Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

[COM(2021) 564 final — 2021/0214 (COD)]

(2022/C 152/30)

Ponente: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Coponente: **John COMER**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021
	Consejo, 21.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	25.11.2021
Aprobado en el pleno	8.12.2021
Pleno n.º	565
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	179/3/7

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) con el objetivo de sensibilizar sobre la ambición climática de la UE y establecer unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único.

1.2. El CESE pide que la evaluación de impacto se amplíe a las actividades de exportación de los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del MAFC. La UE debe seguir persiguiendo su ambición climática pero, al mismo tiempo, tiene que garantizar a la industria europea unas condiciones de competencia equitativas en la escena internacional permitiéndole competir en el mercado único y exportar a los mercados internacionales.

1.3. El CESE anima a los legisladores de la UE a que examinen cómo gestionar las exportaciones para permitir que la industria de la UE siga siendo competitiva en los mercados internacionales. El CESE recomienda que se realice una evaluación de impacto para averiguar cómo deben interpretarse o adaptarse las normas de la OMC de manera que respalden los objetivos y la eficiencia del MAFC con el fin de contribuir a evitar las emisiones industriales de CO_2 en todo el mundo.

1.4. Muchas cuestiones importantes requerirán un desarrollo ulterior a través de actos delegados para llevarlas a la práctica. Por lo tanto, habida cuenta de esta circunstancia y la observación anterior, es casi imposible determinar cuáles serán las consecuencias de la aplicación para cada sector manufacturero. Las dudas sobre diversos pormenores esenciales de la propuesta de Reglamento hacen difícil su evaluación hasta que el proceso legislativo esté más avanzado. Sin embargo, debe evitarse toda incertidumbre en las condiciones marco, especialmente a la hora de evaluar el CO_2 para las importaciones, a fin de no socavar las medidas proactivas y anticipatorias adoptadas por las empresas europeas con el fin de proteger el clima.

1.5. El CESE pide a los legisladores europeos que asignen directamente los ingresos procedentes del MAFC para apoyar la transición industrial de los sectores afectados. Algunos sectores económicos que sufren una competencia climática desleal podrían necesitar apoyo adicional, en reconocimiento de sus esfuerzos, ya que podrían ser menos competitivas que las que no internalizan la huella climática o medioambiental.

1.6. El CESE insta a la Unión Europea a que ayude a los países menos desarrollados a mejorar sus capacidades tecnológicas al objeto de evitar el riesgo de elusión del MAFC.

1.7. Una verificación sólida de las emisiones reales implícitas en los productos importados será fundamental para un despliegue equitativo del MAFC. El CESE recomienda a la Comisión que establezca requisitos específicos para los organismos de verificación acreditados.

1.8. El Comité señala que es necesario que haya una fuerte huella industrial en Europa, que sea plenamente competitiva y responsable desde el punto de vista del clima.

1.9. Se pide a la Comisión que, simultáneamente con el procedimiento legislativo, realice un estudio de impacto sobre los posibles efectos del MAFC a lo largo de la cadena de valor, como consecuencia de su aplicación.

1.10. La introducción del MAFC provocará un cambio importante en el régimen de comercio mundial. La UE debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que el MAFC no dé lugar a un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en otras partes del mundo, que podrían producir emisiones mundiales adicionales. El MAFC no debe conducir en modo alguno a la desindustrialización de la UE. La UE debe equilibrar su ambición climática con la patente realidad de que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es un problema mundial.

1.11. No se ha hecho suficiente hincapié en la dimensión política del MAFC. Las decisiones finales relativas al MAFC se basarán en gran medida no solo en los debates dentro de la UE, sino también en las negociaciones que serán necesarias con los socios comerciales para llegar a un acuerdo sobre un resultado y evitar un conflicto comercial.

1.12. El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO_2 transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE.

1.13. El MAFC apoyará tanto la ambición climática de la UE como una futura huella industrial más fuerte en Europa. Los riesgos obvios, como las dificultades para verificar la información facilitada sobre las emisiones de CO_2 procedentes de terceros países y la posible elusión del sistema, deben tenerse en cuenta al poner en marcha el MAFC durante el período transitorio y posteriormente.

2. **Síntesis de la propuesta de la Comisión**

2.1. El 14 de julio, la Comisión publicó la Comunicación «Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática» ([1]), que incluye un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) ([2]), estrechamente vinculado a la revisión de la Directiva sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) ([3]). El propio paquete de medidas «Objetivo 55» surgió para dar seguimiento a la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo ([4]), que se presentó el 15 de diciembre de 2019.

2.2. La propuesta prevé la aplicación de un «RCDE virtual» a las importaciones de diferentes productos industriales y electricidad. Los sectores cubiertos en la primera fase son el cemento, el acero, los fertilizantes, el aluminio y la electricidad.

2.3. Por lo que respecta a los materiales con una transformación posterior más intensiva, la propuesta ya incluye muchos productos transformados. No obstante, se hace referencia a «mercancías complejas» que podrían ampliar el ámbito de aplicación de la propuesta.

2.4. La carga administrativa del MAFC sigue recayendo en la Comisión, los Estados miembros y los importadores del mercado de la UE.

([1]) COM(2021) 550 final.
([2]) COM(2021) 564 final.
([3]) COM(2021) 551 final.
([4]) COM(2019) 640 final.

2.5. El «RCDE virtual» reproduce el RCDE actual, pero con algunas diferencias clave: los certificados de emisión no serán negociables y los importadores deberán entregar estos certificados al precio actual del CO_2 en la UE, basándose en las emisiones implícitas de los productos que vayan a ser importados a la Unión.

2.6. La lista de sectores y mercancías cubiertos por el MAFC se especifica en el anexo I de la propuesta. La Comisión ampliaría el ámbito de aplicación del MAFC a nuevas mercancías si detectase un riesgo grave de elusión. Cualquier propuesta de la Comisión para incluir nuevos sectores o productos deberá someterse al proceso legislativo completo.

2.7. El sistema propuesto solo tiene en cuenta las emisiones directas (alcance 1) y no las emisiones indirectas relacionadas con la energía (electricidad o calefacción) (alcance 2) o las emisiones indirectas de productos en las fases posteriores de la cadena de valor, pero incluiría emisiones limitadas de productos situados en fases anteriores de la cadena de valor (sin incluir el transporte ni la cadena de valor de las empresas) (alcance 3) a través del concepto de «mercancías complejas». En la propuesta no se detalla bien la manera en que funcionará este sistema y la Comisión resolverá este asunto mediante actos de ejecución.

2.8. El ámbito geográfico abarca todos los terceros países situados fuera del territorio aduanero de la Unión, excepto los incluidos en el actual RCDE UE o los países «acoplados» al RCDE UE. Se incluyen medidas específicas para tener en cuenta el precio del carbono abonado en diversos terceros países.

2.9. El MAFC difiere del RCDE en que se centrará en las mercancías (con códigos específicos de la nomenclatura combinada (NC)), mientras que el RCDE se centra en las instalaciones.

2.10. El objetivo final del MAFC es la sustitución gradual del actual sistema de derechos gratuitos en los sectores cubiertos. Tras el «período transitorio de tres años», las asignaciones gratuitas de derechos se irán eliminando gradualmente a partir de 2026 a un ritmo de diez puntos porcentuales cada año durante diez años, tal como se prevé actualmente en la propuesta de la Comisión. Los detalles sobre cómo avanzará la eliminación gradual de las asignaciones gratuitas para los sectores afectados no se incluyen en la propuesta del MAFC, sino en la revisión de la Directiva RCDE.

2.11. El MAFC tendrá en cuenta las asignaciones gratuitas concedidas a la industria de la UE para evitar la doble protección. Los actos de ejecución de la Comisión establecerán el método de cálculo del nivel del MAFC para cada mercancía.

2.12. Las normas para determinar las emisiones implícitas de las mercancías son generales, e incluyen un enfoque específico y simplificado para las importaciones de electricidad.

2.13. La Comisión considera que será necesaria una fase transitoria de tres años para perfeccionar el cálculo de las emisiones implícitas y determinar quiénes serán los verificadores acreditados de estas emisiones. En 2025 deberá llevarse a cabo una revisión global del sistema, antes de pasar a la segunda fase del MAFC.

2.14. Los ingresos procedentes del MAFC serán recaudados por las autoridades nacionales, que, en principio, los ingresarán en el presupuesto de la Unión, una vez deducidos los costes administrativos derivados de la gestión de los procedimientos.

2.15. La propuesta prevé una fase de prueba administrativa de tres años (2023-2025) sin consecuencias económicas. Los importadores tendrán que llevar a cabo algunos procedimientos de notificación, pero sin tener que verificar las emisiones implícitas, necesitar una autorización previa o tener que pagar los certificados por los productos importados.

3. **Observaciones generales**

3.1. La Comisión, dirigida por la DG TAXUD, ha realizado un buen trabajo para elaborar esta propuesta, en la que se ha tenido en cuenta la necesidad tanto de combinar una mayor ambición climática de la UE como de evitar el riesgo de fuga de carbono.

3.2. En la propuesta presentada no se fijan determinados aspectos técnicos que decidirá la Comisión durante la primera fase (período de prueba). Tanto el Consejo como el Parlamento se han comprometido a poner en marcha el MAFC en 2023, lo que constituye un plazo muy ajustado.

3.3. Muchas cuestiones importantes requerirán un desarrollo ulterior a través de actos delegados para llevarlas a la práctica. Por lo tanto, habida cuenta de esta circunstancia y la observación anterior, es casi imposible determinar cuáles serán las consecuencias de la aplicación para cada sector manufacturero. Las dudas sobre diversos pormenores esenciales de la propuesta de Reglamento hacen difícil su evaluación hasta que el proceso legislativo esté más avanzado. Sin embargo, debe evitarse toda incertidumbre en las condiciones marco, especialmente a la hora de evaluar el CO_2 para las importaciones, a fin de no socavar las medidas proactivas y anticipatorias adoptadas por las empresas europeas con el fin de proteger el clima.

3.4. En el caso de las importaciones de electricidad, no está claro si la Comisión ha evaluado correctamente el impacto en el precio de la electricidad en el mercado de la electricidad de la UE ni si podría generar costes más elevados para los consumidores y, por lo tanto, aumentar el riesgo de fuga de carbono entre los sectores con un alto consumo eléctrico. No debe olvidarse que el consumo de electricidad no se tiene en cuenta en el cálculo de la huella de carbono de los productos importados ([5]).

3.5. La industria europea está orientada a la exportación y si, como consecuencia del MAFC, goza de cierta protección contra las importaciones pero no puede competir en los mercados internacionales, la falta de competitividad será considerable y Europa ya no podrá atraer inversiones industriales.

3.6. Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO_2 mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, según se considere apropiado, para seguir facilitando la descarbonización.

3.7. Deberían evaluarse en detalle los efectos sobre la competitividad y los precios en la cadena de valor a fin de limitar el impacto, en especial en sectores exportadores como el agroalimentario, entre otros, que dependen en gran medida de los productos del sector ya cubierto por la propuesta del MAFC.

3.8. El MAFC solo podría alcanzar plenamente sus objetivos si el requisito de evitar el CO_2 en las importaciones a la UE se compensa con las ventajas de una producción respetuosa con el medio ambiente para las exportaciones de los productores europeos. Podría darse el caso de que haya unas condiciones de competencia razonablemente equitativas entre las empresas de terceros países y las empresas de la UE en el mercado único, pero de que ninguna empresa de la UE pudiera competir en el extranjero, ya que los productores de la UE pagarán todos los costes del carbono mientras que los competidores de terceros países pagarán pocos o ninguno.

3.9. El sistema podría abrir la puerta a varios regímenes de elusión, como el cambio de fuentes, los detalles de verificación, las empresas con varias instalaciones en terceros países que afirmen falsamente que los productos fabricados en instalaciones con una elevada huella de carbono se fabrican en instalaciones con una baja huella de carbono, la redistribución de fuentes y la definición de mercancías. Esto podrían obstaculizar los avances en el cumplimiento de los objetivos climáticos más ambiciosos del MAFC. La propuesta debe perfeccionarse cuidadosamente a lo largo de todo el proceso legislativo para evitar comportamientos perniciosos que perjudiquen gravemente el objetivo de la legislación: las mercancías deben llevar su propia huella climática, con independencia de dónde procedan, al objeto de incrementar la eficiencia en la mitigación del cambio climático en todo el mundo en lugar de proceder a una reducción local de las emisiones mediante su externalización.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El CESE ha sido muy activo a la hora de explorar las posibilidades, limitaciones y aspectos importantes que deben desarrollarse en el marco de un régimen de ajuste en frontera o de una alternativa en forma de impuesto, con el fin de reducir la fuga de carbono mediante la equiparación de los costes y esfuerzos climáticos en el caso de productos tanto de la UE como de terceros países. El CESE fue la primera institución de la UE en identificar estas posibilidades como medida complementaria para limitar la fuga de carbono.

([5]) Evaluación de impacto de la Comisión Europea sobre el MAFC, anexo 8.

4.2. La Comisión desea ampliar el MAFC para incluir las «emisiones de alcance 2» (derivadas de la electricidad o la calefacción), que en la actualidad están excluidas. Los legisladores de la UE deben tener en cuenta que la compensación de los costes indirectos derivados de la electricidad dista mucho de ser homogénea, ya que depende de las decisiones tomadas por los Estados miembros. La hipótesis más pesimista es que el MAFC limitaría la compensación que recibe la industria por los costes indirectos, lo que daría lugar a una compensación inferior a la permitida por las directrices de la UE.

4.3. La propuesta del MAFC excluye las ferroaleaciones (NC 7202), pero no está claro si las emisiones implícitas de ferroaleaciones se tendrán en cuenta en los productos pertinentes [por ejemplo, acero inoxidable (NC 7218)], ya que muchos aspectos están a la espera de una reglamentación secundaria que abarque cuestiones técnicas y otras facetas muy importantes.

4.4. La seguridad jurídica es de vital importancia en la UE y la propuesta del MAFC deberá perfeccionarse a lo largo de todo el proceso legislativo para ofrecer seguridad a todos los agentes económicos, ya operen en Europa o en terceros países.

4.5. A escala internacional debe promoverse, en pie de igualdad, una «competitividad climática y medioambiental» equitativa entre la industria eficiente, sea europea o no europea, que también incluya condiciones laborales justas acordadas mediante negociación colectiva entre los interlocutores sociales. Solo el respeto del clima en el marco de unas condiciones laborales y sociales justas puede generar la nueva competitividad socialmente deseable de la industria europea. Esta constatación sobre el mercado único de la UE, así como sobre el mercado internacional, fomentará la competencia leal en materia de clima.

4.6. La conformidad de las importaciones en la UE con los requisitos del MAFC se basa en documentos expedidos fuera de la UE. Esto plantea la cuestión de la extraterritorialidad y de la competencia de la UE para determinar la validez de dichos documentos. Además, el tiempo necesario para llevar a cabo dicha valoración permitiría a las mercancías importadas con una huella de carbono superior a la declarada acceder al mercado de la UE en detrimento de los Reglamentos propuestos y de la industria europea.

4.7. No queda claro cómo calcular las emisiones implícitas en los productos transformados no mencionados en el anexo I pero que contienen materiales enumerados en este anexo.

4.8. La presentación de informes, la verificación, la trazabilidad y el seguimiento son aspectos clave y no deberían basarse únicamente en controles aleatorios, dado que tampoco es así en el caso del seguimiento del RCDE. Debe existir un procedimiento claro y rápido para garantizar que, cuando se produzca una posible elusión o una falta de cumplimiento del MAFC, estas se resuelvan en un plazo breve para evitar tanto la elusión como las perturbaciones en la cadena comercial o de suministro.

4.9. La verificación y el seguimiento deben ser totalmente transparentes y fiables en la Unión Europea y en los Estados miembros. La información debe estar a disposición de los organismos pertinentes autorizados para llevar a cabo la vigilancia, y lógicamente deberá preservarse la confidencialidad.

4.10. La Comisión Europea debería brindar su apoyo a los Estados miembros de la UE con escasa capacidad administrativa en las fronteras, ya que podrían ser objeto de prácticas desleales y convertirse en la puerta de entrada de la elusión del MAFC. También debe incluir la «formación» sobre el MAFC en sus programas de apoyo a los países en desarrollo y vecinos para ayudarles a afrontar los retos de la protección del clima y a evitar el riesgo de elusión.

4.11. Los ingresos procedentes del MAFC deberán destinarse a apoyar una transición europea industrial justa hacia una economía neutra en carbono de los sectores implicados. La UE podría poner en marcha un fondo específico de innovación para el desarrollo tecnológico, a fin de promover la transición industrial sin poner en peligro su competitividad climática.

5. **Observaciones relacionadas con la OMC**

5.1. La Comisión ha sido muy cuidadosa en lo que respecta a la compatibilidad de las medidas con las normas de la OMC. Por este motivo, las exportaciones se han dejado de lado en la propuesta. Dado que existen opiniones contradictorias en cuanto a la compatibilidad de las medidas con las normas de la OMC, habrá que efectuar un análisis pormenorizado de esta cuestión, además de emprender negociaciones diplomáticas honestas con los socios comerciales para evitar una guerra comercial y permitir que la industria de la UE sea competitiva en los mercados internacionales.

5.2. Es probable que se utilice el artículo XX, letras b) y g), del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT; 1994) para justificar el MAFC como una política de protección del medio ambiente. No se puede saber a ciencia cierta qué decisión adoptaría un grupo especial de solución de diferencias de la OMC o un órgano de apelación sobre esta cuestión.

5.3. En las circunstancias actuales, con la urgencia de luchar contra el cambio climático, es fundamental que la OMC renovada incluya el ámbito de aplicación medioambiental y climático en su agenda. La UE podría aprovechar el MAFC como una oportunidad para iniciar este debate, junto con otros socios comerciales de la OMC. El CESE ya lo propuso en su Dictamen REX/531 ([6]).

Bruselas, 8 de diciembre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

([6]) Dictamen del CESE *Mercados del carbono: urgencia, estructuración y retos del sector industrial europeo* (REX/531) (DO C 429 de 11.12.2020, p. 122).

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 43, apartado 2, del Reglamento interno):

ENMIENDA 1

Punto 3.6-

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO_2 mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, ***según se considere apropiado***, para seguir facilitando la descarbonización.	Una sustitución muy rápida de las medidas existentes relativas a la fuga de CO_2 mediante la implantación del MAFC podría dar lugar a una incertidumbre significativa, lo que perturbaría las decisiones de inversión a largo plazo ya adoptadas sobre la base de los objetivos revisados recientemente para 2030. También podría reducir la capacidad de la industria para invertir en tecnologías hipocarbónicas y convertirse en un obstáculo a la competencia para acceder a los mercados de terceros países. Por consiguiente, cuando sea necesario, debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, ***hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia***, para seguir facilitando la descarbonización.

Exposición de motivos

Dado que el punto 3.6 se refiere esencialmente a los derechos gratuitos que deben mantenerse inicialmente para permitir que las industrias cubiertas por el MAFC sean más eficientes en carbono, seguido de una reducción gradual de los derechos gratuitos, esta propuesta también debería trasladarse a las conclusiones y recomendaciones, añadiendo la frase «hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia», lo que refuerza la posición de que el MAFC debe considerarse un instrumento complementario de la asignación gratuita hasta que este sea plenamente operativo, eficaz y no dé lugar a fugas de carbono, garantizando así unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas para la industria de la UE.

Resultado de la votación:

A favor: 66

En contra: 90

Abstenciones: 24

ENMIENDA 2

Punto 1.12-

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO_2 transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE.	El CESE alberga la expectativa razonable de que un MAFC que funcione haga más sólido el empleo en las antiguas empresas y sectores intensivos en CO_2 transformados y respetuosos con el clima. No obstante, también advierte del riesgo de fracaso del MAFC, en combinación con el RCDE. La supresión total de la asignación gratuita con la introducción del MAFC podría dar lugar a importantes pérdidas de puestos de trabajo en la UE. ***Debería mantenerse en principio el porcentaje actual de derechos gratuitos, a fin de permitir que las industrias cubiertas por el MAFC aumenten su eficiencia en carbono; posteriormente, podría introducirse una reducción gradual de las asignaciones gratuitas, hasta que la nueva medida haya demostrado su eficacia, para seguir facilitando la descarbonización.***

Exposición de motivos

Se trata de trasladar a las conclusiones este texto fundamental procedente del punto 3.6 (véase *supra*).

Ha de hacerse hincapié en que los derechos gratuitos relativos al MAFC no deberían prohibirse completamente hasta que se compruebe la eficacia del nuevo mecanismo.

Resultado de la votación:

A favor: 60

En contra: 94

Abstenciones: 26