

Bruxelles, den 17. december 2025  
(OR. en)

---

---

**Interinstitutionel sag:  
2025/0419 (COD)**

---

---

**16973/25  
ADD 5**

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

### **FØLGESKRIVELSE**

---

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 17. december 2025

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

---

Komm. dok. nr.: SWD(2025) 989 final

---

Vedr.: ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE  
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN  
Ledsagedokument til  
forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning  
om ændring af forordning (EU) 2023/956 for så vidt angår udvidelse af  
dens anvendelsesområde til at omfatte varer i efterfølgende  
produktionsled og antiomgåelsesforanstaltninger

---

Hermed følger til delegationerne dokument SWD(2025) 989 final.

---

Bilag: SWD(2025) 989 final



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.12.2025  
SWD(2025) 989 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning**

**om ændring af forordning (EU) 2023/956 for så vidt angår udvidelse af dens  
anvendelsesområde til at omfatte varer i efterfølgende produktionsled og  
antiomgåelsesforanstaltninger**

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

<b>Resumé</b>
Konsekvensanalyse af revisionen af forordningen om kulstofgrænsetilpasningsmekanismen
<b>A. Behov for handling</b>
<b>Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?</b>
<p>Forordning (EU) 2023/956 om oprettelse af kulstofgrænsetilpasningsmekanismen (CBAM) trådte i kraft i oktober 2023. Mekanismens overgangsfase løb frem til udgangen af 2025. Den endelige ordning, som omfatter finansielle forpligtelser, finder anvendelse fra 2026 og fremefter.</p> <p>CBAM sikrer, at import pålægges en CO<sub>2</sub>-pris svarende til den, som indenlandske producenter pålægges inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem (EU ETS). Det er et centralt instrument til at sikre, at EU's øgede klimaambitioner ikke undermineres af kulstoflækage, som kan opstå, når virksomheder med hjemsted i EU flytter produktionen af kulstofintensive varer til lande med mindre strenge klimapolitikker, eller når EU-produkter erstattes af mere kulstofintensiv import. CBAM yder også et vigtigt bidrag til at begrænse drivhusgasemissioner uden for EU's grænser. Dette opnås ved at tilskynde udenlandske eksportører til at dekarbonisere deres produktion og ved at tilskynde tredjelande til at indføre eller styrke deres egne CO<sub>2</sub>-prissystemer, da den CO<sub>2</sub>-pris, der faktisk er betalt i oprindelseslandet, fratrækkes under CBAM. Men CBAM i den nuværende udformning er ikke en fuldt ud effektiv mekanisme til at forhindre kulstoflækage og tilskynde til dekarbonisering, og der har været visse vanskeligheder med gennemførelsen. Mere specifikt adresserer den ikke kulstoflækagerisici i efterfølgende produktionsled og risikoen for unddragelse af CBAM, og den tager ikke i tilstrækkelig grad højde for dekarboniseringsbestrebelse hos elektricitetsproducenter i tredjelande.</p>
<b>Hvilke resultater skal der opnås?</b>
<p>Det overordnede mål med lovgivningsforslaget er at styrke effektiviteten af CBAM, herunder ved at imødegå risikoen for kulstoflækage i efterfølgende produktionsled og tilskynde til dekarbonisering på en gennemførlig og omkostningseffektiv måde, således at drivhusgasemissionerne reduceres, og klimaforandringerne bekæmpes globalt.</p> <p>Mere specifikt har CBAM til hensigt at i) mindske risikoen for kulstoflækage i de efterfølgende led, ii) styrke håndhævelsen af CBAM og modvirke omgåelsespraksis samt iii) fremme dekarbonisering af elimport.</p>
<b>Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?</b>
<p>Reduktion af drivhusgasemissioner er grundlæggende et grænseoverskridende anliggende, der kræver en effektiv indsats i videst muligt omfang. EU har som en overnational organisation gode forudsætninger for at fastlægge en effektiv klimapolitik på sit territorium, ligesom EU allerede har gjort med indførelsen af CBAM og EU ETS. Den eneste meningsfulde måde at sikre ækvivalens mellem den kulstofprissætningspolitik, der anvendes på EU's indre marked, og den kulstofprissætningspolitik, der anvendes på importen, er at træffe foranstaltninger på EU-plan. Desuden opfyldes behovet for minimale administrative omkostninger bedst ved hjælp af konsekvente regler for hele det indre marked. En revision af CBAM bør derfor finde sted på EU-plan.</p>
<b>B. Løsninger</b>

**Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?**

Der er tre forskellige, men indbyrdes forbundne problemer. For hver af dem blev forskellige løsningsmuligheder vurderet, og en foretrukken løsning blev udpeget.

Kulstoflækage i efterfølgende produktionsled: Tre løsningsmodeller blev undersøgt, som hver især afspejler et forskelligt dækningsniveau i forbindelse med udvidelsen af anvendelsesområdet til produkter i efterfølgende produktionsled. Disse er baseret på i) filtre, der afspejler risikoen for kulstoflækage (nemlig CO<sub>2</sub>-omkostningspresset og handelsintensiteten) samt ii) en EU-bundgrænse for produktionsemissioner for at begrænse udvidelsen af anvendelsesområdet til kun at omfatte produkter i efterfølgende produktionsled med betydelig klimarelevans. Den tekniske gennemførlighed af at knytte emissioner til udvalgte varer i efterfølgende produktionsled blev også overvejet. Forslaget fokuserer på varer i efterfølgende produktionsled til stål- og aluminiumintensive sektorer, som det også er bebudet i Kommissionens handlingsplan for stål og metaller.

Løsningsmodel 1 er en målrettet udvidelse til varer i efterfølgende produktionsled, der har den største risiko for kulstoflækage og betydelig klimarelevans. Løsningsmodel 2 er en afbalanceret udvidelse til varer i efterfølgende produktionsled med risiko for kulstoflækage og betydelig klimarelevans. Løsningsmodel 3 er en bred udvidelse til alle varer i efterfølgende produktionsled, hvor der antages at være risiko for kulstoflækage.

Bekæmpelse af unddragelse: To muligheder blev overvejet for at imødegå problemer med unddragelse, såsom fejlangivelse af emissioner og misbrug.

Løsningsmodel 1 indeholder bestemmelser om medtagelse af skrot fra før forbrugsleddet som CBAM-prækursor. Den giver også Kommissionen beføjelse til at anmode om yderligere dokumentation for produktionsstedet, hvis der angives faktiske emissioner. Denne mulighed for at forbedre sporbarheden af varer vil være begrænset til en undergruppe af KN-koder og oprindelser med den største risiko for fejlangivelse af emissionsintensiteter.

Løsningsmodel 2 indeholder bestemmelser om medtagelse af både skrot før og efter forbrugsleddet som CBAM-prækursorer. Desuden vil muligheden for at anmode om yderligere dokumentation for produktionssted gælde for alle KN-koder og oprindelser.

Begge muligheder omfatter også to fælles politiske foranstaltninger: 1) at give Kommissionen beføjelse til at præcisere KN-koder yderligere for bedre at kunne registrere den specifikke materialesammensætning af de forskellige produkter, der hører under en given KN-kode inden for CBAM's anvendelsesområde, 2) at give Kommissionen beføjelse til at knytte yderligere betingelser til anvendelsen af faktiske emissioner for identificerede varer med høj risiko for misbrug.

### Elektricitet

Fire løsninger blev overvejet. Disse adskiller sig med hensyn til metoden til beregning af emissionsfaktoren og betingelserne for at deklarerer faktiske værdier. De dækker de fire mulige kombinationer af to primære politiske valg: i) fastholdelse af CO<sub>2</sub>-emissionsfaktoren for eksportlandet eller ændring til en gennemsnitlig netemissionsfaktor for eksportlandet, ii) ændring af kriteriet vedrørende kapacitetsbegrænsninger ved at henvise til manglende strukturel kapacitetsbegrænsning eller fjerne det helt. Alle muligheder omfatter et ændret kriterium vedrørende elkøbsaftaler (PPA'er), der præciserer, at det kun omfatter fysiske PPA'er, samtidig med at dets anvendelsesområde udvides til også at omfatte indirekte PPA'er. Alle muligheder

omfatter også ændringer af betingelsen vedrørende nominering af kapacitet, som kun bør finde anvendelse i tilfælde af eksplicit kapacitetstildeling.

### Foretrukne løsningsmodeller

Denne konsekvensanalyse understøtter en kombination af **løsningsmodel 2 for udvidelse af anvendelsesområdet til efterfølgende produktionsled, løsningsmodel 1 for indsatsområdet til bekæmpelse af omgåelse og løsningsmodel 4 for elektricitet** (ændring til en gennemsnitlig netemissionsfaktor for eksportlandet, ændrede kriterier vedrørende elkøbsaftaler og nominering af kapacitet samt fjernelse af kriteriet vedrørende kapacitetsbegrænsninger), da de forventes at give klare miljøgevinster i forhold til den nuværende udformning af CBAM, samtidig med at løsningerne fortsat står i et rimeligt forhold til problemernes omfang og holder den yderligere administrative byrde på et minimum.

### **Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?**

Den offentlige høring viste, at risikoen for CO<sub>2</sub>-lækage i efterfølgende produktionsled er bredt anerkendt som et problem, der skal løses ved at medtage varer i efterfølgende produktionsled i anvendelsesområdet for CBAM. Tilsvarende bekræftede et klart flertal, at der er risici for omgåelse, som nødvendiggør en yderligere styrkelse af CBAM-forordningen. Desuden var der opbakning til en større detaljeringsgrad i oplysningerne om materialesammensætningen af forskellige produkter under KN-koder. For elektricitet anførte et stort flertal af interessenterne i den offentlige høring, at de nuværende standardværdier, der anvendes i CBAM, er utilstrækkelige, og støttede en ændring af betingelserne for anvendelse af faktiske emissioner. Med hensyn til sidstnævnte resulterede høringen også i specifikke anbefalinger om at revidere kriterierne for elkøbsaftaler, netoverbelastning og nomineringer af sammenkoblinger, som anses for at være upraktiske eller ikke i overensstemmelse med markedsforholdene. Resultatet af den offentlige høring bekræftede feedback fra interessenter modtaget via andre fora.

### **C. Den foretrukne løsnings virkninger**

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes; ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel er en kombination af løsningsmodel 2 for at imødegå risici for kulstoflækage i efterfølgende led, løsningsmodel 1 for at imødegå omgåelse og løsningsmodel 4 for at løse elektricitetsområdet. Denne politikpakke giver klare miljømæssige fordele, mindsker risikoen for kulstoflækage og tilskynder til dekarbonisering på en gennemførlig og omkostningseffektiv måde. Mere specifikt for udvidelsen af anvendelsesområdet til efterfølgende produktionsled under løsningsmodel 2 er den anslåede reduktion i de årlige drivhusgasemissioner ca. 0,7 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalente emissioner (CO<sub>2</sub>e) frem til 2030. Denne løsningsmodel skønnes også at reducere kulstoflækage betydeligt. Den foretrukne løsningsmodel til at imødegå omgåelse af CBAM giver den nødvendige sikkerhed for, at effektiviteten af CBAM og de miljømæssige fordele ikke undermineres. Når det gælder elektricitet, vil den foretrukne løsningsmodel sikre en bedre afspejling af de eksporterende landes dekarboniseringsindsats, samtidig med at indberetningen af faktiske emissionsværdier forenkles.

De makroøkonomiske virkninger er minimale og skyldes hovedsageligt udvidelsen af anvendelsesområdet til at omfatte efterfølgende produktionsled. Der forventes en mindre stigning i EU's produktion i nogle sektorer i efterfølgende led. Med hensyn til de sociale virkninger af udvidelsen til efterfølgende

produktionsled forventes der med den foretrukne løsningsmodel at ske en lille stigning i beskæftigelsen på 0,05 % i de omfattede sektorer i efterfølgende led.

**Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes; ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?**

De makroøkonomiske omkostninger er ubetydelige med en anslået ændring i EU's BNP på mindre end - 0,001 %. Tilsvarende er virkningen på priserne på privatforbruget også marginal.

Der forventes administrative omkostninger og overholdelsesomkostninger for virksomheder og myndigheder (kompetente myndigheder og toldmyndigheder), hovedsageligt som følge af udvidelsen af anvendelsesområdet til at omfatte efterfølgende produktionsled. Selv om det er vanskeligt at vurdere disse omkostninger præcist, viser skøn baseret på interessentundersøgelser, at de samlede tilbagevendende omkostninger for virksomhederne under den foretrukne løsningsmodel for en udvidelse til efterfølgende produktionsled kan beløbe sig til 8-43 mio. EUR årligt, ud over engangsomkostninger på 31 mio. EUR. De anslåede tilbagevendende håndhævelsesomkostninger for myndighederne ligger mellem 1,3 og 10,0 mio. EUR for alle medlemsstater tilsammen. Den foretrukne løsningsmodel til bekæmpelse af omgåelse vil medføre ubetydelige yderligere administrative omkostninger for myndighederne, og dens indvirkning på erhvervslivet er også begrænset. Den foretrukne løsningsmodel for elektricitetsområdet forventes ikke at medføre yderligere administrative og overholdelsesomkostninger for EU-importører eller elektricitetsproducenter i tredjelande, men snarere at reducere dem som følge af forenklingen af betingelserne for angivelse af faktiske emissioner.

**Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?**

I oktober 2025 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet forordning (EU) 2025/2083 om forenkling af CBAM, som blandt andet indførte en de minimis-tærskel på 50 ton masse, hvilket fastholder 99 % af emissionerne inden for CBAM's anvendelsesområde, samtidig med at omkring 90 % af importørerne undtages. Dette begrænser den administrative byrde for SMV'er betydeligt og gavner mindre importører i de efterfølgende led. Udvidelsen af CBAM til at omfatte efterfølgende produktionsled har en moderat indvirkning på det absolutte antal SMV-importører, der omfattes af CBAM's anvendelsesområde. Andelen af SMV-importører udgør omkring 50 % af de yderligere importører, der omfattes af anvendelsesområdet. Dette svarer til yderligere 3 800-3 900 SMV-importører. Den foretrukne politikpakke har en marginal positiv indvirkning på konkurrenceevnen samlet set. Blandt de tre indsatsområder vil udvidelsen til efterfølgende produktionsled have de mest betydelige konsekvenser for konkurrenceevnen, fordi den skaber lige vilkår for indenlandsk producerede og importerede stål- og aluminiumintensive produkter i de efterfølgende produktionsled med hensyn til de pålagte kulstofomkostninger.

**Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?**

Udvidelsen til efterfølgende produktionsled, der indgår i løsningsmodel 2, anslås at generere omkring 0,58 mia. EUR i indtægter i 2030, mens foranstaltningerne til bekæmpelse af omgåelse vil bidrage til at sikre, at indtægterne faktisk opkræves.

**Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?**

Ingen andre væsentlige virkninger.

**Proportionalitetsprincippet**

Den foretrukne løsning opfylder initiativets mål på en forholdsmæssig måde.

#### **D. Opfølgning**

##### **Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?**

CBAM vil blive taget op til regelmæssig revision som fastsat i CBAM-forordningen. Anvendelsen af de foreslåede ændringer til forordningen, der vurderes i denne konsekvensanalyse, vil blive gennemgået i forbindelse med de halvårslige revisionsrapporter om gennemførelsen af CBAM, der er forudset i artikel 30 i CBAM-forordningen.