



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.3.2007
COM(2007) 107 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, de la Directiva
2003/96/CE del Consejo
(embarcaciones privadas de recreo y navegación aérea de recreo privada)**

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/96/CE del Consejo¹, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (en lo sucesivo, «Directiva sobre los impuestos energéticos» o «Directiva»), además de lo previsto en otras disposiciones de la Directiva, y, en particular, en sus artículos 5, 15 y 17, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar otras exenciones o reducciones impositivas por motivos relacionados con políticas específicas.

La Comisión, tras examinar las solicitudes, presentará una propuesta al Consejo o informará al mismo de las razones por las que no propone la autorización de esa medida.

En el contexto más general de la revisión de las excepciones a la Directiva sobre los impuestos energéticos que expirarán a finales de 2006, Finlandia, Dinamarca e Irlanda han presentado solicitudes de autorización a fin de acogerse, de 2007 en adelante, a una excepción a las disposiciones de la Directiva en relación con el carburante utilizado en la navegación aérea de recreo privada, es decir, aquella no cubierta por la exención obligatoria prevista en el artículo 14, apartado 1, letra b) de la Directiva. Además, Finlandia e Irlanda también han pedido autorización para eximir del impuesto especial el carburante utilizado para la navegación en embarcaciones privadas de recreo. Dichos escritos quedaron registrados en la Dirección General de Impuestos y Unión Aduanera².

La presente Comunicación tiene por objeto informar al Consejo de los motivos que han llevado a la Comisión a no proponer la autorización de las medidas solicitadas por los Estados miembros mencionados anteriormente.

2. RESUMEN DE LAS SOLICITUDES

2.1. Solicitud de Finlandia

a) Finlandia desea aplicar una exención del impuesto especial al carburante utilizado en la navegación aérea de recreo privada.

El objetivo de la medida es mantener las condiciones de funcionamiento de la navegación aérea de recreo en Finlandia. Según las autoridades finlandesas, una reducción de la navegación aérea de recreo afectaría negativamente a los conocimientos y capacidad de los pilotos y a su voluntad de llevar a cabo misiones civiles. Asimismo, reduciría las actividades económicas en relación con la aviación. Por consiguiente, tendría consecuencias negativas para el empleo y la competencia en este sector.

¹ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51); Directiva modificada en último lugar por las Directivas 2004/74/CE y 2004/75/CE (DO L 157 de 30.4.2004, p. 87 y p. 100).

² Escritos registrados el 5 de diciembre de 2006 (Finlandia), el 13 de noviembre de 2006 (Dinamarca) y el 14 de diciembre de 2006 (Irlanda).

Finlandia sostiene, por otra parte, que gravar el carburante de aviación reduciría el número de puntos de distribución de este tipo de carburante, lo que complicaría la obtención del mismo, con el consiguiente aumento de los riesgos para la seguridad asociados a la utilización de combustible de automoción en las aeronaves como alternativa.

Además, Finlandia señala lo irrelevante que sería el incremento de los ingresos y lo limitado de los beneficios, en términos de reducción de las emisiones de dióxido de carbono, asociados a la introducción del tratamiento fiscal normal, debido a la escasa cantidad de combustible que consume la aviación de recreo en ese país.

Según Finlandia, debido al bajo nivel de los ingresos fiscales, por una parte, y a los importantes costes administrativos por otra, la rentabilidad de la medida será mínima. Los registros de aeronaves no permiten diferenciar entre uso recreativo y uso comercial y, por tanto, la medida impondría una gran carga administrativa derivada de la necesidad de implantar un sistema complejo de control como consecuencia del paso al tratamiento fiscal normal.

b) Finlandia también desea aplicar un tipo reducido del impuesto (7,06 céntimos por litro) al gasóleo utilizado como carburante para la navegación de recreo privada.

El objetivo de la solicitud es preservar en el nivel actual las condiciones de funcionamiento, tanto de los servicios como del sector de la navegación, y garantizar el mantenimiento de las condiciones de la navegación de recreo. Finlandia considera además que rechazar la solicitud tendrá efectos negativos desproporcionados tanto en el sector de la navegación como en las numerosas pequeñas empresas conexas.

Por otro lado, Finlandia sostiene que los beneficios que se obtendrían de la aplicación del régimen fiscal normal serían mínimos, en comparación con los costes y otras consecuencias asociadas a la expiración de la exención. Asimismo, pone de relieve la ineficacia, en relación con su coste, de la medida fiscal. Finlandia destaca además lo irrelevante del incremento de los ingresos y lo limitado de los beneficios, en términos de reducción de las emisiones de dióxido de carbono, que llevaría aparejada la introducción del régimen impositivo normal, así como el hecho de que la situación general en relación con las emisiones ha mejorado notablemente en Finlandia desde 2004, a raíz de la introducción de legislación nacional sobre la calidad de determinados carburantes.

Finlandia también hace hincapié en los costes de cumplimiento para los proveedores de combustible y en los costes administrativos y las dificultades de aplicación para la administración que conlleva el fin de la exención. Por otra parte, considera que la expiración de la exención planteará cuestiones de seguridad al disminuir el número de estaciones de aprovisionamiento de combustible a lo largo de la costa.

Estima que la exención persigue objetivos de política regional, en particular en las regiones escasamente pobladas, de difícil acceso, con estructuras empresariales en declive. Finlandia tiene como objetivo mantener habitado todo el país y, por ello, se ha destinado una suma importante de fondos nacionales y comunitarios al desarrollo de zonas remotas. En su opinión, la expiración de la exención iría contra estos objetivos y las inversiones realizadas.

Ambas solicitudes establecen como fecha de expiración el 31 de diciembre de 2012.

2.2. Solicitud de Dinamarca

Dinamarca desea aplicar una exención fiscal del impuesto especial al carburante utilizado en la navegación aérea de recreo privada. El objeto de la medida es evitar la carga administrativa derivada del complejo sistema de control que sería preciso aplicar en caso de pasar al régimen fiscal normal.

La solicitud no prevé una fecha de expiración de la exención.

2.3. Solicitudes de Irlanda

a) Irlanda desea aplicar un tipo reducido del impuesto especial al carburante utilizado en la navegación aérea de recreo privada (276,52 euros por 1 000 litros para la gasolina de aviación y 16,00 euros por 1 000 litros para el queroseno tipo aviación).

La solicitud se apoya en dos argumentos.

El primero es que el fin de la exención impondría costes de cumplimiento excesivos a los proveedores de combustibles de aviación. También podría implicar costes extraordinarios muy elevados para los aeródromos/aeropuertos.

El segundo argumento destaca los costes administrativos desproporcionados para la administración fiscal, que necesitaría desviar recursos de otras actividades para implantar un sistema de control adecuado.

b) Irlanda también desea aplicar un tipo reducido del impuesto (47,36 euros por 1 000 litros) al gasóleo utilizado como carburante para la navegación de recreo privada.

Los argumentos presentados por Irlanda subrayan la importancia de la actividad para el turismo y los efectos negativos de la expiración de la exención tanto sobre el sector de la navegación como sobre las múltiples pequeñas empresas conexas.

Además, Irlanda observa que la exención también persigue objetivos de política regional y su desaparición sería incoherente con políticas comunitarias y nacionales anteriores. Asimismo, limitaría la capacidad de Irlanda de aplicar su política regional, lo que podría considerarse una interferencia de la Comisión en un asunto básicamente nacional. El sector se ha beneficiado de numerosas inversiones tanto de fondos privados como públicos, sin olvidar la financiación europea.

Además, Irlanda insiste una vez más en los costes de cumplimiento para el sector y los puertos deportivos, así como en los costes administrativos y las dificultades de aplicación para la administración, que implicaría la expiración de la derogación.

Las solicitudes no prevén una fecha de expiración de la exención.

3. CONTEXTO DE LAS SOLICITUDES

El carburante utilizado para la navegación aérea de recreo privada y para la navegación de recreo privada ha sido objeto de gravamen en la Comunidad desde 1993³, salvo en los casos en que existía una exención específica para un determinado Estado miembro.

Con el objetivo de aumentar la coherencia de las políticas comunitarias en materia de transporte, medio ambiente y fiscalidad, la Comisión ya había propuesto, por primera vez en 1996, que se suprimieran estas exenciones⁴. Posteriormente, en 2000, la Comisión inició el proceso de eliminación gradual de las mismas, declarando que deberían desaparecer con la entrada en vigor de la Directiva sobre los impuestos energéticos y, en cualquier caso, el 31 de diciembre de 2002, a más tardar⁵. Finalmente, las excepciones se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 2006 y fueron incorporadas ulteriormente a la Directiva sobre los impuestos energéticos (artículo 18 y anexo II) con vistas a su eliminación progresiva.

En su Comunicación de junio de 2006 *Análisis de las excepciones que expiran a finales de 2006 de los anexos II y III de la Directiva 2003/96/CE del Consejo*, (en lo sucesivo, «Comunicación de junio de 2006»)⁶ la Comisión declaró que no debía renovarse el tratamiento fiscal favorable concedido al carburante utilizado en la actividad analizada frente al utilizado en actividades comparables (ya fuesen de transporte o de recreo). Paralelamente, la Comisión invitó a aquellos Estados miembros afectados que considerasen que aún era necesario obtener una nueva prórroga, por motivos de políticas específicas, a que presentasen una solicitud de conformidad con el artículo 19 de la Directiva, aportando las justificaciones oportunas.

4. EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

En el marco más general del análisis de la exención contemplada en la Directiva sobre los impuestos energéticos, la Comisión ha tenido recientemente la ocasión de examinar solicitudes similares de exención presentadas por otros Estados miembros. El 30 de noviembre de 2006, la Comisión adoptó dos Comunicaciones⁷ en las que explicaba los motivos por los que, sobre la base del análisis realizado, no podía responder positivamente a esas solicitudes.

La Comisión considera que Finlandia, Dinamarca e Irlanda han presentado en general los mismos argumentos que los que se habían aducido detalladamente en las dos Comunicaciones de 30 de noviembre de 2006. Los motivos expuestos en estas Comunicaciones se resumen

³ 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 316 de 31.10.1992); Directiva posteriormente derogada junto con la Directiva 92/82/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos, a partir del 31 de diciembre de 2003, mediante la Directiva 2003/96/CE del Consejo.

⁴ COM(1996) 549 de 14 de noviembre de 1996.

⁵ COM(2000) 678 de 15 de noviembre de 2000.

⁶ COM(2006) 342 de 30 de junio de 2006: *Análisis de las excepciones que expiran a finales de 2006 de los anexos II y III de la Directiva 2003/96/CE del Consejo*.

⁷ COM(2006) 743 de 30 de noviembre de 2006, *Comunicación de la Comisión al Consejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/96/CE del Consejo (embarcaciones privadas de recreo)*, y COM(2006) 742 de 30 de noviembre de 2006, *Comunicación de la Comisión al Consejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/96/CE del Consejo (navegación aérea de recreo privada)*.

más abajo y, en caso necesario, se completan con puntos relativos a argumentos más específicos esgrimidos por los Estados miembros solicitantes.

La Comisión no puede aceptar los argumentos presentados y basados en consecuencias puramente inherentes al paso de un régimen de excepción al régimen impositivo normal, como las cargas administrativas o los problemas asociados al cumplimiento de la normativa o al control de la aplicación de dicho régimen, e igualmente las cuestiones de seguridad⁸. Efectivamente, el Consejo optó deliberadamente por someter la navegación aérea de recreo privada y la navegación de recreo privada al régimen impositivo normal y conceder excepciones únicamente para superar los problemas iniciales de aplicación. Por tanto, no puede considerarse que estos argumentos se basen en motivos vinculados a políticas específicas a que alude el artículo 19 de la Directiva sobre los impuestos energéticos. Por otra parte, los intereses y las políticas mencionados en dicha disposición (el funcionamiento adecuado del mercado interior, la necesidad de garantizar una competencia leal y las políticas comunitarias en materia de sanidad, medio ambiente, energía y transporte) reafirman la idea de que es preciso oponerse a la concesión de las autorizaciones solicitadas⁹.

Por lo que se refiere al aspecto de «competencia» planteado por Finlandia en relación con la navegación de recreo privada, ello refleja, todo lo más, un falseamiento que ha existido en el pasado y que no debe perpetuarse¹⁰.

Los argumentos de Finlandia en cuanto a los conocimientos y capacidad pertinentes para la navegación aérea y la voluntad de llevar a cabo misiones civiles tampoco son aceptables. Las necesidades relacionadas son muy concretas y pueden satisfacerse mediante medidas específicas, mucho más idóneas, tanto por su naturaleza como por su alcance, sin que los intereses comunitarios mencionados anteriormente se vean perjudicados por la aplicación de una exención anómala del impuesto armonizado. Esto es igualmente aplicable al argumento aducido por Finlandia respecto a las regiones escasamente pobladas, de difícil acceso, con estructuras empresariales en declive¹¹.

Abordando una vez más el aspecto regional, la Comisión desea señalar que las excepciones concedidas en el pasado a Finlandia e Irlanda nunca se han considerado formalmente un instrumento de la política regional comunitaria. Por otro lado, la ayuda concedida con cargo a los Fondos Europeos nunca ha tenido como objetivo específico la navegación de recreo privada, ni se ha supeditado a que Finlandia e Irlanda pudieran seguir disfrutando de la excepción a la Directiva sobre los impuestos energéticos.

Por último, Finlandia e Irlanda también aducen el argumento más general de la proporcionalidad, sosteniendo que las emisiones causadas por la navegación aérea de recreo privada y la navegación de recreo privada en el total de emisiones del sector del transporte en conjunto son bajas y/o que el paso al régimen impositivo normal es ineficaz desde el punto de vista de los ingresos. Estos argumentos consideran erróneamente la exención como premisa y no la opción deliberada del legislador de someter las actividades en cuestión al impuesto normal. En esta perspectiva, no significa que, en aras de la proporcionalidad, sea necesario aplicar un tratamiento desigual a actividades de transporte o recreo comparables, ni puede

⁸ Los aspectos de seguridad se abordan en cualquier caso en la legislación correspondiente. No guardan relación con las normas de la Directiva sobre los impuestos energéticos.

⁹ Para los detalles, véanse los documentos COM(2006) 742 y COM(2006) 743, pp. 5 y 6, respectivamente.

¹⁰ Véase COM(2006) 742, p. 6.

¹¹ Véase COM(2006) 742, p. 6.

concederse especial importancia al hecho de que los costes de aplicación sean diferentes de los de otros ámbitos del impuesto, ya que este tipo de variación es consustancial a la administración fiscal. Ninguno de estos argumentos implica la existencia de motivos vinculados a políticas específicas a efectos del artículo 19 de la Directiva¹².

5. CONCLUSIÓN

En general, la Comisión considera que Finlandia, Dinamarca e Irlanda no han planteado motivos vinculados a políticas específicas que justifiquen, de un lado, la necesidad de seguir aplicando una excepción a la legislación vigente en la UE, adoptada por unanimidad ya en dos ocasiones, y, de otro, la existencia de una disposición fiscal que entra claramente en contradicción con varias políticas comunitarias. Los argumentos aducidos por estos Estados miembros reflejan las consecuencias de la propia existencia de la excepción por un periodo de tiempo prolongado.

Los Estados miembros ya han dispuesto de tiempo suficiente para adaptarse a la nueva situación, teniendo en cuenta el hecho de que esta excepción y otras similares se llevan debatiendo en la Comunidad desde 1996 por lo menos, y de que la Comisión ha insistido varias veces en la necesidad de suprimir progresivamente esta excepción.

En caso de que, en unas circunstancias muy particulares o específicas, la expiración de la excepción plantee dificultades, y siempre que se respete la legislación comunitaria en todo respecto, ya sea la relativa a los impuestos energéticos o a otros ámbitos¹³, los Estados miembros solicitantes podrán adoptar medidas destinadas a reducir o mitigar los problemas derivados del paso a un régimen impositivo normal.

Así pues, la Comisión concluye que no se cumplen las condiciones previstas en el artículo 19. Por consiguiente, **la Comisión no propone las autorizaciones solicitadas.**

¹² Véase COM(2006) 742, p. 6; COM(2006) 743, pp. 6 y 7.

¹³ En particular, las normas del Tratado relativas a las ayudas estatales.