



Brussel, 17 december 2025
(OR. en)

16973/25
ADD 5

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0419 (COD)**

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	17 december 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	SWD(2025) 989 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot downstreamgoederen en antiontwijkingsmaatregelen

De delegaties vinden hierbij document SWD(2025) 989 final.

Bijlage: SWD(2025) 989 final



Brussel, 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de uitbreiding van het
toepassingsgebied ervan tot downstreamgoederen en antiontwijkingsmaatregelen

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

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening van de verordening inzake het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie
A. Behoeftte aan actie
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
<p>Verordening (EU) 2023/956 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie is in oktober 2023 in werking getreden. De overgangperiode van de verordening loopt tot eind 2025. De definitieve regeling, die financiële verplichtingen zal omvatten, zal vanaf 2026 van toepassing zijn.</p> <p>Het CBAM zorgt ervoor dat op invoer een koolstofprijs wordt toegepast die gelijk is aan die voor binnenlandse producenten uit hoofde van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS). Het CBAM is een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat de aangescherpte klimaatambitie van de EU niet wordt ondermijnd door koolstoflekkage, waarvan sprake kan zijn wanneer in de EU gevestigde ondernemingen de productie van koolstofintensieve goederen verplaatsen naar landen met een minder streng klimaatbeleid of wanneer EU-producten worden vervangen door koolstofintensievere invoer. Het CBAM draagt ook bij tot het beperken van de broeikasgasemissies buiten de grenzen van de EU. Dit wordt bereikt door buitenlandse exporteurs aan te moedigen hun productie te decarboniseren, en aangezien de daadwerkelijk in het land van oorsprong betaalde koolstofprijs binnen het CBAM wordt afgetrokken, door derde landen te stimuleren hun eigen koolstofbeprijzingssysteem in te voeren of te versterken. Het huidige ontwerp van het CBAM is echter niet volledig doeltreffend om koolstoflekkage te voorkomen en decarbonisatie te stimuleren en heeft geleid tot enkele uitvoeringsproblemen. Meer specifiek worden risico's op downstreamkoolstoflekkage en het risico op CBAM-ontwijking niet aangepakt en wordt onvoldoende rekening gehouden met decarbonisatie-inspanningen van elektriciteitsproducenten in derde landen.</p>
Wat is het doel?
<p>De algemene doelstelling van het wetgevingsvoorstel bestaat in het versterken van de doeltreffendheid van het CBAM, onder meer door het risico op downstreamkoolstoflekkage te verminderen en decarbonisatie op haalbare en kosteneffectieve wijze aan te moedigen, zodat broeikasgasemissies wereldwijd worden beperkt en klimaatverandering wordt tegengegaan.</p> <p>Meer specifiek dient het voorstel om i) het risico op downstreamkoolstoflekkage te beperken; ii) de handhaving van het CBAM te versterken en ontwijking tegen te gaan; en iii) decarbonisatie van de elektriciteitsinvoer aan te moedigen.</p>
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?
<p>Het terugdringen van broeikasgasemissies is in wezen een grensoverschrijdend probleem dat doeltreffende actie op de grootst mogelijke schaal vereist. Als supranationale organisatie kan de EU op haar grondgebied een doeltreffend klimaatbeleid voeren, zoals zij met de invoering van het CBAM en het EU-ETS reeds heeft gedaan. De enige zinvolle manier om te garanderen dat het koolstofbeprijzingsbeleid op de interne markt van de EU gelijkloopt met het koolstofbeprijzingsbeleid ten aanzien van ingevoerde goederen, is een optreden op het niveau van de Unie. Bovendien wordt met samenhangende regelgeving voor de gehele interne markt het beste ingespeeld op de behoefte aan minimale administratieve kosten. Een herziening van het CBAM moet daarom op EU-niveau plaatsvinden.</p>

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

Er zijn drie afzonderlijke, maar onderling verbonden problemen. Voor elk probleem zijn verschillende opties beoordeeld en is een voorkeursoptie vastgesteld.

Downstreamkoolstoflekkage: Er zijn drie opties verkend, met alle drie een andere dekking wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied tot downstreamproducten. Deze opties zijn gebaseerd op i) filters die het risico op koolstoflekkage weerspiegelen (de koolstofkostendruk en de handelsintensiteit); plus ii) een minimum voor emissies van de productie in de EU om de uitbreiding van het toepassingsgebied te beperken tot downstreamproducten met aanzienlijke relevantie voor het klimaat. Ook de technische haalbaarheid van het toekennen van emissies aan geselecteerde downstreamproducten is in aanmerking genomen. Het voorstel is gericht op downstreamgoederen van staal- en aluminiumintensieve sectoren, zoals ook aangekondigd in het actieplan voor staal en metaal van de Commissie.

Optie 1 is een gerichte uitbreiding tot downstreamgoederen die het hoogste risico op koolstoflekkage met zich meebrengen en die zeer relevant zijn voor het klimaat. Optie 2 is een evenwichtige uitbreiding tot downstreamgoederen die een risico op koolstoflekkage met zich meebrengen en die zeer relevant zijn voor het klimaat. Optie 3 is een brede uitbreiding tot alle downstreamgoederen waarvoor een risico op koolstoflekkage wordt geacht te bestaan.

Voorkomen van ontwijking: Voor het aanpakken van ontwijkingsproblemen, zoals de onjuiste aangifte van emissies en misbruikpraktijken, zijn twee opties overwogen.

Optie 1 voorziet in de opname van preconsumptieschroot als CBAM-precursor. Deze optie omvat daarnaast een bevoegdheid voor de Commissie om in situaties waarin werkelijke emissies worden aangegeven, te verzoeken om aanvullend bewijs om de plaats van productie aan te tonen. Deze bevoegdheid om de traceerbaarheid van goederen te verbeteren zou beperkt zijn tot een subset van GN-codes en landen van oorsprong met het hoogste risico op onjuiste aangifte van de emissie-intensiteit.

Optie 2 voorziet in de opname van zowel preconsumptieschroot als postconsumptieschroot als CBAM-precursoren. Daarnaast zou de bevoegdheid om te verzoeken om aanvullend bewijs van de plaats van productie gelden voor alle GN-codes en landen van oorsprong.

Beide opties omvatten de volgende twee beleidsmaatregelen: 1) het verlenen van de bevoegdheid aan de Commissie om GN-codes nader te specificeren om daarin de specifieke materiaalsamenstelling van de verschillende producten die onder een bepaalde GN-code vallen, beter binnen het toepassingsgebied van het CBAM te brengen; en 2) het verlenen van de bevoegdheid aan de Commissie om aanvullende voorwaarden vast te stellen voor het gebruik van daadwerkelijke emissies voor geïdentificeerde goederen ten aanzien waarvan een hoog risico op wanpraktijken bestaat.

Elektriciteit

Vier opties zijn in overweging genomen. Deze verschillen op het punt van de methode voor het berekenen van de emissiefactor en de voorwaarden voor het aangeven van werkelijke waarden. De opties beslaan de vier mogelijke combinaties van twee belangrijke beleidskeuzen: i) vasthouden aan de CO₂-emissiefactor van het land van uitvoer of overgaan op een gemiddelde netemissiefactor van het land van uitvoer; ii) aanpassen van het criterium en betrekking tot congestie door te verwijzen naar het niet bestaan van structurele congestie, of volledig schrappen van het criterium. Alle opties omvatten een gewijzigd criterium

met betrekking tot stroomafnameovereenkomsten, waarbij wordt verduidelijkt dat dit slechts fysieke stroomafnameovereenkomsten omvat, terwijl tegelijkertijd ook indirecte stroomafnameovereenkomsten worden opgenomen in het toepassingsgebied. De opties omvatten ook allemaal wijzigingen van de voorwaarde met betrekking tot nominaties van capaciteit, die slechts van toepassing moeten zijn in gevallen van een expliciete capaciteitstoewijzing.

Voorkeursopties

Deze effectbeoordeling ondersteunt een combinatie van **optie 2 voor de uitbreiding tot downstreamproducten, optie 1 voor het voorkomen van ontwijking en optie 4 voor elektriciteit** (overgaan op een gemiddelde netemissiefactor van het land van uitvoer, gewijzigde criteria met betrekking tot stroomafnameovereenkomsten en een nominatie van capaciteit, en het schrappen van het criterium in verband met congestie), aangezien deze naar verwachting duidelijke milieuvoordelen zullen opleveren ten opzichte van het huidige ontwerp van het CBAM, terwijl zij in verhouding blijven met de omvang van de problemen en de aanvullende administratieve lasten tot een minimum worden beperkt.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat het risico op downstream-koolstoflekkage breed wordt erkend als probleem, dat moet worden aangepakt door downstreamgoederen op te nemen in het toepassingsgebied van het CBAM. Een duidelijke meerderheid van de belanghebbenden bevestigde ook dat er risico's op ontwijking bestaan die een verdere versterking van de CBAM-verordening noodzakelijk maken. Ook was er steun voor meer gedetailleerde informatie over de materiaalsamenstelling van de verschillende producten onder de GN-codes. Wat elektriciteit betreft, gaf een grote meerderheid van de belanghebbenden in de openbare raadpleging aan dat de huidige standaardwaarden die in het CBAM worden gebruikt, ontoereikend zijn, en voorstander te zijn van een wijziging van de voorwaarden voor het gebruik van werkelijke emissies. Wat het laatste betreft, heeft de raadpleging ook geresulteerd in specifieke aanbevelingen voor het herzien van de criteria met betrekking tot stroomafnameovereenkomsten, netwerkcongestie en nominaties van interconnectoren, die worden beschouwd als onpraktisch of niet goed afgestemd op de marktrealiteit. De uitkomst van de openbare raadpleging vormde een bevestiging van de feedback van belanghebbenden die via andere fora is ontvangen.

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie is een combinatie van optie 2 voor het aanpakken van risico's op downstream-koolstoflekkage, optie 1 voor het tegengaan van ontwijking en optie 4 voor elektriciteit. Dit beleidspakket biedt duidelijke milieuvoordelen, beperkt het risico op koolstoflekkage en stimuleert decarbonisatie op een haalbare en kosteneffectieve wijze. Meer specifiek voor de uitbreiding tot downstreamproducten in het kader van optie 2 zal de geraamde beperking van de jaarlijkse broeikasgasemissies ongeveer 0,7 Mt CO₂-equivalente emissies (CO₂e) tegen 2030 bedragen. Met deze optie zal naar verwachting ook de koolstoflekkage aanzienlijk worden beperkt. De voorkeursoptie voor het aanpakken van de ontwijking van het CBAM voorziet in de noodzakelijke waarborgen om ervoor te zorgen dat de doeltreffendheid en milieuvoordelen van het CBAM niet worden ondermijnd. Wat elektriciteit betreft, zal de voorkeursoptie zorgen voor een betere weerspiegeling van de decarbonisatie-inspanningen van derde landen, terwijl de rapportage van werkelijke emissiewaarden zal worden vereenvoudigd.

De macro-economische effecten zijn minimaal en vloeien voornamelijk voort uit de uitbreiding tot downstreamproducten. In enkele downstreamsectoren wordt een lichte toename van de EU-output verwacht. Wat de sociale effecten betreft, zal de voorkeursoptie voor de uitbreiding tot downstreamproducten naar verwachting leiden tot een kleine toename van de werkgelegenheid, met 0,05 %, in de downstreamsectoren die onder het CBAM komen te vallen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

De macro-economische kosten zijn verwaarloosbaar, met een geraamde verandering van het bbp van de EU van minder dan -0,001 %. De effecten op de prijzen voor particuliere consumptie zijn eveneens marginaal.

Er worden administratieve en nalevingskosten verwacht voor ondernemingen en autoriteiten (nationale bevoegde autoriteiten en douaneautoriteiten), die voornamelijk voortvloeien uit de uitbreiding tot downstreamproducten. Hoewel het lastig is om deze kosten nauwkeurig te beoordelen, blijkt uit ramingen op basis van enquêtes onder belanghebbenden dat de samengestelde terugkerende kosten voor ondernemingen in het kader van de voorkeursoptie voor de uitbreiding tot downstreamproducten zouden kunnen neerkomen op 8 tot 43 miljoen EUR per jaar, naast eenmalige kosten van 31 miljoen EUR. De schattingen van de terugkerende nalevingskosten voor autoriteiten lopen uiteen van 1,3 tot 10 miljoen EUR voor alle lidstaten samen. De voorkeursoptie voor het tegengaan van ontwijking zou leiden tot verwaarloosbare extra administratieve kosten voor autoriteiten, en de gevolgen ervan voor ondernemingen zijn eveneens beperkt. De voorkeursoptie voor het onderdeel elektriciteit zal naar verwachting geen extra administratieve en nalevingskosten voor EU-importeurs of elektriciteitsproducenten in derde landen opleveren, maar zal deze veeleer beperken dankzij de stroomlijning van de voorwaarden voor het aangeven van werkelijke emissies.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het concurrentievermogen?

In oktober 2025 hebben de Raad en het Europees Parlement Verordening (EU) 2025/2083 wat betreft de vereenvoudiging en versterking van het CBAM vastgesteld, waarbij, naast andere verbeteringen, een de-minimisvrijstelling van 50 ton massa is ingevoerd, ingevolge waarvan 99 % van de emissies binnen het toepassingsgebied van het CBAM zal blijven vallen, terwijl ongeveer 90 % van de importeurs zal worden vrijgesteld. Hierdoor worden de administratieve lasten voor kmo's sterk beperkt, wat ten bate zal komen aan kleinere downstreamimporteurs. De uitbreiding van het CBAM tot downstreamproducten heeft bescheiden effecten op het absolute aantal kmo-importeurs die binnen het toepassingsgebied van het CBAM komen te vallen. Ongeveer 50 % van de importeurs die nu binnen het toepassingsgebied komen te vallen, is kmo. Dit komt neer op een toevoeging van 3 800-3 900 kmo-importeurs. Het beleidspakket dat de voorkeur heeft, heeft marginale positieve gevolgen voor het concurrentievermogen in het algemeen. Van de drie onderdelen heeft de uitbreiding tot downstreamproducten de grootste gevolgen voor het concurrentievermogen, omdat hiermee wordt gezorgd voor een gelijk speelveld voor binnen de EU geproduceerde en ingevoerde staal- en aluminiumintensieve downstreamproducten wat betreft de koolstofkosten die hierop worden toegepast.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De uitbreiding tot downstreamproducten in het kader van optie 2 zal in 2030 naar verwachting ongeveer 0,58 miljard EUR aan inkomsten opleveren, terwijl de antiontwijkingsmaatregelen ertoe zullen bijdragen dat de inkomsten daadwerkelijk worden geïnd.

Zijn er andere significante gevolgen?

Er zijn geen andere significante gevolgen.

Evenredigheid?

De voorkeursoptie voldoet op evenredige wijze aan de doelstellingen van het initiatief.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Het CBAM zal regelmatig worden geëvalueerd, zoals vereist door de CBAM-verordening. De toepassing van de voorgestelde wijzigingen van de verordening die in het kader van deze effectbeoordeling zijn beoordeeld, zal worden geëvalueerd in het kader van de tweejaarlijkse evaluatieverslagen over de CBAM-verordening, zoals voorzien in artikel 30 van de verordening.