



Bruselas, 16.12.2021
COM(2021) 817 final

2021/0418 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifican la Directiva 2008/118/CE y la Directiva UE/2020/262 (versión refundida) en lo que respecta a las tiendas libres de impuestos situadas en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Tras la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, mediante la presente propuesta se reintroduce en la Directiva sobre impuestos especiales¹ una antigua disposición de la Directiva 92/12/CEE por la que se reconoce el estatuto específico de la conexión fija del canal de la Mancha y la similitud de su situación con la de un puerto.

La propuesta restablecerá una disposición anterior que autoriza la reapertura de las tiendas libres de impuestos en la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha, como ha ocurrido ya, concretamente, en los puertos franceses de Calais y Dunkerque y en la terminal británica de la conexión fija del canal de la Mancha (Folkestone).

La conexión fija del canal de la Mancha es un enlace ferroviario de túnel bidireccional, con un túnel de servicio asociado, trazado bajo el canal de la Mancha entre Folkestone (Kent, Reino Unido) y Coquelles (Pas-de-Calais, Francia), y que dispone de zonas terminales para el control de acceso a los túneles y salida de ellos. Presenta las características de una conexión marítima con controles fronterizos en las dos terminales de acceso a la conexión fija.

La Directiva 92/12/CEE² reconocía el estatuto específico de la conexión fija del canal de la Mancha y equiparaba su situación a la de un puerto en lo que respecta al régimen de los establecimientos de venta libres de impuestos. Ese reconocimiento surgía de la preocupación por tener en cuenta esa nueva conexión entre Francia y el Reino Unido frente a los transbordadores que realizaban la conexión marítima y establecer así unas condiciones de competencia equitativas entre la conexión fija del canal de la Mancha y dichas conexiones marítimas.

Sin embargo, la mencionada disposición no se prorrogó cuando, en 1999, se suprimieron las ventas libres de impuestos entre los Estados miembros debido a que las tiendas en cuestión no efectuaban entregas a los viajeros cuyo destino estuviera fuera del territorio fiscal de la Unión.

Por consiguiente, de conformidad con las normas actualmente en vigor en virtud de la Directiva sobre impuestos especiales, solo se autoriza la implantación de tiendas libres de impuestos en los aeropuertos y puertos de la Unión para las ventas a pasajeros cuyo destino esté situado fuera del territorio fiscal de la Unión. Estas normas se justifican por la necesidad de evitar cualquier posible evasión o abuso en materia fiscal³.

El 31 de diciembre de 2020, tras la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, la conexión fija del canal de la Mancha se convirtió en un enlace transfronterizo entre la Unión y un tercer país. Dado que la Directiva sobre impuestos especiales lo autorizaba, las compañías de transbordadores reintrodujeron las ventas libres de impuestos de bienes entregados a bordo de sus buques durante las travesías marítimas con destino al Reino Unido. También se han abierto tiendas libres de impuestos en los puertos de Calais y Dunkerque. Por otro lado, el Reino Unido ha autorizado ya la apertura de un establecimiento en la terminal británica de la conexión fija del canal de la Mancha en Folkestone. Sin embargo, con arreglo a las normas en

¹ Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO L 9 de 14.1.2009, p. 12), derogada y sustituida por la Directiva (UE) 2020/262, que entrará en vigor el 13 de febrero de 2023.

² 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 L 76 de 23.3.1992, p.1.).

³ Considerando 14 de la Directiva 2008/118/CE del Consejo.

vigor, en la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha no se pueden abrir tiendas libres de impuestos.

La finalidad de la propuesta es poner a disposición de los viajeros que utilicen la conexión fija del canal de la Mancha desde Francia hasta el Reino Unido tiendas libres de impuestos comparables a aquellas a las que tienen acceso las personas que viajan desde un Estado miembro a un tercer país por vía marítima.

Los pasajeros de la conexión fija del canal de la Mancha se encuentran en la misma situación que los pasajeros que abandonan por vía marítima el territorio fiscal de la Unión. Una vez que han realizado la facturación y accedido a la terminal en la que se encuentran las tiendas libres de impuestos, los pasajeros de la conexión fija del canal de la Mancha se encuentran, en principio, en una situación similar a la de los pasajeros de un puerto, puesto que están obligados a proseguir viaje a un tercer país.

La terminal de la conexión fija del canal de la Mancha no es comparable a una terminal ferroviaria, ya que en ella que no se detiene ningún tren, sino únicamente las lanzaderas, a las que tienen acceso los vehículos, pero no los viajeros a pie. Los pasajeros que utilizan la conexión fija del canal de la Mancha no pueden salir de las instalaciones hasta que llegan a destino. Por lo tanto, el riesgo de incumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos especiales y franquicias fiscales a la importación por parte de los viajeros y, por consiguiente, la carga que supone el control para las autoridades aduaneras, serían limitados y similares a los asociados a las personas que viajan en barco o en avión.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Con arreglo a las normas vigentes, los supuestos en los que se permiten las ventas libres de impuestos a los viajeros que abandonan el territorio de la Unión están claramente delimitados a fin de evitar la evasión y el fraude fiscal. La terminal de la conexión fija del canal de la Mancha presenta las características de un puerto y está directamente conectada con el puerto de Calais. Ambas infraestructuras permiten un cruce marítimo en las mismas condiciones.

Dado que el destino de los viajeros es, obligadamente, un tercer país, es más fácil comprobar la cantidad de mercancías exentas de impuestos que han comprado. Así pues, el riesgo de fraude, en particular el riesgo de que dichos viajeros adquieran mercancías libres de impuestos sin salir de la Unión, es limitado.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La medida respeta el buen funcionamiento del mercado único y la necesidad de garantizar una competencia leal. Reducirá al mínimo la diferencia de trato entre la conexión fija del canal de la Mancha y los puertos de Calais y Dunkerque, así como entre su terminal francesa (Coquelles) y su terminal británica (Folkestone), que podrían considerarse en una situación de hecho y de derecho similar a efectos de la Directiva sobre impuestos especiales. Además, el transporte de pasajeros a través de la conexión fija del canal de la Mancha compite en el mismo mercado de referencia que el transporte marítimo. La reintroducción del estatuto especial afecta exclusivamente a la conexión fija del canal de la Mancha en la terminal francesa (Coquelles) y no a las terminales ferroviarias. Así pues, la medida no provocará un falseamiento indebido de la competencia ni supondrá un obstáculo al funcionamiento del mercado único.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La Directiva propuesta modificará la Directiva sobre impuestos especiales sobre la base del artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esta disposición establece que el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, debe adoptar disposiciones con vistas a la armonización de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Según lo dispuesto por el TFUE en su artículo 3, el ámbito de la fiscalidad indirecta a que se refiere su artículo 113 no es en sí mismo competencia exclusiva de la Unión Europea.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 14 de la Directiva 2008/118/CE, los establecimientos libres de impuestos para las ventas a pasajeros cuyo destino esté situado fuera del territorio fiscal de la Unión solo están autorizados en los aeropuertos y puertos de la Unión.

Por consiguiente, la apertura de establecimientos libres de impuestos en la terminal francesa (Coquelles) de la conexión fija del canal de la Mancha solo puede autorizarse mediante una modificación de la Directiva 2008/118/CE.

• Proporcionalidad

La propuesta está en consonancia con el principio de proporcionalidad ya que no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados vinculados al buen funcionamiento del mercado único.

• Elección del instrumento

Se propone una Directiva con vistas a modificar la Directiva sobre impuestos especiales.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

La presente propuesta consiste en una modificación técnica de las normas sobre las tiendas libres de impuestos y, como tal, no constituye una nueva política ni aporta un cambio sustancial a la política existente.

Es una consecuencia directa de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y del hecho de que la conexión fija del canal de la Mancha se haya convertido en una conexión transfronteriza entre la Unión y un tercer país.

Esta propuesta reintroduce una disposición anterior⁴ que permitía la explotación de establecimientos libres de impuestos en las terminales de la conexión fija del canal de la Mancha. El objetivo de esa disposición se explicó en el informe de 1996 de la Comisión sobre los sistemas de control por el vendedor aplicados por los Estados miembros: «Para asegurar una igualdad de trato con los transbordadores, el Consejo autorizó asimismo las entregas exentas en los dos terminales del túnel de la Mancha.».

⁴ Artículo 28 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo.

En general, no habrá repercusiones económicas significativas en el mercado único, ya que la medida quedará limitada a la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha y, por tanto, solo se aplicará en un punto de venta. La posibilidad de evadir impuestos será muy limitada.

En efecto, la terminal de la conexión fija del canal de la Mancha no puede compararse con una terminal ferroviaria en la medida en que los viajeros a pie no tienen acceso a ella, sino únicamente los vehículos. Las personas que viajan utilizando la conexión fija del canal de la Mancha no pueden circular con la misma frecuencia y libertad que las personas que viajan por tierra. El riesgo de fraude es limitado.

Además, la situación de la conexión fija del canal de la Mancha es única en Europa, ya que se trata de un túnel submarino entre un país de la UE y un tercer país.

Por estas razones, no se ha considerado necesario realizar ni una evaluación de impacto ni una consulta pública.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Los impuestos especiales no son un recurso propio. Por consiguiente, la propuesta no tiene ninguna repercusión en el presupuesto de la Unión.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

No es necesario un plan de ejecución. La presente propuesta reintroduce en la Directiva sobre impuestos especiales una disposición anterior de la Directiva 92/12/CEE por la que se reconoce el estatuto específico de la conexión fija del canal de la Mancha y se equipara su situación a la de un puerto o un aeropuerto. La medida no tendrá repercusiones económicas significativas en el mercado único, ya que se limitará a la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

por la que se modifican la Directiva 2008/118/CE y la Directiva UE/2020/262 (versión refundida) en lo que respecta a las tiendas libres de impuestos situadas en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 113,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo¹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/118/CE del Consejo³ autoriza a los Estados miembros a eximir de los impuestos especiales los productos entregados en establecimientos libres de impuestos situados en aeropuertos y puertos de la Unión para su venta a viajeros con destino a un tercer territorio.
- (2) La conexión fija del canal de la Mancha es una conexión ferroviaria de túnel bidireccional, bajo el canal de la Mancha, entre Folkestone (Kent, Reino Unido) y Coquelles (Pas-de-Calais, Francia). Cuenta con un túnel de servicio asociado y zonas de terminal en ambos extremos para el control de acceso a los túneles y salida de ellos. Presenta las características de una conexión marítima con controles fronterizos en las dos terminales de acceso. Ambas infraestructuras permiten un cruce marítimo en las mismas condiciones.
- (3) Por consiguiente, la terminal de la conexión fija del canal de la Mancha debe considerarse equivalente a un puerto en el sentido del artículo 14 de la Directiva 2008/118/CE del Consejo.
- (4) Teniendo en cuenta que la retirada del Reino Unido de la Unión ha dado lugar a la apertura de tiendas libres de impuestos, en particular en los puertos de Calais y Dunkerque y en la terminal británica de la conexión fija del canal de la Mancha en Folkestone, procede autorizar su apertura en la terminal francesa de la conexión fija del canal de la Mancha en Coquelles.
- (5) Dado que los pasajeros que utilizan la conexión fija del canal de la Mancha no pueden salir de las instalaciones hasta que llegan a destino, el riesgo de incumplimiento de las

¹ DO C de , p.

² DO C de , p. .

³ Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DO L 9 de 14.1.2009, p. 12).

obligaciones en materia de impuestos especiales y franquicias a la importación por parte de los viajeros y, por consiguiente, la carga de control para las autoridades aduaneras, serían limitados. No obstante, para evitar la evasión, la elusión o el abuso, Francia adoptará las medidas de control necesarias para garantizar la correcta aplicación de la exención fiscal en las tiendas libres de impuestos de la terminal francesa de Coquelles.

- (6) Habida cuenta de que la Directiva (UE) 2020/262⁴ del Consejo deroga y sustituye a la Directiva 2008/118/CE con efectos a partir del 13 de febrero de 2023, es preciso modificar asimismo la disposición correspondiente de la Directiva (UE) 2020/262.
- (7) Procede, por tanto, modificar las Directivas 2008/118/UE y (UE) 2020/262 en consecuencia.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Modificación de la Directiva 2008/118/CE

El artículo 14 de la Directiva 2008/118/CE se modifica como sigue:

- 1) se inserta el apartado 1 *bis* siguiente:

«1 *bis* La exención prevista en el apartado 1 se aplicará asimismo a los productos entregados por los establecimientos libres de impuestos situados en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha en Coquelles a pasajeros que tengan en su poder un título de transporte válido para viajar al Reino Unido a través de la conexión fija del canal de la Mancha.»;

- 2) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las exenciones previstas en los apartados 1, 1 *bis* y 2 se apliquen de modo que se prevenga cualquier posible evasión, elusión o abuso.».

Artículo 2

Modificación de la Directiva (UE) 2020/262

El artículo 13 de la Directiva (UE) 2020/262 se modifica como sigue:

- 1) se inserta el apartado 1 *bis* siguiente:

«1 *bis* La exención prevista en el apartado 1 se aplicará asimismo a los productos entregados por las tiendas libres de impuestos situadas en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha en Coquelles a pasajeros que tengan en su poder un título de transporte válido para viajar al Reino Unido a través de la conexión fija del canal de la Mancha.»;

- 2) el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las exenciones previstas en los apartados 1, 1 *bis* y 2 se apliquen de modo que se prevenga cualquier posible evasión, elusión o abuso.».

⁴ Directiva (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales (DO L 58 de 27.2.2020, p. 4).

Artículo 3

Cuando un Estado miembro decida aplicar la exención prevista en el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/118/CE, de conformidad con el artículo 1 de la presente Directiva, o la exención prevista en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva UE/2020/262, de conformidad con el artículo 2 de la presente Directiva, y adopte las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar efecto a la presente Directiva, comunicará inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Cuando el Estado miembro adopte dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 4

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 5

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*