COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.5.2011
COM(2011) 302 final

2011/0133 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Alemania, en virtud del artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE, a aplicar un tipo impositivo reducido a la electricidad suministrada directamente a los buques atracados en puerto («electricidad en puerto»)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

La imposición de los productos energéticos y de la electricidad está regulada en la Unión por la Directiva 2003/96/CE del Consejo[1] (en lo sucesivo denominada «la Directiva» o «la Directiva de la imposición energética»).

De conformidad con lo establecido por la Directiva en su artículo 19, apartado 1, además de lo dispuesto en sus artículos 5, 15 y 17, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, puede «autorizar a cualquier Estado miembro a introducir más exenciones o reducciones en el nivel de imposición por motivos vinculados a políticas específicas».

El objetivo de la presente propuesta es autorizar a Alemania a que aplique un tipo reducido de impuesto a la electricidad suministrada directamente a los buques atracados en puerto (en lo sucesivo denominada «electricidad en puerto»). Con esa reducción se pretende ofrecer un incentivo económico para que se utilice la electricidad en puerto y se disminuya así la contaminación atmosférica de las ciudades portuarias.

La solicitud y su contexto general

Por carta de 27 de diciembre de 2010, las autoridades alemanas informaron a la Comisión de su propósito de aplicar a la electricidad en puerto un tipo impositivo reducido consistente en el tipo mínimo de la UE, es decir, 0,50 €/MWh. El 11 de enero de 2011se recibió información complementaria de dichas autoridades.

Alemania ha solicitado que la reducción solicitada se conceda para un período de tiempo indeterminado.

Con la medida solicitada Alemania desea incentivar el uso de la electricidad en puerto, que se considera una alternativa menos contaminante que la generación de electricidad a bordo de los buques atracados. Actualmente la electricidad en puerto tiene que gravarse al tipo general de la imposición sobre la electricidad, que es de 20,50 €/MWh. Por otra parte, en aplicación del artículo 14, apartado 1, letra c), de la Directiva, los Estados miembros están obligados a eximir de ese impuesto la electricidad generada a bordo de los buques que navegan por aguas comunitarias y, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, letra f), pueden aplicar también esa exención a las vías navegables interiores.

Alemania desea aplicar a la electricidad en puerto un tipo reducido de 0,50 €/MWh respetando así el tipo mínimo del impuesto sobre la electricidad establecido la Directiva 2003/96/CE. El tipo reducido del impuesto sobre la electricidad tiene que aplicarse a todo suministro de electricidad en puerto tanto en aguas comunitarias como en vías navegables interiores con la excepción de las embarcaciones de recreo privadas.

Con esta reducción fiscal, se quiere ofrecer un incentivo para que los operadores de buques utilicen la electricidad en puerto a fin de disminuir el ruido y las emisiones a la atmósfera de

[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);

los buques, particularmente las emisiones de CO_2. La aplicación de un tipo impositivo reducido mejorará la posición competitiva de la electricidad en puerto frente a la combustión a bordo del combustible de pañol, que está completamente exento de impuestos.

Alemania considera que esta medida responde a la Recomendación 2006/339/CE de la Comisión sobre el fomento del uso de electricidad en puerto por los buques atracados en puertos comunitarios[2], así como a la Comunicación de ésta titulada «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018» [COM(2009) 8 final][3].

Argumentos de las autoridades alemanas con respecto a la repercusión de la medida en el mercado interior

Las autoridades alemanas afirman que la medida no afectaría al buen funcionamiento del mercado interior, ni daría lugar a un falseamiento de la competencia. Arguyen al respecto que los beneficiarios, los operadores de buques que recibirán electricidad en puerto gravada al nivel mínimo previsto en la Directiva 2003/96/CE, no obtendrán en realidad una ventaja económica porque estos operadores generan actualmente su propia electricidad a bordo, que está exenta de impuestos. Según las autoridades alemanas, la sustitución de la generación a bordo por electricidad en puerto gravada al nivel mínimo aplicable no supondría una ventaja general en cuanto a costes.

Disposiciones vigentes en el ámbito de la propuesta

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, y, en particular, su artículo 14, apartado 1, letra c), y su artículo 15, apartado 1, letra f).

Evaluación de la medida con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE

Consideraciones relacionadas con políticas específicas

El artículo 19, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva dispone lo siguiente:

> *«Además de las disposiciones establecidas en los artículos anteriores, en particular en los artículos 5, 15 y 17, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a cualquier Estado miembro a introducir más exenciones o reducciones por "motivos vinculados a políticas específicas"».*

Con la reducción impositiva que proponen, las autoridades alemanas quieren conseguir que los buques atracados en puerto cubran sus necesidades de electricidad de forma menos perjudicial para el medio ambiente y mejorar así la calidad del aire de las localidades portuarias. Como señala Alemania, la propia Comisión ha recomendado ya el uso de la electricidad en puerto como alternativa a la generación de electricidad a bordo de los buques atracados y ha reconocido por tanto las ventajas medioambientales de ese uso[4]. Conviene

---

2 Recomendación 2006/339/CE de la Comisión, de 8 de mayo de 2006, sobre el fomento del uso de electricidad en puerto por los buques atracados en puertos comunitarios (DO L 125 de 12.5.2006).

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones titulada «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018» [COM(2009) 8 final].

4 Véase la. nota 2.

señalar que la electricidad suministrada a los vehículos en puerto se grava actualmente a 20,50 €/MWh en Alemania. La reducción solicitada supondría, pues, un incentivo adicional para el uso de este tecnología igual a 20 €/MWh y, por tanto, contribuiría al objetivo político enunciado.

La Comisión señala también que un obstáculo importante para un uso más extendido de la electricidad en puerto es actualmente la casi total ausencia de las infraestructuras necesarias en los puertos y que, por tanto, es probable que se requieran otras iniciativas para la construcción de estas infraestructuras a fin de alcanzar el objetivo político de la exención de impuestos. En este sentido, cabe señalar que, a partir de junio de 2011, lo Estados miembros tienen la obligación incondicional de cumplir normas de calidad del aire sobre determinados contaminantes como las partículas[5]. Esta obligación les exige encontrar soluciones a problemas como las emisiones de los buques atracados en puerto, cuando proceda, y es concebible que en los puertos con estos problemas se incentive el recurso a la electricidad del puerto dentro de la estrategia general de calidad del aire.

En cuanto al carácter del objetivo que se persigue, la Comisión desea puntualizar que la promoción de la electricidad en puerto es, de hecho, un objetivo común al que debería orientarse el conjunto de la Unión. Así se afirma con claridad en la Comunicación de la Comisión sobre una política marítima integrada (COM(2007)575) y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión[6] que la acompaña, en el cual se anuncia que este objetivo se incorporará aprovechando la revisión de la Directiva 2003/96/CE. Sin embargo, el propósito del artículo 19 es responder a las circunstancias particulares de los Estados miembros que no estén previstas en la propia Directiva. Por consiguiente, el establecimiento en virtud del artículo 19 de una excepción que persiga el objetivo de promover la electricidad en puerto sólo puede autorizarse como medida transitoria antes de que tal objetivo se aborde en el contexto de la revisión de esa Directiva.

Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión

La medida solicitada concierne principalmente a la política medioambiental de la UE: en la medida en que ayude a reducir la combustión de combustibles de pañol a bordo de los buques atracados, la medida contribuirá a mejorar la calidad del aire de las localidades portuarias. Esta medida también podría, de manera limitada, llevar a una reducción de las emisiones de CO^2, aunque la importancia de este efecto dependerá de la fuente de la electricidad que se suministre a los buques a través de la red del puerto[7].

---

5 Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, DO L 152 de 11.6.2008.

6 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones titulada «Una política marítima integrada para la Unión Europea» [COM(2007) 575 final de 10.10.2007] y documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Documento adjunto a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones – Una política marítima integrada para la Unión Europea» [SEC(2007) 1278 de 10.10.2007].

7 En una ocasión anterior, la Comisión estimó que el cambio a la electricidad en puerto dará lugar a una revisión media en las emisiones de CO_2 del 50 %, véase nota 2. Sin embargo, el impacto de esta medida puede diferir considerablemente de este valor medio ya que depende de manera crucial de la intensidad en carbono de la zona de mercado en cuestión y del momento exacto en que se produzca la demanda adicional de electricidad.

Conviene recordar en este punto que una razón de peso de la desfavorable posición competitiva que tiene la electricidad en puerto es el hecho de que la alternativa (es decir, la electricidad producida a bordo de los buques atracados en puertos marítimos) se beneficia actualmente de una exención fiscal neta completa: en efecto, están exentos de impuestos, no sólo el combustible de pañol que se quema para producir electricidad, lo que corresponde a lo previsto en el artículo 14, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/96/CE, sino también la propia electricidad que se produce a bordo de los buques [véase el artículo 14, apartado 1, letra c) de esa misma Directiva]. Aunque esta última exención pueda, como tal, considerarse difícilmente conciliable con los objetivos medioambientales de la Unión, viene a reflejar consideraciones de orden práctico: la imposición de la electricidad producida a bordo exigiría que el propietario del buque (que a menudo está establecido en un tercer país) o su operador declarase la cantidad de electricidad consumida. Tal declaración, además, tendría que precisar la proporción de electricidad que se hubiese consumido en las aguas territoriales del Estado miembro donde se debiese el impuesto. Esto obligaría a realizar una declaración por cada uno de los Estados miembros en cuyas aguas territoriales se consumiera electricidad, lo que representaría para los propietarios de los buques una carga administrativa extraordinariamente pesada. En estas circunstancias, parece justificado no penalizar la alternativa menos contaminante, que es la electricidad en puerto, y autorizar a Alemania a aplicar a ésta un tipo de impuesto reducido.

Por lo que se refiere a la electricidad que consumen los buques amarrados en puertos de vías navegables interiores, y contrariamente a la situación dominante en los puertos marítimos, la exención fiscal de la electricidad producida a bordo es meramente facultativa para los Estados miembros (artículo 15, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/96/CE). Por lo tanto, en el caso de los puertos de vías navegables interiores, no hay ningún obstáculo legal que impida a los Estados miembros dar el mismo tratamiento a la electricidad en puerto y a la producida a bordo de los buques amarrados. No obstante, la posibilidad de no gravar la electricidad producida a bordo –prevista en el citado artículo 15, apartado 1, letra f)– se explica, de nuevo aquí, por los motivos de orden práctico considerados por el legislador y está al mismo tiempo estrechamente vinculada a las ventajas fiscales facultativas que se prevén para favorecer la navegación interior. La mayoría de Estados miembros, entre ellos Alemania, han decidido no gravar los combustibles utilizados con estos fines. En lo que se refiere al Rin y sus afluentes, esta exención fiscal está consagrada, además, en un acuerdo internacional[8], que Alemania ha ratificado. También se considera poco práctico gravar por separado el combustible utilizado para la generación de electricidad a bordo [véase el artículo 21, apartado 5, párrafo tercero, de la Directiva 2003/96/CE] porque ello presupondría, como mínimo, una distinción entre el combustible utilizado para la generación de electricidad y para la navegación. Finalmente, al decidir si la exención fiscal de la navegación marítima debe ampliarse o no al combustible utilizado en la navegación interior, los Estados miembros tomarán en consideración varios aspectos, como los objetivos generales de la política nacional de transportes y, entre ellos, las consideraciones medioambientales, y estos aspectos pueden inducirlos a no gravar los combustibles utilizados para dicha navegación.

En la fase actual, por lo tanto, se considera justificado ampliar a los puertos situados en vías navegables interiores la posibilidad de no gravar la electricidad en puerto.

---

[8] Véase el artículo 1 del Acuerdo de 16 de mayo de 1952 entre los países ribereños del Rin y Bélgica sobre el tratamiento fiscal y aduanero del gasóleo utilizado como suministro de los buques que naveguen por el Rin ((Bundesgesetzblatt 1953, parte II, p. 531).

Mercado interior y competencia leal

Desde el punto de vista del mercado interior y de la competencia leal, la medida solicitada disminuiría la distorsión que, por causa de la exención fiscal aplicable a los combustibles de pañol, existe actualmente entre dos formas de electricidad que compiten en el caso de los buques amarrados, es decir, la electricidad producida a bordo y la electricidad en puerto.

Por lo que se refiere a la competencia entre los operadores de buques, debe recordarse en primer lugar el escaso número de buques que utilizan hoy comercialmente la electricidad en puerto. En segundo lugar, aunque la medida proporcionará a las empresas de transporte marítimo o por vías navegables una ventaja en el sentido de que podrán comprar electricidad a un coste más bajo en comparación con las empresas de otros sectores, no se prevé que la medida examinada altere significativamente la situación competitiva del sector del transporte marítimo o por vías navegables. Aunque las previsiones de costes dependan fuertemente de la evolución de los precios del petróleo y sean por ello muy difíciles, los datos disponibles confirman la aseveración por Alemania de que, en general, ni siquiera una exención fiscal completa reduciría, en la mayoría de los casos, los costes operativos de la electricidad en puerto por debajo de los costes de la producida a bordo[9] ni representaría por tanto, en ningún caso, un beneficio competitivo significativo para los operadores de buques que utilizaran esa electricidad frente a los que se decantaran por la generada a bordo. En el presente caso, es muy improbable que se produzca una distorsión importante de la competencia, dado que Alemania respetará el nivel mínimo de imposición fijado en la Directiva 2003/96/CE.

En cuanto a la competencia entre puertos, en una situación en la que, como ya se ha indicado anteriormente, es improbable que el uso de la electricidad en puerto, al menos a corto plazo, resulte, a pesar del tipo reducido, más económico que la producción a bordo, es improbable también que la reducción fiscal solicitada venga a distorsionar la competencia entre los puertos incitando a los buques a cambiar de ruta en función de la disponibilidad de esa electricidad.

Conviene añadir, por último, que, debido a la brevedad del período para el que se propone autorizar el tipo impositivo reducido, es improbable que el análisis contenido en los dos párrafos anteriores pueda modificarse antes de la fecha de expiración de la medida.

Período de aplicación de la medida y evolución del marco fiscal energético de la UE

En principio, el período de aplicación de la medida debería tener la duración adecuada para no disuadir a los operadores portuarios de realizar las inversiones necesarias. Este objetivo tiene que conciliarse con la necesidad de revisar la situación de Alemania a su debido tiempo y la de no perjudicar el futuro desarrollo del marco jurídico actual. Debe tenerse en cuenta a este respecto que la Comisión ha propuesto actualmente una revisión de la Directiva 2003/96/CE de 13 de abril de 2011[10]con el fin de adaptarla mejor a los objetivos de las políticas energética

---

9 Véase el documento de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea titulado Service Contract Ship Emissions: Assignment, Abatement and Market-based Instruments, Task 2a – Shore-Side Electricity (Contratos de servicios en materia de emisiones de buques: asignación, reducción e instrumentos de mercado. Tarea 2a – electricidad en puerto), agosto de 2005, http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/task2_shoreside.pdf El análisis de costes se efectúa para tres puertos: Gotemburgo (Suecia) y Juneau y Long Beach (Estados Unidos).

10 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

y medioambiental y, en especial, a los fijados en la lucha contra el cambio climático para después de 2013. La presente propuesta contiene también una disposición que obliga a los Estados miembros a exonerar de impuestos la electricidad en puerto hasta el 31 de diciembre de 2020 (proyecto de artículo 14, apartado 1, letra e)) En vista de estos condicionantes, parece oportuno que la autorización solicitada se limite a un período de sólo tres años, y ello, en todo caso, siempre que antes de la fecha de expiración de ese período no entren en vigor disposiciones generales en la materia.

Normativa sobre ayudas estatales

El tipo impositivo del 0,50 €/MWh previsto por las autoridades alemanas respeta el nivel mínimo de imposición del artículo 10 de la Directiva 2003/96/CE. La medida entra, por tanto, en el ámbito de aplicación del llamado Reglamento general de exención por categorías [Reglamento (CE) nº 800/2008][11] y está exenta así del requisito de notificación previa.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS A LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIONES DE IMPACTO

Consulta a las partes interesadas

La propuesta se basa en una solicitud presentada por Alemania y concierne únicamente a ese Estado miembro.

Asesoramiento

No se ha necesitado asesoramiento externo.

Evaluación de impacto

La presente propuesta se refiere únicamente la concesión de una autorización a un Estado miembro a solicitud suya.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

La propuesta tiene por objeto autorizar a Alemania una excepción a las disposiciones generales de la Directiva 2003/96/CE del Consejo para que aplique un tipo impositivo reducido de 0,50 €/MWh a la electricidad que se suministre directamente a los buques amarrados en puerto.

Base jurídica

Artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE del Consejo.

---

[11] Reglamento (CE) nº 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías) (DO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

Principio de subsidiariedad

Según lo dispuesto por el TFUE en su artículo 3, el ámbito de la fiscalidad indirecta no forma parte en sí mismo de la competencia exclusiva de la Unión Europea a tenor de su artículo 113.

No obstante, el ejercicio por los Estados miembros de las competencias que les incumben en ese ámbito está estrictamente circunscrito y limitado por la normativa de la UE en vigor. De acuerdo con el artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE, sólo el Consejo está facultado para autorizar a un Estado miembro a introducir más exenciones o reducciones, en el sentido que se indica en dicha disposición. Los Estados miembros no pueden sustituir al Consejo.

Por lo tanto, la propuesta respeta el principio de subsidiariedad.

Principio de proporcionalidad

La propuesta respeta el principio de proporcionalidad. La reducción fiscal no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véanse más arriba las consideraciones expuestas en el apartado «Mercado interior y competencia leal»).

Elección de instrumentos

Instrumento propuesto: Decisión del Consejo.

El artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE sólo prevé este tipo de medida.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La medida no supone ninguna carga financiera o administrativa para la Unión. Por tanto no tiene incidencia alguna en su presupuesto .

2011/0133 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a Alemania, en virtud del artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE, a aplicar un tipo impositivo reducido a la electricidad suministrada directamente a los buques atracados en puerto («electricidad en puerto»)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la 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[12], y, en particular, su artículo 19,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Por carta de 27 de diciembre de 2010, Alemania solicitó autorización, en virtud del artículo 19 de la Directiva 2003/96/CE, para aplicar un tipo impositivo reducido a la electricidad suministrada directamente a los buques amarrados en puerto («electricidad en puerto»).

(2) Con la reducción fiscal que pretende aplicar, Alemania desea promover que, para satisfacer sus necesidades de electricidad, los buques amarrados hagan un mayor uso de la electricidad en puerto como solución más respetuosa del medio ambiente que el uso de combustibles de pañol.

(3) En la medida en que evita las emisiones de contaminantes atmosféricos producidas por la combustión de combustibles de pañol a bordo de los buques amarrados, el recurso a la electricidad en puerto contribuye a mejorar localmente la calidad del aire de las ciudades portuarias. Por lo tanto, se prevé que la medida contribuya a la consecución de los objetivos de la UE en materia de medio ambiente y salud.

(4) Dado que la generación de electricidad a bordo seguirá siendo en la mayoría de los casos la alternativa más competitiva, la concesión a Alemania de una autorización para que aplique un tipo impositivo reducido a la electricidad en puerto no va más allá de lo necesario para que el Estado miembro alcance el objetivo arriba indicado. Por igual motivo y debido al grado relativamente bajo de penetración del mercado que hoy tiene la tecnología de la electricidad en puerto, es improbable que la medida produzca durante su vigencia distorsiones en la

[12] DO L 283 de 31.10.2003, p. 51.

competencia, y cabe afirmar, por tanto, que no afectará negativamente al buen funcionamiento del mercado interior.

(5) De conformidad con el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2003/96/CE, toda autorización concedida en virtud de esa disposición debe limitarse estrictamente en el tiempo. Dada la necesidad de fijar un período lo bastante prolongado como para no disuadir a los operadores portuarios de realizar las inversiones necesarias, pero también la necesidad de revisar la situación de Alemania a su debido tiempo, así como la de no perjudicar tampoco la futura evolución del marco jurídico vigente, resulta oportuno que la autorización solicitada se conceda para un período de tres años, siempre que antes de la fecha de expiración de ese período no entren en vigor disposiciones generales en la materia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a Alemania a que aplique un tipo impositivo reducido a la electricidad que se suministre directamente a los buques amarrados en puerto, distintos de las embarcaciones de recreo privadas, siempre que se respeten los niveles de imposición mínimos que dispone el artículo 10 de la Directiva 2003/96/CE.

Artículo 2

La presente Decisión será aplicable a partir del vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea.* Dejará de aplicarse tres años después.

No obstante, si el Consejo adoptare basándose en el artículo 113 del TFUE disposiciones generales que establezcan ventajas fiscales para la electricidad en puerto, la presente Decisión dejará de aplicarse el día en que esas disposiciones sean aplicables.

Artículo 3

La destinataria de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas,

Por el Consejo
El Presidente