

Bruxelles, le 17 décembre 2025  
(OR. en)

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2025/0419 (COD)**

---

---

**16973/25  
ADD 5**

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

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 décembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2025) 989 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux marchandises en aval et les mesures anticonournement

---

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2025) 989 final.

---

p.j.: SWD(2025) 989 final



Bruxelles, le 17.12.2025  
SWD(2025) 989 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document*

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil**

**modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux marchandises en aval et les mesures anticcontournement**

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

<b>Résumé de l'analyse d'impact</b>
Analyse d'impact relative à la révision du règlement sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
<b>A. Nécessité d'une action</b>
<b>Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'Union?</b>
<p>Le règlement (UE) 2023/956 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est entré en vigueur en octobre 2023. Il est dans sa phase de transition jusqu'à la fin de 2025. Le régime définitif, qui comprendra des obligations financières, s'appliquera à partir de 2026.</p> <p>Le MACF garantit que les produits importés sont soumis à un prix du carbone équivalent à celui auquel sont soumis les producteurs nationaux au titre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (le «SEQE de l'UE»). Il s'agit d'un instrument capital, qui a vocation à garantir que l'ambition climatique de l'Union européenne (UE), revue à la hausse, ne soit pas mise à mal par le risque de fuite de carbone, susceptible de survenir dès lors que des entreprises établies dans l'UE déplacent la production de marchandises à forte intensité de carbone vers des pays dont les politiques climatiques sont moins contraignantes, ou que les produits de l'UE sont remplacés par des importations à plus forte intensité de carbone. Le MACF joue également un rôle essentiel dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) au-delà des frontières de l'UE. Il joue ce rôle en encourageant les exportateurs étrangers à décarboner leur production et, étant donné qu'il déduit le prix du carbone effectivement payé dans le pays d'origine, en incitant les pays tiers à mettre en œuvre ou à renforcer leurs propres systèmes de tarification du carbone. Toutefois, la conception actuelle du MACF n'est pas pleinement efficace pour prévenir les fuites de carbone et encourager la décarbonation, et a donné lieu à certaines difficultés de mise en œuvre. Plus précisément, il ne traite pas les risques de fuite de carbone en aval, ni le risque d'évitement du MACF, et ne tient pas suffisamment compte des efforts de décarbonation des producteurs d'électricité de pays tiers.</p>
<b>Quels sont les objectifs à atteindre?</b>
<p>L'objectif général de la proposition législative est de renforcer l'efficacité du MACF, notamment en faisant face au risque de fuite de carbone en aval et en encourageant la décarbonation de manière réaliste et rentable, réduisant ainsi les émissions de gaz à effet de serre et luttant contre le changement climatique à l'échelle mondiale.</p> <p>Plus précisément, la proposition vise i) à atténuer le risque de fuite de carbone en aval, ii) à renforcer l'application du MACF et à décourager les pratiques d'évitement, et iii) à encourager la décarbonation des importations d'électricité.</p>
<b>Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?</b>
<p>La réduction des émissions de gaz à effet de serre est, dans le fond, une question transfrontière qui nécessite une action efficace à l'échelle la plus large possible. L'Union européenne, en tant qu'organisation supranationale, est bien placée pour se doter d'une politique climatique efficace sur son territoire, comme elle l'a déjà fait avec l'introduction du MACF et du SEQE de l'UE. La seule manière pertinente d'assurer l'équivalence entre la politique de tarification du carbone appliquée sur le marché intérieur de l'Union et la politique de tarification du carbone appliquée aux importations consiste en une intervention au niveau de l'Union. En outre, le meilleur moyen de réduire au minimum les coûts administratifs est d'assurer la</p>

cohérence des règles applicables à l'ensemble du marché unique. Toute révision du MACF devrait donc avoir lieu au niveau de l'Union.

## **B. Les solutions**

### **Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?**

Il existe trois problèmes distincts mais interdépendants. Pour chacun d'entre eux, différentes options ont été évaluées et une option privilégiée a été retenue.

Le risque de fuite de carbone en aval: trois options ont été examinées, chacune reflétant un niveau de couverture différent lors de l'extension du champ d'application aux produits en aval. Elles sont fondées sur i) des filtres reflétant le risque de fuite de carbone (à savoir la poussée des coûts du carbone et l'intensité des échanges) et ii) un plancher des émissions de production de l'UE afin de limiter l'extension du champ d'application aux produits en aval qui présentent une pertinence significative du point de vue climatique. La faisabilité technique de l'attribution des émissions à certaines marchandises en aval a également été examinée. La proposition se concentre sur les marchandises en aval des secteurs à forte intensité d'acier et d'aluminium, comme annoncé également dans le plan d'action de la Commission pour l'acier et les métaux.

L'option 1 est une extension visant spécifiquement les marchandises en aval qui présentent le risque le plus élevé de fuite de carbone et une pertinence significative du point de vue climatique. L'option 2 est une extension équilibrée aux marchandises en aval qui sont exposées au risque de fuite de carbone et qui présentent une pertinence significative du point de vue climatique. L'option 3 est une large extension à toutes les marchandises en aval considérées comme présentant un risque de fuite de carbone.

Lutte contre les pratiques d'évitement: deux options ont été envisagées pour résoudre les problèmes d'évitement tels que la fausse déclaration des émissions et les pratiques abusives.

L'option 1 prévoit l'inclusion de la ferraille préconsommation en tant que précurseur MACF. Elle habilite également la Commission à demander, si les émissions réelles sont déclarées, des éléments supplémentaires pour prouver le lieu de production. Cette habilitation à améliorer la traçabilité des marchandises serait limitée à un sous-ensemble de codes NC et d'origines présentant le risque le plus élevé de fausse déclaration des intensités d'émission.

L'option 2 prévoit l'inclusion de la ferraille préconsommation et de la ferraille post-consommation en tant que précurseurs MACF. En outre, l'habilitation à demander des preuves supplémentaires sur le lieu de production s'appliquerait à tous les codes NC et à toutes les origines.

Les deux options ont par ailleurs deux mesures stratégiques en commun: 1) habiliter la Commission à préciser davantage les codes NC afin de mieux tenir compte de la composition spécifique des différents produits relevant d'un code NC donné couverts par le champ d'application du MACF; 2) habiliter la Commission à assortir l'utilisation des émissions réelles de conditions supplémentaires pour les marchandises présentant un risque élevé de pratiques abusives.

### Électricité

Quatre options ont été envisagées, qui diffèrent en ce qui concerne la méthode de calcul du facteur d'émission et les conditions de déclaration des valeurs réelles. Elles portent sur les quatre combinaisons possibles de deux grands choix politiques: i) maintenir le facteur d'émission de CO<sub>2</sub> du pays exportateur ou

passer à un facteur d'émission moyen du réseau du pays exportateur, ii) modifier le critère lié à la congestion en faisant référence à l'absence de congestion structurelle ou en le supprimant complètement. Toutes les options comprennent un critère modifié relatif aux accords d'achat d'électricité (AAE) précisant qu'il ne comprend que les AAE physiques, tout en élargissant son champ d'application aux AAE indirects. Toutes les options comprennent également des modifications de la condition relative aux nominations de la capacité, qui ne devrait s'appliquer qu'en cas d'allocation explicite de la capacité.

### Options privilégiées

La présente analyse d'impact soutient une combinaison **de l'option 2 pour l'extension en aval, de l'option 1 pour le volet «lutte contre les pratiques d'évitement» et de l'option 4 pour l'électricité** (passage à un facteur d'émission moyen du réseau du pays exportateur, modification des critères relatifs aux accords d'achat d'électricité et à la nomination de la capacité et suppression du critère relatif à la congestion), étant donné qu'elles devraient générer des gains environnementaux clairs par rapport à la conception actuelle du MACF, tout en restant proportionnées à l'ampleur des problèmes et en maintenant la charge administrative supplémentaire au strict minimum.

### **Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?**

Il ressort de la consultation publique que le risque de fuite de carbone en aval est largement reconnu comme un problème auquel il convient de remédier en incluant les marchandises en aval dans le champ d'application du MACF. De même, une nette majorité de répondants a confirmé qu'il existe des risques de contournement qui nécessitent un renforcement supplémentaire du règlement MACF. En outre, les répondants se sont dits favorables à une plus grande granularité des informations sur la composition matérielle des différents produits relevant de codes NC. En ce qui concerne l'électricité, une grande majorité de parties prenantes a indiqué dans la consultation publique que les valeurs par défaut actuelles utilisées dans le MACF étaient inadéquates et s'est dite favorable à la modification des conditions d'utilisation des émissions réelles. En ce qui concerne ce dernier point, la consultation a également abouti à des recommandations spécifiques visant à réviser les critères relatifs aux accords d'achat d'électricité, à la congestion du réseau et à la capacité nominale des interconnexions, qui sont considérés comme peu pratiques ou inadaptés aux réalités du marché. Les résultats de la consultation publique ont confirmé les retours d'information des parties prenantes reçus dans le cadre d'autres enceintes.

### **C. Incidence de l'option privilégiée**

#### **Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?**

L'option privilégiée est une combinaison de l'option 2 pour faire face au risque de fuite de carbone en aval, de l'option 1 pour lutter contre les pratiques d'évitement et de l'option 4 pour traiter la question de l'électricité. Ce train de mesures produit d'évidents effets bénéfiques pour l'environnement, réduit le risque de fuite de carbone et encourage la décarbonation de manière réalisable et rentable. Plus précisément, pour l'extension en aval, dans le cadre de l'option 2, la réduction annuelle des émissions de GES est estimée à environ 0,7 million de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>e) d'ici à 2030. Selon les estimations, cette option devrait également réduire considérablement les fuites de carbone. L'option privilégiée pour lutter contre les pratiques d'évitement du MACF fournit les garanties nécessaires pour veiller à ce que l'efficacité du MACF et les effets bénéfiques pour l'environnement qu'il produit ne soient pas compromis. En ce qui concerne l'électricité, l'option privilégiée permettra de mieux rendre compte des efforts de décarbonation des pays exportateurs tout en simplifiant la déclaration des valeurs d'émission réelles.

Les incidences macroéconomiques sont minimales et découlent principalement de l'extension en aval. Une légère augmentation de la production de l'UE est attendue dans certains secteurs en aval. En ce qui concerne les incidences sociales, pour l'extension en aval, l'option privilégiée prévoit une légère augmentation de l'emploi (de 0,05 %) dans les secteurs en aval couverts.

**Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?**

Les coûts macroéconomiques sont négligeables, avec une variation estimée du PIB de l'UE inférieure à -0,001 %. De même, l'incidence sur les prix à la consommation des ménages est marginale.

Les entreprises et les autorités (autorités nationales compétentes et autorités douanières) doivent s'attendre à des coûts administratifs et de mise en conformité, principalement en raison de l'extension en aval. Bien qu'il soit difficile d'évaluer ces coûts avec précision, les estimations fondées sur les enquêtes menées auprès des parties prenantes montrent que, dans le cadre de l'option privilégiée pour une extension en aval, les coûts récurrents agrégés pour les entreprises pourraient atteindre de 8 à 43 millions d'EUR par an, en plus des coûts ponctuels de 31 millions d'EUR. Les coûts récurrents de mise en œuvre pour les autorités varient, selon les estimations, entre 1,3 et 10,0 millions d'EUR pour l'ensemble des États membres. L'option privilégiée pour lutter contre les pratiques d'évitement entraînerait des coûts administratifs supplémentaires négligeables pour les autorités tout en ayant une incidence limitée sur les entreprises. L'option privilégiée pour le volet «électricité» ne devrait pas entraîner de coûts administratifs ni de mise en conformité supplémentaires pour les importateurs de l'UE ou les producteurs d'électricité de pays tiers, mais devrait plutôt les réduire en rationalisant les conditions de déclaration des émissions réelles.

**Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?**

En octobre 2025, le Conseil et le Parlement européen ont adopté le règlement (UE) 2025/2083 en ce qui concerne la simplification du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui, entre autres améliorations, a introduit un seuil d'exemption de minimis fondé sur la masse de 50 tonnes, qui verrait 99 % des émissions rester dans le champ d'application du MACF, tout en exemptant environ 90 % des importateurs. Cela limite considérablement la charge administrative pour les petites et moyennes entreprises (PME) et profite aux petits importateurs des secteurs en aval. L'extension en aval du MACF a une incidence modérée sur le nombre absolu de PME importatrices entrant dans le champ d'application du MACF. La proportion de PME importatrices représente environ 50 % des importateurs supplémentaires concernés, soit entre 3 800 et 3 900 PME importatrices supplémentaires. Le train de mesures privilégié a des effets légèrement positifs sur la compétitivité dans son ensemble. Parmi les trois volets, l'extension en aval aurait les conséquences les plus importantes en matière de compétitivité, car elle créerait des conditions de concurrence équitables pour les marchandises en aval à forte teneur en acier et en aluminium produites et importées au niveau national en ce qui concerne les coûts du carbone auxquels elles sont soumises.

**Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?**

L'extension en aval dans le cadre de l'option 2 devrait générer environ 0,58 milliard d'EUR de recettes en 2030, tandis que les mesures de lutte contre les pratiques d'évitement contribueront à garantir que les recettes sont effectivement perçues.

**Y aura-t-il d'autres incidences notables?**

Pas d'autre incidence notable.

**Proportionnalité?**

L'option privilégiée répond aux objectifs de l'initiative de manière proportionnée.

**D. Suivi****Quand la législation sera-t-elle réexaminée?**

Le MACF fera l'objet de réexamens réguliers, comme le prévoit le règlement MACF. L'application des modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement, évaluées dans le cadre de la présente analyse d'impact, sera réexaminée dans le cadre des rapports de réexamen semestriels sur la mise en œuvre du MACF prévus à l'article 30 du règlement MACF.