

Sostenibilidad

Reglamento (UE) 2023/956: el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC)

El Reglamento núm. 2023/963 introduce el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC), dirigido a evitar las fugas de carbono del régimen de comercio de derechos de emisión mediante un ajuste financiero de las importaciones de mercancías procedentes de terceros países.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. El mecanismo de ajuste en frontera como complemento del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea

El Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, regula el denominado *mecanismo de ajuste en frontera por carbono* (en lo sucesivo, «mecanismo de ajuste en frontera» o MAFC), que define como «un complemento del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión».

El mecanismo de ajuste en frontera (o CBAM por las siglas en inglés: *carbon border mechanism*) es, en efecto, un sistema complementario del régimen para el comercio de derechos

de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (en adelante, también «RCDE de la UE») por cuanto trata de evitar las «fugas de carbono» que se generan en este sistema. Las industrias que participan en él están obligadas a respaldar sus emisiones mediante derechos de emisión que, como regla, se adquieren en subasta y pueden comercializarse, pero cuyo precio tiende a incrementarse tanto por razones inherentes al propio mercado como por la reducción progresiva de los derechos de emisión necesaria para su efectividad climática (durante la fase 2013-2020 del funcionamiento del sistema, este techo máximo se redujo cada año —mediante un factor lineal de un 1,74 %— y, en la fase actual —2021-2030—, se reduce cada año en un 2,2 %).

Así, tras una caída temporal en el 2020 por la disminución de la actividad económica durante el confinamiento, el mercado se recuperó rápidamente y los precios no han dejado de batir récords históricos. Baste señalar que los precios subieron alrededor de un 150 % en el 2021 y que en febrero del 2023 alcanzó la cifra récord de 100 euros/tonelada (hoy se cotiza a 85,90 euros/tonelada).

Por ello, las industrias de determinados sectores con un alto consumo energético acusan especialmente el coste inherente a este sistema y, cuando compiten internacionalmente, son incapaces de repercutir el coste de los derechos de emisión en los precios de los productos sin pérdidas significativas de cuotas de mercado en favor de las instalaciones de fuera de la Unión que no adoptan medidas comparables para reducir las emisiones. Para evitar este riesgo de fuga de carbono, las industrias de los sectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono (según una lista que elabora la Comisión cada cinco años) y que superen un determinado porcentaje de comercio con países no pertenecientes a la Unión Europea reciben una cuota de asignación gratuita, que en el periodo actual es de un 100 % de la cantidad de asignaciones.

Estas fugas de carbono se producen también, como explica el reglamento, cuando se importan productos procedentes de terceros países que no aplican el sistema y que sustituyen a los productos europeos sometidos al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

Evitar las fugas de carbono se considera necesario para garantizar que los objetivos climáticos de la Unión no se vean socavados por la reubicación de la producción en

países con políticas menos ambiciosas y para crear, además, incentivos a fin de que países no europeos implanten políticas similares para la reducción de emisiones. La adopción del reglamento se basa, por ello, en el título de la protección del medio ambiente (art. 192.1 TFUE) y se define como «una medida en favor del clima que debe apoyar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mundiales y prevenir el riesgo de fuga de carbono, garantizando al mismo tiempo la compatibilidad con la normativa de la Organización Mundial del Comercio».

2. **Ámbito de aplicación del MAFC**

De forma congruente con su carácter complementario del régimen de comercio de derechos de emisión, las emisiones de gases de efecto invernadero que se sujetan al mecanismo de control en frontera son las mismas que las de la Directiva que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (Directiva 2003/87/CE), a saber: el dióxido de carbono (CO₂) y, en su caso, el óxido nítrico y los perfluorocarburos.

El mecanismo de ajuste en frontera no se aplica a las instalaciones o actividades como el mencionado régimen para el comercio de derechos de emisión, sino a los productos o mercancías resultantes de los sectores incluidos en este régimen.

En este sentido, el objetivo del reglamento es abarcar un «amplio abanico de productos», pero considera prudente comenzar con un número reducido de sectores con mercancías homogéneas que presentan riesgo de fuga de carbono, sin perjuicio de que, en cada revisión del reglamento, se pretenda ampliar su ámbito de aplicación con el objeto de

«incluir, de aquí a 2030, todos los sectores a los que se aplica la Directiva 2003/87/CE» (considerando 67). El anexo I del reglamento contiene la lista de mercancías a las que se aplica el mecanismo de ajuste en frontera identificadas mediante los códigos de nomenclatura combinada (NC) y los gases de efecto invernadero asociados a ellas.

Los sectores con alto riesgo de fuga de carbono son los que se relacionan, a los efectos de la asignación gratuita de derechos en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, en la Decisión Delegada (UE) 2019/708 de la Comisión. Sin embargo, algunos de estos sectores no se incluyen en el ámbito de aplicación del mecanismo de ajuste en frontera teniendo en cuenta distintas circunstancias, tales como las limitaciones técnicas que no permiten determinar de forma inequívoca las emisiones de gases de efecto invernadero (lo que lleva a excluir los productos químicos orgánicos y los productos de refinería) o la consideración de que su producción no genera emisiones significativas (por esta razón se excluyen la chatarra férrica, algunas ferroaleaciones y determinados abonos).

En cambio, sí se incluyen en el ámbito de aplicación del reglamento las importaciones de hidrógeno en la Unión pues, aunque se reconoce que actualmente son relativamente bajas, se espera que esta situación cambie por el hecho de que el conjunto de medidas del «Objetivo 55» de la Unión promueve el uso del hidrógeno renovable. También se incluye la importación de electricidad atendiendo a que «dicho sector es responsable del 30 % del total de emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión». La aplicación del reglamento a la electricidad exige establecer un sistema específico para el cálculo de sus emisiones implícitas (art. 7.3 y anexo IV).

Por último, con el fin de evitar cargas administrativas excesivas, el reglamento contiene una disposición *de minimis* que excluye las mercancías cuyo valor intrínseco no supere, por envío, determinados valores y aquellas mercancías que vayan a circular o utilizarse en actividades militares (art. 2.3).

3. Cómo funciona el mecanismo de ajuste en frontera

Actualmente, como hemos expuesto, para evitar la deslocalización de las instalaciones de los sectores del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión que se consideran más expuestos al riesgo de fuga de carbono, se les aplican de forma transitoria asignaciones gratuitas de derechos de emisión.

Pues bien, el objetivo del mecanismo de ajuste en frontera es abordar de una forma diferente este riesgo de fuga de carbono mediante la implantación progresiva de un sistema de fijación del precio del carbono equivalente para las importaciones y los productos nacionales.

En efecto, la aplicación del mecanismo de ajuste en frontera va a obligar a los importadores de bienes a la Unión Europea a adquirir certificados equivalentes al precio del carbono que deberían haber pagado si los bienes se hubieran producido bajo el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero comunitario. Por ello el mecanismo de ajuste en frontera se aplica a estas mercancías o productos:

- a) a los que se generan en actividades que, en la Unión Europea, están sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión;

- b) a los que proceden de terceros países, excepto cuando en ellos «su producción ya esté sujeta al RCDE de la UE mediante su aplicación a terceros países o territorios [como es el caso de los países a los que se aplica este régimen por pertenecer al Espacio Económico Europeo, relacionados en el anexo III del reglamento], o a un sistema de fijación del precio del carbono que esté totalmente vinculado al RCDE de la UE».

Por consiguiente, el mecanismo de ajuste en frontera no es un sistema *cap-and-trade* como el citado régimen para el comercio de derechos de emisión, sino un mecanismo complementario mediante el cual se lleva a cabo un ajuste financiero para equiparar los productos de terceros países con los europeos producidos bajo este régimen.

De forma consecuente con esta distinta configuración, el reglamento precisa que «no pretende imponer un límite máximo al número de certificados MAFC» y no permite que los importadores puedan prorrogar y negociar dichos certificados, lo que se justifica por «la necesidad de no comprometer la eficacia y el objetivo climático del MAFC y de garantizar la igualdad de trato de los titulares de diferentes países». Sin embargo, sí se prevé, con el fin de que los importadores tengan la posibilidad de optimizar costes, que, cuando lo soliciten los importadores, las autoridades del Estado miembro les recompren una cantidad limitada de los certificados remanentes en su cuenta, una vez entregados los necesarios, al mismo precio pagado a efectos del mecanismo de ajuste en frontera en el momento de su compra (art. 23).

El «certificado MAFC» se define como «el certificado en formato electrónico correspondiente a una tonelada de CO₂e de emisiones implícitas en las mercancías» (art. 3.24).

El cálculo del precio de los certificados MAFC que deben adquirir los importadores de las mercancías sujetas al sistema lo determinará y publicará la Comisión sobre la base del precio medio semanal de los derechos de emisión del régimen comunitario para el comercio de tales derechos (art. 21). Ello se justifica, como explica el reglamento, por «la necesidad de fijar un precio claro de los certificados MAFC [que] haría que una publicación diaria resultase excesivamente gravosa y confusa para los titulares, ya que los precios diarios pueden quedar obsoletos nada más publicarse. En cambio, una publicación semanal de los precios del MAFC permitiría reflejar de forma más adecuada la tendencia de precios de los derechos de emisión del RCDE de la UE comercializados y perseguiría el mismo objetivo climático».

El mecanismo de ajuste en frontera se basa en un sistema declarativo que, brevemente expuesto, funciona del modo siguiente:

- a) En primer lugar, los importadores de mercancías de terceros países incluidas en su ámbito de aplicación deben presentar una «solicitud de autorización» para que se les reconozca como *declarantes autorizados* a efectos del sistema, o bien han de designar un representante aduanero indirecto que actúe como declarante autorizado¹, lo que será obligatorio si el importador no está establecido en un Estado miembro (art. 5).

¹ De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) núm. 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre del 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

- b) En segundo lugar, el declarante autorizado deberá presentar anualmente una declaración de las emisiones implícitas de las mercancías importadas al territorio aduanero de la Unión (el contenido de esta «declaración MAFC» se detalla en el artículo 6). Las emisiones implícitas se calculan mediante los métodos de cálculo (muy complejos) establecidos en el artículo 7 y en el anexo IV del reglamento, que se complementarán mediante actos de ejecución de la Comisión. Las emisiones implícitas declaradas deberán ser comprobadas por un verificador acreditado según lo dispuesto en el artículo 18 del reglamento y conforme a los principios de verificación establecidos en el anexo VI.

Esta declaración deberá ir acompañada, una vez transcurra el periodo transitorio que expondremos a continuación, de la entrega del número de certificados MAFC correspondiente a las emisiones implícitas declaradas.

Ello no obstante, el declarante autorizado podrá solicitar una reducción del número de certificados por entrega correspondiente al precio del carbono ya abonado de manera efectiva en el país de origen por las emisiones implícitas declaradas (art. 9). Este precio del carbono se define como «el importe monetario pagado en un tercer país, en el marco de un mecanismo de reducción de las emisiones de carbono, en forma de impuesto, tasa o canon o en forma de derechos de emisión en el marco de un régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, calculado sobre los gases de efecto invernadero contemplados por dicha medida y liberados en la producción de

mercancías» (art. 3.29). El reglamento prevé que la Unión celebre acuerdos con terceros países o territorios con el objetivo de tener en cuenta sus mecanismos de fijación del carbono a estos efectos (art. 12.11).

El reglamento crea un Registro MAFC de Declarantes Autorizados (base de datos electrónica gestionada por la Comisión) a través del cual se presentarán las solicitudes de la condición de declarante autorizado (art. 10). Este registro contendrá los datos sobre los declarantes autorizados a efectos del sistema, los titulares y sus instalaciones en terceros países (art. 14).

Se establecerá, asimismo, una plataforma central común gestionada por la Comisión para la venta y la recompra de certificados MAFC a través de la cual los Estados miembros venderán los certificados MAFC. La información sobre la venta, recompra y cancelación de certificados MAFC en esta plataforma se transferirá diariamente al Registro MAFC.

4. Periodo transitorio

El reglamento prevé un periodo transitorio (desde el 1 de octubre del 2023 hasta el 31 de enero del 2026) durante el cual los importadores de bienes incluidos en su ámbito de aplicación de la norma deberán notificar las emisiones de gases de efecto invernadero causadas directa o indirectamente por sus importaciones, sin obligación de hacer ningún pago ni realizar ningún ajuste (art. 32). A tal efecto, el anexo IV del reglamento contiene los métodos de cálculo.

La primera declaración acompañada de ajuste financiero —la correspondiente al año

natural 2026— deberá presentarse a más tardar el 31 de mayo del 2027.

5. Autoridades competentes de los Estados

Los Estados miembros son los responsables de establecer y recaudar correctamente los ingresos derivados de la aplicación del reglamento. Para ello, los Estados designarán a la autoridad competente para cumplir las funciones y obligaciones del reglamento; la Comisión las asistirá en el ejercicio de sus funciones y coordinará sus actividades (arts. 11 y 12).

Por su parte, las autoridades aduaneras no deben permitir la importación de mercancías por ninguna otra persona que no sea un declarante autorizado a efectos del mecanismo de ajuste en frontera y están facultadas para efectuar controles de las mercancías con este fin (art. 25). Estas autoridades aduaneras deberán comunicar a la Comisión, de manera periódica y automática, la información específica sobre las mercancías declaradas en la importación.

6. Revisión de las declaraciones y sanción de los incumplimientos

El reglamento atribuye a la Comisión la función de supervisión mediante la revisión de las declaraciones MAFC; podrá hacerlo dentro del plazo de cuatro años desde el año siguiente a aquel durante el cual deberían haberse presentado. En esta revisión, la Comisión podrá utilizar diversos instrumentos de prueba, entre los que se cuenta «cualquier auditoría que se considere necesaria, incluso en los locales del declarante autorizado a efectos del MAFC». Las autoridades competentes del Estado miembro en el que esté establecido el declarante autorizado podrán también revisar las declaraciones MAFC dentro de este plazo (art. 19).

La autoridad competente sancionará, a efectos del mecanismo de ajuste en frontera, al declarante autorizado que, a más tardar el 31 de mayo de cada año, no haya entregado el número de certificados MAFC que corresponda a las emisiones implícitas en las mercancías importadas durante el año natural anterior (art. 26). Esta sanción es la misma que las previstas en la Directiva que establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (100 euros por cada tonelada equivalente de emisiones carentes de certificado, que se incrementará de acuerdo con el índice de precios de consumo europeo).

El pago de la sanción no eximirá al declarante autorizado a efectos del mecanismo de ajuste en frontera de la obligación de entregar el número de certificados MAFC pendientes correspondiente a un año determinado.

A estos efectos, cuando el declarante autorizado no haya presentado la declaración MAFC que le correspondía o cuando la Comisión considere, sobre la base de su revisión, que el número declarado de certificados MAFC es incorrecto, la propia Comisión realizará un cálculo preliminar del número total de dichos certificados que deberían haber sido entregados y se lo proporcionará a la autoridad competente del Estado, a efectos indicativos y sin perjuicio del cálculo definitivo que llevará a cabo esta autoridad y de cuyo resultado deberá informar a la Comisión.

7. Habilitación de la Comisión para adoptar actos delegados de desarrollo y ejecución

El reglamento contiene múltiples habilitaciones de la Comisión para que adopte actos delegados que completen sus disposiciones

GA _ P

(por ejemplo, especificando con mayor precisión el calendario, la administración y otros aspectos de la gestión y venta de certificados MAFC), así como actos de ejecución que permitan su aplicación uniforme (como, por

ejemplo, sobre los procedimientos para presentar la solicitud de autorización como declarante autorizado a través del Registro MAFC y sobre el plazo y el procedimiento para que este Registro tramite las solicitudes).

Advertencia legal: El contenido de este documento no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna. Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com, o diríjase al siguiente e-mail de contacto: info@ga-p.com.