

Bruselas, 17 de diciembre de 2025
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2025/0419 (COD)**

**16973/25
ADD 5**

**ECOFIN 1767
FISC 378
UD 314
ENV 1407
CLIMA 609
IA 236**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: SWD(2025) 989 final

Asunto: DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO
que acompaña al documento
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 para ampliar su
ámbito de aplicación a las mercancías transformadas e incorporar
medidas contra la elusión

Adjunto se remite a las delegaciones el documento SWD(2025) 989 final.

Adj.: SWD(2025) 989 final



Bruselas, 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 para ampliar su ámbito de aplicación a las mercancías transformadas e incorporar medidas contra la elusión

{COM(2025) 989 final} - {SEC(2025) 989 final} - {SWD(2025) 987 final} -
{SWD(2025) 988 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto relativa a la modificación del Mecanismo de Ajusto en Frontera por Carbono
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la Unión?
<p>El Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajusto en Frontera por Carbono («MAFC») entró en vigor en octubre de 2023. Actualmente, y hasta el cierre del año 2025, se encuentra en su período transitorio. En 2026 comienza a aplicarse en régimen definitivo, que incluye obligaciones económicas.</p> <p>El MAFC garantiza que las importaciones se sometan a un precio del carbono equivalente al que se enfrentan los productores de la UE bajo el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE («el RCDE de la UE»). Es un instrumento clave para evitar que el planteamiento más ambicioso de la UE en materia climática se vea menoscabado por la fuga de carbono, que es lo que puede ocurrir cuando empresas de la UE trasladan la producción de mercancías intensivas en carbono a países con políticas climáticas menos exigentes, o cuando se sustituyen productos de la UE por productos más intensivos en carbono. Además, el MAFC desempeña un papel fundamental en la contención de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) más allá de las fronteras de la UE, al animar a los exportadores de terceros países a descarbonizar su producción y, ya que en el MAFC se deduce el precio del carbono pagado efectivamente en el país de origen, al fomentar que los terceros países implanten sus propios sistemas de fijación de precios del carbono o refuercen los existentes. Sin embargo, el diseño actual del MAFC no es totalmente eficaz en la prevención de la fuga de carbono ni en el fomento de la descarbonización, y han surgido algunas dificultades en su funcionamiento práctico. Más concretamente, no previene el riesgo de fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena de valor ni el riesgo de elusión del MAFC, y no tiene suficientemente en cuenta las labores de descarbonización realizadas por los productores de electricidad de terceros países.</p>
¿Qué se pretende conseguir?
<p>Esta propuesta normativa tiene por objetivo general hacer que el MAFC sea más eficaz. Entre otros medios, se conseguirá este objetivo reduciendo el riesgo de fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena y fomentando una descarbonización factible y económicamente viable, contribuyendo así a la reducción de las emisiones de GEI y a la lucha contra el cambio climático a nivel mundial.</p> <p>Más concretamente, se pretende: i) mitigar el riesgo de fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena, ii) obligar al cumplimiento del MAFC con más fuerza y disuadir las prácticas elusivas, y iii) fomentar la descarbonización de las importaciones de electricidad.</p>
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?
<p>Reducir las emisiones de GEI es fundamentalmente una cuestión transfronteriza que requiere una actuación efectiva a la mayor escala posible. La UE, como organización supranacional, está en buena posición para establecer una política climática eficaz en su territorio, como ya ha hecho con la implantación del MAFC y del RCDE de la UE. La única manera lógica de garantizar una equivalencia entre la política de fijación del precio del carbono aplicada en el mercado interior de la UE y la que se aplica a las importaciones es actuar a nivel de la Unión. Además, la mejor manera de reducir al mínimo los costes administrativos es adoptando</p>

normas coherentes para todo el mercado único, por lo que cualquier modificación del MAFC debe producirse a nivel de la UE.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Existen tres problemas bien distintos pero entrelazados. Para cada uno, se han evaluado varias opciones y se ha determinado la más ventajosa.

Fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena: Se han estudiado tres opciones, cada una con un alcance diferente, para la ampliación del ámbito de aplicación del MAFC a los productos transformados. Se basan en: i) unos filtros que reflejan el riesgo de fuga de carbono (a saber, el aumento del coste del carbono y la intensidad del comercio), junto con ii) un umbral de emisiones de producción en la UE, para que la ampliación del ámbito se limite a los productos transformados de mayor importancia climática. También se ha tenido en cuenta la viabilidad técnica de asignar las emisiones a determinadas mercancías transformadas. La propuesta se centra en las mercancías transformadas de los sectores con utilización intensiva de acero y aluminio, como la Comisión ya adelantó en su Plan de Acción para el Acero y los Metales.

La opción 1 consiste en una ampliación limitada a aquellas mercancías transformadas con mayor riesgo de fuga de carbono y gran importancia climática. La opción 2 consiste en una ampliación equilibrada a aquellas mercancías transformadas con riesgo de fuga de carbono y gran importancia climática. La opción 3 consiste en una ampliación general a todas las mercancías transformadas consideradas de riesgo de fuga de carbono.

Prevención de la elusión: Se han barajado dos opciones para hacer frente a la elusión (por ejemplo mediante la falsa declaración de emisiones) y las prácticas abusivas.

La opción 1 contempla la incorporación de la chatarra de preconsumo como precursor MAFC. También faculta a la Comisión para exigir que, para poder declarar las emisiones reales, se acredite el lugar de producción con datos adicionales, mejorando así la trazabilidad de las mercancías. Esta facultad se limitaría al subconjunto de códigos NC y orígenes con el mayor riesgo de falsa declaración de las intensidades de emisión.

En la opción 2, se incorporarían como precursores MAFC tanto la chatarra de preconsumo como la de posconsumo. Además, la facultad de exigir que se acredite el lugar de producción con datos adicionales se aplicaría a todos los códigos NC y orígenes.

Las dos opciones también comparten dos medidas comunes: 1) facultar a la Comisión para concretar más el nivel de detalle de los códigos NC al objeto de plasmar mejor la composición precisa de los distintos productos abarcados por un determinado código NC incluido en el ámbito de aplicación de MAFC; 2) facultar a la Comisión para imponer condiciones adicionales al empleo de las emisiones reales respecto a las mercancías para las que se haya constatado un elevado riesgo de prácticas abusivas.

Electricidad:

Se han estudiado cuatro opciones, que difieren en cuanto al método utilizado para calcular el factor de emisión y las condiciones para declarar valores reales. Consisten en cuatro posibles combinaciones de dos opciones principales: i) mantener el factor de emisión de CO₂ del país exportador o cambiar a un factor de

emisión medio de la red del país exportador; ii) modificar el criterio relativo a la congestión haciendo referencia a la ausencia de congestión estructural o eliminándola por completo. En todas las opciones existe un criterio modificado que aclara que la referencia a los contratos de adquisición de energía se limita a los contratos físicos, al mismo tiempo que amplía el ámbito de aplicación para incluir también los contratos indirectos. Además, en todas las opciones se modifica la condición relativa a la acreditación de capacidad para que este criterio solo sea aplicable en caso de asignación explícita de capacidad.

Opciones preferidas

De la evaluación de impacto se desprende que conviene combinar la **opción 2 en lo que respecta a la ampliación del ámbito de aplicación con la opción 1 en materia de antielusión y la opción 4 para la electricidad** (adopción de un factor de emisión medio de la red del país exportador, modificación de los criterios relativos a los contratos de adquisición de energía y a la acreditación de la capacidad, y supresión del criterio relativo a la congestión), ya que cabe prever que con estas opciones se produzcan evidentes ganancias en términos medioambientales comparado con el diseño actual del MAFC pero, al mismo tiempo, son proporcionales a la dimensión de los problemas y limitan al mínimo la carga administrativa adicional.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

De la consulta pública se desprende que es una opinión bastante generalizada que el riesgo de fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena supone un problema que hay que solucionar con la inclusión de mercancías transformadas en el ámbito de aplicación del MAFC. De forma similar, una clara mayoría considera que existen riesgos de elusión que exigen una regulación más estricta del MAFC. Además, la opinión pública se muestra ampliamente a favor de aumentar el nivel de detalle de la información sobre la composición material de distintos productos dentro de los códigos NC. Con respecto a la electricidad, en la consulta pública la gran mayoría de las partes interesadas indican que los valores por defecto que se emplean actualmente en el MAFC son inadecuados y se muestran partidarias de modificar las condiciones para el uso de las emisiones reales. Este último es un ámbito en el que se han sacado recomendaciones concretas de la consulta, concretamente la modificación de los criterios relacionados con los contratos de adquisición de energía, la congestión de la red y la acreditación en interconectores, percibidos como poco prácticos o desfasados con las realidades del mercado. Los resultados de la consulta pública confirman las aportaciones recibidas de las partes interesadas en otros foros.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

La opción preferida consiste en combinar la opción 2 para prevenir el riesgo de fuga de carbono más allá de los eslabones iniciales de la cadena de valor con la opción 1 en materia de antielusión y la opción 4 con respecto a la electricidad. Este paquete de medidas aporta claros beneficios medioambientales, reduce el riesgo de fuga de carbono y fomenta una descarbonización factible y económicamente viable. Más concretamente, la ampliación del ámbito a los productos transformados a que se refiere la opción 2 conllevaría una reducción estimada en las emisiones anuales de GEI de aproximadamente 0,7 Mt en emisiones equivalentes de CO₂ (CO₂e) de aquí al año 2030, y se prevé igualmente que reduzca la fuga de carbono de manera significativa. La opción preferida para luchar contra la elusión del MAFC establece las salvaguardias necesarias para que no se vean cercenados ni eficacia ni los beneficios ambientales del MAFC. Con respecto a la electricidad, con la opción preferida se reconocerán mejor las labores de descarbonización

de los países exportadores y, al mismo tiempo, se simplificará la notificación de los valores de emisiones reales.

Las repercusiones macroeconómicas son mínimas y, en su mayoría, se derivan de la ampliación del ámbito a los productos transformados. Se prevé un ligero aumento de la producción de la UE en determinados sectores situados en los eslabones no iniciales de la cadena. En cuanto a las repercusiones sociales, se prevé que la opción preferida para la ampliación del ámbito a los productos transformados conlleve una ligera subida (un 0,05 %) en el empleo en los sectores afectados.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Los costes macroeconómicos son muy poco relevantes, con un impacto estimado sobre el PIB de la UE inferior a un – 0,001 %. El impacto en los precios de consumo privado también es poco importante.

Se prevé que empresas y administraciones (autoridades nacionales competentes y autoridades aduaneras) soporten costes administrativos y del cumplimiento, derivados en su mayoría de la ampliación del ámbito de aplicación. Aunque estos costes son difíciles de valorar con precisión, sobre la base de un sondeo de las partes interesadas se estima que la aplicación de la opción preferida para la ampliación del alcance redundaría en un gasto agregado y recurrente para las empresas de entre 8 millones EUR y 43 millones EUR anuales, a los que se sumaría un gasto puntual de 31 millones EUR. Se calcula que velar por el cumplimiento del mecanismo supondría un coste de entre 1,3 millones EUR y 10,0 millones EUR para las administraciones de todos los Estados miembros en su conjunto. La opción preferida en materia de prevención de la elusión conllevaría un coste administrativo adicional poco relevante para las administraciones y repercusiones mínimas para las empresas. No se prevé ningún coste adicional asociado a la administración o al cumplimiento ni para los importadores de la UE ni para los productores de electricidad de terceros países como consecuencia de la aplicación de la opción preferida en lo que respecta a la electricidad; es más, está previsto que sus costes se reduzcan gracias a la agilización de las condiciones para declarar las emisiones reales.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

En octubre de 2025, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento (UE) 2025/2083, que simplifica el MAFC con la introducción, entre otras mejoras, de una exención basada en un umbral *de minimis* de 50 toneladas de masa. Con este umbral, el ámbito del MAFC sigue englobando el 99 % de las emisiones, a la vez que excluye alrededor del 90 % de los importadores, lo cual limita de forma significativa la carga administrativa para las pymes y beneficia a los pequeños importadores situados en los eslabones no iniciales de la cadena. La ampliación del ámbito del MAFC a los productos transformados tiene un incidencia moderada en el número de pymes importadoras incluidas en su ámbito de aplicación. Aproximadamente el 50 % de los nuevos importadores que entran en el ámbito del mecanismo son pymes importadoras, cuyo número aumenta entre 3 800 y 3 900. En términos generales, la combinación preferida de opciones de actuación tiene un impacto ligeramente positivo en la competitividad. Entre las tres cuestiones examinadas, la ampliación del ámbito a los productos transformados sería la con mayor incidencia en la competitividad, debido a que crea igualdad de condiciones, en términos del coste del carbono soportado, entre las mercancías transformadas con utilización intensiva de acero y aluminio producidas en la UE y las importadas.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Está previsto que la ampliación a los productos transformados contemplada en la opción 2 genere ingresos de 580 millones EUR en 2030, mientras que las medidas antielusión contribuirán a la recaudación efectiva de los ingresos previstos.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

No se prevé ninguna otra repercusión significativa.

Proporcionalidad

La opción preferida cumple los objetivos de la iniciativa de forma proporcionada.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

El MAFC se someterá a las revisiones periódicas contempladas en el Reglamento MAFC. La implantación de los cambios propuestos en el Reglamento que son objeto de valoración en esta evaluación de impacto se revisará en los informes bianuales de revisión del funcionamiento del MAFC a que se refiere el artículo 30 del Reglamento MAFC.