



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.03.1997
COM(97) 9 final

COMUNICACION DE LA COMISION

Impuestos y gravámenes ambientales en el Mercado Único

PREFACIO

La Comisión ha manifestado varias veces su apoyo a un mayor uso de los instrumentos fiscales para conseguir que la política medioambiental sea más eficiente y tenga una mejor relación coste-eficacia. La mayor parte de estos instrumentos se aplican al nivel de los Estados miembros. La presente Comunicación se presenta con el fin de facilitar esta aplicación y garantizar que los impuestos y gravámenes ambientales se utilicen de manera compatible con el derecho comunitario.

Esta Comunicación es un primer paso dentro del trabajo de la Comisión sobre la utilización de los impuestos ambientales por los Estados miembros. Su objetivo es explicar el marco legal en vigor que afecta a la aplicación de impuestos y gravámenes ambientales por los Estados miembros dentro del mercado único. Otro objetivo es precisar tanto las posibilidades como las limitaciones que tienen los Estados miembros para actuar en este campo. No se trata de debatir aquí las ventajas y desventajas en cuanto a eficiencia económica y efectividad medioambiental de la aplicación de este tipo de gravámenes a nivel de los Estados miembros. No obstante, en esta Comunicación se aporta a los Estados miembros un panorama de las obligaciones jurídicas en este ámbito, que hay que tener en cuenta cuando se decidan impuestos y gravámenes de tipo ambiental, y se muestra que existe un margen de actuación considerable para que los Estados miembros apliquen instrumentos fiscales respetando, al mismo tiempo, las obligaciones que impone el Tratado.

Los impuestos y gravámenes ambientales se están utilizando cada vez más en los Estados miembros, lo cual amplía las posibilidades de llevar a cabo una política ambiental con una mejor relación coste-eficacia. Este tipo de fiscalidad puede resultar adecuada para llevar a la práctica el principio de que “quien contamina paga”, puesto que se incluyen los costes ambientales en el precio de los bienes o servicios. Los instrumentos fiscales se consideran incentivos a los productores y consumidores cuyo efecto es orientar la elección hacia actividades más sostenibles desde el punto de vista ambiental. En un apéndice de esta Comunicación se describen los impuestos ambientales que se aplican actualmente en los Estados miembros.

Obviamente, estos instrumentos deben aplicarse de forma compatible con el derecho comunitario. En particular, las políticas sobre competencia, mercado único y fiscalidad afectan a la aplicación de los impuestos y gravámenes ambientales y a los ingresos que con ellos se obtienen. El marco jurídico tiene por objeto, principalmente, garantizar que los países comunitarios no falseen la competencia al discriminar productos o servicios de otros Estados miembros. Sin embargo, el marco jurídico concreto es bastante complejo, razón por la cual la Comisión considera importante precisarlo en esta Comunicación. En este documento se especifican también las medidas de control vigentes en la Comunidad, conocidas como normas de notificación.

La Comisión, en cooperación con todas las partes interesadas, tiene intención de continuar explorando la vía de los impuestos y gravámenes ambientales mediante:

- i) la recogida sistemática de experiencias de los Estados miembros sobre los impuestos y gravámenes vigentes.
- ii) el análisis sistemático del impacto ambiental de la aplicación de estos impuestos y gravámenes en los Estados miembros.
- iii) el análisis sistemático del impacto de los impuestos y gravámenes ambientales en el mercado interior y la competitividad de la industria europea.

Los resultados de este trabajo se utilizarán para preparar conclusiones políticas generales sobre la aplicación continuada de estos instrumentos a nivel comunitario y de los Estados miembros.

CONTENIDO

I.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA COMUNICACIÓN	1
II.	DEFINICIONES Y CONTEXTO JURÍDICO	4
a.	Definiciones	4
b.	Tipos de exacciones ambientales	4
c.	Contexto jurídico	5
III.	ORIENTACIONES	6
A.	ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN DE EXACCIONES AMBIENTALES	6
a.	Objetivo ambiental de las exacciones	6
b.	Derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente	7
c.	Tributos internos	7
d.	Derecho derivado sobre impuestos indirectos	10
e.	Ayudas estatales	12
	Existencia de una ayuda	
	Compatibilidad de la ayuda con las disposiciones comunitarias sobre ayudas estatales	
f.	Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente	17
B.	ORIENTACIONES SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL COMUNITARIO	20
a.	Requisitos de notificación de ayudas estatales	20
b.	Obligaciones de notificación en el campo regulado por la Directiva 83/189/CEE y el derecho derivado comunitario sobre medio ambiente	21
c.	Notificación de medidas nacionales que incorporen directivas comunitarias	22
d.	Reclamaciones e investigaciones por iniciativa de la Comisión	22
IV.	CONCLUSIÓN	23

APÉNDICE

Impuestos y gravámenes ambientales en la UE y los países del EEE¹

I. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA COMUNICACIÓN

1. El V Programa Comunitario de Medio Ambiente¹ y su revisión de 1996² presentan la ampliación de la gama de instrumentos de política medioambiental como una de sus prioridades clave. En varias ocasiones, las instituciones comunitarias han exhortado a la Comisión y los Estados miembros a explorar en mayor medida las posibilidades de preparar nuevos instrumentos de política medioambiental, especialmente de carácter fiscal. En diciembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid concluía lo siguiente: “a fin de explotar el potencial de creación de empleo de la protección del medio ambiente, estas políticas (medioambientales) deben apoyarse, en mayor medida que en la actualidad, en instrumentos basados en el mercado, incluidos los fiscales”. El Consejo Europeo de Florencia de junio de 1996 hizo pública una orientación semejante³.
2. Para alcanzar objetivos ambientales, que se sitúan cada vez más en el contexto de un marco legislativo comunitario, los Estados miembros tienen a su disposición, aparte de medidas armonizadas a escala comunitaria, una multitud de instrumentos económicos, técnicos y voluntarios. Los impuestos y gravámenes ambientales forman parte de la gama de instrumentos aplicables al medio ambiente y pueden resultar una manera adecuada de llevar a la práctica el principio de que “quien contamina paga” al incluir los costes ambientales en el precio de los bienes o servicios. De este modo, los instrumentos fiscales pueden inducir a consumidores y productores a actuar de manera más sostenible desde el punto de vista del medio ambiente.
3. Uno de los objetivos de este tipo de impuestos y gravámenes es alcanzar un objetivo medioambiental y, en consecuencia, deben tener un efecto en el mercado. Por lo tanto, es importante que el tipo del impuesto se fije a un nivel correcto: un impuesto demasiado bajo no podrá corregir completamente una distorsión del mercado, mientras que uno demasiado alto sustituirá una distorsión por otra.

¹ DO n° C 138, 17.05.1993, p.1.

² COM (95) 647, 24.01.1996.

³ Solicitaba al Consejo que le presentase un informe sobre la evolución de los sistemas fiscales dentro de la Unión “teniendo en cuenta la necesidad de crear un entorno fiscal que estimule el espíritu de empresa y la creación de empleo, y fomente una política medioambiental más eficiente”.

4. Los ingresos obtenidos pueden emplearse para financiar actividades de protección del medio ambiente. En algunos casos, estos instrumentos pueden proporcionar también ingresos abundantes y estables. Otra posibilidad es utilizar la recaudación obtenida para disminuir otros impuestos que se considera que distorsionan la economía, tales como los impuestos sobre el trabajo. Este planteamiento se propuso a los Estados miembros en el Libro Blanco de la Comisión "Crecimiento, competitividad y empleo"⁴ y fue ratificado por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1993. La cuestión se trató también en el informe de la Comisión⁵ "La fiscalidad en la Unión Europea. Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios", preparado para el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996.

5. La fiscalidad ambiental se aplica en todos los Estados miembros de la Comunidad y el EEE,⁶ y desempeña también un papel creciente en la política medioambiental de los países de Europa Central y Oriental que han solicitado la adhesión a la UE. Cuando ha sido procedente, se han adoptado normas a escala comunitaria que permiten que estos impuestos se apliquen dentro del marco del mercado único (por ejemplo, los impuestos sobre hidrocarburos, véase el apartado 23). Por otra parte, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, se están tomando un número cada vez mayor de iniciativas nacionales en forma de impuestos y gravámenes para hacer frente a problemas locales de medio ambiente, que a menudo pueden tratarse más eficazmente a ese nivel.

6. La aplicación de impuestos y gravámenes ambientales y la utilización de los ingresos de ellos derivados incide, directa o indirectamente, en varios ámbitos del derecho comunitario aparte de la política medioambiental, especialmente en las políticas sobre competencia, mercado único y fiscalidad. Numerosas experiencias concretas han puesto de manifiesto la importancia de reforzar la integración entre estas diferentes políticas. En el sector agrícola podrían tenerse en cuenta otras consideraciones en algunos casos, debido a la política agrícola comunitaria. La aplicación de impuestos ambientales puede afectar también a las obligaciones contraídas con terceros países, por ejemplo, dentro de la OMC. Los Estados miembros deben tener en cuenta todas estas implicaciones de tal manera que los impuestos ambientales nacionales se

⁴ COM (93) 700 final.

⁵ COM (96) 546, 22.10.1996.

⁶ Para más información véase el apéndice 1.

apliquen de forma compatible con las obligaciones derivadas del Tratado y las contraídas con la OMC⁷.

7. Por las razones expuestas, la Comisión considera importante precisar el marco legal aplicable a los Estados miembros que deseen implantar impuestos y gravámenes ambientales. Este marco viene definido por el Tratado, el derecho derivado comunitario, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y las decisiones y otras disposiciones jurídicas que la Comisión ha tomado para poner en práctica este marco legal. La Comisión considera también importante destacar qué otros elementos puede tener en cuenta al evaluar los impuestos y gravámenes nacionales sobre medio ambiente. Sin embargo, la finalidad de este documento no es analizar las ventajas y desventajas en cuanto eficiencia económica y medioambiental de la aplicación de estos impuestos a nivel de los Estados miembros. La información que se proporciona debe aportar orientaciones que resulten útiles a los Gobiernos a la hora de concebir, aplicar y evaluar estos instrumentos. El objetivo es asegurar una aplicación equilibrada y eficiente de los instrumentos a nivel nacional, regional o local, y una evaluación transparente por parte de la Comisión.
8. La Comisión llevará a cabo constantemente una revisión de los impuestos y gravámenes ambientales establecidos a nivel nacional, teniendo en cuenta la repercusión de estas medidas en el funcionamiento de la política de medio ambiente, el mercado único y la competitividad europea, así como su incidencia sobre otras políticas como la energética. Si resulta evidente que se está dando una multiplicación de soluciones nacionales diferentes a problemas semejantes o cuando puedan alcanzarse objetivos ambientales de manera más económica, la Comisión presentará propuestas a nivel comunitario, a pesar de las dificultades que supone la actual exigencia de unanimidad para la adopción de medidas de carácter fiscal.
9. El Capítulo II de la presente Comunicación trata de la cuestión de las definiciones y establece el contexto jurídico general, mientras que en el Capítulo III se dan orientaciones detalladas. Conviene insistir en que esta Comunicación no puede aportar respuestas a casos futuros y, por tanto, cada caso tendrá que juzgarse según las características que presente.

⁷

Aunque este documento se refiere a aspectos relacionados con el mercado único, los Estados miembros deben tener presente que pueden darse conflictos entre lo que está permitido por las normas comunitarias y por la OMC, especialmente en lo que se refiere a los Ajustes Impositivos en Frontera. Para más detalles véase la Comunicación de la Comisión sobre el Comercio y el Medio Ambiente, COM (96) 54 (DO n° C, de 28.02.1996).

II. DEFINICIONES Y CONTEXTO JURÍDICO

a. Definiciones

10. En el campo de la fiscalidad sobre el medio ambiente, a menudo se dan en diferentes Estados miembros sentidos distintos a términos semejantes, y en el Derecho Comunitario no se encuentran definiciones precisas al respecto. Con todo, es importante destacar que son las características y efectos de una medida concreta los que determinan cómo será juzgada con respecto al Derecho Comunitario y no las denominaciones que se utilicen en los Estados miembros. Por consiguiente, esta Comunicación no se dedica a definir los diferentes tipos de instrumentos que se aplican en los países comunitarios. La expresión “*impuestos y gravámenes*” (*taxes and charges*) debe entenderse que cubre todo pago obligatorio y sin contraprestación, tanto si se ingresa en el presupuesto del Estado como si se destina a fines concretos. En la presente Comunicación el término *exacciones (levies)* se utiliza para referirse en general a “impuestos y gravámenes” tal como se han definido anteriormente. Las exacciones a las que se aplican directivas concretas se rigen por las disposiciones correspondientes de éstas.
11. Una característica habitual para que una exacción determinada se considere de carácter *ambiental* sería que la sustancia o actividad gravada tenga un efecto negativo claro sobre el medio ambiente. Sin embargo, podría considerarse que una exacción es de carácter ambiental cuando tiene un efecto sobre el medio ambiente que es menos claro pero resulta visiblemente positivo. Un ejemplo podrían ser las diferenciaciones de impuestos o gravámenes basados en criterios ambientales, por ejemplo los que se aplican a la gasolina con plomo y sin plomo. En general, corresponde a los Estados miembros mostrar los efectos ambientales previstos de la exacción, si fuese necesario para evaluar su compatibilidad con el Derecho Comunitario.

b. Tipos de exacciones ambientales

12. La experiencia ha demostrado que los impuestos y gravámenes ambientales son de naturaleza muy diferente pero pueden agruparse en dos grandes categorías⁸.

⁸ Para más información véase, por ejemplo, “Impuestos ambientales. Aplicación y efectividad medioambiental”, Agencia Europea del Medio Ambiente 1996, y “Los impuestos ambientales en los países de la OECD”, OECD, 1995.

Las exacciones sobre emisiones son impuestos que o bien están directamente relacionados con la contaminación real o estimada que se provoque, tanto si las emisiones son a la atmósfera, al agua o al suelo, o bien están en relación con la producción de ruido. Ejemplos de este tipo son los gravámenes sobre las emisiones de NOx de grandes instalaciones de combustión y los aplicables a la contaminación de las aguas producida por instalaciones de tratamiento de aguas residuales. Las exacciones sobre ruidos se dan en el campo de la aviación. En la medida en que estas exacciones se apliquen a fuentes estacionarias (como instalaciones industriales) quedarán, en buena medida, fuera del alcance de la presente Comunicación, dado que sus costes recaerán solamente en los productores nacionales⁹.

Las exacciones sobre productos se aplican a materias primas y productos intermedios, como abonos, plaguicidas, grava natural y aguas subterráneas, y a productos finales de consumo, como pilas, envases no retornables, neumáticos y bolsas de plástico. Se está considerando cada vez más que algunas exacciones sobre productos que han estado en vigor durante muchos años, principalmente en el campo de la energía, contribuyen a la integración de las políticas de medio ambiente y energía. Ejemplos típicos de ello son los impuestos sobre la gasolina, los gasóleos de calefacción y automoción, y la electricidad.

c. Contexto jurídico

13. La evaluación jurídica de la fiscalidad ambiental es compleja ya que este mecanismo es relativamente nuevo y cambiante, y, además, el Tratado no fue concebido teniendo en cuenta este tipo de instrumento de política ambiental. El marco jurídico básico de las exacciones ambientales lo forman los siguientes artículos:

- Artículos 9 - 12: Derechos de aduana sobre el comercio intracomunitario o exacciones de efecto equivalente.
- Artículos 30 - 36: Restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías entre los Estados miembros o medidas de efecto equivalente.
- Artículo 76: Disposiciones sobre la política de transporte cuyos efectos sean menos favorables para los transportistas de otros Estados miembros.

⁹ Sin embargo, las exenciones de los impuestos sobre emisiones y el uso de estos impuestos puede entrar en el campo de aplicación de las normas sobre ayudas estatales (para más detalles véase a continuación).

- Artículos 92 - 93: Ayudas estatales que falseen la competencia en el comercio intracomunitario.
- Artículo 95: Tributos internos que discriminen productos de otros Estados miembros o protejan de algún otro modo la producción nacional. Legislación acerca de los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos basada en el artículo 99.
- Artículo 130R: en el que se establecen los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente.

III. ORIENTACIONES

A. ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN DE EXACCIONES AMBIENTALES

a. Objetivo ambiental de las exacciones

14. El artículo 2 del Tratado CE establece que una de las principales misiones de la Comunidad es “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”. Por otra parte, el artículo 130R dice que la política comunitaria de medio ambiente contribuirá a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Asimismo, son fundamentales los principios de cautela, acción preventiva y el principio de que “quien contamina paga”. Además, se especifica que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la Comunidad. Al implantar exacciones ambientales, los Estados miembros deberán justificar fehacientemente la necesidad de resolver problemas ambientales. Debe prestarse especial atención a la relación entre estas disposiciones y el artículo 130R del Tratado CE, la legislación comunitaria de medio ambiente y la jurisprudencia correspondiente, el V Programa de Medio Ambiente¹⁰, y los acuerdos internacionales a los que se ha adherido la Comunidad Europea.

¹⁰ DO n° C 138, 17.05.1993, p.1.

b. Derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente

15. Con arreglo a los artículos 9 a 12 del Tratado CE, los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente. Tales derechos de aduana en sentido estricto ya no existen entre los Estados miembros. No obstante, el Tribunal ha sentenciado que cualquier exacción pecuniaria recaudada sobre un producto únicamente por el hecho de atravesar una frontera tiene un efecto equivalente a un derecho de aduana. Por tanto, si una exacción determinada grava únicamente a los productos extranjeros, puede considerarse equivalente a un derecho de aduana. Sin embargo, si dicha exacción forma parte de un sistema general de imposición sobre los productos, de acuerdo con criterios objetivos al margen del origen de los productos, tendrá que examinarse a la luz del artículo 95.
16. Cuando un sistema impositivo general exima a una gran parte de la producción nacional podrá considerarse que existe una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana. En este sentido el Tribunal ha dejado claro que en determinados casos puede ser necesario valorar el destino que se da a los ingresos que generen las exacciones. Así, por ejemplo, una exacción que se aplique con los mismos criterios a productos de otros Estados miembros y a productos nacionales puede constituir una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduanas, si el ingreso generado se utiliza en su totalidad para indemnizar a los productores nacionales de los productos gravados. Sin embargo, el uso de lo recaudado para ayudar a los consumidores de los productos gravados no entraría en esta categoría sino que tendría que juzgarse de acuerdo con la legislación sobre ayudas estatales (véanse los apartados 33 - 34). Podría considerarse que una exacción tiene un efecto equivalente a un derecho de aduana y es una ayuda estatal ilegal, cuando le sean aplicables tanto las disposiciones de los artículos 9 - 12 como las del artículo 92.

c. Tributos internos

17. El artículo 95 tiene por objeto garantizar la neutralidad de los tributos internos al prohibir la discriminación de los productos de otros Estados miembros y la protección de los productos nacionales. La jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia sobre esta cuestión se basa en tres principios fundamentales:
- 1) Dentro de ciertos límites, los Estados miembros son libres en principio de elegir el sistema impositivo que consideren más adecuado.

- 2) El sistema aplicado a los productos nacionales constituye el punto de referencia para determinar si los productos de otros Estados miembros están más gravados que los nacionales.
 - 3) Se infringe el artículo 95 cuando un producto de otro Estado miembro paga impuestos superiores a los que gravan un producto nacional.
18. En cuanto al primer punto, el Tribunal ha fallado en diferentes ocasiones¹¹ que los Estados miembros pueden imponer exacciones diferentes a productos que sean “similares”. Para que sea legal esta diferenciación
- 1) debe basarse en criterios objetivos, como la naturaleza de las materias primas utilizadas o los métodos de producción empleados¹²;
 - 2) debe perseguir objetivos de política económica que sean en sí mismos compatibles con las exigencias del Tratado y del Derecho Derivado;
 - 3) y, además, las normas detalladas que se apliquen deben ser tales que eviten la discriminación directa o indirecta de productos de otros Estados miembros o la protección de productos nacionales competidores.

El Tribunal ha señalado que no puede considerarse discriminatoria una exacción porque sólo entren en la categoría más gravada productos de otros Estados miembros, si ello resulta de la aplicación de criterios objetivos y no discriminatorios¹³. Sin embargo, se infringiría el artículo 95 cuando determinados productos de otros Estados miembros quedasen excluidos de entrada y/o por definición, basándose en condiciones arbitrarias y/o discriminatorias, de la aplicación de un tipo reducido de la exacción¹⁴.

19. En lo que se refiere al punto 2, el sistema impositivo debe ser transparente, al menos, hasta tal punto que permita determinar objetivamente si la presión fiscal sobre

¹¹ Sentencia de 4 de marzo de 1986 en el Asunto C-106/84, Comisión contra Dinamarca [1986] ECR 833, y Sentencia de 7 de abril de 1987 en el Asunto C-196/85, Comisión contra Francia [1987] ECR 1597.

¹² Sentencia de 14 de marzo de 1981 en el Asunto 46/80, SA Vinal contra Orbat [1981] ECR 77.

¹³ Sentencia de 30 de noviembre de 1995, en el Asunto C-113/94, Casarin [1995] ECR 4403.

¹⁴ Sentencia de 27 de mayo de 1981 en los Asuntos 142 y 143/80, Salengo, [1981] ECR 1413 y Sentencia de 3 de julio de 1985 en el Asunto 277/83, Comisión contra Italia [1981] ECR 2049.

productos de otros Estados supera la aplicable a productos nacionales semejantes¹⁵. Además, el sistema debe aplicarse por igual a los productos nacionales y los de otros Estados miembros. En particular, según el Tribunal, para valorar si se ha infringido el artículo 95, hay que tener en cuenta:

- el tipo de la exacción
- las disposiciones por las que se determina la base imponible,
- los sistemas de control del pago de la exacción y
- las normas detalladas para su recaudación.

La jurisprudencia del Tribunal también señala que el simple hecho de que un impuesto grave las importaciones no es suficiente para considerar que sea discriminatorio¹⁶. El criterio decisivo es la cuantía real de las exacciones que gravan los productos nacionales, por una parte, y los productos de otros Estados miembros, por la otra.

20. El artículo 95 no confiere a la Comunidad derecho a juzgar si una exacción existente en un Estado miembro es demasiado elevada en relación con el objetivo ambiental que persigue¹⁷. La jurisprudencia sobre el artículo 95 ha confirmado la aplicación de los criterios de proporcionalidad sólo para las medidas de control administrativo de la exacción¹⁸, lo cual implica que hay que equilibrar las ganancias que se obtengan para el medio ambiente con la posible repercusión en el mercado interior.
21. Por lo que hace al punto 3, habrá que evaluar la “similitud” entre los productos nacionales y extranjeros para determinar si se ha infringido el párrafo primero del artículo 95. El Tribunal ha dictaminado que “productos similares” son los que “presentan propiedades análogas y responden a las mismas necesidades de los consumidores”¹⁹. En este sentido, debe valorarse si pueden considerarse productos

¹⁵ Sentencias de 26 de junio de 1991 en el Caso C-152/89, Comisión contra Luxemburgo [1981] ECR 3141 y Asunto C-153/89, Comisión contra Bélgica, [1981] ECR 3171.

¹⁶ Sentencia de 16 de diciembre de 1986 en el Asunto 200/85, Comisión contra Italia, [1986] ECR 39/53.

¹⁷ Sentencia de 5 de abril de 1990 en el Asunto C-132/88, Comisión contra Grecia [1990] ECR 1567.

¹⁸ Sentencia de 7 de abril de 1987 en el Asunto 196/85, Comisión contra Francia [1987] ECR 1597.

¹⁹ Sentencia de 7 de mayo de 1987, Comisión contra Italia, Asunto 184/85 [1987] ECR 2013. Para valorar la semejanza, el tribunal ha considerado si los productos satisfacen las mismas necesidades de los consumidores y si son pertinentes tanto las circunstancias de hecho como de derecho.

diferentes los que tengan la misma función pero posean propiedades ambientales diferentes debido a su contenido o a diferencias en los métodos de producción²⁰.

22. Si los productos no son “similares” pero compiten al menos parcialmente o potencialmente con productos extranjeros, el párrafo segundo del artículo 95 exige que la exacción no dé lugar a una protección de los productos nacionales²¹. En la evaluación de esta circunstancia, debe tenerse en cuenta no sólo la situación existente sino también el mercado que podrían tener los productos extranjeros si no se aplicasen medidas proteccionistas. También hay que tener en cuenta cómo se emplean los ingresos derivados de la exacción. El Tribunal ha sentenciado que, cuando la recaudación de una exacción se emplea para compensar *en parte* la carga fiscal soportada por los productos nacionales, este gravamen constituye un tributo discriminatorio al que es aplicable el artículo 95 del Tratado²². Además, podría considerarse que una exacción es a la vez discriminatoria y ayuda de estado ilegal cuando le sea aplicable lo dispuesto tanto en el párrafo primero del artículo 95 como en el artículo 92²³ (véanse los apartados 26 y siguientes).

d. Derecho derivado sobre impuestos indirectos

23. La legislación comunitaria aprobada en virtud del artículo 99 consta de
- a) normas armonizadas sobre estructura impositiva y tipos mínimos de los impuestos sobre consumos específicos aplicables a hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas; y
 - b) otras disposiciones generales de la Directiva 92/12/CEE que permiten a los Estados miembros establecer impuestos indirectos sobre los productos con tal de que no den lugar a formalidades aduaneras en el comercio entre Estados miembros.

²⁰ Con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el plan comunitario de etiquetado ecológico (CEE n° 880/92 de 23/3/1992, DO n° L 99, 11.04.1992, p. 1), puede concederse la etiqueta ecológica a productos (por ejemplo, papel) que tengan la misma función pero diferentes propiedades ecológicas.

²¹ Sentencia de 7 de mayo de 1987 en el Asunto 184/85, Comisión contra Italia, [1987] ECR 2013 y Asunto 193/85, Cofrutta o Cofrutta [1987] ECR 2085.

²² Sentencia de 16 de diciembre de 1992 en el Asunto C-17/91, Georges Lornoy [1992] ECR 6523.

²³ Sentencia de 21 de mayo de 1980 en el Asunto 73/79, Comisión contra Italia [1980] ECR 1533.

Una disposición importante de la Directiva 92/81/CEE²⁴ es que en general sólo puede aplicarse un tipo impositivo por producto. Por su parte, la Directiva 92/12/CEE²⁵ confiere a los Estados miembros la facultad de establecer, con algunas restricciones, otros impuestos nacionales sobre hidrocarburos. Estos impuestos deben cumplir las normas aplicables a los impuestos especiales y el IVA²⁶. Los Estados miembros pueden solicitar autorización del Consejo para aplicar tipos reducidos o exenciones, por ejemplo, por razones ambientales²⁷. Por otra parte, los Estados miembros tienen derecho a aplicar tipos impositivos rebajados o exenciones a los hidrocarburos utilizados con determinados fines, por ejemplo, en el sector del transporte público y el agrícola.

24. La Directiva 93/89/CEE²⁸ establece un marco de condiciones para la aplicación de impuestos, peajes y derechos de uso (Eurovignette) a los vehículos industriales en los Estados miembros. En julio de 1996, la Comisión presentó una propuesta²⁹, basada en el artículo 75, para sustituir esta Directiva³⁰. La propuesta permitiría diferenciar los gravámenes aplicados al transporte por carretera (impuestos de circulación anuales, peajes y derechos de uso en general y en rutas sensibles en particular) en función de los costes externos. Más en general, la Comisión lanzó un debate sobre la utilización de instrumentos económicos en el sector del transporte con su Libro Verde "Hacia una

²⁴ Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO n° L 316, 31.10.1992, p.12).

²⁵ Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO n° L 76, 23.03.1992, p.1).

²⁶ Estas normas se recogen en las Directivas 92/81/CEE, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO n° L 316, 31.10.1992, p.12) y 92/82/Comunidad Económica Europea, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO n° L 316, 31.10.1992, p.19).

²⁷ Hasta ahora se han concedido unas 70 exenciones. Algunas se refieren a diferenciaciones en los tipos impositivos según los criterios ambientales que se apliquen a los combustibles, por ejemplo, se aplican tipos inferiores a los gasóleos menos nocivos para el medio ambiente y a la gasolina reformulada con plomo y sin plomo. La diferenciación entre gasolina con plomo y sin plomo que se ha establecido a nivel comunitario se ha hecho tratando los dos combustibles diferentes como productos distintos.

²⁸ Directiva 93/89/Comunidad Económica Europea (DO n° L 279, de 12.11.1993).

²⁹ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras. COM (96) 331, 10.07.1996.

³⁰ El Tribunal anuló la Directiva el 5 de julio de 1995 basándose en irregularidades de procedimiento. Sin embargo, se mantienen los efectos de la Directiva hasta que se adopte otra norma que la sustituya.

tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la Unión Europea³¹". Dentro del año en curso, la Comisión llevará a cabo nuevas actuaciones para dar continuidad al Libro Verde.

25. Las Directivas 91/542/CEE³², 93/59/CEE³³, 94/12/CEE³⁴, adoptadas en virtud del artículo 100A y relativas a las emisiones contaminantes de los vehículos de motor, crean unos marcos específicos para incentivos fiscales a la adquisición de vehículos nuevos. El sistema tiene por objeto permitir que los Estados miembros fomenten la venta de vehículos nuevos más limpios, evitando, al mismo tiempo, medidas fiscales que constituyan, de hecho, requisitos técnicos distintos de los armonizados a nivel comunitario. Estos incentivos fiscales se autorizan siempre y cuando respeten los principios siguientes:
- deben aplicarse a todos los vehículos nuevos de conformidad con los futuros límites de emisión previstos en las directivas
 - deben eliminarse gradualmente cuando los nuevos límites de emisión se conviertan en obligatorios
 - tienen que ser inferiores al coste extra necesario para cumplir estas futuras normas de emisión
 - han de notificarse a la Comisión dentro de los plazos oportunos.

e. Ayudas estatales

26. Con arreglo al artículo 92 del Tratado, cualquier ayuda concedida por un Estado miembro que falsee o amenace falsear la competencia será incompatible con el mercado común. Por norma general, cualquier elemento de ayuda que forme parte de un sistema impositivo no puede ser autorizado por la Comisión si infringe otras disposiciones del Tratado. Por consiguiente, primero hay que garantizar que el gravamen ambiental en cuestión no está en contradicción con estas otras disposiciones, en particular los artículos 9, 12, 30-36 y 95. Si el elemento de ayuda no

³¹ COM (95) 691 final.

³² DO n° L 295, de 25.10.1991, p.1.

³³ DO n° L 186, 28.07.1993, p.21.

³⁴ DO n° L 100, 19.04.1994, p.42.

es contrario a estas disposiciones, puede considerarse que la ayuda es compatible con el mercado común tal como se describe a continuación.

a) Existencia de una ayuda

27. Antes de decidir sobre la compatibilidad de una ayuda con las disposiciones comunitarias pertinentes, la Comisión tiene que determinar si efectivamente se trata de una ayuda. Los ingresos procedentes de exacciones ambientales constituyen “recursos estatales”. Si estos ingresos se consignan al presupuesto general del Estado, su utilización futura no entra en el campo de la presente Comunicación. Ahora bien, si los ingresos se destinan a unos fines determinados, puede tratarse de una ayuda estatal en caso de que se favorezca a determinadas empresas o productos. Las exenciones de exacciones sobre productos o emisiones constituyen también ayudas estatales, aun cuando tales exenciones sean necesarias para evitar que las empresas nacionales estén en desventaja con respecto a sus competidores de países donde no existan tales exacciones.

b) Compatibilidad de la ayuda con las disposiciones comunitarias sobre ayudas estatales

Utilización de los ingresos

28. El apartado 2 del artículo 92 establece tipos de ayudas que *se considerarán* compatibles con el mercado común, mientras que en el apartado 3 se especifican algunas clases de ayuda que *pueden* considerarse compatibles con éste. En el artículo 93 se crea un procedimiento para que la Comisión valore las ayudas estatales a la luz de lo dispuesto en el artículo 92. Los principios por los que debe guiarse la Comisión para evaluar los planes de ayuda que persigan objetivos ambientales se recogen en las orientaciones comunitarias sobre ayudas estatales a la protección del medio ambiente³⁵. La evaluación se hace normalmente sopesando los efectos negativos sobre la competencia y los beneficios para el medio ambiente.
29. Al valorar las ayudas estatales, la Comisión tiene en cuenta tanto el origen como el empleo de los ingresos obtenidos, para tener una visión completa de la situación. Un análisis aislado de la utilización de lo recaudado, que no tuviese en cuenta su origen,

³⁵ DO n° C 72, 10.03.1994, p.3.

daría una cifra incompleta ya que parecería que se trataba simplemente de una redistribución de fondos públicos. En este sentido, el Tribunal ha dictaminado que la Comisión debe tener en cuenta todos aquellos factores que incidan directa o indirectamente, incluyendo las ayudas indirectas, la financiación de la ayuda y la relación entre la financiación y la cantidad que se distribuya como ayuda³⁶.

30. A fin de facilitar la evaluación por la Comisión, se ha insistido a los Estados miembros para que indiquen claramente de qué manera van a utilizarse los ingresos generados por las exacciones ambientales. En todos los casos es deseable que los criterios aplicados sean abiertos, transparentes y no arbitrarios, y que creen incentivos para un comportamiento deseable. Las normas más corrientes de utilización de ingresos son las siguientes:

1) Apoyo a actividades/inversiones ambientales

31. A continuación damos algunos ejemplos de factores que la Comisión tiene en cuenta al evaluar la compatibilidad de las ayudas a las inversiones ambientales con las normas comunitarias sobre ayudas estatales. Para ello se valora:

- si los ingresos se gastan en el mismo sector de actividad económica en el que se recaudaron o bien en un sector diferente, es decir, si algún sector obtiene un beneficio neto,
- si las actividades financiadas por estas exacciones pueden llevarse a cabo con un resultado satisfactorio de forma comercial normal o bien si se requiere algún tipo de ayuda,
- si las cantidades abonadas a las empresas pueden considerarse una compensación por realizar actividades que de otra forma no llevarían a cabo y que son de interés público,
- cuánto tiempo está previsto que dure la medida,
- si está previsto disminuir el elemento de ayuda con el tiempo³⁷.

³⁶ Sentencia de 25 de junio de 1970 en el Asunto 47/69, Francia contra Comisión [1970]..

³⁷ Con respecto a las actividades agrícolas, se aplican las normas establecidas en el Reglamento(CEE) n° 2078/92, DO n° L 215 de 30.07.1992, p. 85.

- 2) Exacciones destinadas a financiar sistemas de recogida y eliminación de sustancias o productos peligrosos
32. Existe un número creciente de sistemas de recogida y eliminación de sustancias o productos que son nocivos para el medio ambiente. De acuerdo con estos sistemas, los Estados miembros imponen normalmente una exacción sobre la venta de dichos productos o sustancias, los ingresos obtenidos se utilizan para pagar a las empresas la recogida y eliminación de los productos usados³⁸.
- 3) Redistribución al colectivo que paga la exacción.
33. La redistribución de ingresos procedentes de exacciones sobre emisiones al colectivo que las paga, aplicadas sólo a las empresas nacionales, no suscitaría normalmente polémica, siempre y cuando el sistema cumpla los requisitos generales sobre transparencia y no arbitrariedad. Sin embargo, estos sistemas deben evitar favorecer injustificadamente a cualquier sector concreto nacional.
34. Las exacciones sobre productos pueden afectar tanto a los nacionales como a los procedentes de otros Estados miembros. Si los ingresos generados por las exacciones sobre productos se utilizan *en su totalidad* para compensar la carga soportada por los productores nacionales, puede considerarse que la exacción tiene un efecto equivalente a un derecho de aduana. Por tanto, según lo explicado anteriormente, podría prohibirse en virtud del artículo 12 del Tratado (véanse los apartados 15-16). Si los ingresos compensan *en parte* la carga soportada por los productores nacionales,

³⁸ La Comisión ha evaluado y aceptado tres casos de este tipo: un plan danés para la recogida de pilas nocivas para el medio ambiente (Ayuda estatal nº 539/95) un plan danés para la recogida y eliminación de neumáticos usados (Ayuda estatal nº 684/93, DO nº C 390, 31.12.1994, p. 15) y un plan holandés para la recogida y eliminación de coches usados (Ayuda estatal nº 93/95 (ex nº 182/95).

Los aspectos clave que la Comisión ha tenido en cuenta en esa evaluación fueron los siguientes:

- (1) que el gravamen que financia el sistema se impone a todos los importadores/productores de los productos en cuestión de forma no discriminatoria,
- (2) que el pago a las empresas que llevan a cabo la recogida se basa en condiciones comerciales normales
- (3) que los sistemas no permiten, ni directa ni indirectamente, a las empresas recolectoras vender los productos recogidos por debajo del precio de mercado y
- (4) que los sistemas deben ser abiertos y transparentes, y eficientes desde el punto de vista económico.

Dado que estas condiciones se cumplen, la Comisión concluyó que la ayuda era compatible con la legislación sobre ayudas estatales y, por tanto, autorizó estos sistemas de recogida y eliminación.

tendría que estudiarse la exacción para ver si se produce discriminación según lo dispuesto en el artículo 95 (véase el apartado 22). La Comisión no ha formulado objeciones en los casos de exacciones sobre productos cuya recaudación se ha destinado a resolver problemas ambientales semejantes al relacionado con la exacción, siempre y cuando no se den los problemas anteriormente mencionados³⁹.

Normas de exención favorables a las empresas nacionales

35. Como se ha señalado anteriormente, las exenciones de exacciones sobre emisiones o productos pueden constituir ayudas estatales a las que sería aplicable el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Cuando sea necesario para compensar pérdidas de competitividad, puede autorizarse una desgravación temporal de las nuevas exacciones sobre emisiones, pues éstas sólo se aplican normalmente a las empresas nacionales. Para asegurar que estas desgravaciones no falsean indebidamente la competencia y, a la vez, proporcionar un incentivo a los beneficiarios de ayudas de tal manera que apliquen medidas de reducción de la contaminación, la Comisión exige que la desgravación fiscal o la compensación
- sea temporal,
 - no proporcione al sector beneficio neto y
 - en principio, vaya disminuyendo con el tiempo⁴⁰.
36. Las normas sobre exención en el caso de las exacciones sobre productos son más sensibles ya que éstas afectan a los productores de otros Estados miembros. Este tipo de exenciones tendría que analizarse, primero, a la luz de las normas sobre discriminación y sobre el mercado único y, si se aceptasen, se estudiaría si cumplían las normas sobre ayudas estatales. En general, se insta los Estados miembros a que comprueben que

³⁹ En dos casos de ayudas, una relacionada con el control de semillas en Francia (Ayuda estatal nº 693/91) y otra referente a una exacción sobre plaguicidas en Dinamarca (Ayuda estatal nº 416/95), la Comisión decidió que los ingresos recaudados mediante estas exacciones sobre productos nacionales y de otros Estados miembros podían utilizarse para tratar los problemas ambientales nacionales relacionados con dicha exacción. La condición para aceptar estos impuestos es que los ingresos se distribuyan de acuerdo con criterios objetivos y que no se ayude a los productores nacionales de los productos gravados.

⁴⁰ Por estas razones, la Comisión ha aceptado, por ejemplo, los planes holandés (Ayuda estatal nº 760/95) y danés (Ayuda estatal nº 459/95, DO nº C 324, 5.12.1995, p. 9) por los que se aplica un impuesto sobre la energía/CO₂, considerándolos compatibles con las normas sobre ayudas estatales.

- las normas sobre exenciones son claras, abiertas y transparentes
- se especifica el marco temporal previsto para el sistema
- se analizan los efectos en los sectores afectados
- las exenciones no dan ventajas indebidas a las empresas nacionales
- se analizan los efectos previstos tanto sobre los productores nacionales como sobre los importadores de los productos o de productos sustitutivos parecidos.

f. Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente

37. En determinadas condiciones que se indican a continuación, puede valorarse una exacción o algunos aspectos de ésta a la luz del artículo 30, que prohíbe todas las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a las importaciones. Sin embargo, en virtud de los artículo 30-36, puede permitirse una medida que tenga este tipo de efecto cuando se juzgue necesaria para alcanzar un objetivo ambiental y si se considera que los efectos en el mercado interior son proporcionales a los beneficios que se obtengan para el medio ambiente. Hay que destacar que lo que se valora con arreglo al artículo 30 son los *medios* de protección del medio ambiente y no el objetivo ambiental como tal.

Aplicabilidad del artículo 30

38. El artículo 30 del Tratado no se aplica normalmente cuando una exacción queda dentro del campo de aplicación de los artículos 9, 12, 16 o 95 del Tratado CE. Sin embargo, podría aplicarse en las siguientes circunstancias:
- cuando se imponga una exacción a un producto para el cual no exista producción nacional semejante o que compita con este producto, y cuando la exacción sea de tal cuantía que impida la libre circulación de mercancías: el Tribunal ha señalado, por ejemplo, que, si se aplica a los vehículos de motor nuevos un impuesto de matriculación en un Estado miembro en el que no se fabriquen dichos vehículos, podría aplicarse a este impuesto el artículo 30⁴¹, o

⁴¹ Asunto 47/88, Comisión contra Dinamarca [1990] ECR 4509.

- cuando una exacción esté relacionada con determinadas condiciones o factores que puedan separarse de su aplicación, puede considerarse que es aplicable a estos requisitos el artículo 30; estas condiciones o factores pueden referirse a cómo los productos tienen que etiquetarse o presentarse; por ejemplo, si la legislación sobre la exacción obliga a los agentes económicos a alterar la forma, tamaño o designación del producto, o la etiqueta con la cual se vende legalmente en otro Estado miembro⁴² y si esta modificación no es necesaria para la aplicación adecuada de la exacción y para el objetivo que persigue, la modificación requerida puede evaluarse con arreglo al artículo 30⁴³; asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre requisitos técnicos, las condiciones o factores anteriormente mencionados no pueden condicionar el comercio de tal modo que sólo determinados comerciantes puedan llevar a cabo la importación de los productos en cuestión, mientras que se prohíbe a otros que lo hagan⁴⁴.

39. El Tribunal ha sentenciado que una medida que forme parte de un sistema de reciclado de botellas, como la percepción de un depósito por botella, no puede en sí mismo calificarse de medida fiscal y, por lo tanto, puede examinarse aplicando el artículo 30⁴⁵.

Criterios de evaluación sobre el artículo 30

40. La jurisprudencia sobre la aplicación del artículo 30 es abundante en relación con medidas no fiscales, pero el Tribunal todavía no ha valorado ninguna medida fiscal basándose en esta disposición. No obstante a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el campo de las medidas no fiscales⁴⁶ pueden obtenerse orientaciones

⁴² Véase, por ejemplo, el Asunto 27/80 Fietje [1980] ECR 3839 y el Asunto 94-82 Kikvorsch [1983] ECR 947.

⁴³ El Tribunal aplicó el mismo razonamiento en el Asunto 74/76, Ianelli y Volpi [1977] ECR 557, con respecto a la relación entre los artículos 30 y 92.

⁴⁴ Asunto 104/75, de Peijper [1976] ECR 613.

⁴⁵ Sentencia de 20 de septiembre de 1988, Asunto 302/86, Comisión contra Reino de Dinamarca. Libre circulación de mercancías. Envases de cerveza y bebidas refrescantes. "Asunto de las botellas danesas" [1988] ECR 4607.

⁴⁶ Véase también el artículo 3 de la Directiva 70/50/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1969. En el Asunto 155/82, Comisión contra Bélgica [1983] ECR 531, p. 543, párrafo 12 etc., y en el Asunto 6290, Comisión contra Alemania [1992] ECR 2575, p. 2605, párrafo 11 etc., el Tribunal de Justicia aplicó también las condiciones de necesidad y proporcionalidad y falló que las restricciones nacionales

útiles sobre los conceptos de necesidad y proporcionalidad, aunque, como se ha indicado anteriormente, las exacciones y los reglamentos técnicos, en cierta medida, pueden desempeñar papeles diferentes en la política medio ambiental.

41. Cuando el artículo 30 se aplica a una medida nacional, se reconoce que la protección del medio ambiente es un denominado “requisito obligatorio” que puede justificar la medida⁴⁷ aunque obstaculice la libre circulación de mercancías. De acuerdo con la jurisprudencia, para que una medida de este tipo esté justificada por la protección del medio ambiente, tienen que cumplirse las siguientes condiciones:
- La medida no debe ser discriminatoria, es decir, debe aplicarse por igual a los productores nacionales y a los de otros Estados miembros.
 - Debe demostrarse que es necesaria para alcanzar el objetivo medioambiental, aportando, para ello, entre otras cosas, pruebas científicas⁴⁸.
 - La carga que imponga la medida debe ser proporcional respecto al objetivo de protección del medio ambiente⁴⁹, lo cual implica que no debe crear más obstáculos al comercio de los necesarios para alcanzar el objetivo ambiental y que no puede aplicarse otra medida menos restrictiva para el comercio.
42. La valoración de si una exacción ambiental es necesaria y proporcionada para alcanzar un objetivo de protección del medio ambiente tiene que hacerse caso por caso. En la práctica, esta valoración dependerá a menudo de factores como la cuantía de la exacción, el beneficio ambiental que se espera obtener mediante ella y los costes administrativos y de otro tipo relacionados con la actividad regulada. La manera en que se valore la necesidad y proporcionalidad de la medida puede depender también de factores como la cultura y el comportamiento de los consumidores.

a la libre circulación de mercancías no estaban justificadas por razones de protección de la salud y la vida de los seres humanos.

⁴⁷ Asuntos Cassis de Dijon y botella danesa.

⁴⁸ Asunto 304/84, Müller, [1986] ECR 1511 y Asunto 178/84, Comisión contra Alemania, [1987] ECR 1227.

⁴⁹ Asunto 227/82, Van Bennekom, [1983] ECR 3883.

B. ORIENTACIONES SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL COMUNITARIO

a. Requisitos de notificación de ayudas estatales

43. Los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión de cualquier plan de concesión o modificación de ayudas, con la suficiente antelación para que ésta pueda presentar observaciones al respecto. Sin embargo no se requiere notificación para las ayudas a las que sea aplicable la norma “de minimis”⁵⁰. El plazo que tiene la Comisión normalmente para evaluar un caso es de dos meses. Cuando la Comisión, teniendo en cuenta el artículo 92, considera que un plan de este tipo no es compatible con el mercado interior, inicia el procedimiento que establece el apartado 2 del artículo 93. En este procedimiento de investigación a fondo se da al Estado miembro afectado, así como a los demás Estados miembros y a todas las partes interesadas, la posibilidad de presentar sus observaciones sobre la ayuda prevista. El Estado miembro afectado no puede ejecutar las medidas proyectadas hasta que el procedimiento llegue a su término y se adopte una Decisión definitiva (artículo 93 (3) Tratado CE).
44. En este procedimiento de investigación a fondo se faculta a la Comisión para adoptar una decisión definitiva sobre la compatibilidad de la ayuda. En caso de decisión negativa, parcialmente negativa o condicional, la Comisión ordena al Estado miembro en cuestión que cumpla la decisión dentro de un plazo determinado⁵¹.
45. Todo plan de ayudas que se ponga en práctica sin respetar los requisitos de notificación es ilegal. La Comisión puede ordenar al Estado miembro infractor que suspenda el pago de la ayuda en espera del resultado de la investigación. En los casos de ayudas que se hayan hecho efectivas antes de la decisión de la Comisión y que ésta haya declarado posteriormente incompatibles, la decisión definitiva de la Comisión obliga normalmente al Estado miembro a recuperar la ayuda concedida ilegalmente junto con los intereses correspondientes. En caso de incumplimiento de la Decisión de la Comisión, ésta puede recurrir al Tribunal de Justicia. La obligación de que los Estados miembros no ejecuten las medidas propuestas hasta que se produzca una

⁵⁰ Véase el anuncio de la Comisión sobre las ayudas estatales denominadas “de minimis”, DO n° C 68 de 6.03.1996, p. 9.

⁵¹ Para una descripción detallada del procedimiento véase: “Guía de los procedimientos en los casos sobre ayudas estatales” en “El Derecho de la Competencia en las Comunidades Europeas”. Volumen IIA. Normas aplicables a las ayudas estatales, sección B-I, Bruselas-Luxemburgo 1995.

decisión definitiva de la Comisión tiene *efecto directo*, lo cual quiere decir que cualquier competidor de la empresa beneficiaria de la ayuda puede solicitar a los tribunales nacionales que tomen las medidas adecuadas con arreglo al derecho nacional, incluida la suspensión de cualquier otro pago previsto en el plan, hasta que la Comisión haya decidido sobre la compatibilidad de la ayuda con el Tratado. Además, cualquier tribunal nacional puede sentenciar que se restituya la ayuda abonada ilegalmente⁵² o se indemnice por daños y perjuicios⁵³.

b. Obligaciones de notificación en el campo regulado por la Directiva 83/189/CEE y el derecho derivado comunitario sobre medio ambiente

46. La Directiva 83/189/CEE⁵⁴ establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas. Según esta Directiva, los Estados miembros deben notificar cualquier reglamentación técnica, incluidas las “que estén relacionadas con medidas de carácter fiscal o financiero que afecten al consumo de productos incentivando el cumplimiento de dichas especificaciones técnicas o de otros requisitos”. La notificación previa debe enviarse a la Comisión, ésta, a su vez, la remite a los Estados miembros, que pueden presentar observaciones o un dictamen razonado. El período normal de suspensión de la aplicación de la norma no se aplica a los reglamentos técnicos relacionados con medidas fiscales, y las observaciones o dictámenes razonados de la Comisión o los Estados miembros “sólo podrán referirse al aspecto que pudiera constituir un obstáculo para los intercambios, y no al aspecto fiscal o financiero de la medida”⁵⁵. La obligación de presentar estas notificaciones no prejuzga el resultado de la valoración que se haga en virtud de los artículos 30 ó 95.
47. Dentro del derecho derivado comunitario sobre medio ambiente, el artículo 16 de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases establece el mismo procedimiento de notificación previa que el de la Directiva 83/189/CEE. Este artículo

⁵² Véase el Asunto C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros contra La Poste y otros* (todavía no figura en la recopilación) apartado 71.

⁵³ Véanse, por ejemplo, los Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, *Andrea Francovich y otros contra Italia*, [1990] ECR 5357, apartado 35.

⁵⁴ Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas, DO n° L 109, 26.04.1983, modificada por la Directiva 88/182/CEE de 22 de marzo de 1988, DO n° L 81, 26.03.1988, y la Directiva 94/10/CE, de 23 de marzo de 1994, DO n° L 100, 19.04.1994.

⁵⁵ Artículo 8.1 de la Directiva.

se refiere a las medidas que los Estados miembros piensen adoptar para dar cumplimiento a la Directiva 94/62/CEE y establece que cualquier Estado miembro puede indicar que la notificación es igualmente válida para la Directiva 83/189/CEE, si la medida propuesta es también una cuestión técnica a la que es aplicable tal Directiva. Este sistema, denominado de “ventanilla única”, permite que los Estados miembros envíen a la Comisión sólo una notificación, que se refiere a ambas Directivas.

48. En caso de que una medida a la que sean aplicables estas Directivas no se notifique, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción en virtud del artículo 169 del Tratado CEE y enviar una carta de emplazamiento al Estado miembro infractor. En ese caso, se pide al Estado miembro que anule la medida de su ordenamiento jurídico y, si el Estado quiere aplicar tal medida, tiene que enviar un nuevo proyecto a la Comisión y aprobarlo una vez terminado el procedimiento de notificación.

c. Notificación de medidas nacionales que incorporen directivas comunitarias

49. Toda directiva incluye una disposición que obliga a los Estados miembros a comunicar las disposiciones que hayan aprobado para incorporarla a su legislación. Esta obligación se aplica también a las exacciones u otros instrumentos económicos, cuando las directivas incluyen disposiciones sobre instrumentos económicos, como el artículo 15 de la Directiva 75/439/CEE sobre aceites usados. En caso de que una ley que incorpore una directiva no sea notificada a la Comisión, se abrirá un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 169 del Tratado CE.

d. Reclamaciones e investigaciones por iniciativa de la Comisión

50. A menudo la Comisión recibe información sobre aspectos relacionados con exacciones ambientales a partir de reclamaciones de empresas afectadas o de Estados miembros. En estos casos, la Comisión está obligada a investigar el asunto, puesto que su misión como institución es garantizar la correcta aplicación del Tratado y del derecho derivado. Por lo tanto, tiene derecho a tomar la iniciativa investigando y solicitando información de los Estados miembros sobre la imposición de exacciones ambientales.

IV. CONCLUSIÓN

51. El recurso a impuestos y gravámenes ambientales es cada vez mayor por parte de los Estados miembros, de acuerdo con el V Programa Comunitario de Medio Ambiente y su reciente revisión. La Comisión apoya esta evolución ya que amplía las perspectivas para poder aplicar una política medioambiental con una mejor relación coste-eficacia. Sin embargo, esta tendencia lleva aparejados también posibles conflictos con otros aspectos de la política comunitaria, en particular con la construcción del mercado único. La presente Comunicación tiene por objeto orientar a los Estados miembros con el fin de que las iniciativas nacionales sobre exacciones y gravámenes ambientales sean compatibles con el vigente marco legal comunitario.
52. Con esta Comunicación la Comisión da un primer paso en el tratamiento de los impuestos y gravámenes ambientales y muestra que hay un margen considerable de actuación por parte de los Estados miembros para poner en práctica tales instrumentos, que han demostrado ser especialmente interesantes para aumentar la eficiencia de la política medioambiental. Sin embargo, en la presente Comunicación se destaca también la importancia del marco legal por el que se rige el funcionamiento del mercado único, marco que debe ser respetado por los Estados miembros cuando establezcan impuestos y gravámenes ambientales. En relación con este aspecto, la Comisión llevará a cabo una reflexión sobre la conveniencia de prestar más atención al artículo 30 en futuros exámenes de las exacciones que se establezcan por razones ambientales.
53. Al haber una mayor experiencia práctica de la aplicación de impuestos y gravámenes ambientales en los Estados miembros, aumentará también la experiencia de la Comisión en la evaluación de estos instrumentos, sobre la base de la presente Comunicación. A partir de esta información, la Comisión estudiará la necesidad de iniciativas de política general destinadas a alcanzar los objetivos comunitarios fundamentales.
54. Con el fin de comprobar la repercusión en el mercado único y en la política de medio ambiente, la Comisión tiene previsto hacer una evaluación de las implicaciones económicas y ambientales de la aplicación de estos instrumentos, y ver qué conclusiones de política general pueden deducirse.

APÉNDICE

Impuestos y gravámenes ambientales en la UE y los países del EEE¹ Situación en octubre de 1996

Impuestos ambientales	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Islandia	Irlanda	Italia	Liechtenstein	Luxemburgo	NLs	Noruega	Portugal	España	Suecia	G.B.
Carburantes																		
Con plomo/sin plomo (diferencial)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Gasóleo (diferencial de calidad)			•	•							•		•				•	
Impuesto carbono/energía			•	•									•	•			•	
Impuesto sobre el azufre														•			•	
Otros impuestos especiales (distintos del IVA)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
Gasolina (diferencial)				•													•	
Otros productos energéticos																		
Otros impuestos especiales	•	•	•	•	•	•	•		•	•		•	•			•	•	•
Impuesto carbono/energía	•		•	•									•	•			•	
Impuesto sobre el azufre			•		•									•			•	
Impuesto sobre los NOx					•												•	
Impuestos sobre los vehículos																		
Diferenciación impuestos especiales/ventas/matriculación. (turismos)	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•
Diferenciación impuestos circulación/matriculación. (turismos)	•	•	•					•	•	•			•	•		•	•	
Insumos agrícolas																		
Abonos														•			•	
Plaguicidas			•	•										•			•	

Impuestos y gravámenes ambientales en la UE y los países del EEE (continuación)

Situación en octubre de 1996

Impuestos ambientales	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Islandia	Irlanda	Italia	Liechtenstein	Luxemburgo	NL	Noruega	Portugal	España	Suecia	Reino Unido
Otros productos																		
Pilas		•	•								•						•	
Bolsas de plástico			•					•			•							
Envases desechables		•		•				•			•			•				
Neumáticos			•															
CFC y/otros halones			•															
Cuchillas de afeitarse desechables		•																
Cámaras desechables		•																
Aceites lubricantes				•										•				
Contaminación aceites				•														
Disolventes			•															
Disposiciones sobre impuestos directos																		
Inversiones ambientales/amortización acelerada	•		•	•	•								•	•	•			
Tributación por gastos de desplazamiento a cargo de la empresa	•		•	•		•									•	•	•	•
Transporte aéreo																		
Exacciones sobre ruidos		•			•	•							•	•				
Otras exacciones														•	•		•	

Impuestos y gravámenes ambientales en la UE y los países del EEE (continuación)

Situación en octubre de 1996

Impuestos ambientales	Austria	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Islandia	Irlanda	Italia	Liechtenstein	Luxemburgo	NL	Noruega	Portugal	España	Suecia	G.B.
Impuestos y gravámenes sobre el agua																		
Gravámenes sobre el agua			•	•	•	•					•			•			•	•
Gravámenes sobre aguas residuales			•	•		•		•			•		•	•	•	•	•	•
Gravámenes sobre efluentes acuáticos			•		•	•							•		•			
Impuesto sobre extracción de aguas subterráneas													•					
Gravámenes sobre el estiércol																		
Tasas por el tratamiento de aguas																		
Tasas residuos municipales			•	•	•	•		•			•		•	•	•	•	•	
Tasas tratamiento aguas	•	•	•	•	•	•			•	•	•		•	•	•	•		•
Tasas residuos peligrosos	•	•		•	•	•		•			•			•	•			
Impuestos o tasas vertederos										•			•					•

Fuente: OECD (Implementation Strategies for Environmental Taxes), 1996, versión actualizada

1) El objetivo del presente cuadro es dar una visión esquemática de los impuestos y gravámenes ambientales en diferentes países. Su concepción, estructuras, tipos, etc. varían de un país a otro.

ISSN 0257-9545

COM(97) 9 final

DOCUMENTOS

ES

09 14 10

N° de catálogo : CB-CO-97-033-ES-C

ISBN 92-78-15308-7

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo