Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 2 de diciembre de 2021
(OR. en)

14574/21

Expedientes interinstitucionales:
2021/0214(COD)
2021/0213(COD)
2021/0206(COD)

FISC 221
ECOFIN 1187
ENER 536
ENV 952
CLIMA 419
UD 299
COH 72
RESPR 41
TRANS 717
SOC 712

NOTA PUNTO «A»

De:	Presidencia
A:	Consejo
Asunto:	Propuestas del paquete de medidas «Objetivo 55» (Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, Directiva sobre fiscalidad de la energía y Fondo Social para el Clima) - Informe de situación

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Europea presentó el paquete de medidas «Objetivo 55»[1] el 14 de julio de 2021. Este conjunto de medidas tiene por objeto armonizar el marco de actuación de la UE en materia de clima y energía con su nuevo objetivo climático para 2030 en todos los sectores de la economía de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 %, con respecto a los niveles de 1990, y encauzar dicho marco para alcanzar el objetivo de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050.

2. El Consejo Europeo refrendó en sus Conclusiones de los días 10 y 11 de diciembre de 2020[2] un objetivo vinculante para la UE de reducción interna neta de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2030, de al menos un 55 % con respecto a los valores de 1990.

[1] ST 10849/21.
[2] EUCO 22/20, apartados 14 y 17.

3. Además, el artículo 2 de la Ley Europea del Clima[3] establece que las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas. Por otra parte, las instituciones pertinentes de la Unión y los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a escala de la Unión y nacional, respectivamente, para permitir la consecución colectiva de este objetivo de neutralidad climática, teniendo en cuenta la importancia de promover tanto la equidad y la solidaridad entre los Estados miembros como la eficiencia en términos de costes a la hora de alcanzar dicho objetivo.

4. El paquete de medidas «Objetivo 55» consta de un conjunto de propuestas interconectadas y abarca una serie de ámbitos estratégicos y sectores económicos: clima, energía y combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura.

5. Las propuestas del paquete «Objetivo 55» han sido una de las principales prioridades de la Presidencia, que, dentro de las distintas formaciones del Consejo implicadas, ha intentado avanzar lo máximo posible en el marco del planteamiento global de garantizar la coherencia del conjunto de medidas. El resumen elaborado por la Presidencia de los progresos realizados en todos los expedientes que constituyen el paquete de medidas «Objetivo 55» figura en el documento ST 13977/21[4].

6. Además del resumen de la Presidencia antes mencionado, la Presidencia considera necesario presentar al Consejo (Ecofin), a efectos informativos, un informe de situación más detallado de la Presidencia, según proceda, sobre las siguientes propuestas legislativas:

   a) la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono[5] (en lo sucesivo, «MAFC»);

---

[3] Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

[4] Publicado el 22 de noviembre de 2021 y presentado al Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de los días 2, 3 y 9 de diciembre de 2021, así como al Consejo de Medio Ambiente del 20 de diciembre.

[5] 10871/21 + ADD 1-6; [2021/0214 (COD)].

b) la propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición)[6] (en lo sucesivo, «propuesta de DFE»), y

c) a petición de algunas delegaciones, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima[7] (en lo sucesivo, «Reglamento FSC»).

II. MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO (MAFC)

7. En sus Conclusiones de los días 10 y 11 de diciembre de 2020[8], el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a proponer un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono para garantizar la integridad medioambiental de las políticas de la UE y evitar la fuga de carbono de un modo compatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

8. En sus Conclusiones de los días 17 a 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo, entre otros puntos, señalaba que la Comisión Europea propondrá un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, que servirá de base para recursos propios adicionales para la UE[9]. También se hace mención a los trabajos sobre el mecanismo de ajuste en frontera por carbono en la hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, que forma parte del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea de 16 de diciembre de 2020[10].

---

6 ST 10872/21 + ADD 1-7.
7 ST 10920/21 + COR 1 + ADD 1 + ADD 1 COR 1; [2021/0206 (COD)].
8 Véase EUCO 22/20, apartados 14 y 17.
9 Véase EUCO 10/20, apartado A29.
10 DO L 433 I de 22.12.2020, p. 28.

9. El principal objetivo de la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono[11] (como medida medioambiental) es hacer frente al riesgo de fuga de carbono causado por políticas climáticas asimétricas de países no pertenecientes a la UE (en los que las políticas aplicadas para luchar contra el cambio climático son menos ambiciosas que las de la UE). La aplicación del MAFC tiene por objeto evitar que los esfuerzos de reducción de emisiones de la Unión se vean contrarrestados por un aumento de las emisiones fuera de la Unión, bien por la deslocalización de la producción hacia países no pertenecientes a la UE, bien por un aumento de importaciones de productos más intensivos en carbono. Sin este mecanismo de ajuste en frontera por carbono, es probable que la fuga de carbono diera lugar a un aumento global de las emisiones a escala mundial.

10. La Comisión propone que, en un principio, el MAFC se aplique a un número específico de productos procedentes de algunos de los sectores más intensivos en carbono: hierro y acero, cemento, fertilizantes, aluminio y electricidad.

11. El MAFC funcionaría en paralelo al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (en lo sucesivo, «RCDE UE»), para reflejar y complementar su funcionamiento en relación con las mercancías importadas. Gradualmente, iría sustituyendo a los mecanismos de la UE existentes para atajar el riesgo de fuga de carbono, en concreto la asignación gratuita de derechos de emisión del RCDE UE. Tras una revisión prevista para 2025, la Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de ampliar la medida a las emisiones indirectas y, en este contexto, analizar la compatibilidad con las medidas financieras existentes para compensar los costes de las emisiones indirectas derivados del aumento de los precios de la electricidad debido al RCDE UE.

12. Para que los productores, importadores y comerciantes puedan adaptarse al nuevo régimen, la reducción de las asignaciones gratuitas debería hacerse gradualmente, a medida que se vaya implantando el MAFC, de manera que dichas medidas no sean acumulativas. De conformidad con la propuesta de la Comisión, entre 2023 y 2025, el MAFC funcionaría únicamente como obligación de información, y se iría introduciendo paulatinamente a partir de 2026 (durante 10 años, hasta 2035).

13. El MAFC sería un elemento esencial del conjunto de instrumentos para cumplir los objetivos de neutralidad climática de la UE, en consonancia con el Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

---

[11] 10871/21 + ADD 1-6; [2021/0214 (COD)].

14. El 22 de julio de 2021, el Comité de Representantes Permanentes (2.ª parte) creó el Grupo *ad hoc* «Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono» para llevar a cabo los trabajos preparatorios relacionados con las negociaciones sobre esta propuesta legislativa y abordar eficazmente las cuestiones intersectoriales cubiertas por este expediente. El Grupo *ad hoc* trabaja en el diseño del MAFC de conformidad con su mandato[12] y se basa en la experiencia de los delegados de los Estados miembros que trabajan en los ámbitos pertinentes, según proceda. Bajo la autoridad del Comité de Representantes Permanentes, el Grupo *ad hoc* informa a la formación de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin) del Consejo.

15. Durante el mandato de la Presidencia eslovena, se habrán celebrado seis reuniones del Grupo *ad hoc* (debido a las restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19, en forma de videoconferencia informal de los miembros, los días 2 y 22 de septiembre, 14 de octubre, 4 y 19 de noviembre y 9 de diciembre de 2021).

16. Las reuniones del Grupo *ad hoc* se dedicaron principalmente a hacer una presentación detallada de la propuesta de la Comisión y de la evaluación de impacto que la acompaña y a examinarla artículo por artículo. Se completó la primera lectura de la propuesta y se mantuvieron cambios de impresiones más detallados sobre una serie de aspectos, tales como:

    a) la correlación entre el MAFC y el RCDE UE;

    b) el efecto de aplicar el MAFC a las emisiones directas de los productos importados incluidos en el ámbito de aplicación;

    c) las disposiciones de la propuesta de Reglamento sobre el MAFC, en las que se propone facultar a la Comisión para adoptar actos delegados (artículo 290 del TFUE) y actos de ejecución (artículo 291 del TFUE);

    d) el papel de las autoridades aduaneras en la administración del MAFC;

    e) los métodos de cálculo de las emisiones implícitas;

    f) las disposiciones de la propuesta del MAFC relativas al sector de la electricidad.

[12] ST 10846/21.

17. A partir de los debates sobre el MAFC que han tenido lugar hasta la fecha, la Presidencia considera que, además de los objetivos climáticos generales, habrá que tener en cuenta una serie de principios rectores que ya han sido refrendados por el Consejo Europeo sobre la aplicación del paquete de medidas «Objetivo 55». Por ejemplo, la necesidad de preservar la competitividad de la UE y tener en cuenta los diferentes puntos de partida, las circunstancias nacionales específicas y el potencial de reducción de emisiones de los Estados miembros, la necesidad de alcanzar colectivamente el objetivo de 2030, etc.

18. Aunque no se cuestionan los objetivos climáticos, los debates del Grupo *ad hoc* han confirmado que los Estados miembros conceden una importancia significativa a esta propuesta en el contexto del comercio internacional, la competitividad de la industria de la UE y sus efectos en la economía, en particular en el mercado laboral. Como ya se indicó en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, seguirá siendo importante garantizar que el diseño del MAFC respete la normativa de la Organización Mundial del Comercio y otras obligaciones internacionales de la UE.

19. La Presidencia cree que, debido a la novedad de la medida propuesta, serán necesarios nuevos debates técnicos en el Grupo *ad hoc*, ya que las delegaciones deben determinar cómo funcionará en la práctica el MAFC, en concreto los aspectos relacionados con el diseño general y la administración del nuevo mecanismo. Entre otras cuestiones, sería deseable disponer de más información sobre lo siguiente:

    a) los aspectos administrativos relativos a los procedimientos en la frontera en el momento de la importación de las mercancías;

    b) las sanciones por infracciones y las disposiciones para evitar la elusión de las normas del MAFC;

    c) el proceso de registro y los controles pertinentes de los operadores y las instalaciones en los países no pertenecientes a la UE;

    d) el mantenimiento de registros específicos en relación con el precio del carbono pagado en el país de origen;

    e) las particularidades de la venta, el precio y la entrega de los certificados MAFC;

    f) las medidas para garantizar que los sistemas y redes Infotech pertinentes sean adecuados para el control y la cooperación de conformidad con las normas del MAFC.

20. La Presidencia toma nota de que los Estados miembros se han comprometido a proseguir los trabajos sobre la base de la propuesta de la Comisión. Sin embargo, en esta fase, aún es demasiado pronto para formular observaciones concluyentes sobre el contenido de un posible acuerdo transaccional para una orientación general del Consejo (su posición en las futuras negociaciones con el Parlamento Europeo) sobre este expediente legislativo.

III. REVISIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE FISCALIDAD DE LA ENERGÍA (DFE)

21. La propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición)[13] (en lo sucesivo, «propuesta de DFE») tiene los objetivos siguientes:

    a) ofrecer un marco adaptado que contribuya a los objetivos de la UE para 2030 y a la consecución de la neutralidad climática de aquí a 2050 en el contexto del Pacto Verde Europeo. A tales efectos, es preciso armonizar la imposición de los productos energéticos y de la electricidad con las políticas de la UE en materia de energía, medio ambiente y clima, y contribuir así los esfuerzos de la UE por reducir las emisiones;

    b) proporcionar un marco que preserve y mejore el mercado interior de la UE mediante la actualización del ámbito de aplicación de los productos energéticos y de la estructura de los tipos impositivos, y a través de la racionalización del uso de las exenciones y reducciones fiscales por parte de los Estados miembros; y

    c) mantener la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.

22. En opinión de la Comisión, estos objetivos se lograrán pasando de una imposición basada en el volumen a una imposición basada en el contenido energético, introduciendo una clasificación de tipos impositivos en función del desempeño ambiental y limitando los incentivos para el uso de los combustibles fósiles. De acuerdo con dicha clasificación, los combustibles fósiles convencionales, como el gasóleo y la gasolina, se gravarán con el tipo más elevado, y la electricidad con el tipo más bajo.

[13] ST 10872/21 + ADD 1-7.

23. En 2011, la Comisión ya había propuesto revisar la DFE, si bien retiró su propuesta en 2015 tras una serie de debates infructuosos. El 11 de septiembre de 2019, la Comisión publicó un informe[14] sobre la evaluación de la DFE, en el que señalaba que las normas actuales no contribuyen al nuevo marco regulador de la UE ni a los objetivos estratégicos en materia de clima y de energía. El 5 de diciembre de 2019, el Consejo Ecofin adoptó unas Conclusiones acerca del marco sobre la imposición de los productos energéticos de la UE[15], en las que hacía hincapié en la importancia de armonizar la fiscalidad de la energía mediante la DFE para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. El Consejo apoyó también una actualización del marco jurídico para la fiscalidad de la energía que contribuyese a la consecución de objetivos políticos de la UE más amplios desde el punto de vista económico y medioambiental. En las Conclusiones se pedía a la Comisión que velase por que sus propuestas se evalúen plenamente según sus costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales. Como preparación de la propuesta de DFE, la Comisión llevó a cabo una consulta pública[16].

24. Los días 20 y 21 de julio de 2021, en la reunión informal del Grupo de Alto Nivel sobre Cuestiones Fiscales, dedicada a los retos futuros en el ámbito de la fiscalidad, las delegaciones ya pudieron manifestar sus valoraciones preliminares del papel que desempeña la fiscalidad en la transición ecológica durante la sesión de trabajo sobre los aspectos fiscales del Pacto Verde. El 22 de julio de 2021, la Comisión presentó la propuesta de DFE en el Comité de Representantes Permanentes (2.ª parte).

25. El 9 de septiembre de 2021, se iniciaron los debates técnicos en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía). En esta reunión, la Comisión presentó tanto la propuesta como la evaluación de impacto.

26. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 23 de septiembre de 2021, la Presidencia informó a las delegaciones sobre el estado de la cuestión, los trabajos previstos y su intención de avanzar lo máximo posible en este expediente durante su mandato.

---

14 ST 12153/19.
15 ST 14608/19.
16 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_es.

27. El examen técnico de la propuesta en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta - Impuestos Especiales/Fiscalidad de la Energía) prosiguió los días 6 y 20 de octubre y 15 y 24 de noviembre de 2021 con un análisis artículo por artículo. La primera ronda de análisis de todos los artículos finalizó el 24 de noviembre de 2021.

28. El examen de la propuesta brindó a las delegaciones la oportunidad de formular preguntas de aclaración, a las que la Comisión dio respuesta. Se formuló un número considerable de preguntas sobre una serie de aspectos de la propuesta, como el paso de la imposición basada en el volumen a una imposición basada en el contenido energético, la introducción de una clasificación de tipos impositivos en función del desempeño ambiental, la fiscalidad de los productos nuevos, la indexación, los sectores marítimo y de la aviación, así como los vínculos con otros expedientes del paquete de medidas «Objetivo 55».

29. En la reunión del Grupo de Alto Nivel del 25 de noviembre de 2021, la Presidencia informó a las delegaciones sobre los resultados de los trabajos y los avances en el expediente, también en el contexto del paquete de medidas «Objetivo 55».

IV. FONDO SOCIAL PARA EL CLIMA (FSC)

30. Para mitigar los efectos sociales y distributivos del régimen adicional propuesto de comercio de derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera, la Comisión propone crear un Fondo Social para el Clima (una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima[17], en lo sucesivo, «Reglamento sobre el FSC»).

31. El 8 de septiembre de 2021, el Comité de Representantes Permanentes (1.ª parte) creó el Grupo *ad hoc* «Fondo Social para el Clima»[18] para llevar a cabo los trabajos preparatorios relacionados con las negociaciones sobre esta propuesta legislativa y abordar eficazmente las cuestiones intersectoriales cubiertas en ella.

---

17 ST 10920/21 + ADD 1 + COR 1, [2021/0206 (COD)].
18 ST 11402/21 + COR1.

32. Bajo la autoridad del Comité de Representantes Permanentes, el Grupo *ad hoc* informa a la formación de Medio Ambiente del Consejo y, cuando proceda, a la de Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin).

33. Los principales aspectos del estado de los trabajos sobre esta propuesta legislativa se esbozan en el resumen elaborado por la Presidencia de los progresos realizados en el paquete de medidas «Objetivo 55», que figura en el documento ST 13977/21. Como se indica en el resumen de la Presidencia, en consonancia con el mandato del Grupo *ad hoc* «Fondo Social para el Clima»[19], la Presidencia ha colocado entre corchetes las disposiciones pertinentes de la propuesta y sus anexos sobre los aspectos financieros vinculados al marco financiero plurianual y a los recursos propios de la Unión. En un informe de situación que se elaborará con vistas a la reunión del Consejo de Medio Ambiente del 20 de diciembre se recogerán los nuevos avances en relación con el Reglamento sobre el FCS.

V. CONCLUSIÓN

En este contexto, y tras la reunión del Comité de Representantes Permanentes del 1 de diciembre, se ruega al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que tome nota del presente informe de situación de la Presidencia como punto «A» de su próxima sesión.

---

19 ST 11402/21 + COR 1.