



Bruselj, 17. december 2025  
(OR. en)

16973/25  
ADD 5

---

---

**Medinstitucionalna zadeva:  
2025/0419 (COD)**

---

---

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

### SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	17. december 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2025) 989 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2023/956 glede razširitve njenega področja uporabe na blago nižje v vrednostni verigi in ukrepov proti izogibanju

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2025) 989 final.

---

Priloga: SWD(2025) 989 final



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 17.12.2025  
SWD(2025) 989 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

*Spremni dokument*

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta**

**o spremembi Uredbe (EU) 2023/956 glede razširitve njenega področja uporabe na blago  
nižje v vrednostni verigi in ukrepov proti izogibanju**

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

<b>Povzetek</b>
Ocena učinka revizije uredbe o mehanizmu za ogljično prilagoditev na mejah
<b>A. Nujnost ukrepanja</b>
<b>V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?</b>
<p>Uredba (EU) 2023/956 o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (v nadaljnjem besedilu: CBAM) je začela veljati oktobra 2023. Do konca leta 2025 se izvaja v prehodnem obdobju. Dokončna ureditev, ki bo vključevala finančne obveznosti, se bo uporabljala od leta 2026.</p> <p>CBAM zagotavlja, da za uvoz velja enaka cena ogljika kot za domače proizvajalce v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (v nadaljnjem besedilu: EU ETS). Je ključni instrument za to, da večjih podnebnih ambicij EU ne ogroža selitev virov CO<sub>2</sub>, do katere bi lahko prišlo, če podjetja s sedežem v EU preselijo proizvodnjo ogljično intenzivnega blaga v države z manj strogimi podnebnimi politikami ali če proizvode EU nadomesti ogljično bolj intenziven uvoz. CBAM ima tudi ključno vlogo pri zmanjševanju emisij toplogrednih plinov zunaj meja EU. To dosega s spodbujanjem tujih izvoznikov k razogljičenju njihove proizvodnje in, ker se v CBAM odšteje cena ogljika, dejansko plačana v državi porekla, s spodbujanjem tretjih držav k izvajanju ali krepitvi lastnih sistemov oblikovanja cen ogljika. Vendar CBAM v sedanji obliki ni povsem učinkovit pri preprečevanju selitve virov CO<sub>2</sub> in spodbujanju razogljičenja ter pri izvajanju povzroča nekaj težav. Natančneje, ne obravnava tveganj selitve virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi in tveganja izogibanja CBAM ter ne upošteva v zadostni meri prizadevanj proizvajalcev električne energije, ki si prizadevajo za razogljičenje v tretjih državah.</p>
<b>Kaj bi bilo treba doseči?</b>
<p>Splošni cilj zakonodajnega predloga je okrepiti učinkovitost CBAM, tudi z obravnavanjem tveganja selitve virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi ter spodbujanjem razogljičenja na izvedljiv in stroškovno učinkovit način, s čimer bi zmanjšali emisije toplogrednih plinov in se borili proti podnebnim spremembam na svetovni ravni.</p> <p>Natančneje, njegov namen je (i) zmanjšati tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi, (ii) okrepiti izvrševanje CBAM in odvracati od praks izogibanja ter (iii) spodbujati razogljičenje uvoza električne energije.</p>
<b>Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?</b>
<p>Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov je v osnovi čezmejno vprašanje, ki zahteva čim bolj obsežne in učinkovite ukrepe. EU je kot nadnacionalna organizacija primerna za vzpostavitev učinkovite podnebne politike na svojem ozemlju, kakor je to storila z uvedbo CBAM in EU ETS. Edini smiseln način za zagotovitev enakovrednosti med politiko oblikovanja cen ogljika, ki se uporablja na notranjem trgu EU, in politiko oblikovanja cen ogljika, ki se uporablja za uvoz, je ukrepanje na ravni Unije. Poleg tega se potreba po čim manjših upravnih stroških najbolje izpolni s skladnimi pravili za celotni enotni trg. Kakršna koli revizija CBAM bi se zato morala izvesti na ravni EU.</p>
<b>B. Rešitve</b>
<b>Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?</b>

Obstajajo trije različni, a povezani problemi. Za vsakega od njih so bile ocenjene različne možnosti in opredeljena prednostna možnost.

Selitev virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi: proučene so bile tri možnosti, vsaka od katerih odraža različen obseg razširitve področja uporabe na izdelke nižje v vrednostni verigi. Temeljijo na (i) filterih, ki odražajo tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> (tj. pritisk prek stroškov ogljika in intenzivnost trgovanja), ter na (ii) spodnji meji emisij proizvodnje EU, da se omeji razširitev področja uporabe na proizvode nižje v vrednostni verigi, ki so zelo pomembni za podnebje. Obravnavana je bila tudi tehnična izvedljivost pripisovanja emisij izbranemu blagu nižje v vrednostni verigi. Predlog se osredotoča na blago, ki je nižje v vrednostni verigi sektorjev, v katerih se intenzivno uporabljata jeklo in aluminij, kot je bilo tudi napovedano v akcijskem načrtu Komisije za jeklo in kovine.

Možnost 1 je ciljno usmerjena razširitev na blago nižje v vrednostni verigi, pri katerem je tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> največje in je s podnebne vidika zelo pomembno. Možnost 2 je uravnotežena razširitev na blago nižje v vrednostni verigi, pri katerem obstaja tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> in je s podnebne vidika zelo pomembno. Možnost 3 je široka razširitev na vse blago nižje v vrednostni verigi, za katero se šteje, da pri njem obstaja tveganje selitve virov CO<sub>2</sub>.

Preprečevanje izogibanja: obravnavani sta bili dve možnosti za obravnavo vprašanj izogibanja, kot so napačne prijave emisij in zlorabe.

Možnost 1 pomeni vključitev predpotrošniških odpadnih kovin kot vhodni material CBAM. Poleg tega Komisijo pooblašča, da v primeru prijave dejanskih emisij zahteva dodatna dokazila o kraju proizvodnje. To pooblastilo za izboljšanje sledljivosti blaga bi bilo omejeno na podskupino oznak KN in držav porekla z največjim tveganjem napačnega deklariranja intenzivnosti emisij.

Možnost 2 pomeni vključitev tako predpotrošniških kot popotrošniških odpadnih kovin kot vhodni material CBAM. Poleg tega bi pooblastilo za zahtevanje dodatnih dokazil o poreklu o kraju proizvodnje veljalo za vse oznake KN in vsa porekla.

Obe možnosti imata tudi dva skupna ukrepa politike: (1) pooblastiti Komisijo za podrobnejšo opredelitev oznak KN, da bi se bolje zajela specifična materialna sestava različnih proizvodov, ki spadajo pod določeno oznako KN, zajeto v CBAM, in (2) pooblastiti Komisijo, da za uporabo dejanskih emisij določi dodatne pogoje za opredeljeno blago, pri katerem obstaja veliko tveganje zlorab.

### Električna energija

Obravnavane so bile štiri možnosti: razlikujejo se glede metodologije za izračun emisijskega faktorja in pogojev za prijavo dejanskih vrednosti. Zajemajo štiri različne kombinacije dveh glavnih izbir politike: (i) ohranitev sedanjega faktorja CO<sub>2</sub> države izvoznice ali prehod na povprečni emisijski faktor omrežja v državi izvoznici; (ii) sprememba merila v zvezi s prezasedenostjo z navedbo, da omrežje ne sme biti strukturno prezasedeno, ali popolna odprava merila. Vse možnosti vključujejo spremenjeno merilo v zvezi s pogodbami o nakupu električne energije, pri katerem se pojasni, da vključuje le fizične pogodbe o nakupu električne energije, hkrati pa ga razširjajo na posredne pogodbe o nakupu električne energije. Vse možnosti vključujejo tudi spremembe pogoja v zvezi z nominacijo zmogljivosti, ki bi se morale uporabljati le v primeru eksplicitne dodelitve zmogljivosti.

### Prednostne možnosti

Ta ocena učinka podpira kombinacijo **možnosti 2 za razširitev na blago nižje v vrednosti verigi, možnosti 1 za sklop proti izogibanju in možnosti 4 za električno energijo** (sprememba povprečnega emisijskega faktorja omrežja v državi izvoznici, spremenjena merila v zvezi s pogodbami o nakupu električne energije in nominacijo zmogljivosti ter odprava merila v zvezi s prezasedenostjo), ker se pričakuje, da bodo prinesle jasne okoljske koristi v primerjavi s sedanjo zasnovo CBAM, hkrati pa ohranile sorazmernost z obsegom težav in čim bolj omejile dodatno upravno breme.

#### **Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?**

Javno posvetovanje je pokazalo, da je tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi splošno priznано kot problem, ki ga je treba obravnavati z vključitvijo blaga nižje v vrednostni verigi v področje uporabe CBAM. Podobno je velika večina potrdila, da obstajajo tveganja izogibanja, zaradi katerih je treba uredbo o CBAM dodatno okrepiti. Poleg tega je bila izražena podpora večji razčlenjenosti informacij o materialni sestavi različnih izdelkov v okviru oznak KN. V zvezi z električno energijo je velika večina deležnikov v javnem posvetovanju navedla, da so sedanje privzete vrednosti, ki se uporabljajo v CBAM, neustrezne, in podprla spremembo pogojev za uporabo dejanskih emisij. V zvezi s slednjim so bila na podlagi posvetovanja oblikovana tudi posebna priporočila za revizijo meril v zvezi s pogodbami o nakupu električne energije, prezasedenostjo omrežja in nominacijami povezovalnih daljnovodov, ki se štejejo za nepraktična ali neusklajena s tržnimi razmerami. Rezultati javnega posvetovanja so potrdili povratne informacije, prejete od deležnikov prek drugih forumov.

#### **C. Učinki prednostne možnosti**

##### **Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Prednostna možnost je kombinacija možnosti 2 za obravnavanje tveganj selitve virov CO<sub>2</sub> nižje v vrednostni verigi, možnosti 1 za obravnavanje izogibanja in možnosti 4 za obravnavanje električne energije. Ta sveženj politik zagotavlja jasne okoljske koristi, zmanjšuje tveganje selitve virov CO<sub>2</sub> ter spodbuja razogljičenje na izvedljiv in stroškovno učinkovit način. In sicer je letno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na podlagi razširitve na blago nižje v vrednostni verigi v skladu z možnostjo 2 ocenjeno na približno 0,7 Mt emisij ekvivalenta CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>e) do leta 2030. Ocenjuje se tudi, da bo ta možnost znatno zmanjšala selitev virov CO<sub>2</sub>. Prednostna možnost za obravnavanje izogibanja CBAM zagotavlja potrebne zaščitne ukrepe za zagotovitev, da učinkovitost in okoljske koristi CBAM niso ogrožene. Kar zadeva električno energijo, bo prednostna možnost zagotovila boljši odraz prizadevanj držav izvoznic za razogljičenje, hkrati pa poenostavila poročanje o dejanskih vrednostih emisij.

Makroekonomski učinki so minimalni in večinoma izhajajo iz razširitve na blago nižje v vrednostni verigi. Pričakuje se manjše povečanje proizvodnje EU v nekaterih sektorjih nižje v vrednostni verigi. Kar zadeva socialne učinke, prednostna možnost v zvezi z razširitvijo na blago nižje v vrednostni verigi predvideva majhno povečanje zaposlenosti za 0,05 % v zajetih sektorjih nižje v vrednostni verigi.

##### **Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Makroekonomski stroški so zanemarljivi, in sicer je ocenjena sprememba BDP EU manjša od -0,001 %. Podobno je zanemarljiv tudi vpliv na cene zasebne potrošnje.

Za podjetja in organe (pristojne nacionalne organe in carinske organe) se pričakujejo upravni stroški in stroški zagotavljanja skladnosti, ki večinoma izhajajo iz razširitve na blago nižje v vrednostni verigi. Čeprav je te stroške težko natančno oceniti, ocene, ki temeljijo na anketah med deležniki, kažejo, da bi lahko v

okviru prednostne možnosti za razširitev na blago nižje v vrednostni verigi skupni ponavljajoči se stroški za podjetja znašali od 8 do 43 milijonov EUR letno, enkratni stroški pa 31 milijonov EUR. Ocenjeni ponavljajoči se stroški izvrševanja za organe znašajo od 1,3 do 10,0 milijona EUR za vse države članice skupaj. Prednostna možnost za obravnavanje izogibanja bi organom povzročila zanemarljive dodatne upravne stroške, omejen pa je tudi njen vpliv na podjetja. Ocenjuje se, da prednostna možnost za električno energijo ne bo povzročila dodatnih upravnih stroškov in stroškov izpolnjevanja obveznosti za uvoznike EU ali proizvajalce električne energije v tretjih državah, temveč bi jih zmanjšala zaradi racionalizacije pogojev za prijavo dejanskih emisij.

#### **Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?**

Svet in Evropski parlament sta oktobra 2025 sprejela Uredbo (EU) 2025/2083 o poenostavitvi CBAM, s katero je bilo med drugimi izboljšavami uvedeno izvzetje na podlagi praga *de minimis* v višini 50 ton mase, s čimer bi 99 % emisij ostalo zajetih v CBAM, približno 90 % uvoznikov pa bi bilo izvzetih. To znatno omejuje upravno breme za MSP in koristi manjšim uvoznikom nižje v vrednostni verigi. Razširitev CBAM na blago nižje v vrednostni verigi ima zmeren učinek na absolutno število uvoznikov, ki so MSP in so zajeti v CBAM. Med uvozniki, na novo zajetimi v CBAM, je delež SME približno 50 %. To pomeni dodatnih 3 800 do 3 900 uvoznikov, ki so MSP. Prednostni sveženj politik ima rahlo pozitivne učinke na konkurenčnost na splošno. Med navedenimi tremi sklopi bi imela razširitev na blago nižje v vrednostni verigi najpomembnejše posledice za konkurenčnost, saj bi izenačila konkurenčne pogoje za domače in uvožene proizvode nižje v vrednostni verigi, za katere se intenzivno uporabljata jeklo in aluminij, kar zadeva njihove stroške ogljika.

#### **Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?**

Ocenjuje se, da bo razširitev na blago nižje v vrednostni verigi v okviru možnosti 2 leta 2030 ustvarila približno 0,58 milijarde EUR prihodkov, ukrepi proti izogibanju pa bodo prispevali k zagotavljanju, da se prihodki dejansko poberejo.

#### **Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?**

Ni drugih pomembnejših učinkov.

#### **Sorazmernost**

Prednostna možnost sorazmerno izpolnjuje cilje pobude.

#### **D. Spremljanje**

##### **Kdaj se bo politika pregledala?**

CBAM se bo redno pregledoval, kot je določeno v uredbi o CBAM. Uporaba predlaganih sprememb uredbe, ocenjenih v okviru te ocene učinka, bo pregledana v okviru polletnih poročil o pregledu izvajanja CBAM, predvidenih v členu 30 uredbe o CBAM.