COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 16.7.2025
COM(2025) 408 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre un espacio sanitario y fitosanitario común entre la Unión Europea y el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña y la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. 1. CONTEXTO DE LA RECOMENDACIÓN

1.1. Razones y objetivos de la Recomendación

El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte («el Reino Unido») se retiró de la Unión Europea («la Unión») y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica («Euratom»). Su relación se rige por dos acuerdos:

– el Acuerdo de Retirada[1], del que forma parte integrante el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, ahora denominado el Marco de Windsor[2];

– el Acuerdo de Comercio y Cooperación[3].

En la primera cumbre entre la Unión Europea y el Reino Unido, celebrada el 19 de mayo de 2025, se adoptó una Declaración Conjunta en la que la Unión y el Reino Unido se reafirmaron en su compromiso con la ejecución completa, oportuna y fiel del Acuerdo de Retirada, incluido el Marco de Windsor, y del Acuerdo de Comercio de Cooperación. Se felicitaron de la «agenda renovada de cooperación UE-Reino Unido: Acuerdo Común»[4] consensuada entre el Reino Unido y la Comisión Europea.

Dicho Acuerdo Común fue fruto de unas negociaciones exploratorias. En él queda plasmado el consenso político alcanzado sobre los distintos parámetros en los que se sustentará la futura negociación de un acuerdo sobre un espacio común sanitario y fitosanitario y otro sobre la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión y se recalca que las dos Partes avanzarán en estos proyectos con celeridad, atendiendo a sus respectivos procedimientos y marcos jurídicos.

a) Espacio sanitario y fitosanitario común

Desde el 1 de enero de 2021, la Unión y el Reino Unido conforman dos espacios sanitarios y fitosanitarios distintos, que se rigen por normas y políticas distintas, salvo, en el caso del Reino Unido, en Irlanda del Norte, donde la normativa de la Unión en materia sanitaria y fitosanitaria resulta de aplicación en virtud del Marco de Windsor.

Desde esa fecha, la Unión viene aplicando a Gran Bretaña las normas de su acervo sanitario y fitosanitario, las disposiciones pertinentes de sus normas de comercialización y otros requisitos, incluidas las disposiciones relativas a la certificación, al control y a los requisitos materiales que resultan de aplicación a la circulación de mercancías con origen o destino en terceros países. Entre los mencionados controles destacan las verificaciones documentales, de identidad y físicas destinadas a garantizar la conformidad de las mercancías con las exigencias mínimas de la Unión en materia de sanidad, seguridad y calidad. El Reino Unido ha aplazado varias veces la puesta en marcha de controles en frontera de todas las mercancías procedentes

---

1 Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO L 29 de 31.1.2020, p. 7 («Acuerdo de Retirada»).

2 Declaración conjunta n.º 1/2023 de la Unión y del Reino Unido en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 24 de marzo de 2023 (DO L 102 de 17.4.2023, p. 87).

3 Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, DO L 149 de 30.4.2021, p. 10 («Acuerdo de Comercio y Cooperación»).

4 Una agenda renovada para la cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido: Acuerdo Común, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267 (documento en inglés).

de la Unión. En enero de 2024 comenzó a someter las importaciones procedentes de la Unión a determinadas medidas, entre ellas las verificaciones y certificaciones sanitarias y fitosanitarias, la notificación previa de la importación y los controles documentales, de identidad y físicos en frontera, con el cobro de unas elevadas tasas de inspección. Se han anunciado otras verificaciones y controles pero su puesta en marcha se ha retrasado aún más. Concretamente, el 2 de junio de 2025, el gobierno del Reino Unido anunció el aplazamiento hasta enero de 2027 de la implantación de controles de las frutas y hortalizas de riesgo medio, a la vista del compromiso asumido en la cumbre entre la Unión Europea y el Reino Unido celebrada el 19 de mayo de 2025. También ha aplazado hasta el 1 de febrero de 2027 la introducción de requisitos y controles de certificación de los productos ecológicos y las normas de comercialización.

Un espacio sanitario y fitosanitario común entre la Unión y el Reino Unido facilitaría el comercio de los productos sometidos a la normativa sanitaria y fitosanitaria o a las otras normas pertinentes ya mencionadas. Con ello, se conseguiría que, en la inmensa mayoría de los casos, la circulación de animales, productos de origen animal, plantas y productos vegetales entre Gran Bretaña y la Unión se desarrollase sin los certificados o controles obligatorios o previstos en la actualidad. Se tendría que garantizar que no se vieran comprometidos por la implantación del espacio común ni el mercado interior de la Unión, ni su enfoque integral a los riesgos sanitarios y fitosanitarios, ni tampoco las exigencias mínimas aplicables a los alimentos. Por lo tanto, el acuerdo tendrá que garantizar un elevado nivel de protección frente a los riesgos sanitarios y fitosanitarios y una protección adecuada de los consumidores tanto en la Unión como en el Reino Unido.

b) La vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión

Desde el 1 de enero de 2021, la Unión y el Reino Unido han aplicado distintos regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, salvo, en el caso del Reino Unido, en Irlanda del Norte, donde, en lo referente a los mercados de electricidad al por mayor, se aplica el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión en virtud del artículo 9 y del anexo 4 del Marco de Windsor.

Los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión y del Reino Unido comparten varias características de diseño comunes. Sin embargo, desde 2021 los dos regímenes se han ido alejando el uno del otro, por ejemplo en su ámbito de aplicación (desde 2024 el transporte marítimo nacional e internacional entra en el ámbito del régimen de la Unión, que también tiene mayor alcance que el británico en lo que respecta a la aviación internacional) y en el nivel de los derechos de emisión. Estas diferencias contribuyen a que los precios del carbono sean distintos en la Unión y en el Reino Unido.

La vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión favorecería la consecución de los objetivos de sostenibilidad perseguidos por ambas Partes. Ayudaría a avanzar hacia la igualdad de condiciones entre la Unión y el Reino Unido y reduciría el riesgo de fuga de carbono. Por otro lado, redundaría en una mayor certeza acerca de la formación de los precios del carbono y en una mayor liquidez de los mercados de carbono, y ya no sería necesario aplicar el mecanismo de ajuste en frontera a los productos procedentes de la otra Parte.

1.2. Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

Acuerdo de Comercio y Cooperación

El Acuerdo de Comercio y Cooperación contiene disposiciones relacionadas tanto con las medidas sanitarias y fitosanitarias como con el comercio de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Las disposiciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias se basan en la existencia de dos espacios sanitarios y fitosanitarios distintos. Atendiendo a esta premisa, el Acuerdo de Comercio y Cooperación regula una cooperación destinada a proteger la vida o la salud humana, animal y vegetal; promueve la aplicación del Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; garantiza que las medidas sanitarias y fitosanitarias no creen obstáculos innecesarios al comercio; promueve una mayor transparencia y comprensión sobre tales medidas; mejora la cooperación en materia de lucha contra la resistencia a los antimicrobianos, promoción de sistemas alimentarios sostenibles, protección del bienestar de los animales y certificación electrónica; y mejora la cooperación en las organizaciones internacionales pertinentes para elaborar normas, orientaciones y recomendaciones internacionales en materia de sanidad animal, seguridad de los alimentos y fitosanidad y promueve la aplicación de estas. En lo que respecta a los productos ecológicos, el Acuerdo de Comercio y Cooperación, concretamente su anexo 14, establece un reconocimiento mutuo de la equivalencia de las normas sobre productos ecológicos aplicadas por la UE y por el Reino Unido.

En cuanto a la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión, el artículo 392, apartado 6, del Acuerdo de Comercio y Cooperación exige a la Unión y al Reino Unido estudiar seriamente la posibilidad de vincular sus respectivos sistemas de tarificación de las emisiones de carbono de manera que se preserve la integridad de dichos sistemas y se ofrezca la posibilidad de aumentar su eficacia.

Los nuevos acuerdos deben: i) garantizar una adaptación dinámica a toda la normativa pertinente de la Unión Europea; ii) garantizar una interpretación uniforme; iii) incluir un mecanismo de solución de diferencias con un tribunal de arbitraje independiente fundamentado en el Acuerdo de Comercio y Cooperación y con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como autoridad última en toda cuestión del Derecho de la UE; y iv) incluir un mecanismo robusto de garantía del cumplimiento de los laudos del tribunal de arbitraje, que, por ejemplo, permita la adopción de medidas adecuadas para proteger los intereses de la Unión y haga posible la retorsión intersectorial de los nuevos acuerdos entre sí y entre estos y los ámbitos cubiertos por el Acuerdo de Comercio y Cooperación.

Deben garantizar: i) un aprovechamiento adecuado de las estructuras de gobernanza de los acuerdos vigentes y del Acuerdo de Comercio y Cooperación en particular, y ii) la aplicación a los nuevos acuerdos de las disposiciones del Acuerdo de Comercio y Cooperación sobre medidas de salvaguardia (artículo 773 de este).

Acuerdo de Retirada, incluido el Marco de Windsor

En el Marco de Windsor se dispone la aplicabilidad automática de un conjunto de normas pertinentes del Derecho de la Unión a y en el Reino Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte, al objeto de evitar una frontera física en la isla de Irlanda. El Marco de Windsor seguirá siendo de aplicación en lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias y al mercado único de la electricidad.

Por lo tanto, los dos futuros acuerdos sobre un espacio sanitario y fitosanitario común y sobre la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se aplicarían en paralelo al Marco de Windsor y sin perjuicio de este, tal y como se describe a continuación.

a) Respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias:

– En virtud del Marco de Windsor, y en particular de su artículo 5, apartado 4, y su artículo 13, apartados 1 y 3, en relación con las partes pertinentes del anexo 2, el acervo pertinente de la Unión seguirá resultando de aplicación a y en el Reino Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte.

– Seguirán aplicándose, en los términos establecidos en el artículo 12 del Marco de Windsor, las disposiciones en materia de ejecución, aplicación, seguimiento y garantía del cumplimiento del acervo de la Unión aplicable a y en el Reino Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte.

Lo que se pretende es que, una vez formalizado, y siempre y cuando se cumpla en su integridad, los mismos beneficios de un eventual acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre un espacio sanitario y fitosanitario común se extiendan a los aspectos sanitarios y fitosanitarios de la circulación de mercancías destinadas a Irlanda del Norte y procedentes de otras partes del Reino Unido, como consecuencia de la interrelación entre el eventual acuerdo y el Marco de Windsor.

En consecuencia, en la inmensa mayoría de los casos, la circulación de animales, productos de origen animal, plantas y productos vegetales entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte se desarrollaría sin los certificados o controles obligatorios o previstos en la actualidad. Además, se eliminarían algunos requisitos, por ejemplo el de etiquetar determinados productos agroalimentarios comercializados al por menor como «Not for EU», puesto que la misma normativa sanitaria y fitosanitaria sería de aplicación tanto a la UE como al Reino Unido y se dejaría de limitar el destino o consumo de los productos a Irlanda del Norte sin posibilidad de su posterior introducción en la UE.

Para ello, la Comisión propondrá el inicio de los procedimientos necesarios para que el acto o los actos de la Unión relacionados con este futuro acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre un espacio sanitario y fitosanitario común se incorporen al anexo pertinente del Marco de Windsor; también propondrá la tramitación de las modificaciones que sean necesarias al respecto en las normas de la Unión que son aplicables a y en el Reino Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte. Entre dichas modificaciones podrán encontrarse: i) los cambios necesarios para extender los beneficios del futuro acuerdo a la circulación de mercancías entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte y establecer las salvaguardias correspondientes; y ii) disposiciones por las que, en caso de que resulte útil, se establezcan las condiciones para el mantenimiento de la totalidad o una parte de las disposiciones facilitadoras del Marco de Windsor en materia sanitaria y fitosanitaria. El contenido de las mencionadas modificaciones, incluidas las medidas de salvaguardia adecuadas, solo podrá determinarse una vez que se hayan concluido las negociaciones del futuro acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre un espacio sanitario y fitosanitario común y se conozcan su alcance y contenido concretos.

b) Respecto a la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión

El acuerdo por el que se vinculen los regímenes de comercio de derechos de emisión de la Unión y del Reino Unido debe ser de aplicación a la Unión y al Reino Unido. Respecto a Irlanda del Norte, en el caso concreto de los mercados de electricidad al por mayor, seguirá siendo de aplicación la regulación contenida en el artículo 9 y el anexo 4 del Marco de Windsor.

1.3. Coherencia con otras políticas de la Unión

Beneficios en igualdad de condiciones

Los dos acuerdos garantizarían unas condiciones de competencia equitativas para los operadores en la Unión y en el Reino Unido. El acuerdo sobre un espacio sanitario y fitosanitario común hará que se apliquen unas exigencias mínimas uniformes y que el Reino Unido se adapte a la normativa de la Unión. En el caso del comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un acuerdo de vinculación de los respectivos regímenes, se garantizaría no solo que el Reino Unido fuera, cuando menos, igual de ambicioso que la Unión en materia de descarbonización, minorando así el riesgo de fuga de carbono y de falseamiento de la libre competencia, sino también que su régimen tuviera el mismo alcance (exceptuando la calefacción individual de viviendas) y se adecuara a la normativa pertinente de la Unión.

El eventual acuerdo de vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión tendría que reunir las condiciones recogidas en el artículo 2, apartado 6, del Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono («el Reglamento MAFC»). En consecuencia, una vez vigente el acuerdo, el Reglamento MAFC dejaría de aplicarse a las mercancías procedentes del Reino Unido. De igual forma, el Reino Unido no aplicaría su propio MAFC a las mercancías procedentes de la Unión.

Beneficios para el comercio bilateral

El acuerdo sobre un espacio sanitario y fitosanitario común facilitaría el comercio al eliminar la necesidad de certificación y de someter los productos y normas incluidos en el acuerdo a control sistemático en frontera, sin mermar los exigentes requisitos de salud pública, sanidad animal, fitosanidad y calidad alimentaria.

Beneficios para la sostenibilidad y el clima

El régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión, concebido para reducir estas emisiones en un amplio abanico de actividades de una forma económicamente viable, constituye la piedra angular de su política climática. Fundado en el principio de que «quien contamina paga», el régimen de comercio fija un límite y un precio del carbono para las emisiones de los sectores energético, industrial, de aviación y de transporte marítimo, responsables de aproximadamente el 40 % de las emisiones totales de la Unión. Para determinar el precio del carbono, el sistema se basa en las fuerzas del mercado, lo que crea incentivos para la reducción de las emisiones en los ámbitos en los que resulta más económicamente viable. Los precios del carbono determinan igualmente los ingresos invertidos en la acción por el clima y la transición energética.

Acordar la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión permitiría a la UE aprovechar estos beneficios en un contexto bilateral. También fomentaría el desarrollo de un sólido mercado internacional de carbono basado en la vinculación de regímenes, que es algo a lo que la Unión aspira a largo plazo, especialmente como medio para lograr los objetivos climáticos recogidos en el Acuerdo de París adoptado en diciembre de 2015.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

2.1. Base jurídica procedimental

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 218, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), puesto que el acuerdo previsto no se refiere exclusiva o

principalmente a la política exterior y de seguridad común, la Comisión debe presentar recomendaciones al Consejo, que ha de adoptar una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

El artículo 218, apartado 4, del TFUE permite al Consejo dictar directrices de negociación al negociador y designar un comité especial para las consultas del negociador.

La Comisión recomienda que la Unión Europea empiece a negociar dos acuerdos internacionales con el Reino Unido —uno relativo a un espacio sanitario y fitosanitario común y el otro relativo a la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — y que la Comisión sea designada negociadora.

La propuesta Decisión autorizadora de la apertura de negociaciones relativas a estos dos futuros acuerdos encuentra su base jurídica procedimental en el artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE.

2.2. Base jurídica sustantiva

Esta propuesta tiene que ver con la negociación de dos acuerdos distintos, cuya base jurídica sustantiva radicará en dos disposiciones distintas.

Tal y como se establece en los dictámenes 1/94[5] y 2/15[6] del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 207 del TFUE, los acuerdos con países terceros en cuestiones sanitarias y fitosanitarias forman parte de la política comercial común. Por lo tanto, el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE, debe constituir la base jurídica sustantiva de un acuerdo entre la Unión y el Reino Unido sobre un espacio sanitario y fitosanitario común.

La formalización de un acuerdo de vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión del Reino Unido y de la Unión debe basarse en el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

2.3. Competencia de la Unión

Dado que un acuerdo sobre un espacio sanitario y fitosanitario común encuentra su base jurídica en la política comercial común, la Unión tiene competencia exclusiva para celebrar un tal acuerdo al amparo del artículo 3, apartado 1, del TFUE.

Le corresponde igualmente competencia exclusiva para acordar la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión del Reino Unido y de la Unión en aplicación del artículo 3, apartado 2, del TFUE.

2.4. Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

Conforme al artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad no es aplicable en los ámbitos que son competencia exclusiva de la UE.

2.5. El negociador elegido

Los acuerdos previstos versan exclusivamente sobre cuestiones ajenas a la política exterior y de seguridad común, lo que obliga a designar a la Comisión negociadora de conformidad con el artículo 218, apartado 3, del TFUE.

---

5 Dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 1994, Recopilación de la Jurisprudencia 1994 I-05267.

6 Dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2017, DO C 239 de 24.7.2017, p. 3.

2.6. Proporcionalidad

La actuación de la Unión no sobrepasa lo necesario para conseguir los objetivos estratégicos, que son la creación de un espacio sanitario y fitosanitario común y la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión del Reino Unido y de la Unión.

2.7. Elección del instrumento

La presente Recomendación de Decisión del Consejo se presenta en virtud del artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE, que contemplan la adopción por parte del Consejo de una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador de la Unión. El Consejo también tiene la posibilidad de dictar directrices de negociación al negociador. No existe ningún otro instrumento jurídico que pueda utilizarse para alcanzar el objetivo expresado en la presente Recomendación.

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

No procede

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Los acuerdos deben incluir disposiciones que obliguen al Reino Unido a contribuir económicamente a la labor de la Unión en estos ámbitos de actuación.

5. OTROS ELEMENTOS

5.1. Explicación detallada de las disposiciones específicas de la Recomendación

Con esta Recomendación, la Comisión Europea invita al Consejo de la Unión Europea a que autorice la apertura de negociaciones entre la Unión y el Reino Unido encaminadas a acordar la creación de un espacio sanitario y fitosanitario común y la vinculación de sus respectivos regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, a que designe a la Comisión Europea como negociadora de la Unión, a que dicte directrices a la negociadora y a que designe los comités a los que deberá consultarse durante las negociaciones.

Elementos comunes a los dos acuerdos:

1. Ambos acuerdos deben estar supeditados a que no se menoscabe el normal funcionamiento del mercado interior de la Unión y de los sistemas correspondientes.
2. Ninguno de los dos debe otorgar al Reino Unido el derecho a participar en la toma de decisiones de la Unión. No obstante, se debe contar con su participación en una fase inicial, y, en la medida que le corresponde como país ajeno a la Unión Europea, debe contribuir a la formación de decisiones sobre los actos jurídicos de la Unión Europea en los ámbitos cubiertos por la obligación de adaptación dinámica y aplicación simultánea. La Comisión Europea debe consultar al Reino Unido en las primeras fases de su orientación estratégica. Estos derechos no se extenderán a la participación en las labores del Consejo ni de sus órganos preparatorios.
3. Ambos acuerdos deben obligar al Reino Unido a adaptarse de forma dinámica a la normativa pertinente de la Unión. El principio de adaptación dinámica debe garantizar la aplicación simultánea de normas idénticas dentro del ámbito de aplicación de cada acuerdo.

4. Los dos acuerdos deben garantizar que el Derecho de la Unión se interprete y se aplique de manera uniforme, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; en particular, la interpretación dada a las normas vigentes dentro de la Unión debe aplicarse en el contexto de las relaciones entre las Partes.

5. En ambos acuerdos debe figurar un mecanismo eficaz de solución de diferencias que incluya un tribunal de arbitraje independiente y preserve la última autoridad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en toda cuestión del Derecho de la Unión, permitiendo asimismo la adopción de medidas adecuadas para proteger los intereses de la Unión en caso de incumplimiento.

6. En los nuevos acuerdos se debe garantizar que, a efectos de su administración, se aproveche la estructura institucional de los comités del Acuerdo de Comercio y Cooperación.

7. Deben incluir disposiciones para que siga permitiéndose la retorsión intersectorial, en los términos establecidos en el Acuerdo de Comercio y Cooperación, entre los nuevos acuerdos y los ámbitos cubiertos por el Acuerdo de Comercio y Cooperación.

8. Los acuerdos deben garantizar la aplicabilidad de las disposiciones del Acuerdo de Comercio y Cooperación en materia de medidas de salvaguardia (su artículo 773).

9. El Reino Unido debe hacer una aportación económica para sufragar los gastos pertinentes asociados a la labor de la Unión en estos ámbitos de actuación.

Principales elementos del acuerdo sobre un espacio sanitario y fitosanitario común:

10. El futuro acuerdo debe establecer un espacio sanitario y fitosanitario común a la Unión y al Reino Unido con respecto a Gran Bretaña. En consecuencia, en relación con las exigencias mínimas fijadas en el acuerdo, los animales, las plantas, los alimentos, los piensos de origen animal o vegetal y los productos conexos que se encuentren sometidos a las normas incluidas el ámbito de aplicación del acuerdo circularán entre la Unión y el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña como si circulasen dentro de la propia Unión.

11. En dicho ámbito de aplicación deben entrar las normas sanitarias, fitosanitarias, de seguridad alimentaria y de protección general de los consumidores aplicables a la producción, distribución y consumo de productos agroalimentarios, la regulación de los animales vivos y los plaguicidas, las normas sobre producción ecológica y el etiquetado de los productos ecológicos y las normas de comercialización aplicables a determinados sectores o productos.

12. El ya mencionado principio de adaptación dinámica ha de garantizar que, dentro de este ámbito, se apliquen normas idénticas a y en el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña y en la Unión, a fin de crear un espacio sanitario y fitosanitario común. Además del citado principio, el acuerdo tendrá que regular la aplicación simultánea de todas las mencionadas normas a y en el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña.

13. El acuerdo también debe establecer la aplicabilidad inmediata a y en el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, entre ellas las relativas a medidas urgentes y a la introducción en la Unión de animales, plantas, alimentos, piensos de origen animal o vegetal y productos conexos procedentes del resto del mundo.

14. El acuerdo debe ofrecer al Reino Unido las mismas posibilidades de actuar en defensa de su bioseguridad y salud pública que tienen los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión. Por otro lado, en el acuerdo se puede incluir una

breve relación de excepciones tasadas al principio de adaptación dinámica y aplicación simultánea. Solo debe acordarse la inclusión de una excepción si: i) la excepción no conduce a la aplicación de requisitos mínimos en el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña que sean menos exigentes que los impuestos por la normativa pertinente de la Unión; ii) no cabe alegar la excepción para restringir o ejercer cualquier otro efecto negativo en la introducción en el territorio del Reino Unido de animales, plantas o mercancías procedentes de la Unión y conformes con su Derecho; y iii) la excepción respeta el principio de que solo pueden introducirse en la Unión los animales, plantas y mercancías que cumplan el Derecho de la Unión.

Principales elementos del acuerdo de vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión:

15. El acuerdo debe vincular los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión y del Reino Unido, garantizando el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión.

16. Debe garantizar que ninguna de las Partes aplique su mecanismo de ajuste en frontera por carbono a las importaciones de mercancías procedentes de la otra Parte, siempre que esta última cumpla lo dispuesto en la normativa pertinente de la UE.

17. En el ámbito de aplicación del acuerdo deben incluirse, entre otros sectores, los de generación eléctrica y de generación de calor industrial (quedando excluida la calefacción individual de viviendas), el sector industrial, el transporte marítimo nacional e internacional y la aviación nacional e internacional. Dentro de este ámbito, el acuerdo debe garantizar que el Reino Unido se adapte de forma dinámica a la normativa pertinente de la Unión. En el acuerdo debe establecerse un procedimiento para la ampliación de la relación de sectores incluidos en su ámbito.

18. El acuerdo debe obligar al Reino Unido a adaptarse de forma dinámica al acervo pertinente, entre el que destaca la Directiva 2003/87/CE y la normativa derivada de ella.

19. Asimismo, la adaptación dinámica debe exigirse respecto a todas las disposiciones del marco de regulación y supervisión financieras aplicables al comercio de los derechos del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión y de sus derivados.

20. En el acuerdo deben definirse un límite máximo y una trayectoria de reducción para el Reino Unido que sean, cuando menos, igual de ambiciosos que el límite máximo de la UE y trayectoria de reducción seguida por ella.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre un espacio sanitario y fitosanitario común entre la Unión Europea y el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña y la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 207, apartado 4, párrafo primero, y su artículo 192, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra («el Acuerdo de Comercio y Cooperación»)[7], se aplica desde el 1 de enero de 2021. Constituye, junto con el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica («el Acuerdo de Retirada»)[8], la piedra angular de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea («la Unión») y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte («el Reino Unido»).

(2) El 31 de diciembre de 2020, fecha en que finalizó el período transitorio previsto en el Acuerdo de Retirada, al Reino Unido le dejó de ser de aplicación el Derecho de la Unión y comenzó a aplicarse el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, que ha pasado a denominarse Marco de Windsor[9] y forma parte integrante del Acuerdo de Retirada.

(3) Desde el 1 de enero de 2021, la Unión y el Reino Unido tienen espacios sanitarios y fitosanitarios separados, cada uno con su propia normativa y orientación estratégica. Sin embargo, en virtud del Marco de Windsor, la normativa de la Unión en materia sanitaria y fitosanitaria, así como otra normativa pertinente de la Unión, es de aplicación a y en el Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte, con lo que Irlanda del Norte queda comprendida en el espacio sanitario y fitosanitario de la Unión.

(4) Desde el 1 de enero de 2021, en la Unión y el Reino Unido existen dos regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero distintos, salvo, en el caso del Reino Unido, en Irlanda del Norte, donde, en lo referido a los mercados

---

7 DO L 149 de 30.4.2021, p. 10.

8 DO L 29 de 31.1.2020, p. 7.

9 De conformidad con la Declaración conjunta n.º 1/2023 de la Unión y del Reino Unido (DO L 102 de 17.4.2023, p. 87), «Marco de Windsor» es la nueva forma de referirse al Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte, modificado mediante la Decisión n.º 1/2023 del Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea.

de electricidad al por mayor, se aplica el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión en virtud del artículo 9 y del anexo 4 del Marco de Windsor.

(5) Desde el primer momento del proceso de retirada del Reino Unido de la Unión, esta se ha mostrado abierta a la creación de un espacio sanitario y fitosanitario común con el Reino Unido con respecto a Gran Bretaña, siempre y cuando se den las condiciones adecuadas.

(6) El artículo 764 del Acuerdo de Comercio y Cooperación señala que la lucha contra el cambio climático constituye un elemento esencial de la asociación establecida mediante dicho Acuerdo y los eventuales acuerdos complementarios.

(7) El artículo 392, apartado 6, del Acuerdo de Comercio y Cooperación exige a la Unión y al Reino Unido estudiar seriamente la posibilidad de vincular sus respectivos sistemas de tarificación de las emisiones de carbono de manera que se preserve la integridad de dichos sistemas y se ofrezca la posibilidad de aumentar su eficacia.

(8) El artículo 25, apartado 1 *bis*, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[10] («la Directiva 2003/87/CE») ofrece la posibilidad de acordar con terceros países el reconocimiento mutuo de derechos de emisión entre distintos regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

(9) Para ello, la Directiva 2003/87/CE exige que el régimen de comercio de derechos de emisión del tercer país sea tanto obligatorio como basado en límites máximos de las emisiones en términos absolutos. En la actualidad, el régimen de comercio de derechos de emisión de efecto invernadero del Reino Unido reúne estos criterios.

(10) Según lo dispuesto en el artículo 2, apartados 4 y 6, del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo[11] («el Reglamento MAFC»), el Reglamento MAFC no se aplica a las mercancías originarias de los terceros países con los que la Unión haya celebrado un acuerdo que vincule plenamente el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión con el régimen de comercio de derechos de emisión del tercer país en cuestión y que cumplan todas las condiciones pertinentes.

(11) En la cumbre que celebraron el 19 de mayo de 2025, la Comisión Europea y el Reino Unido consensuaron un Acuerdo Común en el que se identifican como prioridades clave avanzar en la creación de un espacio sanitario y fitosanitario común y vincular sus respectivos regímenes de comercio de derechos de emisión. En el Acuerdo Común también queda plasmado el consenso político alcanzado sobre los distintos parámetros en los que se sustentará la futura negociación de un acuerdo sobre un espacio común sanitario y fitosanitario y otro sobre la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión del Reino Unido y de la Unión, y se recalca que las dos Partes avanzarán en estos proyectos con celeridad, atendiendo a sus respectivos procedimientos y marcos jurídicos.

---

[10] Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/2024-03-01).

[11] Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (DO L 130 de 16.5.2023, p. 52, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj).

(12) Procede, por consiguiente, abrir la negociación de dos acuerdos con el Reino Unido: uno sobre un espacio sanitario y fitosanitario común y el otro sobre la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero del Reino Unido y de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión para que, en nombre de la Unión, negocie con el Reino Unido:

a) un acuerdo sobre un espacio sanitario y fitosanitario común a la Unión y al Reino Unido con respecto a Gran Bretaña;

b) un acuerdo por el que se vincule los regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión y del Reino Unido.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo de la presente Decisión.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre(s) del comité especial (de los comités especiales), que debe insertar el Consejo].

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente