



COMISIÓN  
EUROPEA

Bruselas, 16.11.2021  
COM(2021) 693 final

2017/0114 (COD)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión  
Europea**

**sobre la**

**posición adoptada por el Consejo para la adopción de una DIRECTIVA DEL  
PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican las Directivas  
1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 en lo relativo a la aplicación de gravámenes a  
los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión  
Europea**

**sobre la**

**posición adoptada por el Consejo para la adopción de una DIRECTIVA DEL  
PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican las Directivas  
1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 en lo relativo a la aplicación de gravámenes a  
los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras**

**1. ANTECEDENTES**

|                                                                                                                             |                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Fecha de transmisión de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo<br>(documento COM(2017) 275 final – 2017/0114 COD): | 1 de junio de 2017.     |
| Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo:                                                                   | 18 de octubre de 2017.  |
| Fecha del dictamen del Comité Europeo de las Regiones:                                                                      | 1 de febrero de 2018.   |
| Fecha de la posición del Parlamento Europeo en primera lectura:                                                             | 25 de octubre de 2018.  |
| Fecha de transmisión de la propuesta modificada:                                                                            | No procede.             |
| Fecha de adopción de la posición del Consejo:                                                                               | 9 de noviembre de 2021. |

**2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN**

El 31 de mayo de 2017, la Comisión propuso una revisión de la Directiva 1999/62/CE («Eurodistintivo»), en el marco del primer conjunto de medidas sobre movilidad («Europa en movimiento»). La modificación afecta a los aspectos relacionados con la tarificación vial de dicha Directiva.

El objetivo de la iniciativa es avanzar en la aplicación de los principios de «quien contamina paga» y «usuario pagador», fomentando de esta manera un transporte por carretera medioambientalmente sostenible y socialmente equitativo. Tiene por finalidad:

- contribuir a la aplicación del Acuerdo de París y a la consecución de los objetivos climáticos de la UE mediante la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> procedentes del transporte por carretera;
- reducir el riesgo de discriminación respecto a los usuarios ocasionales, en su mayoría extranjeros, especialmente de los turistas, y
- abordar las deficiencias concretas de la legislación vigente, es decir, mejorar el cumplimiento de sus objetivos, especialmente mediante una aplicación más sencilla

de las tasas por costes externos, algo que actualmente conlleva un proceso engorroso de justificación y notificación, y la introducción de una nueva opción para aplicar tasas por congestión.

### **3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO**

#### **3.1. Tipo de tarificación (peajes o distintivos)**

##### *a) Vehículos pesados*

Pese a que la Comisión propuso eliminar progresivamente la tarificación de base temporal (es decir, las tasas de utilización, comúnmente conocidas como distintivos) pasados seis años, según la posición del Consejo:

- los distintivos de los vehículos pesados se eliminarán progresivamente de la red básica transeuropea de transporte (RTE-T) en un plazo de ocho años;
- se dispondrá de hasta dos años adicionales en los casos en que se apliquen sistemas comunes de tasas de utilización (es decir, el Tratado sobre el eurodistintivo<sup>1</sup>);
- salvo en casos debidamente justificados (relacionados con los costes y beneficios asociados a la densidad del tráfico o de la población o al riesgo de desviación de la circulación).

Además, la posibilidad de aplicar un «sistema de tarificación combinado» permitiría a los Estados miembros en los que ya existen peajes introducir distintivos —esto es, imponer tasas de utilización en las carreteras o a las categorías de vehículos que no están sujetas a peaje actualmente— en determinadas condiciones.

La Comisión habría preferido eliminar gradualmente los distintivos en toda la RTE-T para la totalidad de los vehículos pesados. Asimismo, el ámbito de aplicación del sistema de tarificación combinado podría concretarse con mayor detalle en la disposición legal pertinente. Al mismo tiempo, dicha disposición debe interpretarse en el contexto de la Directiva y sus considerandos, y su aplicación está limitada por los sistemas de peaje que ya existen actualmente. Dados los efectos relativamente limitados en la infraestructura y en los costes externos de los vehículos pesados más pequeños (que actualmente no están sujetos a peaje en unos pocos Estados miembros), y teniendo en cuenta las salvaguardias disponibles (es decir, previa notificación a la Comisión) en el caso de las excepciones justificadas, así como la adopción de sistemas de tarificación combinados, la Comisión puede aceptar la solución transaccional.

##### *b) Vehículos ligeros*

La Comisión también propuso eliminar progresivamente los distintivos para los vehículos ligeros. No obstante, los legisladores están de acuerdo con la posibilidad de que los Estados miembros mantengan e introduzcan distintivos para dichos vehículos (los automóviles privados, los vehículos comerciales ligeros y los minibuses).

En cuanto a la proporcionalidad de los precios de los distintivos, la Comisión propuso unos límites algo inferiores para los distintivos de corta duración que los que se presentaron en la

---

<sup>1</sup> Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia todavía aplican este sistema común de tasas de utilización para los vehículos pesados de transporte de mercancías: <https://www.eurovignettes.eu/>

posición del Consejo. Al mismo tiempo, la posición del Consejo obliga ahora a los Estados miembros a poner **distintivos diarios** a disposición de los usuarios, lo que representa un importante paso hacia una tarificación más proporcionada para los vehículos ligeros. Además, se incluyen cláusulas de revisión relativas a las normas aplicables a los vehículos ligeros en general y, concretamente, relativas al tratamiento de los vehículos comerciales ligeros, tal como pidió el Parlamento Europeo.

Aplicar una tarificación más proporcionada está en consonancia con la propuesta de la Comisión.

### **3.2. Diferenciación de las tasas en función del comportamiento medioambiental**

#### *a) Vehículos pesados*

La Comisión propuso sustituir la diferenciación basada en la clase EURO de emisiones del vehículo por una **diferenciación obligatoria en función de las emisiones de CO<sub>2</sub>** de los vehículos pesados (con la que se abordarían los contaminantes atmosféricos mediante la aplicación de tasas por costes externos; véase el apartado 3.3). Ante la ausencia de una base de referencia en el momento de formular la propuesta, la Comisión propuso concretar los detalles mediante actos delegados.

En su posición en primera lectura, el Parlamento Europeo hizo suya la propuesta en gran medida y solo introdujo modificaciones limitadas relativas al tratamiento de las operaciones con cero emisiones, las cuales están en consonancia con la posición del Consejo. El Consejo concretó los detalles de la diferenciación en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> para los vehículos pesados basándose en las normas de CO<sub>2</sub> que se adoptaron en 2019<sup>2</sup>. Paralelamente, el Consejo extendió la obligación de diferenciar las tasas también a los distintivos (tasas de utilización).

Teniendo en cuenta la reciente propuesta de régimen de comercio de derechos de emisión para el transporte por carretera<sup>3</sup>, la posición del Consejo incluye una cláusula de revisión o evaluación para abordar cualquier riesgo real y percibido de duplicación de la tarificación del carbono.

La Comisión apoya la metodología para diferenciar las tasas en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> que se detalla en el texto del Consejo junto con una cláusula de revisión.

#### *b) Vehículos ligeros*

La Comisión propuso diferenciar las tasas viarias para los vehículos ligeros en función de su comportamiento medioambiental, es decir, teniendo en cuenta sus emisiones tanto de CO<sub>2</sub> como de contaminantes. Los colegisladores están de acuerdo en que la diferenciación de las tasas debería ser opcional en el caso de los turismos.

De conformidad con la posición del Consejo, cuando sea técnicamente factible, los Estados miembros deberán diferenciar los peajes y las tasas anuales de utilización para las furgonetas

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados nuevos y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 595/2009 y (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/53/CE del Consejo (DO L 198 de 25.7.2019, p. 202).

<sup>3</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, la Decisión (UE) 2015/1814 y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

(un subconjunto de vehículos comerciales ligeros) y los minibuses, en función del comportamiento medioambiental del vehículo, a partir de 2026. El régimen previsto en el artículo 7 *octies ter* y en el anexo VII, basado en las últimas normas sobre emisiones, sería indicativo. Los Estados miembros que opten por aplicar un régimen distinto (por ejemplo, en cuanto a los criterios de comportamiento de las emisiones, la amplitud de la diferenciación o la posible inclusión de otros criterios) deberían justificar su decisión y notificarla a la Comisión. No obstante, los Estados miembros podrán optar por aplicar reducciones únicamente a los vehículos de emisión cero, sin diferenciar las tasas para otros vehículos y sin notificarlo a la Comisión.

Aunque la Comisión habría preferido una norma similar para todos los vehículos ligeros, puede dar su apoyo a la solución transaccional, ya que el principio de la diferenciación de las tasas que reflejan los costes de utilización de las carreteras está en concordancia con la propuesta de la Comisión.

### **3.3. Tasas por costes externos**

La Comisión propuso simplificar las tasas por costes externos (con valores de referencia directamente utilizables) y aplicarlas obligatoriamente a los vehículos pesados, como mínimo en aquellas partes de la red donde los costes externos de la contaminación atmosférica o del ruido sean superiores a la media. La posición final del Consejo amplió el alcance de dicha obligación al hacerla aplicable en la totalidad de la red de peaje a más tardar cuatro años después de la entrada en vigor de la Directiva modificativa.

Los Estados miembros deberán, por norma general, aplicar tasas por los costes externos de la contaminación, salvo en casos concretos y debidamente justificados, lo cual representa un grado de ambición más elevado en comparación con la propuesta de la Comisión.

El Consejo añadió la opción de aplicar también tasas por el coste de las emisiones de CO<sub>2</sub>, como alternativa —o complemento— a la diferenciación de las tasas por infraestructura para los vehículos pesados, en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> de tales vehículos (véase el apartado 3.2). Pese a que esto también representa otro claro aumento del grado de ambición, conllevará la duplicación de la tarificación del carbono allá donde el impuesto nacional aplicable sobre el combustible ya incluya un componente sobre el CO<sub>2</sub>, y en el caso de que los combustibles para el transporte por carretera se incluyan en el comercio de derechos de emisión, tal como propuso la Comisión en julio. Tal como se indica en el apartado 3.2, las cláusulas de revisión deben ofrecer salvaguardias para minimizar dicho riesgo. Una de las cláusulas de revisión obliga a la Comisión a ajustar los importes gravables por las emisiones de CO<sub>2</sub>, teniendo en cuenta el precio efectivo del carbono aplicable a los combustibles del transporte por carretera en la UE. La Comisión considera que las salvaguardias son suficientes y respalda la posibilidad de aplicar tasas por el coste de las emisiones de CO<sub>2</sub>, siempre y cuando no exista otro instrumento más apropiado que cumpla totalmente esta función, como el comercio de derechos de emisión o la fiscalidad de los combustibles.

### **3.4. Tasa por congestión**

La posición del Consejo respecto a la opción de aplicar una tasa por congestión coincide en gran medida con la propuesta de la Comisión: los Estados miembros pueden introducir una tasa por congestión en cualquier tramo de su red de carreteras que sufra congestión, y dicha tasa se aplicará de manera no discriminatoria a todas las categorías de vehículos. El Consejo ha sustituido los costes máximos imputables por valores de referencia que pueden sobrepasarse en condiciones concretas, siempre que se notifique de ello a la Comisión.

También ha añadido una excepción en consonancia con la posición del Parlamento Europeo, a saber, que los Estados miembros podrán eximir total o parcialmente a los minibuses, autobuses y autocares. La Comisión puede apoyar estas modificaciones.

### **3.5. Recargo**

Tal como propuso la Comisión, podrá aplicarse un recargo en cualquier zona sensible (no solamente en las regiones montañosas), y los ingresos generados por dichos recargos deben destinarse a financiar la mejora de los servicios de transporte o la construcción o mantenimiento de infraestructuras de transporte de la red transeuropea básica.

Según la posición del Consejo, un recargo podría exceder el límite máximo actual del 25 %, pero solamente en caso de que todos los Estados miembros afectados estén de acuerdo, en cuyo caso podría llegar al 50 %. Esto tampoco entra en conflicto con la propuesta de la Comisión.

### **3.6. Uso de los ingresos y notificación de información**

Tal como propuso la Comisión, la posición del Consejo obliga a que, además de asignar los ingresos generados por el recargo, los Estados miembros utilicen como mínimo una cantidad de recursos financieros equivalente a los ingresos generados mediante la tarificación optativa de la congestión, a fin de reducir el problema de la congestión o en beneficio del transporte sostenible.

En lo que respecta a la notificación de información, el Consejo no ha podido aceptar la obligatoriedad de evaluar la calidad de la red de carreteras de peaje propuesta por la Comisión. En lo referente a otros aspectos, las posiciones del Consejo y del Parlamento Europeo han coincidido; por ejemplo, en cuanto a las distintas tasas, la diferenciación por categoría de vehículo, así como los ingresos recaudados, su uso y la evolución del comportamiento medioambiental de los vehículos que circulen por las carreteras de peaje.

La Comisión apoya estos avances.

### **3.7. Exenciones**

El Consejo desea mantener la posibilidad de eximir a los contratos de concesión vigentes de la obligación de diferenciar las tasas o de aplicar tasas por costes externos, algo que la Comisión considera aceptable. Las concesiones nuevas, renovadas o modificadas sustancialmente no estarían exentas. A tal fin, se ha detallado la definición de «régimen de peaje sustancialmente modificado» de conformidad con la propuesta de la Comisión.

Se eliminaría la posibilidad de eximir a los vehículos de menos de 12 toneladas a más tardar tras cinco años, tal como propuso la Comisión.

La posición del Consejo permite eximir a los vehículos siguientes:

- los vehículos de menos de 7,5 toneladas utilizados con fines artesanales;
- los vehículos utilizados por personas con discapacidad;
- los vehículos históricos.

Aunque la estrategia de la Comisión se ha basado en limitar el número de exenciones, es improbable que las que se mantienen provoquen distorsiones importantes o afecten de manera

significativa a los objetivos de la propuesta. Esto se debe a que solamente tienen que ver con un conjunto relativamente reducido de vehículos de transporte de mercancías de menos de 7,5 toneladas utilizados con fines artesanales, vehículos históricos y vehículos utilizados por personas con discapacidad, los cuales recorren distancias insignificantes en comparación con otros vehículos, especialmente en carreteras de peaje. Por tanto, la Comisión puede aceptar dichas exenciones.

#### **4. CONCLUSIONES**

Pese a que la posición del Consejo reduce en cierto modo el grado de ambición en relación con algunos aspectos (la eliminación progresiva de las tasas de base temporal, la diferenciación de las tasas para los vehículos ligeros, las exenciones), también lo aumenta en varios otros puntos igualmente importantes. Son los siguientes:

- el refuerzo de la disposición relativa a las tasas aplicadas en función del CO<sub>2</sub>, especialmente al extenderla a los sistemas de distintivos que todavía existen;
- la aplicación de tasas obligatorias por los costes externos de la contaminación en la totalidad de la red de peaje;
- la opción de aplicar tasas por los costes externos de las emisiones de CO<sub>2</sub>;
- la aplicación más flexible de tasas por congestión y de recargos;
- la introducción de distintivos diarios para los usuarios ocasionales de vehículos ligeros.

Así pues, la posición del Consejo representa un avance importante hacia una tarificación vial más justa y eficaz y, por tanto, también de cara a la aplicación de los principios de «quien contamina paga» y «usuario pagador». Esta modificación de la Directiva del eurodistintivo es un elemento clave del Pacto Verde Europeo y cuenta con el apoyo de la Comisión.