



Bryssel den 17 december 2025
(OR. en)

16973/25
ADD 5

**Interinstitutionellt ärende:
2025/0419 (COD)**

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

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av
Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 17 december 2025

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

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

Ärende: ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN
Följedokument till
Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning
om ändring av förordning (EU) 2023/956 vad gäller en utvidgning av
dess tillämpningsområde till varor i senare led och åtgärder mot
kringgående

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2025) 989 final.

Bilaga: SWD(2025) 989 final



Bryssel den 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om ändring av förordning (EU) 2023/956 vad gäller en utvidgning av dess tillämpningsområde till varor i senare led och åtgärder mot kringgående

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av översynen av förordningen om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
<p>Förordning (EU) 2023/956 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM) trädde i kraft i oktober 2023. Den befinner sig i en övergångsfas fram till slutet av 2025. Den slutgiltiga ordningen, som kommer att omfatta finansiella skyldigheter, kommer att gälla från och med 2026.</p> <p>CBAM säkerställer att importen omfattas av ett koldioxidpris som motsvarar det som inhemska producenter omfattas av inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem. Mekanismen är ett viktigt instrument för att säkerställa att EU:s höjda klimatambitionsnivå inte undergrävs av koldioxidläckage, som skulle kunna uppstå när företag som är baserade i EU flyttar produktionen av koldioxidintensiva varor till länder med mindre sträng klimatpolitik, eller när EU-produkter ersätts av mer koldioxidintensiv import. CBAM spelar också en viktig roll när det gäller att bidra till att begränsa utsläppen av växthusgaser utanför EU:s gränser. Detta uppnås genom att uppmuntra utländska exportörer att avkarbonisera sin produktion och, genom att CBAM drar av det koldioxidpris som faktiskt betalas i ursprungslandet, genom att uppmuntra tredjeländer att införa eller stärka sina egna system för koldioxidprissättning. CBAM:s nuvarande utformning är dock inte helt ändamålsenlig när det gäller att förhindra koldioxidläckage och stimulera avkarbonisering och har gett upphov till vissa svårigheter när det gäller genomförandet. Närmare bestämt hanterar mekanismen inte riskerna för koldioxidläckage i senare led eller risken för undvikande av CBAM och tar inte tillräcklig hänsyn till de avkarboniseringsinsatser som utförs av elproducenter i tredjeländer.</p>
Vad förväntas initiativet leda till?
<p>Det övergripande målet med lagstiftningsförslaget är att stärka CBAM:s verkningsfullhet, bland annat genom att hantera risken för koldioxidläckage i senare led och uppmuntra avkarbonisering på ett genomförbart och kostnadseffektivt sätt, och på detta sätt minska växthusgasutsläppen och bekämpa klimatförändringarna globalt.</p> <p>Närmare bestämt syftar det till att i) minska risken för koldioxidläckage i senare led, ii) stärka kontrollen av att CBAM efterlevs och avskräcka från undvikande och iii) uppmuntra avkarbonisering av elimport.</p>
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?
<p>Att minska växthusgasutsläppen är i grunden en gränsöverskridande fråga som kräver ändamålsenliga åtgärder i största möjliga skala. EU är en överstatlig organisation som har goda förutsättningar att skapa en ändamålsenlig klimatpolitik på sitt territorium, så som den har gjort med införandet av CBAM och EU:s utsläppshandelssystem. Det enda meningsfulla sättet att säkerställa likvärdighet mellan den koldioxidprissättning som tillämpas på EU:s inre marknad och den som tillämpas på import är att vidta åtgärder på unionsnivå. Dessutom tillgodoses behovet av minimala administrativa kostnader bäst genom enhetliga regler för hela den inre marknaden. Alla översyner av CBAM bör därför göras på EU-nivå.</p>
B. Lösningar
Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Det finns tre skilda men sammanhängande problem. För vart och ett av dem har olika alternativ bedömts och ett rekommenderat alternativ har fastställts.

Koldioxidläckage i senare led: Tre alternativ undersöktes, som vart och ett återspeglade olika täckningsgrader när det gäller att utöka tillämpningsområdet till produkter i senare led. Dessa baseras på i) filter som återspeglar risken för koldioxidläckage (närmare bestämt kostnadsökningen för koldioxid och handelsintensiteten) och ii) ett utsläppsgolv för EU-produktion för att begränsa omfattningen till produkter i senare led med betydande klimatrelevans. Den tekniska genomförbarheten när det gäller att tillskriva utvalda varor i senare led utsläpp beaktades också. Förslaget är inriktat på varor i senare led från stål- och aluminiumintensiva sektorer, vilket också anges i kommissionens handlingsplan för stål och metaller.

Alternativ 1 är en riktad utökning till varor i senare led som har störst risk för koldioxidläckage och betydande klimatrelevans. Alternativ 2 är en balanserad utökning till varor i senare led med risk för koldioxidläckage och betydande klimatrelevans. Alternativ 3 är en bred utökning till alla varor i senare led som anses löpa risk för koldioxidläckage.

Åtgärder mot undvikande: Två alternativ övervägdes för att hantera problem med undvikande, såsom felaktiga deklarerationer av utsläpp och missbruk.

I alternativ 1 ingår skrot före konsumentledet som CBAM-prekursor. Det ger också kommissionen befogenhet att, om faktiska utsläpp deklarerar, begära ytterligare bevis för produktionsplatsen. Denna befogenhet att förbättra varornas spårbarhet skulle begränsas till en undergrupp av KN-nummer och ursprung med störst risk för felaktig deklareration av utsläppsintensitet.

I alternativ 2 ingår skrot både före och efter konsumentledet som CBAM-prekursorer. Dessutom skulle befogenheten att begära ytterligare bevisning om produktionsplatsen gälla för alla KN-nummer och ursprung.

Båda alternativen innefattar också två gemensamma politiska åtgärder: 1) att ge kommissionen befogenhet att närmare specificera KN-numren för att bättre fånga upp den specifika materialsammansättningen hos de olika produkter som omfattas av ett visst KN-nummer enligt CBAM:s tillämpningsområde och 2) att ge kommissionen befogenhet att till användningen av faktiska utsläpp koppla ytterligare villkor för identifierade varor med hög risk för missbruk.

Elektricitet

Fyra alternativ har övervägts. Dessa skiljer sig åt när det gäller metoden för att beräkna emissionsfaktorn och villkoren för att deklarerar faktiska värden. De omfattar fyra möjliga kombinationer av två huvudval: i) att bibehålla exportlandets emissionsfaktor för koldioxid eller ändra till en genomsnittlig nätemissionsfaktor för exportlandet, ii) att ändra kriteriet avseende överbelastning genom att hänvisa till att det inte förekommer någon strukturell överbelastning eller helt och hållet avlägsna det. Alla alternativ omfattar ett ändrat kriterium för energiköpsavtal som klargör att det endast omfattar fysiska energiköpsavtal samtidigt som dess tillämpningsområde utökas till att även omfatta indirekta energiköpsavtal. Alla alternativ omfattar även ändringar av villkoret för nominering av kapacitet, som endast bör gälla vid explicit kapacitetstilldelning.

Rekommenderade alternativ

Denna konsekvensbedömning stöder en kombination av **alternativ 2 för utökning till senare led, alternativ 1 för delen om åtgärder mot undvikande och alternativ 4 för el** (ändring till exportlandets genomsnittliga nätemissionsfaktor, ändrade kriterier för energiköpsavtal och nominering av kapacitet samt

avlägsnande av kriteriet avseende överbelastning), eftersom de förväntas ge tydliga miljövinster jämfört med CBAM:s nuvarande utformning, samtidigt som de står i proportion till problemens omfattning och begränsar den ytterligare administrativa bördan till vad som är absolut nödvändigt.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Det offentliga samrådet antydde att risken för koldioxidläckage i senare led är allmänt erkänd som ett problem som måste hanteras genom att varor i senare led tas med i CBAM:s tillämpningsområde. På samma sätt bekräftade en tydlig majoritet att det finns risker för kringgående som kräver att CBAM-förordningen förstärks ytterligare. Det fanns dessutom stöd för mer detaljerad information om den materiella sammansättningen för olika produkter enligt vissa KN-nummer. För el angav en stor majoritet av de berörda parterna i det offentliga samrådet att de nuvarande standardiserade värden som används inom ramen för CBAM är otillräckliga och stödde en ändring av villkoren för användning av faktiska utsläpp. När det gäller det senare ledet samrådet också till specifika rekommendationer om att revidera kriterierna för energiköpsavtal, överbelastning i nätet och nomineringar av sammanlänknings, som anses vara opraktiska eller felaktigt anpassade till marknadsförhållandena. Resultatet av det offentliga samrådet bekräftade återkopplingen från berörda parter via andra forum.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

Det rekommenderade alternativet är en kombination av alternativ 2 för att hantera riskerna för koldioxidläckage i senare led, alternativ 1 för att hantera undvikande och alternativ 4 för att hantera el. Detta politiska paket innebär tydliga miljöfördelar, minskar risken för koldioxidläckage och uppmuntrar avkarbonisering på ett genomförbart och kostnadseffektivt sätt. Mer specifikt i fråga om utökningen till senare led, enligt alternativ 2, uppskattas de årliga växthusgasutsläppen minska med cirka 0,7 miljoner ton i koldioxidekvivalenter fram till 2030. Detta alternativ beräknas också minska koldioxidläckaget avsevärt. Det rekommenderade alternativet för att ta itu med undvikande av CBAM tillhandahåller de nödvändiga skyddsåtgärderna för att säkerställa att CBAM:s verkningsfullhet och miljöfördelar inte undergrävs. När det gäller el kommer det rekommenderade alternativet att säkerställa att exportländernas insatser för avkarbonisering bättre återspeglas och samtidigt förenkla rapporteringen av faktiska utsläppsvärden.

De makroekonomiska effekterna är minimala och härrör främst från utökningen till senare led. Det förväntas en liten ökning av EU-produktionen i vissa sektorer i senare led. När det gäller sociala konsekvenser av utökningen till senare led beräknas det rekommenderade alternativet leda till en liten ökning av sysselsättningen på 0,05 % i de sektorer i senare led som omfattas.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet? (Om det inte finns ett sådant alternativ anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen.)

De makroekonomiska kostnaderna är försumbara, med en beräknad förändring av EU:s BNP på mindre än -0,001 %. På samma sätt är inverkan på priserna för den privata konsumtionen också marginell.

Administrativa kostnader och efterlevnadskostnader förväntas för företag och myndigheter (nationella behöriga myndigheter och tullmyndigheter) framför allt till följd av utökningen till senare led. Även om det är svårt att göra en exakt bedömning av dessa kostnader visar de uppskattningar som har gjorts på grundval av enkäter bland berörda parter att de sammanlagda återkommande kostnaderna för företagen enligt det

rekommenderade alternativet för en utökning till senare led kan uppgå till 8–43 miljoner euro per år, utöver engångskostnader på 31 miljoner euro. De beräknade återkommande efterlevnadskontrollkostnaderna för myndigheter uppgår till mellan 1,3 och 10,0 miljoner euro för alla medlemsstater sammantaget. Det rekommenderade alternativet för att ta itu med undvikande skulle leda till försumbara ytterligare administrativa kostnader för myndigheterna och dess inverkan på näringslivet är också begränsad. Det rekommenderade alternativet för eldelen förväntas inte medföra några ytterligare administrativa kostnader eller efterlevnadskostnader för EU-importörer eller elproducenter i tredjeländer, utan i stället minska dem till följd av att villkoren för att deklarerera faktiska utsläpp förenklas.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

I oktober 2025 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2025/2083 vad gäller förenkling av CBAM, som bland annat innebar ett de minimis-undantag för det enda viktbaserade tröskelvärdet på 50 ton som skulle hålla kvar 99 % av utsläppen i CBAM:s tillämpningsområde, samtidigt som cirka 90 % av importörerna undantas. Detta begränsar avsevärt den administrativa bördan för små och medelstora företag och gynnar mindre importörer i senare led. Utökningen av CBAM till senare led har en måttlig inverkan på det absoluta antalet importörer som är små och medelstora företag och omfattas av CBAM:s tillämpningsområde. Andelen importörer som är små och medelstora företag är cirka 50 % av de ytterligare importörer som omfattas. Detta motsvarar ytterligare 3 800–3 900 importörer som är små och medelstora företag. Det rekommenderade politiska paketet har marginellt positiva effekter på konkurrenskraften överlag. Av de tre delarna skulle utökningen till senare led få de viktigaste konsekvenserna för konkurrenskraften eftersom den skapar lika villkor för inhemska och importerade stål- och aluminiumintensiva produkter i senare led när det gäller deras koldioxidkostnader.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Utökningen till senare led enligt alternativ 2 beräknas generera cirka 0,58 miljarder euro i intäkter 2030, medan åtgärderna mot undvikande kommer att bidra till att säkerställa att intäkterna faktiskt uppbärs.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Inga andra betydande konsekvenser.

Är det proportionerligt?

Det rekommenderade alternativet uppfyller initiativets mål på ett proportionerligt sätt.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

CBAM kommer att bli föremål för regelbundna översyner i enlighet med vad som föreskrivs i CBAM-förordningen. Tillämpningen av de föreslagna ändringar av förordningen som bedöms inom ramen för denna konsekvensbedömning kommer att ses över inom ramen för översynsrapporterna vartannat år om genomförandet av CBAM enligt artikel 30 i CBAM-förordningen.