxes. As long as the taxation is based on fuel tanked and only minimum tax levels can be set under unanimity in the Council, it is hard to see how the “tank tourism” problem can be resolved. In parallel it seems difficult for Member States to fuel tax-wise treat aviation in the same way as other modes as long as only fuel tanked can be taxed.

An interesting option would be to tax fuel used instead of tax filled, e.g. in line with the North American IFTA model.

Enmienda 10

Propuesta de Directiva

Artículo 1 – punto 21

Directiva 2003/96/CE

Artículo 29

Texto de la Comisión

«Artículo 29

Cada cinco años, y por primera vez para finales de 2015, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación de la presente Directiva y, en su caso, una propuesta de modificación. El informe de la Comisión examinará, entre otras cosas, el nivel mínimo de la imposición relacionada con el CO₂, el impacto de los avances tecnológicos y la innovación, especialmente, en lo que se refiere a la eficiencia energética, al uso de la electricidad en el transporte, y la

Enmienda

«Artículo 29

Cada cinco años, y por primera vez para finales de 2015, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación de la presente Directiva y, en su caso, una propuesta de modificación. El informe de la Comisión examinará, entre otras cosas, el nivel mínimo de la imposición relacionada con el CO₂, el impacto de los avances tecnológicos y la innovación, especialmente, en lo que se refiere a la eficiencia energética, al uso de la electricidad en el transporte, y la

justificación de las exenciones y reducciones establecidas en la presente Directiva, ***incluidas las aplicables al combustible utilizado para la navegación marítima y aérea***. El informe tendrá en cuenta el buen funcionamiento del mercado interior, el valor real de los niveles mínimos de imposición y los objetivos generales del Tratado.» En cualquier caso, la lista de sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono, tal como se entiende a los efectos del artículo 14 bis de esta Directiva, será objeto de revisión periódica, teniendo en cuenta especialmente la disponibilidad de nuevos datos.».

justificación de las exenciones y reducciones establecidas en la presente Directiva. ***Dicho informe también incluirá una visión de conjunto de las disposiciones en materia impositiva que contengan los acuerdos bilaterales de servicios aéreos***. El informe tendrá en cuenta el buen funcionamiento del mercado interior, el valor real de los niveles mínimos de imposición y los objetivos generales del Tratado. En cualquier caso, la lista de sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono, tal como se entiende a los efectos del artículo 14 bis de esta Directiva, será objeto de revisión periódica, teniendo en cuenta especialmente la disponibilidad de nuevos datos.».

Or. en

Justificación

Con su propuesta de que se informe acerca de las justificaciones de las exenciones fiscales para el combustible utilizado para la navegación aérea y marítima, la Comisión reconoce implícitamente que son problemáticas pero pospone el debate sobre dicha cuestión. Sin embargo, debatirla ahora es importante para que el objetivo de la UE de transformación de su sistema de transporte en un sistema sostenible sea creíble. La obtención de precios correctos es un requisito previo para la consecución de dicho objetivo, y posponer el debate no puede ser la solución.