



23 de novembre de 2021

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, determina que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Economia i Hisenda, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex

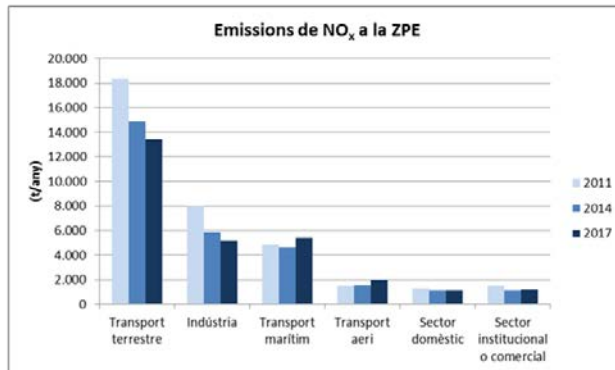
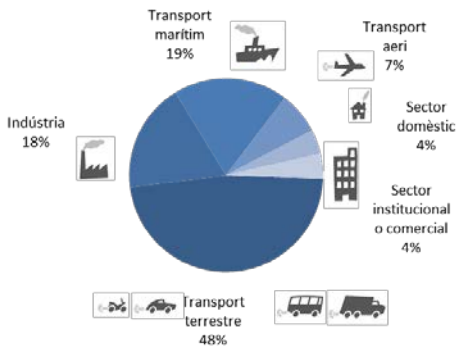
Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells.

1. Els problemes que es pretenen solucionar

Les emissions d'òxids de nitrogen dels vaixells durant les maniobres d'atrancament i durant l'estada dels vaixells al port són, juntament amb les del transport terrestre i la indústria, les fonts d'emissió amb una aportació més gran a les emissions totals a les Zones de protecció especials (ZPE) de l'ambient atmosfèric definides al Decret 226/2006, de 23 de maig, pel qual es declaren zones de protecció especial de l'ambient atmosfèric diversos municipis de les comarques del Barcelonès, el Vallès Oriental, el Vallès Occidental i el Baix Llobregat per al contaminant diòxid de nitrogen i per a les partícules.

A l'estudi Emissions de contaminants a l'atmosfera 2011-2017, a l'àmbit de les zones de protecció especial, realitzat per la Direcció General de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic es descriuen detalladament aquestes emissions:

Sector	2017		2014		2011	
	NO _x (t/a)	%NO _x	NO _x (t/a)	%NO _x	NO _x (t/a)	%NO _x
Transport terrestre	13.408	48	14.868	52	18.318	53
Indústria	5.155	18	5.890	20	7.987	23
Transport marítim	5.400	19	4.636	13	4.844	14
Transport aeri	1.979	7	1.551	7	1.511	4
Sector domèstic	1.151	4	1.142	4	1.292	4
Sector institucional o comercial	1.166	4	1.141	4	1.497	4
TOTAL	28.260	100	29.227	100	35.448	100



Així doncs queda palès que el transport marítim és un dels sectors on cal actuar efectuant mesures per tal de reduir emissions i consegüentment el seu impacte sobre la salut de les persones i el medi.

Cal assenyalar que aquesta problemàtica podria afectar a d'altres àmbits territorials on es troben localitzats ports que també reben grans vaixells, com Tarragona, Palamós... i estudiar quins efectes pot tenir l'emissió de contaminants per a la salut.

En aquest sentit, la disposició final dotzena de la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, ha establert el següent:

“1. El Govern ha de presentar al Parlament el projecte de llei de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells, de manera que el Parlament pugui aprovar la llei corresponent i l'impost pugui entrar en vigor el 2019. En tot cas, el Govern n'ha d'aprovar l'avantprojecte abans de l'1 de desembre de 2017 i n'ha de donar compte a la comissió del Parlament competent en matèria de medi ambient.

2. El projecte de llei de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells ha de tenir en compte, en tot cas, els aspectes següents:

a) L'impost ha de gravar les emissions d'òxids de nitrogen (NOx) durant les maniobres d'atracament i durant l'estada del vaixell al moll.

b) Els ingressos derivats de l'impost s'han de destinar a la dotació del Fons per a la Protecció de l'Ambient Atmosfèric

c) La base imposable són els quilograms d'òxids de nitrogen emesos pel vaixell durant les maniobres i durant la seva estada al port. Les emissions d'òxids de nitrogen s'han de calcular amb la metodologia establerta per la Unió Europea a través de l'Agència Europea de Medi Ambient i utilitzant els factors d'emissió aprovats per aquesta.

d) La quota s'ha de determinar en funció de la base imposable i del tipus impositiu, que s'ha de situar en un valor estimat de 1.000 € / tNOx.”

Les vicissituds polítiques dels darrers anys, així com l'impacte de la crisi sanitària derivada de la pandèmia en les activitats empresarials, han endarrerit, però, l'elaboració de la norma.

Cal per tant, complir el mandat del Parlament iniciant la tramitació de l'avantprojecte de Llei de creació de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells.

Cal fer avinent que la creació d'un impost mediambiental que centra el fet imposable en les emissions dels vaixells durant l'estada als ports s'insereix en el marc de les polítiques mediambientals que postulen, entre d'altres mesures, les de caràcter fiscal, com a instrument idoni per a modificar conductes que comporten externalitats negatives sobre el medi ambient.

En aquest sentit, la creació de l'impost respon als objectius de la *Decisió 1386/2013/UE el Parlament Europeu i del Consell, de 20 de novembre de 2013, relativa al Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2020 "Viure bé, respectant els límits del nostre planeta"*. Així, en el paràgraf (20) del preàmbul es recorda que:

"(20) De conformidad con el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la política de medio ambiente de la Unión tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión, y se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga."

Aquests principis són reiterats a l'art. 2.2 del text normatiu que defineix el VII Programa de Medi Ambient (PAM) que s'adopta mitjançant la Decisió.

Dins els objectius prioritaris del Programa (Annex de la Decisió), cal destacar a l'efecte d'aquesta memòria el 6è, l'apartat (84) del qual recull de forma expressa que cal assegurar les inversions per a la política en matèria de medi ambient i clima i fer front a les externalitats mediambientals; i es diu que el PAM ha de garantir que, per al 2020 i amb aquesta finalitat, és necessari, entre d'altres actuacions:

"i) suprimir progresivamente y sin demora las subvenciones perjudiciales a nivel de la Unión y de los Estados miembros, e informar sobre los progresos a través de los Programas Nacionales de Reforma; intensificar la aplicación de instrumentos de mercado, como las políticas fiscales de los Estados miembros, las tarifas y las tasas, y ampliar los mercados de bienes y servicios medioambientales, teniendo debidamente en cuenta cualquier impacto social negativo, utilizando un enfoque basado en la acción respaldado y controlado por la Comisión, entre otros, a través del Semestre Europeo,..."

Per altra banda, i també en l'annex de la Decisió, resulta igualment pertinent destacar-ne els paràgrafs 44 i 45 , introductoris de l'objectiu prioritari núm. 3 *“proteger a los ciudadanos de la Unión de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar”* i d'acord amb els quals:

“44. La legislación medioambiental de la Unión ha generado grandes beneficios para la salud y el bienestar de la población. No obstante, la contaminación del aire y del agua y los productos químicos siguen situándose a la cabeza de las preocupaciones medioambientales de los ciudadanos de la Unión. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que los factores de estrés medioambiental son responsables de entre el 15 % y el 20 % de todas las muertes registradas en 53 países europeos. Según la OCDE, la contaminación atmosférica en las ciudades será en 2050 la principal causa ambiental de mortalidad en todo el mundo.

45. Una proporción considerable de la población de la Unión sigue estando expuesta a niveles de contaminación atmosférica, incluida la contaminación del aire en interiores, superiores a los recomendados por la OMS. Por ejemplo, los aparatos e instalaciones de calefacción local y de combustión de carbón son una fuente importante de hidrocarburos poliaromáticos mutagénicos y cancerígenos y de emisiones peligrosas de materia en partículas (PM 10, PM 2,5 y PM 1). Es necesario actuar sobre todo en aquellos espacios, como las ciudades, en los que las personas, en particular los grupos sociales sensibles o vulnerables, y los ecosistemas, están expuestos a altos niveles de contaminantes. Para garantizar un medio ambiente sano para todos, las medidas de ámbito local deben complementarse con políticas adecuadas en el nivel nacional y en el de la Unión.”

En aquest sentit, cal fer dues consideracions als fets exposats anteriorment:

D'una banda, referent al Programa d'Acció en matèria de Medi Ambient que proporciona un marc per al desenvolupament de la política mediambiental general de la Unió Europea, i orienta la formulació de polítiques identificant-ne les prioritats i establint-ne una visió i objectius a llarg termini. L'octubre del 2020, la Comissió va adoptar una proposta de Decisió sobre un Programa d'Acció general de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2030, que prendria el relleu del setè PMA. Aquesta Decisió, que es tramitarà durant l'any 2021, servirà de guia per a l'elaboració i l'aplicació de polítiques mediambientals i climàtiques fins al 2030, i incorpora i reforça els mateixos principis que el VII Programa.

Els Estats membres han afegit disposicions relatives a la necessitat de seguir definint accions quan les actuacions clau del Pacte Verd Europeu s'hagin posat en marxa d'aquí al 2024. La proposta de la Comissió per al VIII PMA es basa en el Pacte Verd Europeu i en la llista d'actuacions detallades en ell. Els Estats membres sol·liciten a la Comissió que dugui a terme una revisió intermèdia el 2024, seguida d'una proposta legislativa el 2025, que modifiqui el VIII

PMA, per tal de permetre afegir les mesures necessàries que s'han d'adoptar entre el 2025 i el 2030.

El VIII PMA té per objecte accelerar la transició ecològica de manera justa i inclusiva, amb l'objectiu a llarg termini "Viure bé, respectant els límits del nostre planeta" d'aquí al 2050, que es va fixar al VII PMA. Els sis objectius prioritaris temàtics del VIII PMA fan referència a la reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle, l'adaptació al canvi climàtic, un model de creixement que torni al planeta més del que en pren, l'objectiu zero en matèria de contaminació, la protecció i recuperació de la biodiversitat i la reducció de les principals pressions climàtiques i mediambientals associades a la producció i el consum.

D'altra banda, en relació amb les consideracions de l'Organització Mundial de la Salut, cal fer referència a la revisió l'any 2021 de les seves guies de qualitat de l'aire, que eren de l'any 2005. Així, després d'una revisió sistemàtica de l'evidència científica dels últims quinze anys, l'OMS ha reduït substancialment la concentració màxima recomanada per protegir la salut humana per a 6 contaminants, entre ells el diòxid de nitrogen. L'evidència científica actual indica clarament que els efectes negatius de la contaminació de l'aire sobre la salut es produeixen a uns nivells molt per sota del que es pensava ara fa quinze anys i per això actualitza els nivells guia per a la protecció de la salut de les persones.

Amb aquesta actualització, l'OMS posa sobre la taula que la contaminació de l'aire és un repte molt important per la salut pública actualment i que reduir els nivells de contaminació de l'aire tindrà un gran benefici per la salut de tota la ciutadania.

2. Els objectius que es volen assolir.

- Garantir l'aplicabilitat de l'impost sobre les emissions portuàries de grans vaixells.
- Assolir de forma efectiva la reducció de les emissions d'òxids de nitrogen dels grans vaixells que atraquen als ports de Catalunya.
- Afavorir la millora de la qualitat de l'aire i de la salut de les persones als àmbits territorials en els quals hi ha més presència d'emissions d'òxids de nitrogen provocats pel transport marítim.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

L'opció de no fer res i mantenir la situació actual implica que si bé l'impost està enunciat en els seus trets essencial no es pot aplicar llevat que s'aprovi el corresponent instrument legal que el defineixi.

En aquest ordre de coses, i pel que fa a la naturalesa de la norma, no hi ha en l'àmbit de creació dels tributs alternatives regulatòries al requisit formal de norma amb rang de llei tota vegada que regeix el principi de reserva de llei (art. 31.3 de la CE):

“3. Només es podran establir prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la llei.”

Això no obstant, es poden presentar alternatives de regulació dels elements del tribut que han de quedar establerts en l'avantprojecte de llei, però respectant en qualsevol cas els marges que permet el mandat parlamentari expressat en la disposició final dotzena de la Llei 16/2017 i, per tant, dins els paràmetres expressats en les lletres a) a d) de dita disposició.

L'instrument tributari no és l'únic per aconseguir l'objectiu de la iniciativa abans esmentat, atès que ha d'anar acompanyat d'altres mesures complementàries de bones pràctiques, desenvolupades principalment pel sector afectat, tendents a reduir la contaminació.

S'hauria d'intentar donar d'un caràcter extra fiscal al tribut per tal que cada vegada la recaptació fos menor, fet que denotaria el compliment del seu objectiu: la reducció de contaminants.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

D'acord amb l'article 2 de la Llei 7/2007, del 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), correspon a aquest ens la gestió, liquidació, inspecció i recaptació “dels tributs propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment a la Generalitat, d'acord amb el que disposa l'article 204 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.”

En aquesta fase preliminar, però, i no disposant encara de la configuració del tribut, no es poden determinar els costos que la seva implantació pot suposar per a l'ATC.

b) L'impacte sobre les administracions locals tenint en compte la seva dimensió el règim especial de Barcelona.

La mesura, en tant que es tracta d'un tribut que gestiona la pròpia Generalitat a través de l'ATC, no ha de comportar cap impacte per a les administracions locals-

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les

La intervenció dels ciutadans en la fase d'ingrés dels tributs, està àmpliament estesa amb l'establiment de forma generalitzada del sistema d'autoliquidació en gran part dels impostos vigents. El compliment d'aquesta obligació suposa unes càrregues administratives per a les empreses i ciutadans que cal simplificar de manera que resultin el menys costoses possible. Cal remarcar, però, que la implementació dels sistemes de presentació i ingrés telemàtics de les autoliquidacions facilita el compliment de l'obligació tributària, la reducció de temps i, per tant, la reducció de costos.

Caldrà verificar que el sistema més eficient per a la gestió i recaptació de l'impost és el sistema d'autoliquidació, amb menors costos tant per als subjectes passius com per a l'Administració tributària.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors

La creació d'un impost sempre comporta un impacte econòmic que caldrà quantificar en termes de recaptació.

Els impactes socials i mediambientals s'insereixen en els objectius que es persegueixen tant a nivell europeu com internacional de conscienciar la població de la necessitat adequar els comportaments que impacten en el medi ambient. Així ho expressa el preàmbul de la Decisió que aprova el PAM:

“(33) Una combinació adecuada de instrumentos políticos permitiría a las empresas y los consumidores comprender mejor cómo repercuten sus actividades sobre el medio ambiente y saber cómo gestionar ese impacto...”

En paràgrafs anteriors, el mateix preàmbul es manifesta en els termes següents per il·lustrar la necessitat i bondat de les mesures que es proposen en el PAM:

“(25) Los problemas y los impactos medioambientales siguen planteando riesgos considerables para la salud y el bienestar de los seres humanos, mientras que las medidas dirigidas a mejorar el estado del medio ambiente pueden ser beneficiosas a ese respecto.

(26) La aplicación completa y uniforme del acervo medioambiental en toda la Unión supone una sólida inversión para el medio ambiente, la salud humana, así como para la economía.

...”

Cal assenyalar que els ingressos que derivin de l'impost s'integraran en el Fons per a la Protecció de l'Ambient Atmosfèric, que amb caràcter general es destina a polítiques de prevenció i millora de la qualitat atmosfèrica.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència.

La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o en el seu cas, la justificació de l'excepció o les excepcions legalment previstes, s'ha d'analitzar a la llum de les previsions de l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

L'esmentat Acord disposa que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent en la qual es demanarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

Ara bé, es pot prescindir de l'esmenat tràmit en el cas de normes pressupostàries, organitzatives o quan concorrin raons greus d'interès públic.

En el cas que ens ocupa, no estem davant d'una norma pressupostària o organitzativa, ni concorren raons greus d'interès públic que justifiquin prescindir del tràmit.

Per tot plegat, entenem que és procedent d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma

A més, la unitat promotora juntament el Departament d'Acció climàtica, alimentació i agenda rural té previst realitzar contactes amb els agents implicats.