EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.12.2025
COM(2025) 783 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af forordningen om kulstofgrænsetilpasningsmekanismen

Liste over forkortelser

CBAM	Kulstofgrænsetilpasningsmekanismen
CCP	Fælles central platform
KN-kode	Kode i den kombinerede nomenklatur
CO_2e	Kuldioxidækvivalent
COP	Partskonferencen (under UNFCCC)
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
EF	Emissionsfaktor
EU ETS	EU's emissionshandelssystem
GHG	Drivhusgas
ICC	Kompensation for indirekte omkostninger
IFCMA	Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (OECD's flagskabsinitiativ)
LDC'er	Mindst udviklede lande
MRV	Overvågning, rapportering og verifikation
NCA	National kompetent myndighed
PPA	Elkøbsaftale
SEE	Specifikke indlejrede emissioner
SMV	Små og mellemstore virksomheder
UNFCCC	FN's rammekonvention om klimaændringer
WTO	Verdenshandelsorganisationen

Indholdsfortegnelse

Liste over forkortelser 1
Resumé 3
1. Indledning 5
2. Status: CBAM ved overgangsperiodens udløb 7
2.1. CBAM, CO_2-prissætning og fora 7
2.2. CBAM-overgangsperiode 12
3. Samarbejde med vores partnere 23
3.1 Samarbejde med lande uden for EU 23
3.2 Indvirkningen af CBAM på lande uden for EU 27
3.3. Fremme af gennemførelsen af CBAM for producenter fra tredjelande 39
3.4. Anvendelse af CBAM i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) 39
4. En mere effektiv og virkningsfuld kulstofgrænsetilpasningsmekanisme 40
4.1 Indledning 40
4.2. Varer i efterfølgende produktionsled 40
4.3 CBAM-undgåelse: omgåelse og andre former for praksis med det formål uretmæssigt at reducere CBAM-forpligtelsen 42
4.4 Elektricitet 43
4.4.1 Elimport fra landene i det vestlige Balkan og Ukraine 44
4.4.2 Import af elektricitet fra Det Forenede Kongerige 44
4.5 CO_2-lækage 45
4.6 Standard-CO_2-priser 46
4.7 Metode til beregning af indlejrede indirekte emissioner 46
4.8 Justering af gratistildeling 47
4.9 Strømlining af administrative processer 48
5 Fremtidsudsigter: Udvidelse og færdiggørelse af CBAM: Trin 2 48
5.1 Indirekte emissioner 49
5.2 Transportemissioner 52
5.3 Udvidelse af CBAM's anvendelsesområde til andre sektorer 53
5.3.1 Prækursorvarer 54
5.3.2 Yderligere varer 55
5.3.3 Produkter i efterfølgende produktionsled 58
6 Konklusioner/næste skridt 60

Resumé

I denne rapport gennemgås anvendelsen af EU's kulstofgrænsetilpasningsmekanisme (CBAM) i overgangsperioden fra den 1. oktober 2023 til udgangen af 2025. I rapporten foretages der en evaluering af CBAM's bidrag til at imødegå CO_2-lækage og fremme global CO_2-prissætning og en undersøgelse af forvaltningen, administrationen og håndhævelsen af mekanismen samt dens internationale dimension. Rapporten indeholder også gennemførelseskøreplanen og de ledsageforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv og velfungerende endelig ordning for anvendelsen af CBAM fra 2026 og frem.

I overgangsperioden 2023-2025 har CBAM fremmet overvågning og rapportering af indlejrede emissioner i importerede varer fra hele verden.

Udsigten til, at CBAM's sidste periode begynder den 1. januar 2026, har nu skabt et incitament til at sikre et fald i de indlejrede emissioner, der importeres til EU. Den har også været en katalysator for CO_2-prissætning gennem sin udformning, som omfatter fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt, fra den finansielle tilpasning under CBAM. Dette har skabt en stigende tendens på verdensplan med at indføre forbedrede emissionshandelssystemer og CO_2-afgifter. CBAM har også givet en enestående mulighed på verdensplan for en større politisk debat om klimaindsatsen.

I denne overgangsperiode har Kommissionen aktivt arbejdet for en koordineret indsats vedrørende CO_2-grænseforanstaltninger i relevante multilaterale fora, der beskæftiger sig med CO_2-klubber og koalitioner af ligesindede aktører. Kommissionen har også samarbejdet med vores handelspartnere og internationale organisationer (herunder WTO) samt i internationale fora for at præsentere og forklare CBAM's mål, udformning og gennemførelsesaspekter.

Der er nu indført omkring 80 CO_2-prissætningsinstrumenter i 95 jurisdiktioner, og deres dækning forventes at nå ca. 28 % af de globale drivhusgasemissioner i 2025[1]. For at tage højde for den CO_2-pris, der faktisk er betalt, i CBAM-sektorerne under disse CO_2-prissætningsinstrumenter, vil Kommissionen indhente feedback fra interessenter om gennemførelsesretsakten, der fastsætter reglerne for fradrag af en CO_2-pris, i første kvartal 2026, inden dens vedtagelse.

På verdensplan udvikles der flere og flere frivillige CO_2-prissætningsordninger. Dette sender et stærkt positivt signal til både den private og den offentlige sektor om fordelene ved CO_2-prissætning for at nå klimamålene. EU skærper også sine klimapolitikker. I juli 2025 foreslog Kommissionen en ændring af den europæiske klimalov med henblik på at fastsætte et EU-klimamål for 2040 om at reducere EU's nettodrivhusgasemissioner med 90 % i forhold til 1990 senest i 2040, som fastsat i Kommissionens politiske retningslinjer for 2024-2029. I november 2025 nåede medlemsstaterne til enighed om en generel indstilling i Rådet (miljø) til et juridisk bindende overordnet 2040-mål på 90 %, med et nationalt mål på 85 % og op til 5 % internationale CO_2-kreditter. I december 2025 nåede Rådets formandskab og Europa-Parlamentets repræsentanter til foreløbig enighed om disse mål. På trods af kompleksiteten ved at indføre et nyt instrument har EU formået at etablere en funktionel forvaltningsramme for

[1] Verdensbankgruppen: State and Trends of Carbon Pricing Dashboard, tilgået den 3.11.2025. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail.

CBAM hurtigere end nogensinde før. Medlemsstaterne, Kommissionen og interessenterne har anvendt overgangsperioden til at indsamle data og erfaringer, hurtigt drage konklusioner og indføre en mekanisme, der ikke blot er operationel, men også løbende forbedres. Forordningen om forenkling af CBAM – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/2083 af 8. oktober 2025 om ændring af forordning (EU) 2023/956 – har styrket den nuværende forvaltning og givet Kommissionen en stærkere rolle med hensyn til at føre tilsyn med gennemførelsen af CBAM via det centrale CBAM-register.

EU samarbejder regelmæssigt med internationale partnere og interessenter, der har en interesse i, hvordan EU's CBAM fungerer, eller som har udtrykt bekymring over dens udformning eller de praktiske aspekter af dens gennemførelse. EU fremmer og finansierer også aktivt dekarboniseringsprojekter i tredjelande. Med afsæt i erfaringerne fra CBAM-overgangsperioden vil Kommissionen fortsætte sin støtte til landene i deres dekarboniseringsbestræbelser, herunder gennemførelsen af CBAM, som skitseret i EU's globale klima- og energivision samt i forslaget om et globalt Europa. Modelresultaterne, der præsenteres i denne rapport, viser, at CBAM's indvirkning på de mindst udviklede lande (LDC'er), udviklingslandene og nabolandene er relativt begrænset. Navnlig modelleres ændringen (i forhold til et scenario uden CBAM) i LDC'ernes samlede BNP til mindre end 0,01 % i 2035. Samtidig forventes indførelsen af CBAM at bidrage til globale reduktioner af drivhusgasemissioner.

CBAM vil blive indført gradvist over en periode på otte år fra 2026 til 2034 parallelt med udfasningen af de gratis kvoter under EU ETS. Dette vil også give producenter af CBAM-varer inden for og uden for EU tid til at fortsætte deres dekarbonisering og give tredjelande tid til at indføre CO_2-prissætningssystemer.

På baggrund af de erfaringer, der er gjort i overgangsperioden, og den feedback, der er indsamlet fra interessenterne, har Kommissionen også besluttet at anvende en totrinsstrategi for at styrke og udvide CBAM i de kommende år.

Trin 1 i 2026-2027 med forslag ved udgangen af 2025 om udvidelse i efterfølgende produktionsled, styrkelse af CBAM gennem foranstaltninger til at modvirke omgåelse, ændring af reglerne for beregning af indlejrede emissioner for elektricitet og en midlertidig støttemekanisme til dekarbonisering af sektorer med høj resterende risiko for CO_2-lækage samt i 2026 en gennemførelsesretsakt om fastsættelse af reglerne for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande. Denne pakke har til formål at gøre CBAM mere effektiv ved at afbøde risikoen for CO_2-lækage i efterfølgende produktionsled, styrke håndhævelsen af mekanismen, afskrække fra undgåelsespraksis og tilskynde til dekarbonisering af elnet i tredjelande.

Trin 2, hvor der skal udarbejdes en rapport (**i 2027**) med en evaluering af måder, hvorpå anvendelsesområdet kan udvides yderligere i) til indirekte emissioner fra yderligere CBAM-varer (jern og stål, aluminium og brint) og ii) til andre sektorer.

1. Indledning

Baggrund og formål med denne rapport

Analysen i denne rapport gennemgår leverancerne i overgangsperioden, evaluerer CBAM's bidrag til at imødegå CO_2-lækage og fremme global CO_2-prissætning samt undersøger forvaltningen, administrationen, håndhævelsen af den samt dens internationale dimension. Rapporten indeholder også gennemførelseskøreplanen og de ledsageforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv og velfungerende endelige ordning for anvendelsen af CBAM fra 2026 og frem.

Rapporten opfylder dermed også kravene i CBAM-forordningens artikel 30, stk. 2[2], om at vurdere relevante aspekter i relation til forordningen, såsom:

- muligheden for at udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte i) indlejrede indirekte emissioner fra yderligere CBAM-varer (se kapitel 5.1), ii) indlejrede emissioner i forbindelse med transport af CBAM-varer og transporttjenester (se kapitel 5.2), iii) andre varer (se kapitel 5.3.2) og iv) andre inputmaterialer (prækursorer) til CBAM-varer (se kapitel 5.3.1)
- de relevante kriterier, der skal anvendes i forbindelse med det udvidede anvendelsesområde
- de tekniske krav til beregning af indlejrede emissioner for andre potentielle CBAM-varer
- internationale drøftelser om klimaindsatsen (se kapitel 2.1 og 3.1) og CBAM's indvirkning på udviklingslandene, navnlig de mindst udviklede lande (se kapitel 3.2)
- forvaltningen af CBAM (se kapitel 2)
- metoden til beregning af indirekte emissioner (se kapitel 4.6).

I overgangsperioden har importører været forpligtet til kvartalsvis at indberette de drivhusgasemissioner, der er indlejret i CBAM-varer, der bringes i omsætning på EU-markedet, uden nogen økonomiske forpligtelser. Målet har været at generere pålidelige data, forbedre metoderne, opbygge administrativ kapacitet og forberede det endelige system for CBAM.

På grundlag af de CBAM-data, der er indsamlet i overgangsregistret, har vi konstateret en betydelig stigning i overholdelsen af CBAM-rapporteringsreglerne. 95 % af alle importører, der årligt importerer over 50 ton CBAM-varer, har indberettet faktiske indlejrede emissioner i tredje kvartal 2025 i stedet for standardværdier.

Dette er en markant stigning i forhold til tredje kvartal 2023, hvor CBAM's overgangsregler trådte i kraft, og hvor kun 11 % af importørerne indberettede faktiske emissioner. Selv for mindre importmængder, der nu er blevet fritaget (som følge af den omnibuslovgivning, der er

[2] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/956 af 10. maj 2023 om indførelse af en kulstofgrænsetilpasningsmekanisme (EUT L 130 af 16.5.2023, s. 52, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj).

vedtaget af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd), har over 50 % af importørerne indberettet de faktiske indlejrede emissioner.

Nu er det tid til at gå videre til fase to for at verificere disse emissioner ordentligt.

CBAM har bidraget til en tendens med øget anvendelse af CO_2-prissætnings- og emissionsovervågningssystemer på verdensplan. Siden CBAM trådte i kraft den 1. oktober 2023, er antallet af CO_2-prissætningsinstrumenter på verdensplan steget til 80 instrumenter, der er implementeret i 95 jurisdiktioner, og deres dækning forventes at nå ca. 28 % af de globale drivhusgasemissioner i 2025[3]. Dette viser også, at landene tager kampen mod klimaændringer mere alvorligt.

Desuden anerkender et stigende antal lande, at CO_2-lækage udgør en risiko for alle energiintensive industrier, og flere jurisdiktioner er i færd med at undersøge eller indføre CO_2-grænseforanstaltninger. Disse spænder fra udviklede økonomier (såsom Australien, Canada, Taiwan og Det Forenede Kongerige) til mellemindkomstlande og udviklingslande som Brasilien og Tyrkiet.

Der er også flere multilaterale initiativer, der fokuserer på dette emne. Den åbne koalition for regulerede kulstofmarkeder, som Brasilien foreslog på COP30-klubben, er den seneste, efter G7-klimaklubben og OECD's Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA).

CBAM's potentiale til at tilskynde til emissionsreduktioner for produkter, der markedsføres på EU-markedet, vil først udfolde sig fuldt ud, når mekanismen finder endelig anvendelse fra 2026. Ikke desto mindre er der allerede mange tegn på, at virksomheder med renere produktion i perioden siden indførelsen af CBAM har opretholdt eller forbedret deres markedsposition, selv før den trådte i kraft, mens mere CO_2-intensive producenter står under pres for at tilpasse sig[4]. Sådanne resultater viser, at CBAM bidrager til incitamenter til industriel dekarbonisering og konkurrencefordele for renere aktører.

På baggrund af erfaringerne fra overgangsperioden vedtog EU i 2025 en målrettet forenklingspakke for at strømline CBAM-forvaltningen og reducere den administrative byrde, samtidig med at den miljømæssige integritet bevares. Dens vigtigste elementer omfatter:

- en de minimis-tærskel på 50 ton, der fritager ca. 90 % af importørerne, men stadig dækker 99 % af de indlejrede emissioner
- mere smidig overholdelse i det første år (herunder justerede certificeringskrav)

[3] Verdensbankgruppen: State and Trends of Carbon Pricing Dashboard, tilgået den 3.11.2025. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/instrument-detail.

[4] En nylig undersøgelse af Indiens stålindustri, som er en af de første efterfølgende analyser af virkningen af CBAM, der både anvender eksportdata på virksomhedsniveau fra Indien og pålidelige skøn over emissioner og produktion og skelner mellem høj- og lavemissionsvirksomheder, viser resultater, der "antyder, at virksomheder med emissionsintensiteter tæt på eller under EU-gennemsnittet har opretholdt stabile handelsmængder, samtidig med at de har øget priserne med cirka 2-3 %, hvilket er i overensstemmelse med den forbedrede relative konkurrenceevne under CBAM. Virksomheder med høj emissionsintensitet oplevede imidlertid et nettoprisfald på omkring 9 %. Tilsammen peger disse resultater på en tidlig differentiering i markedsresultaterne under CBAM, hvor mere emissionseffektive eksportører står stærkere i forhold til at opretholde priserne, mens virksomheder med højere emissioner oplever tidlige tegn på kommercielt pres". Kilde: "Early signs the EU Carbon Border Adjustment Mechanism is reshaping EU-India steel trade", Gian Luca Vriz, Theodor Cojoianu, Carolyn Fischer, Luca Taschini.

- tydeligere bemyndigelse og repræsentation
- styrket integration af told- og CBAM-data.

Samlet set forventes disse foranstaltninger i høj grad at reducere den administrative byrde, der er forbundet med CBAM, og forenkle dens anvendelse.

Fra 2026 vil de finansielle forpligtelser under CBAM gradvist blive indfaset – parallelt og proportionalt med udfasningen af gratistildeling under EU ETS. Dette vil sikre en forudsigelig og afbalanceret overgang for driftsledere og myndigheder. I overensstemmelse med CBAM-forordningen agter Kommissionen at gennemgå følgende **to trin**:

Trin 1 i 2026-2027 med forslag ved udgangen af 2025 om følgende aspekter: udvidelse til efterfølgende led, foranstaltninger til at modvirke omgåelse og regler for beregning af de indlejrede emissioner af elektricitet samt en midlertidig løsning til støtte for sektorer med CO_2-lækage, og i 2026 en gennemførelsesretsakt om fastsættelse af reglerne for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande.

Trin 2: I 2027 vil Kommissionen overveje muligheden for yderligere udvidelser til andre produkter i efterfølgende led og andre ETS-sektorer såsom kemikalier og indirekte emissioner.

2. Status: CBAM ved overgangsperiodens udløb

I dette afsnit fremhæves det, hvordan vejledning, drøftelser og opsøgende arbejde under CBAM skabte en gensidig læringsdynamik parallelt med den globale udbredelse af CO_2-prissætning og forbedret måling af indlejrede emissioner. Der redegøres også for det tættere samarbejde med tredjelande, den bredere bevidsthed om risici for CO_2-lækage og planerne i flere jurisdiktioner om at udforme deres egne CO_2-grænseforanstaltninger.

2.1. CBAM, CO_2-prissætning og fora

CBAM har fremmet og lettet overvågningen og rapporteringen af indlejrede emissioner i varer på verdensplan, og der er nu ved at vise sig et fald i indlejrede emissioner, der importeres til EU gennem adskillige kanaler.

For det første går CBAM, for at lette overholdelsen af rapporteringsreglerne, fra et anlægsbaseret emissionsregnskabssystem (som anvendt i EU's emissionshandelssystem – EU ETS) til en metode på produktniveau.

Under EU ETS overvåges og verificeres emissionerne på anlægsniveau – typisk et anlæg eller et produktionssted – med fokus på de samlede direkte emissioner, der genereres inden for dets grænser. Denne tilgang er velegnet til indenlandske driftsledere, der er underlagt EU-lovgivning, men den kan ikke anvendes direkte på import, hvor EU ikke har nogen kompetence over hele industrianlæg.

CBAM krævede derfor en anden metode til tilskrivning af indlejrede emissioner til specifikke varer (såsom et ton stål, aluminium eller cement), der bringes i omsætning på EU-markedet. Kommissionen har udviklet en produktbaseret emissionsregnskabsramme, der afspejler international praksis såsom produktets CO_2-fodaftryk og livscyklusvurderingsmetoder, men tilpasser dem for at sikre ækvivalens med produktionsvejene og emissionsdækningen i EU

ETS. I stedet for at beregne virkningerne i hele livscyklussen (fra udvinding af råmaterialer til bortskaffelse) fokuserer CBAM-metoden på produktets emissioner fra energiforbrug og industrielle processer frem til det tidspunkt, hvor produktet forlader produktionsanlægget.

For at gøre dette praktisk muligt omfatter CBAM-metoden følgende: i) klare systemgrænser for hvert produkt, der er omfattet, baseret på dets produktionsvej (f.eks. højovnsstål, forholdet mellem klinker og cement), ii) fastsættelse af standardemissionsfaktorer, iii) mulighed for anvendelse af faktiske målte data, hvor der findes solid overvågning (samtidig med at det også er muligt at anvende standardværdier), og iv) krav om tredjepartsverifikation med en gradvis tilpasning til EU ETS-standarderne for overvågning, rapportering og verifikation (MRV) over tid. Kort sagt gør denne metode til CBAM-rapportering det muligt at beregne et sammenligneligt, produktbaseret CO_2-mål. Dette baner vejen for ligebehandling mellem EU-producenter og udenlandske producenter af CBAM-varer, sikrer sporbarhed af indlejrede emissioner og lægger grundlaget for en eventuel global konvergens med hensyn til CO_2-regnskabsregler.

For at støtte relevante interessenter i at overholde CBAM har Kommissionen desuden iværksat oplysnings- og kommunikationskampagner fra 2023 (se nedenfor).

Disse bestræbelser har båret frugt i overensstemmelse med CBAM, hvilket har ført til en stigning i rapporteringen af faktiske emissioner.

Ved begyndelsen af overgangsperioden (fjerde kvartal 2023 til andet kvartal 2024) indberettede næsten alle importører standardværdier. Kun ca. 8-11 % af importørerne indberettede faktiske emissionsværdier. De resterende 89-92 % indberettede "andet" – dvs. standardværdier (eller "faktiske værdier foreligger ikke")[5].

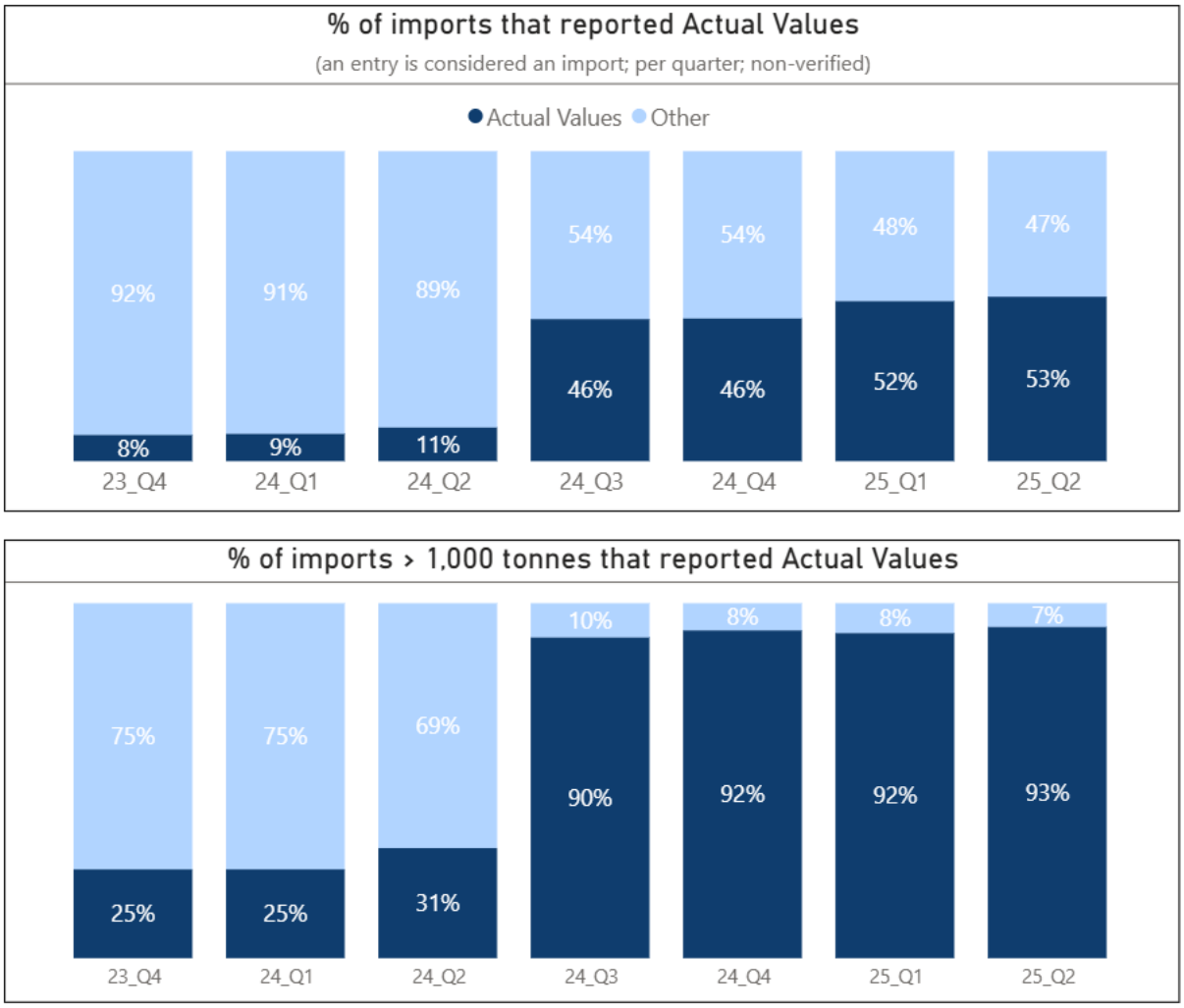
Vi observerede derefter et skift i tredje kvartal 2024. Andelen af import, der blev indberettet med faktiske værdier, steg til 46 %. Den forblev på 46 % i fjerde kvartal 2024 og steg yderligere til 52 % i første kvartal 2025 og 53 % i andet kvartal 2025. Med andre ord gik systemet på mindre end et år fra fortrinsvis standardværdier til, at omkring halvdelen af de tal, der blev registreret, var de faktiske tal på produktniveau.

Effekten er endnu tydeligere, når man ser på store forsendelser (> 1 000 ton). Det er de handlende og koncerner, der lettest kan få data fra deres leverandører. For dem begyndte indberetningen af de faktiske værdier på et lavt niveau på 25-31 % i fjerde kvartal 2023 til andet kvartal 2024. Derefter steg den til 90-93 % fra tredje kvartal 2024 og frem. Så jo større importen er, desto højere er overholdelsen af de faktiske værdier i fuld overensstemmelse med CBAM-målene.

Med andre ord er de ton, der har størst betydning for emissionerne, dem, der rapporteres med faktiske værdier. Figur 1 indeholder flere oplysninger om ændringen i rapporteringen fra CBAM-overgangsregistret:

[5] Anvendelsen af standardværdier var kun tilladt i de første tre kvartaler af overgangsperioden. Derefter skulle de faktiske værdier anvendes. I tilfælde, hvor klarererne kunne dokumentere deres (mislykkede) bestræbelser på at indhente de faktiske værdier af deres varer, kunne de vælge "faktiske værdier foreligger ikke", hvilket er en funktionalitet, der er indført i CBAM-overgangsregistret for at lette denne særlige proces.

Figur 1: % af importen, for hvilken der indberettes faktiske værdier og andre (standardværdier) i CBAM-overgangsperioden, fordelt på kvartaler.



En foreløbig analyse tyder på, at der statistisk set kan være en procentvis reduktion af afvigende værdier på mere end halvdelen fra fjerde kvartal 2023 til andet kvartal 2025. Blandt de mulige årsager til forbedringen af datakvaliteten over tid er følgende:

1. Producenten uden for EU leverer anlægsdata målt i henhold til CBAM-gennemførelsesreglerne (tilpasset MRV efter EU ETS-modellen: aktivitetsdata + emissionsfaktorer/procesemissioner).
2. Producenten kan tildele emissioner til CBAM-produktet (f.eks. til et specifikt stålprodukt, cement eller aluminium) ved hjælp af CBAM-produktniveaumetoden og systemgrænserne.
3. Der er dokumentation (produktionsdata, brændstof-/energiforbrug, procesemissioner, beregningsark), som importøren kan uploade i CBAM-registret.

CBAM har derfor fremmet og lettet overvågning af emissioner på verdensplan, hvilket er det første nødvendige skridt i udviklingen af foranstaltninger til at reducere emissioner.

CBAM fungerer som en katalysator for udviklingen af CO_2-prissætning gennem sin udformning og fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt via den finansielle justering

under CBAM. CBAM internaliserer de eksterne miljømæssige virkninger ved produktionen af energiintensive varer, når de indføres på EU's indre marked. Den finansielle forpligtelse træder i kraft fra 2026. Importørerne skal derfor købe CBAM-certifikater svarende til de indlejrede emissioner i de omfattede varer. Dette sikrer overensstemmelse med EU ETS' anvendelsesområde og CO_2-pris, med fradrag for enhver CO_2-pris, der faktisk er betalt i oprindelseslandet.

Dermed belønner politikken producenter, der kan måle og reducere emissioner på produktniveau. Det giver regeringerne et klart incitament til at indføre indenlandsk CO_2-prissætning og beholde indtægterne, i stedet for at lade dem blive opkrævet af EU-medlemsstaterne via den fælles centrale platform.

Siden lanceringen af CBAM har flere jurisdiktioner bevæget sig i retning af prisfastsættelse samt overvågning, rapportering og verifikation. Dækningen er steget på verdensplan, og producenterne er gået fra at indberette standardværdier til at indberette deres faktiske emissioner. Dette sender tredjelande det prissignal, der er nødvendigt for anvendelsen af CO_2-prisforanstaltninger.

Ved at sikre ækvivalens mellem emissionsomkostninger på import og EU-produktion imødegår CBAM CO_2-lækage og skaber incitament til at importere renere produkter. Varer med lavere emissioner vil kræve færre CBAM-certifikater, hvilket vil sænke miljøomkostningerne og gøre effektive produktionsveje (som elektriske lysbueovne, der anvender lavemissionsenergi til fremstilling af stål, cement med lavt klinkerindhold og moderne aluminium) mere konkurrencedygtige. Efterhånden som gratis ETS-tildeling udfases, vil denne fordel blive af større og større betydning og vil være rullet fuldt ud i 2032.

Det nyligt vedtagne partnerskab for ren handel og investering med Sydafrika er et yderligere bevis på den tendens, som EU står i spidsen for, hvor handel og investeringer forankres i verificerbare CO_2-præstationer, og kapitalen styres mod renere og mere konkurrencedygtige forsyningskæder.

CBAM har givet en enestående mulighed på verdensplan for at fremme øget politisk samarbejde om klimaindsatsen. I denne overgangsperiode har Kommissionen aktivt deltaget i relevante multilaterale fora og forskellige koalitioner af ligesindede aktører med henblik på en koordineret indsats for CO_2-grænseforanstaltninger, der tager hånd om CO_2-lækage og interoperabilitet i CO_2-regnskaber.

På partskonferencerne (COP) under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) har EU's handelspartnere i udviklingslandene givet udtryk for bekymringer og usikkerhed vedrørende CBAM, herunder om dens mulige indvirkning på tredjelande og det forhold, at CBAM ikke fritager eller på anden måde differentierer til fordel for produkter fra udviklingslande. Kommissionen har drøftet disse og andre CBAM-relaterede spørgsmål med delegationer fra tredjelande, erhvervsorganisationer og civilsamfundsorganisationer ved sideløbende arrangementer, bilateralt og i andre forhandlinger. Disse drøftelser bidrog til en bedre forståelse af CBAM som en miljøforanstaltning, der skal imødegå CO_2-lækage. De understregede også Kommissionens

åbenhed over for at samarbejde med tredjelande og for at tage konstruktiv feedback i betragtning i udformningen af CBAM.

På COP30-konferencen i 2025 gentog EU, at det hilser den fortsatte dialog med globale partnere velkommen for at styrke samarbejdet om politiske foranstaltninger til bekæmpelse af klimaændringer med handelsmæssig betydning, herunder foranstaltninger til forebyggelse af CO_2-lækage. Kommissionen vil bidrage til mobiliseringsprocessen "Global Mutirão", som COP-parterne er blevet enige om, med henblik på en ny dialog i UNFCCC's underorganer med deltagelse af parterne og andre interessenter (herunder Det Internationale Handelscenter, De Forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling og Verdenshandelsorganisationen). Formålet med denne dialog er at overveje muligheder, udfordringer og barrierer for at styrke det internationale samarbejde om handel. Den bør bl.a. omfatte foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe klimaændringer, herunder foranstaltninger såsom CBAM, der udligner forskelle i CO_2-prissætningen ved grænsen, samt andre klimaforanstaltninger med handelsmæssig betydning, såsom handelsforvridende subsidier samt eksport- og importrestriktioner for lavemissionsteknologier og råstoffer, der er kritiske for lavemissionsøkonomier.

På COP30 støttede EU også flere plurilaterale initiativer, herunder ledernes erklæring om den åbne klimakoalition. I erklæringen anerkendes relevansen af CO_2-prissætning og markedsmekanismer som centrale redskaber til at fremme klimaindsatsen globalt.

EU har engageret sig aktivt i OECD's Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches (IFCMA) og arbejder sammen med 60 medlemslande for at støtte mere sammenhængende tilgange til globale afbødningsindsatser. Kommissionen ydede navnlig et frivilligt bidrag til at øge interoperabiliteten af data om CO_2-intensitet samt overvågnings-, rapporterings- og verifikationssystemer, hvilket mundede ud i to IFCMA-dokumenter, der blev offentliggjort den 30. juni 2025[6]. Interoperabilitet gør det muligt at bruge data til en bred vifte af anvendelser. Dette sænker virksomhedernes rapporteringsomkostninger og gør det lettere at rapportere faktiske emissioner under CBAM.

Siden 2023 har Kommissionen også støttet klimaklubbens[7] arbejde med at fremme internationalt samarbejde om dekarbonisering af industrien. I september 2025 udsendte klimaklubben fælles frivillige principper for foranstaltninger til at imødegå CO_2-lækage[8].

I 2025 bidrog Kommissionen også aktivt til den fælles erklæring fra klimaklubben for COP30 og det globale tilsagn om at fremme markeder for stål og cement med næsten ingen eller lave

[6] OECD (2025), "Towards interoperable carbon intensity metrics: Assessing and comparing selected data sources", Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches Papers, nr. 8, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a9cdb1ba-en. OECD (2025), "Towards interoperable carbon intensity metrics: Assessing monitoring, reporting and verification systems", Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches Papers, nr. 9, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b185bcfa-en.

[7] Klimaklubben er et multilateralt forum for dialog, der officielt blev lanceret i 2023 på COP28 som et globalt initiativ. Den har i øjeblikket 45 medlemmer (heraf 16 EU-medlemsstater), både fra avancerede økonomier og vækst- og udviklingslande.

[8] Climate Club (2025). Explanatory Note: Climate Club voluntary principles for action to address carbon leakage and other spillovers.

emissioner. Både erklæringen og tilsagnet blev lanceret den 6. november i forbindelse med COP30[9].

EU har arbejdet tæt sammen med andre WTO-medlemmer om gennemførelsen af CBAM gennem flere møder for at informere om status for mekanismens gennemførelse og for at indhente feedback fra WTO-medlemmerne. CBAM var genstand for regelmæssige drøftelser i Komitéen for Handel og Miljø. EU underrettede desuden WTO's medlemmer om iværksættelsen af indkaldelser af feedback og udkast til retsakter, som blev offentliggjort af EU med henblik på feedback. EU udnyttede også mulighederne i andre multilaterale fora til at holde sine partnere orienteret om gennemførelsen af CBAM.

Tredjelande forbereder sig nu også på at indføre eller overvejer at indføre deres egne CBAM'er. Det Forenede Kongerige vil f.eks. indføre en britisk CBAM den 1. januar 2027. Det Forenede Kongeriges CBAM vil blive indført direkte (uden en overgangsperiode) og vil omfatte varer fra fem af de sektorer, der er omfattet af EU's CBAM. Med andre ord vil den omfatte aluminium, cement, gødningsstoffer, brint samt jern og stål, men ikke elektricitet.

Den britiske CBAM vil blive anvendt på direkte og indirekte emissioner for alle sektorer og på et udvalgt antal prækursorer. Det sektorspecifikke anvendelsesområde vil blive revideret efter 2027 for at afspejle mulige ændringer i risikoen for CO_2-lækage.

Andre handelspartnere, herunder Australien, Brasilien, Canada og Taiwan, har meddelt, at de også overvejer lignende instrumenter.

EU er opmærksom på handelspartnernes bekymringer vedrørende CBAM's mulige virkninger og har imødekommet dem så meget som muligt for at gøre mekanismen endnu mere effektiv og lettere at implementere for de involverede interessenter. Feedback fra partnerlande og deres industrier har også været værdifuld i arbejdet med at forenkle CBAM.

2.2. CBAM-overgangsperiode

Dataoversigt

Dataoversigten nedenfor er nærmere beskrevet i bilag IV.

Mellem fjerde kvartal 2023 og andet kvartal 2025 viste CBAM-data import af ca. 156 mio. ton CBAM-varer, hvoraf ca. 69 % var jern og stål, 15 % gødningsstoffer, 11 % cement og 5 % aluminium. De største eksportører af CBAM-varer til EU i denne periode var Ukraine og Tyrkiet, som stod for henholdsvis ca. 14 % og 12 % af den samlede massevolumen.

De anslåede indlejrede emissioner akkumuleret i 2024 fra CBAM-overgangsregistret udgør i alt 167 mio. ton CO_2e, heraf 102,5 mio. ton CO_2e for jern og stål, 38,4 mio. ton CO_2e for aluminium, 18 mio. ton CO_2e for gødning og 8 mio. ton CO_2e for cement.

På grundlag af klarerernes indberetninger er anvendelsen af faktiske værdier steget betydeligt over tid: fra blot 8 % i fjerde kvartal 2023 til ca. 53 % i andet kvartal 2025, hvilket viser, at

[9] Climate Club (2025). COP30 Climate Club Members Statement og Global Pledge to grow near-zero and low-emissions steel and cement markets.

flere og flere importører formåede at samarbejde meningsfuldt i deres forsyningskæde for at indhente og indberette de krævede data.

Med hensyn til elektricitet som en CBAM-vare viser registerdataene – som indberettet af klarererne – et samlet tal på 96 mio. MWh, der er anmeldt mellem fjerde kvartal 2023 og andet kvartal 2025. De største eksportører er Det Forenede Kongerige (65 % af den samlede elektricitetsimport, der er angivet i CBAM-registret), Serbien (15 %) og Nordmakedonien (5,2 %).

De samlede indlejrede emissioner for KN-kode 27 160 000 udgjorde 86 mio. ton CO_2e. Det er vigtigt at bemærke, at den vigtigste mekanisme til beregning af indlejrede emissioner for elektricitet som en CBAM-vare er anvendelsen af standardværdier baseret på elproduktion fra fossile brændstoffer. Denne tilgang afspejler prisfastsættelsesmekanismen for elektricitet i EU, men begrænser anerkendelsen af dekarboniserede kilder til elektricitet, hvilket kan føre til en potentiel overvurdering af de reelle indlejrede emissioner.

Standardværdier fra overgangsperioden er baseret på én global gennemsnitlig standardværdi pr. KN-kode. Kommissionen er derfor forpligtet til at sikre, at data fra CBAM-registret for den endelige periode derefter vil indgå i fastsættelsen af standardværdierne for CBAM (hvor en revision er planlagt i 2027, når den første rapporteringsperiode er afsluttet, og relevante data kan indgå i disse reviderede værdier).

Administration og forvaltning af CBAM

Forvaltningen af CBAM bygger på en hybrid ramme på flere niveauer, der involverer Kommissionen og medlemsstaternes organer (udpegede nationale kompetente myndigheder).

Kommissionen fører tilsyn med gennemførelsen af CBAM på EU-plan. Ud over det centrale tilsyn opretter og forvalter Kommissionen de systemer, der er nødvendige for, at CBAM kan anvendes. Den kan også gennemgå de CBAM-angivelser, som klarererne har indgivet.

Kommissionen har oprettet og forvaltet CBAM-overgangsregistret i overgangsperioden (1. oktober 2023 – 31. december 2025). Registret fungerer som den centrale platform, hvor importører kan indsende kvartalsvise emissionsrapporter, og hvor driftsledere uden for EU kan dele emissionsdata.

Kommissionen har også været i færd med at forberede CBAM-registret, som skal erstatte overgangsregistret i den endelige periode. Modulet for forvaltning af tilladelser (AMM) blev indført i 2025 for at strømline importørernes ansøgninger som godkendte CBAM-klarerere, som de nationale kompetente myndigheder forvalter både direkte og gennem CBAM-registret. CBAM-registret er blevet sammenkoblet med EU-kvikskranken for udveksling af certifikater på toldområdet (EU CSW-CERTEX) med henblik på automatiseret kontrol af CBAM-tilladelser ved import foretaget af EU's toldmyndigheder.

For at mindske den administrative byrde har Kommissionen lanceret portalen for driftsledere uden for EU, så de kan uploade emissionsdata til CBAM-registret. Når disse data er uploadet, kan de (gen)anvendes af forskellige importører og til forskellige indførsler.

Kommissionen vil også oprette og forvalte den fælles centrale platform efter en fælles udbudsprocedure mellem medlemsstaterne og Kommissionen samt grænsefladen mellem

platformen og CBAM-registret. Salg og tilbagekøb af CBAM-certifikater vil finde sted på platformen fra februar 2027. De to platforme vil håndtere CBAM-klarerernes indberetnings- og finansielle forpligtelser.

Sekundær lovgivning

Kommissionen er blevet tillagt beføjelser til at vedtage flere retsakter for at fastsætte de regler, der skal anvendes fra begyndelsen af den endelige fase, og for at sikre en ensartet anvendelse af CBAM i hele EU, navnlig for at fastsætte:

1. regler for beregning og offentliggørelse af prisen på CBAM-certifikater
2. metoder til beregning af emissioner, der er indlejret i varer, og standardværdier pr. oprindelsesland og KN-kode
3. regler for kontrol af emissioner
4. betingelserne, hvorunder nationale akkrediteringsorganer tildeler akkreditering til verifikatorer til CBAM-formål
5. omfanget af oplysninger samt hyppigheden, tidspunktet og midlerne til kommunikation med toldmyndighederne
6. hvordan justeringen af gratistildelingen, der vil reducere antallet af CBAM-certifikater, der skal returneres, beregnes for at afspejle det omfang, i hvilket EU ETS-kvoter tildeles gratis
7. regler for det endelige CBAM-register
8. betingelserne og procedurerne vedrørende status som godkendt CBAM-klarerer

CBAM-udvalget mødes regelmæssigt for at drøfte politiske og retlige spørgsmål med repræsentanter for medlemsstaterne og har stemt for de ovennævnte retsakter inden begyndelsen af den endelige periode. Disse retsakter vil blive offentliggjort inden udgangen af 2025 og vil finde anvendelse fra den 1. januar 2026.

For at fremme og tage højde for CO_2-priser i tredjelande vil Kommissionen vedtage en gennemførelsesretsakt, der fastsætter reglerne for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande, i første kvartal af 2026.

Medlemsstaternes nationale kompetente myndigheder

I henhold til artikel 11 i CBAM-forordningen har hver medlemsstat udpeget et særligt organ til at gennemføre CBAM på nationalt plan. De nationale kompetente myndigheder er ansvarlige for kontakten med importører, der er etableret i deres medlemsstat, herunder behandling af ansøgninger om og tildeling af status som godkendt CBAM-klarerer til importører. De nationale kompetente myndigheder håndhæver også overholdelsen af CBAM-forpligtelserne ved at afslutte gennemgangen af CBAM-angivelser på grundlag af Kommissionens foreløbige vurdering og beslutte, om der skal pålægges bøder inden for den ramme, der er fastsat i CBAM-forordningen. Kommissionen fører en ajourført foreløbig liste over nationale kompetente myndigheder på sin CBAM-webportal. Når listen anses for at være stabil, vil Kommissionen offentliggøre den i *Den Europæiske Unions Tidende*.

22 medlemsstater har udpeget en miljømyndighed (deres nationale kompetente myndighed for EU ETS) som den nationale kompetente myndighed for CBAM, mens syv medlemsstater har udpeget deres toldmyndighed. To medlemsstater har udpeget begge som nationale kompetente

myndigheder, mens toldmyndigheden i én medlemsstat også er den nationale kompetente myndighed for ETS. I én medlemsstat er den nationale kompetente myndighed hverken ETS-myndigheden eller toldmyndigheden.

Medlemsstaternes toldmyndigheder arbejder sammen med de nationale kompetente myndigheder om at integrere CBAM i de eksisterende toldprocedurer. Når og hvis den effektive gennemførelse af CBAM på nationalt plan kræver inddragelse af forskellige myndigheder, kan der opstå vanskeligheder med koordineringen i nogle medlemsstater.

Gennemførelse af en ny mekanisme

En effektiv gennemførelse af CBAM kræver et tæt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. På trods af disse bestræbelser er der fortsat visse udfordringer i forbindelse med forberedelsen af CBAM's endelige fase. Det varierer, om de nationale kompetente myndigheder er klar, idet nogle medlemsstater behandler ansøgninger effektivt, mens andre kæmper med forsinkelser og håndhævelsesmæssige udfordringer. Ud over disse vil det også være afgørende at sikre, at CBAM-reglerne fortolkes ensartet på tværs af medlemsstaternes myndigheder.

Driftsledere og importører er kun langsomt begyndt at anvende de eksisterende værktøjer til at forberede sig på den endelige periode: Kun 78 driftsledere for anlæg i tredjelande har registreret sig i CBAM-portalen for driftsledere, på trods af systemet, hvor alt kan uploades ét sted, der blev indført ved udgangen af december 2024. 5 902 importører har ansøgt om at blive godkendte CBAM-klarerere, hvilket er en forudsætning for fortsat at importere CBAM-varer til EU fra den 1. januar 2026.

De nuværende forvaltningsmæssige udfordringer skyldes også, at CBAM er en helt ny mekanisme, også for nationale myndigheder, importører og producenter i tredjelande. Det kræver, at nye administrative processer, IT-systemer og overholdelsesrammer etableres og implementeres, og indebærer derfor naturligvis operationel usikkerhed og en indlæringskurve i starten for Kommissionen, de nationale kompetente myndigheder, toldmyndighederne og virksomhederne.

I lyset af de betydelige udfordringer udgør de hurtige fremskridt, der er gjort siden 2023, en betydelig bedrift for EU, medlemsstaterne og internationale partnere.

For at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes nationale konkurrencemyndigheder afholder Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder regelmæssigt uformelle workshopper for at udveksle synspunkter og bedste praksis. Et tættere samarbejde styrker den nationale ekspertise og administrative kapacitet. Det sikrer også, at de nationale CBAM-myndigheder kan gennemføre CBAM konsekvent i hele EU.

Administrationsomkostninger

Det er særligt udfordrende at vurdere de administrative omkostninger ved CBAM for medlemsstaternes myndigheder, fordi CBAM er et helt nyt instrument. Medlemsstaterne og Kommissionen har derfor været nødt til at opbygge kapacitet fra bunden og kunne ikke på forhånd forudse alle detaljer i gennemførelsen. De nationale konkurrencemyndigheder har endnu ikke indført alle nødvendige administrative procedurer for fuldt ud at kunne gennemføre mekanismen. Nogle nationale konkurrencemyndigheder er f.eks. stadig ved at udvikle deres

administrative kapacitet til at håndtere opgaver såsom behandling af ansøgninger om godkendelse og håndhævelse af overholdelse.

I begyndelsen af 2025 iværksatte Kommissionen en EU-undersøgelse for at indsamle kvalitativ og kvantitativ feedback fra alle medlemsstater om deres administrative omkostninger i forbindelse med gennemførelsen af CBAM. Resultaterne viste betydelig variation i situationen i de forskellige medlemsstater, f.eks. med hensyn til, hvor forberedt de er til den endelige fase, og om de har udarbejdet budgetprognoser for den kommende periode.

Værdien af importen og antallet af importører varierer også betydeligt mellem medlemsstaterne:

- De to medlemsstater med den højeste værdi af CBAM-varer, der blev importeret i 2024, importerede hver for mere end 10 mia. EUR, mens de to med den laveste værdi kun importerede for mindre end 0,10 mia. EUR CBAM-varer hver.
- Antallet af CBAM-importører varierer også meget: Af de 200 000 importører i 2024 var ca. 37 000 og 21 000 registreret i henholdsvis den medlemsstat med flest og næstflest importører. Kun 1 200 og 400 importører var registreret i de to medlemsstater med færrest importører.

  Disse store forskelle mellem medlemsstaterne vil også gøre sig gældende i den endelige CBAM-periode, der begynder i 2026, med undtagelse for importører af op til 50 ton om året: Blandt de 18 000 importører, der forventes at være omfattet af CBAM fra 2026, forventes den medlemsstat med flest registrerede importører at have 2 700 importører (2 200 for den medlemsstat med næstflest importører), mens de to medlemsstater med færrest importører forventes at have under 70 importører hver.

Endelig har medlemsstaterne valgt forskellige administrative strukturer til at gennemføre CBAM, navnlig ved at udpege forskellige organer som deres nationale kompetente myndighed, såsom miljø-/EU ETS-myndigheder eller toldmyndigheder. Dette kan indebære forskellige udfordringer og omkostninger, f.eks. når gennemførelsen af CBAM koordineres med toldaktiviteter.

Desuden var mange detaljerede regler og procedurer, der er nødvendige for, at CBAM kan anvendes fra 2026, stadig ved at blive færdiggjort i fjerde kvartal 2025 gennem sekundær lovgivning (f.eks. gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter), selv om Kommissionen og medlemsstaterne allerede har indført centrale komponenter i CBAM, såsom registret, godkendelsesprocesser og rapporteringskrav.

De administrative omkostninger for medlemsstaternes forvaltninger og Kommissionen udvikler sig stadig i takt med, at CBAM implementeres, og vil fortsat gøre det, når mekanismen træder ind i den endelige periode i 2026, herunder de væsentlige ændringer, der indføres med forenklingspakken, når salget af certifikater begynder i 2027, og når ændringer af CBAM træder i kraft, f.eks. den første udvidelse til efterfølgende produktionsled, som Kommissionen vil foreslå.

Fælles indkøbsaftale og den fælles centrale platform

Kommissionen har arbejdet på at etablere den fælles centrale platform, som fra den 1. februar 2027 skal bruges til salg og tilbagekøb af CBAM-certifikater. Den 1. december 2025 vedtog Kommissionen en afgørelse om at godkende undertegnelsen af udkastet til fælles indkøbsaftale, som var blevet aftalt med medlemsstaterne den 17. november 2025. Når denne fælles indkøbsaftale er underskrevet af alle medlemsstater og Kommissionen og træder i kraft, vil Kommissionen iværksætte den fælles indkøbsprocedure på vegne af alle parter for at indkøbe de tjenesteydelser, der vedrører den fælles centrale platform, i løbet af 2026.

Erfaringer draget under overgangsperioden

En vigtig erfaring fra det første år af overgangsfasen var de administrative udfordringer, som virksomheder, især små og mellemstore virksomheder, og offentlige myndigheder oplevede, når de skulle sætte sig ind i et nyt, komplekst instrument. Dette understregede det afgørende og presserende behov for at forenkle CBAM.

På grundlag af omfattende høringer af interessenter og offentlige myndigheder samt operationelle data fra den første rapporteringsperiode fremhævede Kommissionens analyse uforholdsmæssigt store overholdelsesomkostninger for SMV'er, forsinkelser i de nationale kompetente myndigheders behandling af ansøgninger om godkendelse og risikoen for inkonsekvent håndhævelse af komplekse regler i hele EU. Kompleksiteten af visse rapporteringskrav kombineret med, at ikke alle nationale kompetente myndigheder og virksomheder var lige forberedte på mekanismen, viste, at der var behov for målrettede ændringer for at sikre CBAM's effektivitet.

Forenklingspakken fra 2025

Med dette for øje vedtog Kommissionen den 26. februar 2025 et lovgivningsforslag for at forenkle og styrke CBAM forud for den endelige fase og i overensstemmelse med konkurrenceevnekompasset for EU. Efter at Europa-Parlamentet og Rådet hurtigt var nået til enighed om Kommissionens forslag, blev forordningen vedtaget den 8. oktober 2025.

Denne hurtige vedtagelse har gjort det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at tage hensyn til de forenklingsforanstaltninger, som EU har vedtaget for begyndelsen af den endelige periode den 1. januar 2026, navnlig når det drejer sig om relevant sekundær lovgivning for den endelige periode. Dette fælles resultat viser EU's evne til hurtigt at tilpasse sig og dets vilje til at gøre CBAM både effektiv og erhvervsvenlig.

Denne forordning har til formål at sikre administrativ effektivitet, så CBAM forbliver praktisk og erhvervsvenlig uden at gå på kompromis med sine klimamål. Indførelsen af en de minimis-tærskel spiller en afgørende rolle i at mindske de administrative byrder for små importører. Ved at fokusere CBAM-kravene på større importører fritager tærsklen omkring 90 % af importørerne, primært SMV'er, fra CBAM-forpligtelser, mens 99 % af de indlejrede emissioner fortsat er omfattet, hvorved CBAM's miljømæssige effektivitet bevares fuldt ud.

For importører, der er omfattet af CBAM, fastsætter forordningen forenklede rapporteringskrav for at lette klarerernes overholdelse, f.eks. i forbindelse med komplekse varer. For at give interessenterne tid til at forberede sig på deres rapporterings- og finansielle forpligtelser, vil salget af CBAM-certifikater på den fælles centrale platform først begynde den 1. februar 2027, og de årlige rapporteringsfrister er blevet udskudt til et senere tidspunkt.

En anden væsentlig forbedring er, at Kommissionen fra 2027 kan fastsætte standard-CO_2-priser for de lande, hvor der anvendes et CO_2-prissætningsinstrument. Klarerere vil have mulighed for at anvende disse værdier til at kræve en reduktion af deres finansielle CBAM-forpligtelse som et alternativ til at fremlægge certificeret dokumentation for den faktiske betaling af CO_2-prisen.

Der blev foretaget yderligere forenklinger med hensyn til beregningen af godkendte CBAM-klarereres finansielle forpligtelser for at lette deres byrde. Disse forenklinger omfatter strømlinede regler om CBAM-certifikaters livscyklus fra 2027, såsom en forenklet tilbagekøbsgrænse og en reduktion af mængden af obligatoriske kvartalsvise køb af CBAM-certifikater i importåret (reduceret fra certifikater, der dækker 80 % af de emissioner, der er indlejret i varer, der er importeret siden årets begyndelse, til 50 %).

De vedtagne forenklinger er også en vigtig forudsætning for en eventuel senere udvidelse af CBAM's anvendelsesområde.

Endelig styrker forordningen CBAM ved at indføre øget centraliseret overvågning fra Kommissionens side, navnlig med hensyn til de minimis-tærsklen, hvilket yderligere styrker mekanismens effektivitet og sammenhæng. Det konsoliderede tilsyn på EU-plan i CBAM-registret vil sikre ensartet dataindsamling, validering og håndhævelse i alle medlemsstater og reducere forskelle i den nationale gennemførelse.

Forenklinger og fleksibilitet ud over forenklingspakken fra 2025

Ud over de forenklinger, der er indført ved revisionen af CBAM-forordningen, har Kommissionen arbejdet på betydelige forenklinger og øget fleksibilitet i gennemførelsesretsakterne og de delegerede retsakter. Disse vil lette gennemførelsen af CBAM, herunder for driftsledere i tredjelande og for SMV'er.

I henhold til den planlagte gennemførelsesretsakt, der fastsætter regler for fradrag af en CO_2-pris betalt i et tredjeland, og den ledsagende vejledning vil Kommissionen arbejde ud fra ækvivalensprincippet og præcisere, hvordan krav om CO_2-kreditter, der er købt under overholdelsesordninger, kan tages i betragtning, herunder CO_2-kreditter i henhold til artikel 6 i Parisaftalen.

Reglerne vil også præcisere, hvordan CO_2-afgifter, som pålægges brændstoffer, der anvendes til produktion af CBAM-varer, kan fratrækkes. På grundlag af udvekslinger med partnerlande og analyser udført i overgangsperioden vil Kommissionen derigennem sikre, at CO_2-priser, der faktisk er betalt under forskellige overholdelsesordninger, effektivt kan fratrækkes CBAM-forpligtelsen, ved at tage hensyn til ordningernes særlige karakteristika, samtidig med at CBAM's miljømæssige integritet sikres.

Hvad angår akkreditering og verifikation, er der indført fleksibilitet på flere områder. Nationale akkrediteringsorganer vil kunne tage hensyn til dokumenteret kompetence fra ansøgere om CBAM-akkreditering ved anvendelsen af de relevante internationale standarder. Som følge heraf vil vurderingen af CBAM-akkreditering fokusere på viden og kompetence til at anvende reglerne for CBAM-metoden.

Desuden kan den årlige overvågningsaktivitet, der udføres af det nationale akkrediteringsorgan på CBAM-verifikatoren, gennemføres virtuelt og behøver ikke nødvendigvis at finde sted på

stedet, som det er tilfældet under EU ETS. Endelig er betingelserne, hvorunder en CBAM-verifikator under verifikationen kan foretage et virtuelt anlægsbesøg eller undlade at foretage et fysisk besøg, mere fleksible end under EU ETS, samtidig med at verifikationens integritet sikres.

Med hensyn til metoden til beregning af indlejrede emissioner er der indført en række forenklinger. For det første giver den reviderede metode driftsledere mulighed for i visse tilfælde at differentiere beregningen af emissioner for varer inden for en given KN-kode, hvor der er betydelig variation i emissionsintensiteterne. Driftslederne vil f.eks. kunne differentiere beregningen af emissioner for visse typer cement afhængigt af deres klinkerindhold eller for visse typer gødningsstoffer afhængigt af deres kvælstofindhold.

For det andet indfører den reviderede metode en regel om, at når der anvendes forskellige produktionsveje til at fremstille en type vare inden for samme anlæg, skal de indlejrede emissioner fra disse varer beregnes som gennemsnittet af de emissioner, der produceres med de forskellige produktionsveje. Denne foranstaltning vil mindske risikoen for omgåelsespraksis. Desuden indeholder den reviderede metode forskellige nyskabelser af præciserende karakter, som vil øge sammenhængen i den overordnede ramme og gøre det lettere for driftslederne at anvende den.

Konklusion

På trods af kompleksiteten ved at indføre et nyt instrument har EU formået at etablere en funktionel forvaltningsramme for CBAM hurtigere end nogensinde før. Medlemsstaterne, Kommissionen og interessenterne har anvendt overgangsperioden til at indsamle data og erfaringer, hurtigt drage konklusioner og indføre en mekanisme, der ikke blot er operationel, men også løbende forbedres.

Den vellykkede lancering af de nødvendige administrative processer og IT-systemer, udviklingen af omfattende vejlednings- og uddannelsesmateriale samt vedtagelsen af forenklingsforanstaltninger – alt sammen inden for to og et halvt år – afspejler EU's evne til at innovere, tilpasse sig og fortsat gå forrest i den globale klimapolitik, samtidig med at der ydes beskyttelse mod uønskede virkninger såsom CO_2-lækage.

Styrken ved den nuværende forvaltningsramme er blevet forstærket af CBAM-forenklingsforordningen, som har styrket Kommissionens tilsynsrolle i gennemførelsen af CBAM via det centraliserede CBAM-register. Kommissionens mulighed for at behandle data og udveksle relevante oplysninger med de nationale kompetente myndigheder sikrer, at de oplysninger, der indberettes af klarerere og driftsledere, er så relevante som muligt. Dette gør det også muligt for Kommissionen bedre at opdage risici og giver de nationale kompetente myndigheder bedre mulighed for at træffe passende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt.

Vigtige operationelle forbedringer vedrørende datakvalitet i CBAM-overgangsregistret

En af de hyppigst forekommende fejl vedrørte indtastning af numeriske data, f.eks. fordi klarerere fra forskellige medlemsstater brugte punktum og komma forskelligt som decimal- og tusindtalsseparator. Tilsvarende førte den tidligere mulighed for, at klarerere kunne vælge mellem kg eller ton, til fejl, der blev konstateret ved at sammenligne data fra overgangsregistret med told- og handelsdata. Ved at fjerne overflødige felter, standardisere formater og indføre

advarselsikoner blev fejl forårsaget af inkonsekvent brug af decimaler og måleenheder reduceret.

I de første indberettede kvartaler blev der rapporteret et bredere udvalg af KN-koder end krævet i CBAM-forordningen. Indførelsen af strenge valideringsregler førte til en betydelig reduktion i antallet af angivelser med forkerte KN-koder (jf. bilag IV).

Et andet problemområde vedrørte de landekoder, der blev brugt for anlæg uden for EU, hvor der blev anvendt forskellige forkortelser for det samme land (f.eks. TR og TC for Tyrkiet, UK og GB for Det Forenede Kongerige). Integrationen af portalen for driftsledere i CBAM-overgangsregistret gjorde det muligt for driftsledere for installationer i tredjelande at indtaste deres data én gang og derefter dele disse data med importører af CBAM-varer direkte via overgangsregistret. Denne centralisering af oplysninger om driftsledere og anlæg i tredjelande giver bedre ensartethed i landekoderne. Se flere oplysninger nedenfor og i bilag IV.

Data i CBAM-overgangsregistret for den angivne periode (indberetning indtil 31. august 2025)

Kvartalsvis overvågning fra fjerde kvartal 2023 til andet kvartal 2025 viser en konsekvent forbedring på to af de ovennævnte områder: Efter en indledende fase med høj forekomst var der et kraftigt fald i andet kvartal 2024, efterfulgt af stabilisering på resterende fejlforekomst fra andet kvartal 2024 og fremefter, hvor fejlene stort set forsvandt.

Den nedadgående tendens med hensyn til forkerte landekoder har været mere beskeden, da fejlprocenten var relativt lav fra begyndelsen (fjerde kvartal 2023), idet der kun var fejl i ca. 0,5 % af angivelserne i de første perioder, og den gradvist faldt yderligere over tid.

Som følge af korrigerende foranstaltninger og løbende samarbejde er overgangsregistret blevet et mere pålideligt, brugervenligt og effektivt værktøj. Disse erfaringer viste den klare merværdi af CBAM-overgangsperioden til forberedelse af det endelige system. Overgangsregistret blev løbende forbedret med hyppige og konkrete nye versioner med input fra importører, industrier og nationale kompetente myndigheder for at sikre, at løsningerne var praktiske og anvendelige i den daglige drift.

Portalen for driftsledere

Portalen for driftsledere (O3CI), der blev indført den 31. december 2024, giver driftsledere for anlæg i tredjelande mulighed for at uploade relevante oplysninger om deres anlæg og emissionsdata for CBAM-varer, som de producerer, direkte i CBAM-registret (både overgangsregistret og i fremtiden det endelige register).

Dette strømliner processen for driftsledere uden for EU med at uploade og dele deres anlægs- og emissionsdata med de indberettende klarerere.

Mellem december 2024 og august 2025 blev 573 anmodninger om adgang til portalen behandlet. Især i begyndelsen måtte et stort antal ansøgninger afvises. For at støtte ansøgerne stillede Kommissionen en bred vifte af ressourcer til rådighed, herunder en ajourført erhvervsvejledning (marts 2025), et faktablad (juli 2025), manualer og videovejledninger. Disse ressourcer viste sig at være afgørende for at reducere fejl og opbygge tillid. Efter

offentliggørelsen af klarere retningslinjer faldt antallet af fejl vedrørende berettigelse og duplikerede ansøgninger betydeligt.

Resultat for den endelige periode

Erfaringerne med portalen for driftsledere viser, at overgangsperioden gav vigtige og nødvendige muligheder for at forbedre systemet inden den endelige periode.

Ud over de beskrevne forbedringer fremhævede processen betydningen af datadrevet overvågning. Ved at analysere de månedlige afvisningstendenser og årsagerne dertil var det muligt hurtigt at afdække, hvor der var størst behov for handling – hvad enten det drejede sig om at præcisere reglerne for berettigelse, forenkle procedurerne eller styrke dokumentkravene. Denne proaktive anvendelse af dokumentation sikrede, at vejledningen ikke var generisk, men derimod målrettet og effektiv.

En anden lektie var værdien af progressiv tilpasning. Hurtigere afvisninger afslørede svage punkter i systemet, men skabte også en kultur af lydhørhed. Hver opdatering – hvad enten der var tale om nye retningslinjer, et faktablad eller forbedrede valideringskontroller – var en direkte reaktion på reelle problemer, og ansøgerne reagerede positivt ved at tilpasse deres adfærd.

Endelig bekræftede processen, at en samarbejdsbaseret og iterativ tilgang virker. Kombinationen af klar vejledning, konsekvent feedback og aktiv brugerinddragelse styrkede registret, reducerede fejl og opbyggede tillid. I stedet for at fokusere på afvisninger skiftede systemet fokus mod løbende forbedringer og succesfuld deltagelse. Denne tilgang sikrer processens bæredygtighed i takt med, at registreringerne stiger i antal i 2026 og fremover.

CBAM-kommunikationskampagne

For at støtte relevante interessenter i at overholde CBAM iværksatte Kommissionen fra 2023 flere oplysnings- og kommunikationskampagner. Dette omfattede bl.a. vejledning til EU-importører om de begreber, der skal anvendes til CBAM-rapportering, vejledning til producenter i tredjelande om de begreber, der skal anvendes til overvågning af emissioner fra produktionsanlæg, generelle og sektorspecifikke webinarer og e-læringsmoduler for at støtte importører, nationale myndigheder og operatører uden for EU i at forstå og anvende CBAM-krav og, på grundlag af de spørgsmål og den feedback, der er modtaget fra interessenter, et sæt regelmæssigt opdaterede ofte stillede spørgsmål for yderligere at afklare eventuelle udestående spørgsmål.

Kapitel 3.1 giver et mere detaljeret overblik over opsøgende aktiviteter. Kommissionen har også en særlig webportal, hvor alle relevante oplysninger kan findes.

Siden vedtagelsen af CBAM-forordningen i maj 2023 har GD TAXUD gennemført en målrettet CBAM-kommunikationskampagne for at a) informere interessenter om CBAM, b) forklare, hvordan CBAM fungerer, give interessenter detaljeret, handlingsorienteret viden til at overholde CBAM i overgangsperioden og forberede sig på gennemførelsen af CBAM i den endelige fase fra 2026 og c) aktivere interessenter og multiplikatorer for yderligere at formidle information til relevante interessenter.

Den primære målgruppe for CBAM-kommunikationskampagnen omfattede EU-importører af CBAM-varer og producenter af CBAM-varer i tredjelande. Der blev lagt særlig vægt på medlemsstater med en højere andel af importører af CBAM-varer, de vigtigste tredjelande som oprindelseslande for CBAM-varer samt information til SMV'er.

I forbindelse med kommunikationskampagnen blev et netværk af multiplikatorer identificeret og kontaktet for yderligere at formidle oplysninger om CBAM. Disse omfattede relevante erhvervsorganisationer, handelskamre og EU-delegationer. Bilag I indeholder en sammenfatning af de vigtigste elementer og aktiviteter i CBAM-kommunikationskampagnen samt deltagelsesdata fra offentlige CBAM-webinarer, der blev afholdt i 2023 og 2024.

GD TAXUD har forberedt en anden CBAM-kommunikationskampagne, der skal gennemføres fra fjerde kvartal 2025 til fjerde kvartal 2026, og som bygger på resultaterne af den første. Denne kampagne vil fortsat informere importører, producenter uden for EU og akkrediterede verifikatorer om forpligtelser og praktiske gennemførelsesaspekter, efterhånden som CBAM går ind i sin endelige periode.

3. Samarbejde med vores partnere

3.1 Samarbejde med lande uden for EU

EU samarbejder regelmæssigt med internationale partnere og interessenter, der har en interesse i, hvordan EU's CBAM fungerer, eller som har udtrykt bekymring over dens udformning eller de konkrete aspekter af brugen af mekanismen.

I et forsøg på at indhente relevant input og etablere en konstruktiv dialog med EU's industri, medlemsstater og tredjelande blev CBAM-ekspertgruppen nedsat for at inddrage flere tredjelande som observatører[10]. Sammen med repræsentanter for interessenter bidrager observatørerne med vigtige input til ekspertgruppens arbejde med at bistå Kommissionen med at udvikle og gennemføre CBAM.

Kommissionen opretholder også en tæt dialog med myndigheder i tredjelande gennem dialoger på højt plan, bilaterale møder, særlige missioner til partnerlande og udvekslinger i forskellige udvalg. CBAM-relaterede dialoger blev afholdt inden for rammerne af miljø- og klimadialogen på højt plan mellem EU og Kina, Handels- og Teknologirådet mellem EU og Indien, den grønne alliance mellem EU og Japan, det grønne partnerskab mellem EU og Korea, dialogen på højt plan mellem EU og Tyrkiet om handel, dialogen på højt plan mellem EU og Tyrkiet om klima og Det Blandede Udvalg for Toldunionen EU-Tyrkiet[11]. Kommissionen mødtes også regelmæssigt med tredjelandes repræsentationer i Bruxelles for at udveksle synspunkter om gennemførelsen af CBAM. Flere missioner til partnerlande blev organiseret i tæt samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) for specifikt at drøfte gennemførelsen af CBAM i partnerlande (Kina, Egypten, Indien, Japan, Sydafrika, Sydkorea, Serbien og Tyrkiet). Status for gennemførelsen af CBAM drøftes også regelmæssigt i forskellige handelsudvalg, såsom de udvalg for handel og bæredygtig udvikling, der er nedsat i henhold til handelsaftalerne med handelspartnere. Kommissionen deltager også regelmæssigt i arrangementer, konferencer og workshopper om CBAM og yder teknisk ekspertise om CBAM's funktion til driftsledere i lande uden for EU. I alt har Kommissionen holdt oplæg om CBAM på mere end 100 møder med repræsentanter for tredjelande, industrier og interessenter alene i 2025.

Gennem EU-delegationerne informerer Kommissionen tredjelande og deres virksomheder om indledningen af offentlige høringer eller indkaldelser af feedback, der gør det muligt for interessenter, herunder i lande uden for EU, at give feedback på relevante CBAM-initiativer såsom CBAM-gennemførelsesforanstaltninger eller ændringer af CBAM-forordningen[12].

Det bilaterale samarbejde om CBAM er tæt forbundet med arbejdet i Kommissionens taskforce for international CO_2-prissætning og markedsdiplomati. Taskforcen blev lanceret i februar

[10] Tredjelande og organisationer, der er observatører i CBAM-ekspertgruppen: Australien, Canada, Egypten, Island, Japan, Jordan, Marokko, Mozambique, New Zealand, Norge, Singapore, Sydkorea, Schweiz, Tyrkiet, Ukraine, Det Forenede Kongerige, USA, energifællesskabet, EBRD og OECD.

[11] Det første dialog på højt plan om klima fandt sted i 2021. Det første møde i CBAM's tekniske arbejdsgruppe blev afholdt den 28. november 2025.

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_da.

2024 og arbejder sammen med over 40 partnerlande om at opskalere CO_2-markeder og -prissætning[13].

Som understreget i den fælles meddelelse om EU's globale vision for klima- og energiområdet[14], er EU fast besluttet på at bistå sine partnere med at udvikle deres egne ambitiøse klima- og energipolitikker og fremme CO_2-prissætning og standarder for en retfærdig omstilling. CBAM giver et gennemsigtigt, regelbaseret CO_2-prissignal for import til EU-markedet, undgår CO_2-lækage og tilskynder til dekarbonisering uden for EU.

Kommissionen vil fortsat yde finansiel støtte til lande i deres dekarboniseringsbestræbelser for at maksimere bidraget fra et globalt Europa til udviklingslandenes dekarboniserings- og tilpasningsbehov i overensstemmelse med instrumentets mål om, at 30 % af udgifterne skal gå til klima og miljø.

Opsøgende arbejde og teknisk bistand

Kommissionens samarbejde med partnerlandene har til formål at styrke dekarboniseringspolitikkerne, navnlig ved at fremme CO_2-prissætning, emissionshandel, CO_2-afgifter samt overvågnings-, rapporterings- og verifikationssystemer (MRV-systemer). Hvor det er relevant, gennemføres tekniske udvekslinger vedrørende CBAM i tæt koordinering med Kommissionens taskforce for international CO_2-prissætning og markedsdiplomati.

TAIEX (instrumentet for teknisk bistand og informationsudveksling) er et EU-instrument til institutionel kapacitetsopbygning, der yder målrettet og hurtig støtte til offentlige forvaltninger i EU's kandidatlande og andre lande. TAIEX støtter f.eks. aktivt nabolande i deres dekarboniseringsindsats ved at yde teknisk bistand inden for kulstofgrænsetilpasningsmekanismen (CBAM), overvågning, rapportering og verifikation (MRV) samt emissionshandelssystemet (EU ETS). Bilag II indeholder en detaljeret oversigt over de relevante workshops og arrangementer, der er blevet afholdt.

Siden 2021 har EU's globale støttefacilitet for nationalt bestemte bidrag (NDC'er) ydet bistand efter behov for at øge ambitionerne for NDC'er i henhold til Parisaftalen, udforme MRV-systemer og udvikle CO_2-prissætningsmekanismer og finanspolitiske tiltag, der tilskynder til lavemissionsproduktion. Af eksempler kan nævnes: MRV-køreplanerne i Mozambique og Zambia, den juridiske gennemgang af dekretet om Vietnams emissionshandelssystem (ETS), som støtter den indenlandske udvikling af ETS i EU ETS-sektorer, og feasibilityundersøgelsen om en CO_2-afgift i Surinam.

Dekarboniseringsprojekter i tredjelande

Tabel 1 nedenfor viser de økonomiske tildelinger og tildelinger under investeringsplanerne, der siden 2019 er stillet til rådighed for landene i det østlige naboskab inden for energisektoren, og som hjælper dem med at foretage de investeringer, der er nødvendige for at fremskynde den grønne omstilling og dekarbonisere.

[13] Europa-Kommissionen, "Stronger EU climate diplomacy: expanding carbon pricing worldwide", https://link.europa.eu/VDJX7M.
[14] JOIN(2025) 25 final.

Tabel 1: Støtte til energiomstillingen og industriel dekarbonisering gennem Global Gateway

Land	Samlet forpligtet EU-finansiering i *mio. EUR*	Forventet mobiliseret investering i *mio. EUR*
Vestbalkan (regionalt program)	103,12	541,25
Albanien	165,70	383,36
Bosnien-Hercegovina	115,85	351,39
Kosovo	103,13	233,52
Montenegro	30	58
Nordmakedonien	103,48	277,79
Serbien	196,64	736,48
Ukraine	439,99	1 567,55
Moldova	300,02	836,62
Georgien	25,85	161,10
Armenien	17,74	389,99
Aserbajdsjan	10	22,8
I alt	1 612	5 568,85

EU's Global Gateway støtter energiomstillingen og grøn industrialisering i partnerlande, hvor energi udgør over en fjerdedel af flagskibsprojekterne.

Global Gateway-investeringer prioriterer vedvarende energi, netudvidelse, adgang til ren energi og lovgivningsmæssige reformer. Ved at reducere emissionerne fra el øger Global Gateway industriens konkurrenceevne og mindsker CBAM-eksponeringen. Følgende er eksempler på resultater under Global Gateway i hver region:

Afrika

Initiativet for grøn energi mellem Afrika og Europa (AEGEI) har til formål at støtte udrulningen af mindst 50 GW vedvarende elektricitet i Afrika inden 2030 og give adgang til elektricitet for mindst 100 millioner mennesker inden da.

Asien-Stillehavsområdet

Team Europe-initiativet om grøn energiomstilling i Bangladesh støtter Bangladeshs grønne omstilling gennem investeringer i produktion af vedvarende energi og energieffektivitet.

Latinamerika og Caribien

Støtte til vindenergisektoren i Trinidad og Tobago: EU yder teknisk bistand til støtte for udviklingen af vindenergisektoren i Trinidad og Tobago, der reducerer landets afhængighed af fossile brændstoffer.

Euroclima, som er et EU-flagskibsprogram under Global Gateway-strategien, opbygger partnerskaber mellem Den Europæiske Union (EU) og regionerne Latinamerika og Caribien (LAC) om klimaforvaltning, politikker og investeringer. Euroclima, der gennemføres af EU's og medlemsstaternes agenturer sammen med multilaterale partnere, opbygger kapacitet med henblik på at gennemføre artikel 6 i Parisaftalen, til udvikling af CO_2-markeder og til overvågning, rapportering og verifikation (MRV).

Nogle få eksempler på initiativer under det EU-finansierede program Euroclima, der gennemføres gennem delegeret samarbejde, omfatter:

2023-2025: Den Økonomiske Kommission for Latinamerika og Vestindien (ECLAC) fremme af sociale CO_2-priser og anvendelse af klimakriterier i offentlige investeringer,

- 2024-2025: FN's miljøprogram (UNEP): oprettelse af et regionalt CO_2-markedsobservatorium for Latinamerika og Caribien
- 2024-2025: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ): støtte til Brasiliens ETS-lov gennem undersøgelser af emissionsopgørelser, MRV-regler og dekarboniseringsstrategier
- 2024-2025: De Forenede Nationers Udviklingsprogram (UNDP), Expertise France og GIZ: styrkelse af Belizes initiativer og mekanismer vedrørende klimaændringer og kulstofmarkedet
- 2024: UNEP: opbygning af kapacitet til gennemførelse af artikel 6 i hele Mellemamerika.

Investering i grøn brint

Dekarbonisering af CBAM-relaterede industrier kræver vedvarende brint.

Global Gateway prioriterer investeringer i brintværdikæder i partnerlande for at fremme grøn vækst og reducere emissioner. Disse initiativer omfatter:

- grøn brint i Namibia: I 2022 etablerede Namibia som det første land i Afrika et strategisk partnerskab med EU om værdikæder for bæredygtige råstoffer og vedvarende brint
- Team Europe-initiativet til udvikling af grøn brint i Mauretanien: støtte til infrastruktur, jobskabelse, uddannelse og retlige/skattemæssige rammer for udvikling af brint
- udvikling af havnen i Lumut i Malaysia: projekt om en maritim industriby med henblik på at udvikle havnen i Lumut som et grønt industriknudepunkt, der er specialiseret i brint og vedvarende energi.

Som et eksempel på et europæisk partnerskab med et enkelt land om udvikling af lavemissions-, klimarobust og bæredygtig infrastruktur investerer Team Europe i den grønne omstilling i Mozambique under det flerårige vejledende program for instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde – et globalt Europa (NDICI – et globalt Europa) med det mål at opnå et dekarboniseret energimiks, forbedret adgang til vedvarende energi både i og uden for elnettet samt øget energieffektivitet i elnettet.

Øget støtte til dekarbonisering af udviklingslandenes økonomier

Global Gateway vil som redskab til at støtte den rene og modstandsdygtige omstilling i vækst- og udviklingsøkonomier yderligere styrke dekarboniseringen af udviklingslandenes økonomier. En sådan støtte vil generere et tredobbelt udbytte: hjælpe med at bekæmpe klimaændringer globalt, støtte udviklingen i partnerlande og konkret vise EU's solidaritet. Ved at støtte dekarboniseringsindsatsen vil den også bidrage til at reducere CO_2-indholdet i eksporterede varer fra disse lande og dermed øge industriens konkurrenceevne og mindske CBAM-eksponeringen.

3.2 Indvirkningen af CBAM på lande uden for EU

Som krævet i CBAM-forordningen har Kommissionen vurderet CBAM's indvirkning på udviklingslande og navnlig de mindst udviklede lande (LDC'er)[15]. I dette kapitel drøftes også CBAM's indvirkning på EU's nabolande[16].

I hvor høj grad CBAM påvirker lande uden for EU, afhænger af to hovedfaktorer. For det første er den samlede mængde CBAM-varer, der eksporteres til EU, i forhold til et tredjelands samlede økonomiske aktivitet – dvs. handelseksponeringen – en generel indikator for det pågældende lands potentielle eksponering for den CO_2-prissætning, der indføres gennem CBAM. For det andet er emissionsintensiteten af et tredjelands eksportmiks vigtig, da højere emissionsintensitet betyder en højere CO_2-pris, som EU-importører skal betale. Lande og sektorer med relativt lav emissionsintensitet forventes at have en stigning i efterspørgslen, mens produkter med relativt høj emissionsintensitet forventes at have en reduceret efterspørgsel. Ved at tilskynde til anvendelse af renere produktionsteknologier og reducere efterspørgslen efter varer med høje emissioner forventes CBAM at reducere drivhusgasemissionerne i lande uden for EU med hensyn til eksport til EU.

Med hensyn til handelseksponering skiller Mozambique sig ud blandt de mindst udviklede lande. Mozambiques samlede eksport til EU af CBAM-varer beløb sig til 1,2 mia. EUR i 2024, hvoraf størstedelen var aluminium. Dette svarer til ca. 5,5 % af Mozambiques BNP. Som det fremgår af tabel 2, har andre LDC'er en meget begrænset eksponering, idet de næststørste og tredjestørste eksportører (Cambodja og Zambia) kun eksporterer små mængder CBAM-varer.

EU's nabolande eksporterer generelt flere CBAM-varer til EU. De største eksportører til EU i mia. EUR er Ukraine, Egypten og Marokko. Lande tæt på EU er blandt de mest berørte tredjelande. De er typisk små økonomier, så de absolutte eksportmængder fra disse lande er

[15] LDC'er er lande, der (ved udgangen af 2024) er kategoriseret som lande med lave indkomstniveauer og alvorlige strukturelle hindringer for bæredygtig udvikling. Kategorien LDC blev oprettet af FN's Generalforsamling i 1971. Se https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs for yderligere oplysninger og en liste over LDC'erne.
[16] https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries_en.

naturligvis små, men for dem kan denne eksport udgøre betydelige andele. Nordmakedoniens eksport af CBAM-varer til EU udgør f.eks. omkring 4,1 % af BNP i 2024[17].

Tabel 2: Handelseksponering for de største eksportører blandt de mindst udviklede lande og nabolande

	Eksport af CBAM-varer til EU i mia. EUR (2024)	**Eksport af CBAM-varer til EU som % af BNP (2024)**
LDC'er (de tre største eksportører)		
Mozambique	1,2	5,5
Cambodja	0,014	0,03
Zambia	0,015	0,02
Nabolande (de tre største eksportører)		
Ukraine	3,3	1,8
Egypten	1,6	0,4
Marokko	1,0	0,7

Kilde: Comext (2024) for handelsdata og Verdensbankens data (2024) for BNP

Virkningen af indførelsen af CBAM blev analyseret af Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC) ved hjælp af JRC-GEM-E3-beregningsmodellen for generel ligevægt (CGE) og GTAP 11-databasen for cirkulær økonomi. Indførelsen af CBAM blev sammenlignet med et referencescenario uden CBAM, men med en fortsættelse af andre EU-klimapolitikker[18]. Udfasningen af gratis kvoter i EU's emissionshandelssystem var ikke medtaget i referencescenariet, men blev forudsat i CBAM-scenariet. Indførelsen af CBAM blev modelleret sammen med en udfasning af gratis kvoter, da førstnævnte erstatter sidstnævnte som EU's vigtigste politiske instrument til at imødegå risikoen for CO_2-lækage. Modellen tog højde for CBAM's indvirkning på 50 lande og regioner med fokus på LDC'er, et udvalg af andre udviklings- og vækstøkonomier samt udvalgte partnerlande i EU's naboskabsområde[19]. Se bilag III for en fuldstændig liste over de omfattede lande og yderligere oplysninger om modeltilgangen. CBAM indføres gradvist, og analysen her fokuserer på 2035, hvor mekanismen vil være fuldt implementeret. I alle tidligere år forventes effekterne konsekvent at være mindre.

Samlet set viser modelresultaterne, at den forventede indvirkning af CBAM på BNP i de mindst udviklede lande samlet set er ubetydelig, nemlig mindre end 0,01 % i 2035. CBAM blev udformet med fokus på energi- og emissionsintensive sektorer og påvirker derfor primært mere industrialiserede og udviklede økonomier. Desuden eksporterer de fleste LDC'er kun en meget

[17] Bemærk, at Nordmakedonien ikke findes i GTAP-databasen og derfor ikke kunne analyseres nærmere. Nordmakedonien eksporterer hovedsageligt jern og stål med en relativt lav emissionsintensitet til EU. I betragtning af den lave intensitet er der sandsynligvis ingen væsentlig negativ indvirkning på denne sektor.

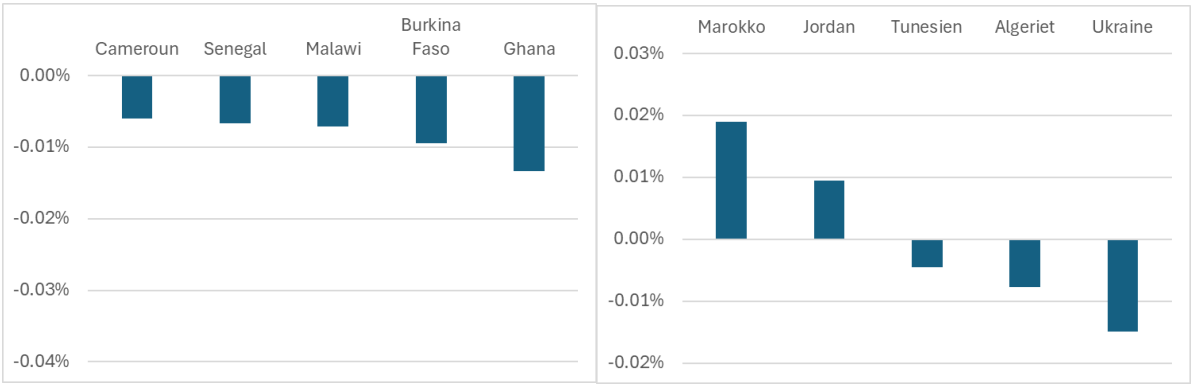
[18] Referencescenariet forudsætter gennemførelse af EU's Fit for 55-pakke, bortset fra CBAM. Resten af verden antages at følge referencescenariet fra Global Energy and Climate Outlook 2024.

[19] Disse blev udvalgt på grundlag af de tilgængelige data i GTAP-databasen og er: Algeriet, Egypten, Jordan, Marokko, Tunesien og Ukraine. Armenien, Aserbajdsjan og Georgien indgår som en del af en samlet region, der betegnes som Kaukasus.

begrænset mængde CBAM-varer til EU. Indvirkningen på BNP i andre udviklingslande og nabolande samlet set er tilsvarende lille.

Den makroøkonomiske indvirkning af CBAM på de enkelte lande er også ubetydelig, som vist i figur 2 nedenfor. De fem mest berørte LDC'er og andre udviklingslande vil alle opleve en meget begrænset ændring i BNP (omkring – 0,01 %) i forhold til referencescenariet. Blandt EU's nabolande viser modelleringen kun et mindre fald i BNP (0,01 %) i forhold til referencescenariet for Ukraine, Algeriet og Tunesien, mens Marokko og Jordan vil opleve en mindre stigning (henholdsvis 0,02 % og 0,01 %).

Figur 2: CBAM's indvirkning på BNP (ændring i % sammenlignet med referencescenariet, 2035) for de fem mest berørte udviklingslande* (venstre) og nabolande (højre)



*Kilde: JRC-GEM-E3-modellen. *Omfatter LDC'er og andre udviklingslande. Mozambique behandles særskilt nedenfor.*

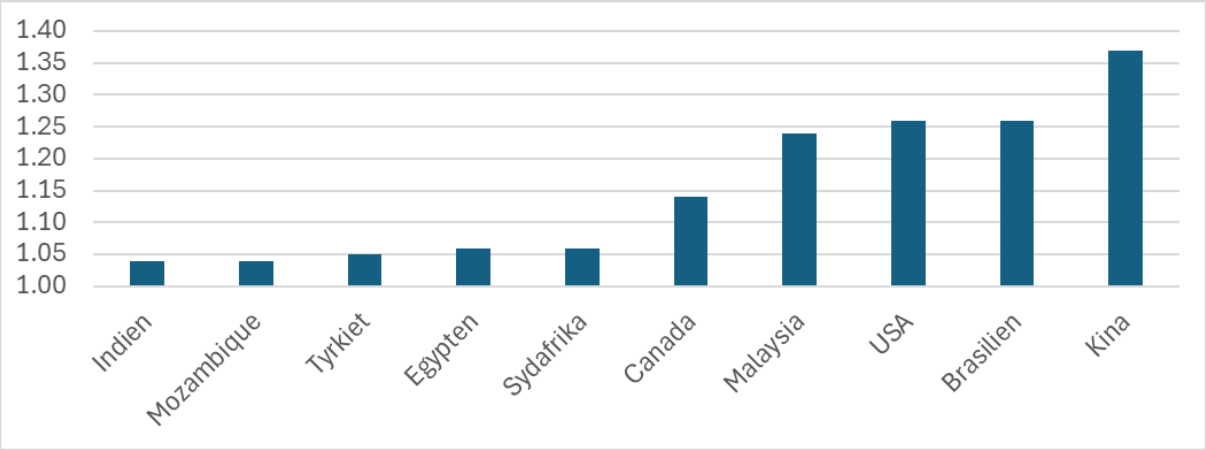
Mozambique er unik blandt de vurderede lande, da det hovedsageligt producerer og eksporterer én type CBAM-vare – ubearbejdet aluminium[20] – som stammer fra én virksomhed. Dette er et produkt med relativt lav merværdi sammenlignet med mere forarbejdede aluminiumsprodukter og, i Mozambiques tilfælde, med relativt moderate indlejrede emissioner. Eksterne undersøgelser har vist, at Mozambiques aluminiumsproduktion er forholdsvis ren, og det vurderes deri, at virkningen af indførelsen af CO_2-prissætning sandsynligvis vil være begrænset[21].

På grund af disse forhold blev der anvendt en mere detaljeret tilgang til at modellere den potentielle indvirkning på Mozambiques aluminiumssektor. For det første blev de fysiske emissionsintensiteter (kg CO_2e/ton produktion) beregnet for de vigtigste aluminiumsproducerende lande, således at emissionerne kunne sammenlignes produkt for produkt. Figur 3 viser, at Mozambique er blandt de reneste producenter uden for EU med en emissionsintensitet, der kun er 1,04 gange EU-gennemsnittet. For det andet blev disse emissionsintensiteter brugt til at simulere virkningen af indførelsen af CBAM. Bemærk, at den standardmodellering, der anvendes for resten af dette afsnit, er baseret på emissioner udtrykt i forhold til den samlede værdi af en sektor (kg CO_2e/USD). Denne tilgang overvurderer

[20] Vedrører hovedsagelig varegruppen KN 76011090.
[21] Se boks 3 i Building a Climate Coalition: Aligning Carbon Pricing, Trade, and Development om Mozambique.

imidlertid virkningen på lande med et unikt fokus på produkter med relativt lav merværdi, såsom Mozambique. Se bilag III for nærmere oplysninger.

Figur 3: **Handelsvægtet fysisk emissionsintensitet (kg CO_2e/ton) for de største aluminiumproducenter i forhold til EU's gennemsnitlige emissionsintensitet ("jo lavere, jo bedre")**



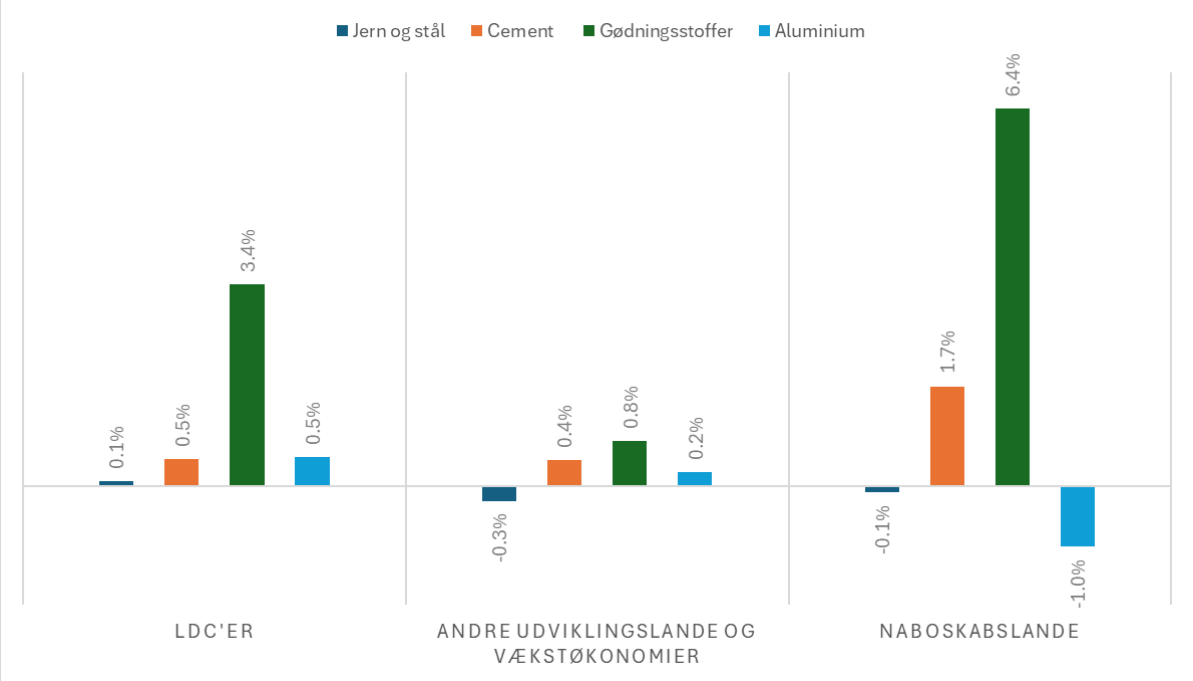
Kilde: Kommissionens beregninger baseret på Comext-data for 2023 og Vidovic et al. (2023)[22]

På grundlag af denne tilgang viser resultaterne for 2035 et meget begrænset forventet fald i produktionen i Mozambiques aluminiumssektor på − 0,4 % i forhold til referencescenariet. Desuden er de makroøkonomiske virkninger ubetydelige, idet Mozambiques BNP ændres med – 0,01 % i 2035 i forhold til referencescenariet.

Hvad angår den sektorspecifikke indvirkning på de vigtigste landeaggregeringer, viser Figure 4 den procentvise ændring i produktionen pr. sektor for LDC'erne, andre udviklingslande og vækstøkonomier (se bilag III for de lande, der er omfattet af denne kategori) samt EU's nabolande samlet set.

[22] Vidovic, D., Marmier, A., Zore, L. og Moya, J., Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilisers, aluminium and cement industries in the EU and its main trading partners, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/359533, JRC134682.

Figur 4: *Sektorspecifik indvirkning (ændring i % i produktionen i forhold til referencescenariet, 2035) i landeaggregeringer: LDC'er, andre udviklingslande og nabolande*



Kilde: JRC-GEM-E3-modellen. Modelleringen for Mozambique (omfattet af LDC-aggregeringen) er baseret på fysiske emissionsintensiteter.

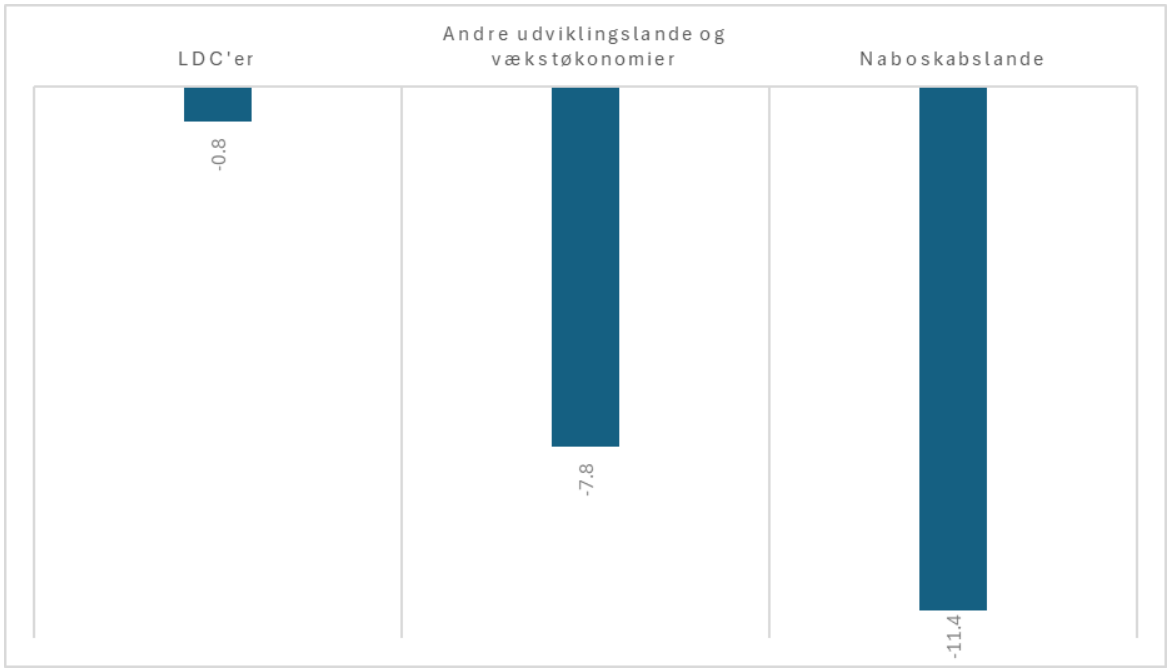
Sektorændringerne i de enkelte LDC'er er, bortset fra Mozambique, generelt meget små både i procent og absolutte værdier, og opdeles derfor ikke yderligere. De sektorspecifikke virkninger for de enkelte lande i gruppen "andre udviklingslande og vækstøkonomier" opdeles ikke yderligere, da dette vedrører en bred gruppe af lande, for hvilke en individuel analyse ligger uden for analysens anvendelsesområde. I betragtning af naboskabslandenes større eksponering er de sektorspecifikke indvirkninger der mere omfattende, især i gødningssektoren. For denne sektor er der en betydelig indvirkning for Marokko, Algeriet og Egypten. Blandt de varer, der er omfattet af CBAM, producerer Marokko hovedsagelig gødningsstoffer, der overvejende indeholder fosfor og kun en begrænset mængde kvælstof. Produktionsprocessen for fosfatgødningsprodukter bruger næsten ingen naturgas, og disse produkter har således en relativt lav emissionsintensitet[23]. Algeriet og Egypten producerer derimod hovedsagelig gødningsstoffer, der overvejende indeholder kvælstof og dermed har en højere emissionsintensitet. Disse forskelle i emissionsintensitet resulterer i øget produktion i den marokkanske gødningssektor i forhold til referencescenariet, mens produktionen i Algeriet og Egypten falder i forhold til referencescenariet. De sektorspecifikke virkninger for de enkelte lande i gruppen "andre udviklingslande og vækstøkonomier" opdeles ikke yderligere, da dette vedrører en bred gruppe af lande, for hvilke en individuel analyse ligger uden for analysens anvendelsesområde.

Som anført ovenfor forventes indførelsen af CBAM at reducere de globale emissioner af CO_2-ækvivalenter (CO_2e). Figur 5 viser ændringen, målt i mio. ton (Mt) CO_2e, for tre landes aggregeringer. I absolutte tal falder emissionerne mest i nabolandene sammenlignet med

[23] Bemærk, at gødningsprodukter, der kun indeholder fosfor, ikke er omfattet af CBAM's anvendelsesområde. Produkter med en blanding af fosfor og kvælstof er dog omfattet.

referencescenariet: med 11,4 mio. ton CO_2e. For LDC'er er reduktionen i absolutte emissioner meget mere begrænset på − 0,8 Mt CO_2e. Relativt set svarer dette til en ændring i emissionerne på − 0,9 % i nabolandene og − 0,2 % i LDC'erne. Aggregeringen "andre udviklingslande og vækstøkonomier" viser en betydelig reduktion af emissionerne: − 7,8 mio. ton CO_2e. I betragtning af denne aggregerings store størrelse er ændringen i procent dog mere begrænset, nemlig − 0,05 %.

Figur 6: *Ændring i mio. ton CO_2e (sammenlignet med referencescenariet, 2035)*



Kilde: JRC-GEM-E3-modellen

Samlet set kan det på baggrund af modelresultaterne konkluderes, at indvirkningen på LDC'erne, udviklingslande og nabolande samlet set er relativt begrænset. Da analysen fokuserer på de samlede økonomiske indvirkninger (på landeniveau eller bredt sektorniveau), vil der være behov for større detaljeringsgrad i vurderingen for at opnå endelige resultater vedrørende indvirkningen på sektorer på et mere disaggregeret niveau.

Kun et begrænset antal andre undersøgelser har specifikt modelleret CBAM's indvirkning på udviklingslande. Deres underliggende antagelser og anvendelsesområde adskiller sig væsentligt fra denne analyse, og de når frem til forskellige konklusioner. En undersøgelse fra 2023 med fokus på indvirkningen på Afrika viste, at de afrikanske landes BNP samlet set ville falde med mellem 0,33 % og 1,12 %, afhængigt af scenariet[24]. Dette er imidlertid i vid udstrækning baseret på scenarier, der antager, at CBAM gælder for alle varer, der importeres af EU, og/eller at der ikke sker nogen udfasning af gratis kvoter til produktion af CBAM-varer under EU ETS. Derfor overvurderer denne undersøgelse i høj grad indvirkningen af at indføre CBAM, hvilket sker i sammenhæng med udfasningen af gratis kvoter. En tidligere undersøgelse (fra 2021) modellerede også indvirkningen af en CBAM-lignende mekanisme på udviklingslande, men denne udelukker LDC'erne[25]. Undersøgelsen viste, at CBAM ville føre

[24] Implication for African countries of carbon border adjustment mechanism in the EU (African Climate Foundation og London School of Economics Firoz Lalji Institute for Africa, 2023).
[25] A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries (UNCTAD, 2021).

til en ændring af handelsmønstrene, hvor nogle udviklingslande med høje emissioner eksporterer mindre, og nogle udviklede lande med lave emissioner eksporterer mere. Den konstaterede også, at realindkomsten i udviklingslandene samlet set ville falde med mellem 5,8 og 10,2 mia. USD. Disse resultater var imidlertid baseret på et sektormæssigt anvendelsesområde, der adskiller sig betydeligt fra det, der er omfattet af EU's CBAM[26].

[26] Det omfatter f.eks. olie, kul, kemikalier, glas og papir – ingen af disse er omfattet af EU's CBAM.

Tekstboks: CBAM's indvirkning på Ukraines økonomi under de ekstraordinære omstændigheder i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine

De ekstraordinære omstændigheder i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine

I henhold til artikel 30, stk. 7, i CBAM-forordningen gælder følgende: "Når der er indtruffet en uforudsigelig, ekstraordinær og uprovokeret hændelse, som et eller flere tredjelande, der er omfattet af CBAM, ikke har kontrol over, og som har ødelæggende konsekvenser for det pågældende lands eller de pågældende landes økonomiske og industrielle infrastruktur, vurderer Kommissionen situationen og fremsætter, hvor det er relevant, et lovgivningsmæssigt forslag om ændring af denne forordning ved at fastsætte de nødvendige midlertidige foranstaltninger til håndtering af disse ekstraordinære omstændigheder".

Selv om de ekstraordinære omstændigheder ved Ruslands angrebskrig mod Ukraine anerkendes fuldt ud, viser vurderingen nedenfor, at disse omstændigheder på nuværende tidspunkt ikke berettiger til indrømmelse af en force majeure-undtagelse i henhold til CBAM-forordningens artikel 30, stk. 7.

Samtidig giver CBAM-rammen mulighed for en række fremmende og understøttende foranstaltninger, der kan bidrage til at afbøde administrative og finansielle byrder, fremme overholdelse og styrke Ukraines økonomiske modstandsdygtighed og dekarboniseringsvej, uden at fravige forordningen. Disse foranstaltninger bør aktivt undersøges for at afbøde de potentielle administrative og finansielle virkninger af CBAM og støtte Ukraines økonomiske genopretning og dekarbonisering.

Siden begyndelsen af den uprovokerede russiske angrebskrig mod Ukraine den 24. februar 2022 har Ukraine lidt betydelig skade på sin industrielle infrastruktur og sin bredere økonomi. Ved udgangen af 2024 oversteg skaderne på infrastrukturen 150 mia. EUR, herunder 30 mia. EUR i skader på handel og industri[27]. I hele 2024 blev energisektoren – navnlig elproduktion og -transmission – i stigende grad mål for angreb.

Invasionen har forårsaget økonomiske forstyrrelser, tab af arbejdspladser og lav investortillid, som alle påvirker den offentlige og private finansiering. Omkring en tredjedel af landets territorium er under besættelse, og dets produktionskapacitet er ødelagt eller beslaglagt af invasionsstyrkerne. 90 % af skaderne på infrastrukturen er koncentreret i ti frontlinjeregioner (ud af landets 27 regioner), og Ukraines økonomi har udvist modstandsdygtighed. Efter en nedgang på 28,8 % i BNP i 2022 voksede Ukraines økonomi i 2023 og 2024, selv om produktionen fortsat ligger langt under niveauet før krigen på grund af besættelsen, ødelæggelserne og flygtningestrømmen. Genåbningen af Sortehavskorridoren i slutningen af 2023 har givet mulighed for bedre udnyttelse af kapaciteten inden for metaller og minedrift, og Ukraines BNP steg med 5,5 % i 2023 og 3,6 % i 2024, men de samlede økonomiske resultater halter fortsat langt bagefter forholdene før krigen.

Lige fra begyndelsen har Den Europæiske Union ydet urokkelig støtte til Ukraine. Ukrainefaciliteten er flagskibsprogrammet, der yder bistand til genopretning, genopbygning og EU-tiltrædelse[28]. Faciliteten består af tre søjler og vil afsætte op til 50 mia. EUR mellem 2024 og 2027 for at hjælpe Ukraine med at modstå trusler udefra, fremskynde genopretningen og

bane vejen for bæredygtig udvikling og EU-medlemskab. Investeringsrammen for Ukraine er en del af Ukraine-faciliteten og har til formål at tiltrække offentlige og private investeringer til genopretning og genopbygning af Ukraine. Støttet af 9,3 mia. EUR, herunder 7,8 mia. EUR i garantier og 1,5 mia. EUR i en kombination af offentlig og privat finansiering (blanding), har rammen til formål at frigøre yderligere 40 mia. EUR i investeringer. Den er specifikt udformet med henblik på at hjælpe med at genopbygge Ukraines kritiske infrastruktur og sætte skub i landets økonomi. Den fokuserer på nøglesektorer såsom energi og industri. Den støtter investeringsprojekter såsom opførelsen af en ny vindmøllepark med en kapacitet på 147 MW i Volyn-regionen. EU har også finansieret restaureringen af vandkraftværker gennem et EIB-lån på 120 mio. EUR til Ukrhydroenergo, Ukraines største vandkraftselskab. Den 10. juli 2025 bebudede Kommissionen og EIB en ny EU-finansieringspakke for kritisk infrastruktur og støtter SMV'er, navnlig gennem tre lån på 100 mio. EUR til Ukreximbank, 70 mio. EUR til Ukrgasbank og 60 mio. EUR til Bank Lviv. Inden for energisektoren er EU også en af de største bidragydere til Ukraines energimodstandsdygtighed gennem støtte til Ukraines energistøttefond, der forvaltes af energifællesskabets sekretariat.

Mindst 20 % af de investeringer, der foretages under Ukrainefaciliteten og investeringsrammen for Ukraine, forventes at bidrage til modvirkning af og tilpasning til klimaændringer og til den bredere grønne omstilling.

Ukrainsk eksport af CBAM-varer og CBAM-rapportering under angrebskrigen

I andet kvartal af 2025 blev næsten 15 % af alle CBAM-varer, der importeres af EU (beregnet i mængde i ton, se tabellen nedenfor), importeret fra Ukraine. I denne periode kom 18,4 % af EU's import af jern og stål og 17,4 % af importen af cement fra Ukraine, hvilket blev understøttet af den gode adgang til EU-markedet som følge af vores frihandelsaftale (DCFTA) og suspensionen af de beskyttelsesforanstaltninger for stål, der blev aftalt for Ukraine i begyndelsen af krigen. I absolutte tal var denne import stadig lavere end niveauet før krigen.

.

Tabel 2: Ukraines markedsandel af importen til EU af CBAM-varer mellem fjerde kvartal 2023 og andet kvartal 2025

År og kvartal	Jern og stål	Cement	Gødningsstoffer	Aluminium	I alt
4. kvartal 2023	15,4 %	13,6 %	1,7 %	0,4 %	12,2 %
1. kvartal 2024	19,0 %	10,8 %	0,6 %	0,4 %	14,7 %
2. kvartal 2024	16,9 %	11,2 %	0,2 %	0,4 %	13,7 %
3. kvartal 2024	16,1 %	19,5 %	0,0 %	0,6 %	13,1 %
4. kvartal 2024	17,6 %	13,6 %	0,5 %	0,5 %	13,9 %
1. kvartal 2025	17,4 %	7,8 %	0,1 %	0,4 %	12,3 %

[27] Ukraine: Fourth Rapid Damage and Needs Assessment.

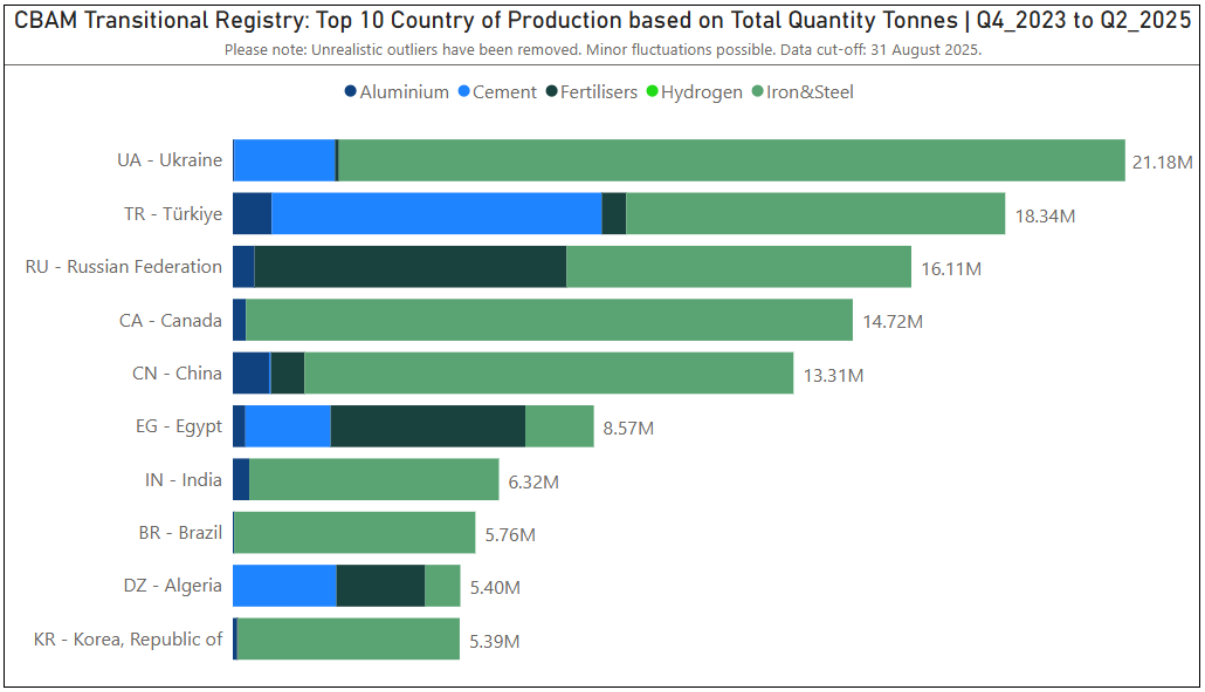
[28] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten.

2. kvartal 2025	18,4 %	17,4 %	0,0 %	0,8 %	14,8 %
I alt	17,3 %	13,6 %	0,4 %	0,5 %	13,6 %

Kilde: CBAM-registret, yderligere oplysninger i bilag IV.

Siden CBAM's ikrafttræden har Ukraine eksporteret 21,2 mio. ton CBAM-varer til EU, herunder 18,7 mio. ton jern og stål samt 2,4 mio. ton cement.

Figur 7: CBAM-overgangsregistret – De ti største produktionslande for CBAM-varer importeret til EU



Kilde: CBAM-overgangsregistret, yderligere oplysninger i bilag IV.

På trods af krigen og den skade, den har forvoldt på Ukraines produktions- og eksportpotentiale, eksporterer Ukraine, som primært eksporterer landbrugsvarer, også jern og stål som den næstvigtigste vare (12,3 % af landets eksport til EU) samt cement (0,6 % af landets eksport til EU) og aluminium (0,3 % af landets eksport til EU).

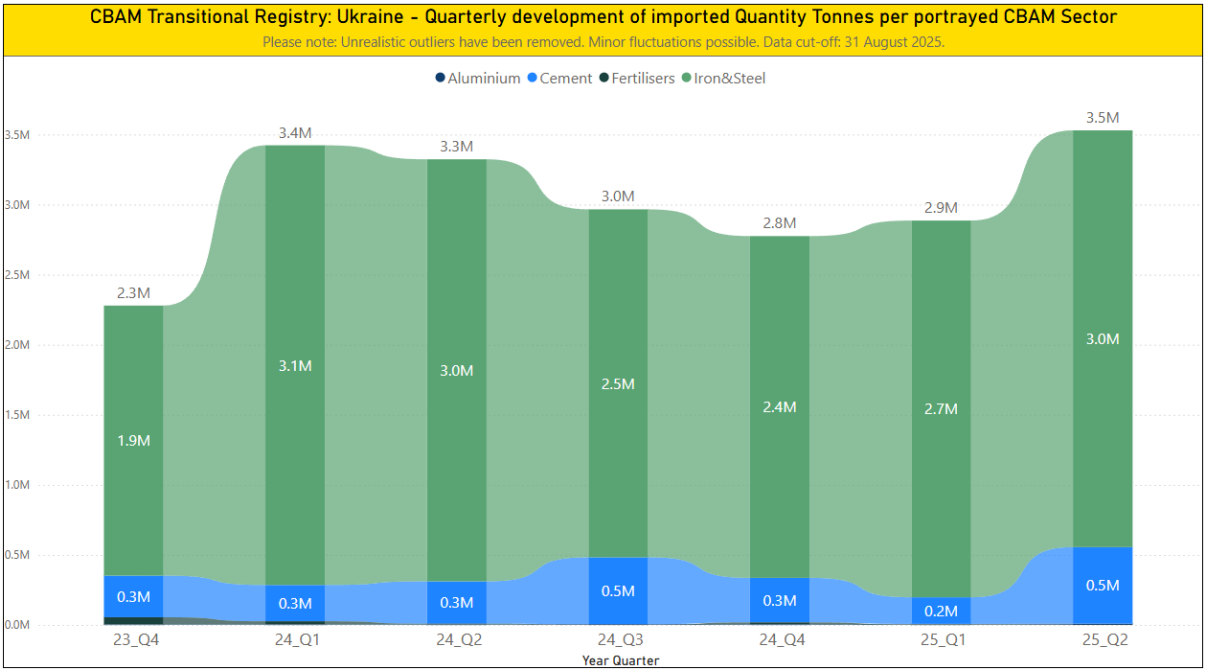
Selv om stålindustrien står over for udfordringer på verdensplan, især i EU, hvor efterspørgslen efter stål har været lav, og på trods af de skader, som krigen har forårsaget, steg Ukraines produktion af råjern og stål med omkring 20 % i 2024 sammenlignet med 2023. På trods af overkapacitet i EU er mængden af EU-import af stål og aluminium fra Ukraine steget siden CBAM-forordningens ikrafttræden i overgangsperioden. Handelsdata (Comext)[29] viser, at EU importerede 7,6 mio. ton jern og stål fra Ukraine i 2022, 8,1 mio. ton i 2023 og 9,8 mio. ton i

[29] Comext-dataene anvendes her til at vise tendenser på tværs af år, der går tilbage før CBAM-overgangsperioden. Der kan opstå naturlige forskelle mellem Comext-data (udarbejdet af Eurostat) og CBAM-data (udarbejdet i forhold til tolddata), navnlig i forbindelse med Ukraine.

2024. For aluminium viser Comext-dataene, at EU's import fra Ukraine steg fra 17 300 ton i 2022 til 23 000 ton i 2023 og 26 800 ton i 2024.

Mængderne af CBAM-varer, som Ukraine har eksporteret til EU og indberettet i CBAM-registret, forblev stort set stabile trods krigen og er endda steget siden begyndelsen af 2025.

Figur 8: Ukraine – CBAM-overgangsregistret: ændringer pr. kvartal i importerede varer i ton pr. CBAM-sektor



Kilde: CBAM-overgangsregistret, yderligere oplysninger i bilag IV.

På tidspunktet for CBAM's ikrafttræden i fjerde kvartal 2023 blev kun omkring 15 % af importen af CBAM-varer fra Ukraine indberettet på grundlag af faktiske indlejrede emissioner og ikke standardværdier. I andet kvartal 2025 var tallet 78 %. Tallet er 99 % for import af mængder over 1 000 ton, hvilket illustrerer, at ukrainske operatører på trods af krigen er i stand til at opfylde CBAM-forpligtelserne, og at der er udbredt anvendelse af målings-, rapporterings- og verifikationsprocessen (MRV). Siden januar 2025 har brugen af MRV igen været obligatorisk i Ukraine (den blev suspenderet efter indførelsen af undtagelsestilstanden på grund af Ruslands angrebskrig). Et robust MRV-system vil gøre det muligt for ukrainske driftsledere nøjagtigt at redegøre for deres indlejrede emissioner. Det vil også lette eksporten af CBAM-varer fra Ukraine fra 2027 og fremefter, når Det Forenede Kongerige indfører sin egen CBAM.

Nogle undersøgelser[30] er blevet nævnt, hvori det anslås, at CBAM vil påvirke dynamikken i udviklingen af den ukrainske økonomi negativt, men det er værd at minde om, at den finansielle tilpasning af CBAM vil blive indført meget gradvist, parallelt med udfasningen af gratistildelingen af emissionskvoter under EU ETS. Bortset fra eksport af elektricitet (da der generelt ikke er nogen gratistildeling til elproduktion i EU ETS), er det først i 2034 – når gratistildelingen af ETS-kvoter er udfaset – at den finansielle tilpasning af CBAM finder fuld

[30] F.eks.: The impact of the CBAM on the economy of Ukraine, Federation of employers of Ukraine, Centre for Market Economy Development Ukraine.

anvendelse. Indtil 2030 vil den finansielle tilpasning af CBAM være minimal. Som nævnt ovenfor i Kommissionens vurdering af CBAM's indvirkning på udviklingslandene og EU's nabolande udgør eksporten af CBAM-varer mindre end 2 % af Ukraines BNP. Kommissionens modellering af virkningen af CBAM viser faktisk kun et mindre fald i BNP (– 0,01 %) for Ukraine.

Under den nye de minimis-tærskel, der er indført med CBAM-forenklingen, indberettes 86 % af importen af CBAM-varer fra Ukraine i CBAM-overgangsregistret med angivelse af faktiske indlejrede emissionsværdier i stedet for standardværdier. De ukrainske driftsledere anvendelse af MRV vil gøre det muligt for importørerne at anvende faktiske emissioner, når de importerer CBAM-varer fra Ukraine, og drage fordel af en lavere finansiel CBAM-justering, da emissionsintensiteten for jern og stål produceret i Ukraine er lavere end for konkurrenterne fra lande som Indien og Kina. Emissionsintensiteten er særligt lav for aluminiumsprodukter, hvilket vil være en konkurrencefordel for eksporten af ukrainske aluminiumsprodukter til EU.

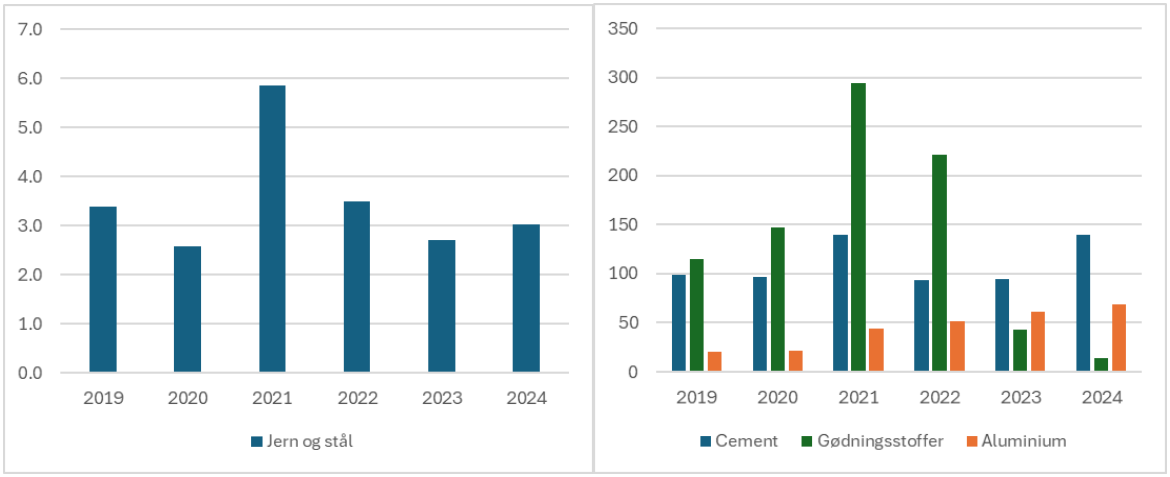
CBAM-forenklingen fastsætter også, at Kommissionen fra 2027 kan fastsætte og gøre standard-CO_2-priser pr. land for den betalte CO_2-pris tilgængelige i CBAM-registret. Klarererne vil få mulighed for enten at vælge Kommissionens standard-CO_2-pris, der er direkte tilgængelig i CBAM-registret, eller at anmode om fradrag for den CO_2-pris, der faktisk er betalt, på grundlag af certificeret dokumentation. Ukraine har indført en CO_2-afgift på brændstofemissioner. Selv om den er lav, kan den danne grundlag for indførelsen af en emissionshandelsordning. Den 21. februar 2025 vedtog Ukraine en køreplan for gennemførelsen af et nationalt ETS. Muligheden for at anvende en standard-CO_2-pris vil i høj grad forenkle ukrainske operatørers krav under CBAM om en CO_2-pris, der faktisk er betalt.

Før krigen udgjorde elektricitet 1,4 % af Ukraines eksport til EU. Nu er Ukraine dog nettoimportør af elektricitet. Ukrainefaciliteten, både søjle 1 og søjle 2, samt Ukraines energistøttefond, som mobiliserer ca. 2,3 mia. EUR i internationale bidrag, støtter reparation af energiinfrastrukturen, herunder opbygning af nye kapaciteter til produktion af vedvarende energi. Ukraines risikobegrænsningsmekanisme for vedvarende energi vil støtte 1 GW ny kapacitet inden for vedvarende energi. Produktionskapaciteten i Ukraines grønne energisektor forventes at blive fordoblet inden 2040. Kommissionens forslag, der forventes i december, for at sikre, at CBAM er effektiv til at fremme dekarbonisering af elproduktionen i tredjelande, vil bidrage til, at Ukraines elektricitetseksport bliver konkurrencedygtig, efterhånden som landet er nået længere i overgangen til grøn og bæredygtig energi.

CBAM's forventede indvirkning på den ukrainske økonomi

Som nævnt i kapitel 3.1, udgjorde Ukraines eksport af CBAM-varer til EU omkring 3,3 mia. EUR (1,8 % af BNP) i 2024. Jern- og stålprodukter udgjorde omkring 90 % heraf, svarende til 3,0 mia. EUR. Cementeksporten beløb sig til 139 mio. EUR. Eksporten af de øvrige CBAM-varer (gødningsstoffer, elektricitet og brint) var alle under 100 mio. EUR. Især eksporten af gødning er faldet betydeligt siden Ruslands omfattende invasion af Ukraine i 2021. Eksporten af jern og stål til EU faldt mindre mellem 2019 og 2024. Eksporten af jern og stål til resten af verden faldt dog betydeligt fra ca. 10 mia. EUR i 2019 til ca. 4 mia. EUR i 2023.

Figur 7: Ukrainsk eksport til EU af CBAM-produkter af jern og stål i milliarder euro (til venstre) og af andre CBAM-varer i millioner euro (til højre)



Kilde: Comext-databasen.

CBAM's indvirkning på Ukraine blev vurderet sammen med indvirkningen på andre tredjelande (se kapitel 3.1). Det skal bemærkes, at den anvendte database registrerer ændringer i BNP og befolkning siden krigens start, men ikke omfatter en fuldstændig modellering af sektorændringer. Den fremsætter heller ikke antagelser om krigens langsigtede indvirkning på den ukrainske økonomi. Ikke desto mindre giver modelleringen en indikation af, i hvilket omfang EU's efterspørgsel efter ukrainske CBAM-produkter kan forventes at stige eller falde i betragtning af de specifikke emissioner fra ukrainske CBAM-varer i forhold til emissionerne fra CBAM-varer fra andre tredjelandsproducenter.

Modelleringen viser, at den samlede efterspørgsel efter ukrainske jern- og stålprodukter forventes at forblive stort set stabil, idet eksporten vil stige med ca. 1 % i forhold til referencescenariet frem mod 2035. Emissionsintensiteten for jern og stål produceret i Ukraine svarer til verdensgennemsnittet og er lavere end for visse andre stålproducenter i tredjelande, såsom Indien og Kina. Den forventede indvirkning (i procent i forhold til referencescenariet) på væksten i eksporten af cement-, gødnings- og aluminiumsprodukter er henholdsvis + 24 %, – 25 % og – 3 %. Især med hensyn til eksport af gødningsstoffer skal det bemærkes, at modelleringen er meget usikker i betragtning af krigens omfattende negative indvirkning på denne sektor. Samlet set, da indvirkningen på den større jern- og stålsektor er relativt begrænset, og eksporten af andre CBAM-varer udgør en meget mindre del af den ukrainske økonomi, forventes CBAM's indvirkning på BNP at være begrænset, nemlig – 0,01 % i 2035.

På trods af krigen og skaderne på landets økonomi er Ukraine den største eksportør af CBAM-varer til EU målt i volumen (ton). Ukrainske operatører har udvist en stærk evne til at anvende MRV og dermed bruge CBAM som et konkurrenceværktøj, da emissionsintensiteten for jern og stål produceret i Ukraine er lavere end hos konkurrenterne. Den finansielle tilpasning af CBAM vil blive indført meget gradvist, og Kommissionens modellering viser, at CBAM kun har en meget begrænset indvirkning på Ukraines BNP. På baggrund af ovenstående vurdering synes der ikke på nuværende tidspunkt at være behov for midlertidige foranstaltninger vedrørende anvendelsen af CBAM på varer med oprindelse i Ukraine. Ukrainske operatører vil også kunne drage fordel af de forenklinger, der er beskrevet i denne rapport. Disse omfatter

forenklingen af rapporteringen af faktiske værdier og standardværdier samt det forhold, at Kommissionen vil kunne offentliggøre standard-CO_2-priser for Ukraine senest i 2027, når alle prisdata for 2026 foreligger. Dette bør ske inden fristen for indgivelse af CBAM-angivelsen for import i 2026, som er ved udgangen af september 2027. Kommissionen vil fortsat overvåge indvirkningen af anvendelsen af CBAM på Ukraine og er fast besluttet på yderligere at støtte Ukraines økonomiske genopretnings- og dekarboniseringsindsats.

Sammenfattende konkluderer Kommissionen på grundlag af den dokumentation og vurdering, der er foretaget, at anvendelsen af CBAM på varer med oprindelse i Ukraine, på trods af de ekstraordinære omstændigheder som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine, på nuværende tidspunkt ikke har en væsentlig negativ indvirkning på Ukraines økonomi eller dets evne til at komme sig. Derfor er der ikke behov for midlertidige foranstaltninger, der ændrer anvendelsen af CBAM på ukrainske varer. Samtidig understreger Kommissionen sit engagement i at støtte Ukraine gennem faciliterende foranstaltninger, der er fuldt integreret i CBAM-rammen, herunder forenkling af rapporteringskrav, anvendelse af faktiske emissionsdata, fremtidig tilgængelighed af standard-CO_2-priser og fortsat støtte til udviklingen af robuste MRV- og CO_2-prissætningssystemer. Disse elementer, kombineret med den gradvise indfasning af den finansielle tilpasning af CBAM, giver ukrainske operatører lovgivningsmæssig forudsigelighed og incitamenter til at investere i dekarbonisering, styrker deres konkurrenceevne på EU-markedet og støtter Ukraines langsigtede genopretning og tilpasning til EU-retten.

3.3. Fremme af gennemførelsen af CBAM for producenter fra tredjelande

Som beskrevet ovenfor har Kommissionen været meget opmærksom på at sikre, at CBAM, som en klimaorienteret miljøforanstaltning, indgår i en bredere international sammenhæng og minimerer byrden for den internationale handel så meget som muligt.

I hele overgangsperioden rejste nogle partnere spørgsmål eller udtrykte bekymring over, hvordan CBAM vil påvirke deres produktionsprocesser og deres eksport til EU.

3.4. Anvendelse af CBAM i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)

CBAM-forordningen er af relevans for EØS, og EFTA-sekretariatet har indledt processen med at indarbejde den i EØS-aftalen. Denne proces er i øjeblikket i gang. Indarbejdelsen sker ved en afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg.

Kommissionen er i dialog med EØS/EFTA-landene om de tilpasninger, der er nødvendige, før CBAM medtages i EØS-aftalen. Når processen er afsluttet, vil CBAM-forordningen finde fuld anvendelse i EØS/EFTA-landene, medmindre der er vedtaget undtagelser. I Norge har regeringen foreslået en lov om gennemførelse af CBAM senest i 2027 og har iværksat en offentlig høring.

4. En mere effektiv og virkningsfuld kulstofgrænsetilpasningsmekanisme

4.1 Indledning

På baggrund af de erfaringer, der er gjort i overgangsperioden, (se kapitel 2) og den feedback, der er indsamlet fra interessenterne, har Kommissionen besluttet at anvende en totrinsstrategi for at styrke og udvide CBAM i de kommende år.

I et første skridt i 2026-2027 vil Kommissionen fremme arbejdet med: i) en udvidelse i efterfølgende produktionsled, begrænset til udvalgte produkter, ii) yderligere foranstaltninger til at modvirke omgåelse, iii) ændring af reglerne for beregning af de indlejrede emissioner for elektricitet, iv) et forslag til at håndtere de resterende risici for CO_2-lækage, v) en gennemførelsesretsakt om fastsættelse af reglerne for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande, og vi) revision af ETS. CBAM-benchmarkene vil blive revideret i 2026 for at matche de nye ETS-benchmarks. Derefter, i 2027 eller begyndelsen af 2028, når der er indsamlet tilstrækkelige data, vil standardværdierne blive revideret.

Dette afsnit fokuserer på pakken fra december 2025, hvor Kommissionen fremlægger et forslag, der har til formål at styrke virkningen af CBAM ved at afbøde risikoen for CO_2-lækage i efterfølgende led, styrke håndhævelsen af mekanismen og afskrække fra omgåelsespraksis samt indføre mere faciliterende elementer i elrapporteringen og dermed også tilskynde til dekarbonisering af elnet i tredjelande.

Forslaget er foranlediget af en grundig gennemgang af gennemførelsen af CBAM i overgangsperioden og en omfattende høring af interessenter. Disse bekræftede behovet for at handle hurtigt for at imødegå de nævnte udfordringer for at beskytte CBAM's miljømål. Det er bl.a. derfor, at der i handlingsplanen for stål og metal fra marts 2025[31] blev bebudet et forslag fra Kommissionen om at udvide anvendelsesområdet for CBAM til visse stål- og aluminiumintensive produkter i efterfølgende led og om at indføre yderligere foranstaltninger til at modvirke omgåelse. Dette præsenteres i resten af dette kapitel.

I et andet trin vil Kommissionen i 2027 vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt at fremsætte et forslag om at udvide CBAM yderligere ved at tilføje flere EU ETS-sektorer med risiko for CO_2-lækage til anvendelsesområdet, supplere produktdækningen med flere varer i efterfølgende produktionsled og undersøge mulighederne for at udvide anvendelsesområdet til indirekte emissioner, hvor det er muligt. Kapitel 5 i denne rapport gør status over den analyse, der hidtil er foretaget i denne henseende.

4.2. Varer i efterfølgende produktionsled

CBAM er i øjeblikket begrænset til et sæt importerede basisvarer. Disse basisvarer anvendes som input i varer i efterfølgende produktionsled. CBAM's begrænsede anvendelsesområde med hensyn til varer afspejler en trinvis tilgang, der oprindeligt prioriterede de mest relevante

[31] COM(2025) 125.

basisvarer med hensyn til deres indlejrede emissioner og med de største og klareste risici for CO_2-lækage. Dette valg var også proportionalt, da CO_2-omkostningerne forbundet med varer længere nede i værdikæden var mindre udtalte sammenlignet med den samlede merværdi i efterfølgende produktionsled, hvilket betyder, at lækagerisici primært er i CO_2-intensive sektorer i forudgående produktionsled. I CBAM-forordningen anerkendes imidlertid, at dens anvendelsesområde muligvis skal udvides til varer i efterfølgende produktionsled for at forberede sig på fremtidige stigninger i CO_2-prisen i EU ETS. Dette skyldes, at CO_2-omkostningerne derefter kan blive en større andel af produktionsomkostningerne for varer i efterfølgende produktionsled, hvilket potentielt kan tilskynde producenterne til at flytte aktiviteter til tredjelande med lempeligere klimapolitikker eller tilskynde forbrugerne til at erstatte EU-varer produceret i efterfølgende produktionsled med CO_2-intensiv import, der ikke har nogen CO_2-omkostninger.

De nuværende fremskrivninger af CO_2-priserne indikerer en fortsat stigning i CO_2-priserne under EU ETS fra 2026 og frem, i overensstemmelse med EU's øgede klimaambitioner. Med den gradvise udfasning af gratis kvoter under EU ETS og den parallelle indfasning af CBAM kan producenter i de efterfølgende led i EU blive konfronteret med et dobbelt omkostningspres. De vil have højere inputpriser på både indenlandske og importerede basisvarer, som de har brug for som input til produktionen af varer i de efterfølgende led. Som følge heraf vil risikoen for CO_2-lækage sandsynligvis flytte sig fra de opstrømssektorer, der er omfattet af CBAM, til senere led i værdikæden, der fortsat er eksponeret. Dette vil i alvorlig grad undergrave CBAM's klimaeffektivitet, hvis der ikke gøres noget ved det.

Udvidelsen af CBAM længere nede i værdikæden har derfor til formål at imødegå risikoen for CO_2-lækage i efterfølgende led. Den foreslåede udvidelse er baseret på objektive kriterier svarende til dem, der lå til grund for fastlæggelsen af CBAM's oprindelige anvendelsesområde, nemlig risikoniveauet for CO_2-lækage, emissionernes relevans og den tekniske gennemførlighed af at tilskrive emissioner til disse varer. Selve risikoen for CO_2-lækage for varer i efterfølgende led bestemmes af omkostningspresset, der viser, hvor meget CO_2-omkostningerne ved CBAM-input driver en vares samlede omkostninger i efterfølgende led i forhold til dens samlede merværdi, og dens handelsintensitet giver en indikator for en vares omsættelighed. Produkter i efterfølgende produktionsled anses for at være udsat for risiko for CO_2-lækage, når de både har et højt omkostningspres og en høj handelsintensitet.

Denne foreslåede første udvidelse til det efterfølgende produktionsled fokuserer udelukkende på stål- og aluminiumintensive produkter i det efterfølgende led. Dette følger direkte af handlingsplanen for stål og metaller, som indsnævrer denne indledende udvidelse til varer i efterfølgende produktionsled til CBAM's "metalsektorer". Stål- og aluminiumbaserede produkter i efterfølgende produktionsled har ikke blot den største risiko for CO_2-lækage, men også den største tekniske gennemførlighed med hensyn til at opnå faktiske værdier for indlejrede emissioner. Varer i efterfølgende produktionsled fra andre CBAM-sektorer, nemlig dem med tilknytning til cement, gødningsstoffer og brint, er en del af denne foreslåede første runde af udvidelsen. I stedet vurderes nødvendigheden og muligheden for udvidelse i efterfølgende produktionsled i disse sektorer som en del af denne rapport (se kapitel 5).

Varer i efterfølgende produktionsled er typisk kendetegnet ved længere, mere komplekse og mere globale værdikæder end basisvarer, der i øjeblikket er omfattet af anvendelsesområdet. Dette gør det vanskeligere for importører at indhente faktiske emissionsdata fra producenter i efterfølgende led. Emissionerne er fordelt på de forskellige produktionstrin for en vare i efterfølgende produktionsled, hvilket øger den administrative byrde ved indberetning af indlejrede emissioner. Derfor tager den første udvidelse af CBAM's anvendelsesområde til varer i efterfølgende produktionsled højde for målte fleksibiliteter ved tilskrivning af emissioner fra disse varer, uden at det går ud over CBAM's målsætninger.

4.3 CBAM-undgåelse: omgåelse og andre former for praksis med det formål uretmæssigt at reducere CBAM-forpligtelsen

Som bebudet i handlingsplanen for stål og metaller[32] har Kommissionen arbejdet på yderligere antiomgåelsesforanstaltninger. Disse nye foranstaltninger har til formål at forhindre, at bestemmelserne i CBAM-forordningen udnyttes af EU-importører og tredjelandsproducenter til uberettiget at undgå eller reducere betalingen af CBAM's finansielle forpligtelse, hvilket undergraver CBAM's mål om at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner.

CBAM-undgåelse omfatter omgåelse samt anden praksis, der har til formål at mindske den finansielle forpligtelse, og som er i strid med CBAM's mål. Risikoen for omgåelse er forbundet med praksis, for hvilken der ikke foreligger tilstrækkelig gyldig grund eller økonomisk begrundelse ud over effektivt at undgå – helt eller delvist – de finansielle forpligtelser, der følger af CBAM, hvilket underminerer mekanismens miljømæssige integritet.

En anden risiko for CBAM's virkning vedrører behandlingen af metalskrot. Indtil videre er skrot ikke omfattet af CBAM's anvendelsesområde, og der tilskrives ingen emissioner til skrot som inputmateriale. Emissioner fra produktion af skrot før forbrugsleddet, der produceres i EU, pålægges en CO_2-pris, da emissionerne under EU ETS måles på anlægsniveau. Da skrot ikke er omfattet af CBAM, skaber det derfor en kanal, hvorigennem operatører fra tredjelande ikke pålægges en tilsvarende forpligtelse, hvilket dermed mindsker CBAM's effektivitet i forhold til at beskytte mod CO_2-lækage. Lukning af det såkaldte skrotsmuthul er således blandt de områder, der vurderes med henblik på politisk indgriben som led i forslaget om at styrke CBAM.

Den nuværende CBAM-håndhævelsesramme gør det muligt at håndtere flere omgåelsesrisici, herunder risici for fejlklassificering af varer, underanmeldelse af CBAM-mængder i CBAM-angivelsen, manglende CBAM-angivelser (dvs. ikke at indgive en CBAM-angivelse ved import af CBAM-varer) og fejlrapportering i forhold til de minimis-tærsklen.

Styrkede bestemmelser i CBAM-forordningen er nødvendige for især at imødegå to specifikke risici: risikoen for forkert angivelse af emissionsintensiteter og risikoen for misbrug.

CBAM er den første foranstaltning af sin art, og der er derfor kun meget lidt erfaring og meget få empiriske data til at forudsige den fremtidige adfærd hos de interessenter, der berøres af CBAM. Specifikt kræver håndhævelsen af CBAM, at der opnås en nøje afbalanceret balance

[32] COM(2025) 125.

mellem robusthed på den ene side og undgåelse af unødvendigt yderligere bureaukrati på den anden side.

Et centralt element i yderligere antiomgåelsesforanstaltninger for CBAM er således operationel agilitet. Med ovennævnte usikkerheder in mente vil det være vigtigt, at de myndigheder, der er involveret i håndhævelsen af CBAM, og navnlig Kommissionen med dens tilsynsrolle i forbindelse med risikoanalyse og afsløring af omgåelse, har tilstrækkelig fleksibilitet til at håndtere nyligt konstateret omgåelses- og undgåelsespraksis. Dette er også afgørende for gennemførelsen af visse antiomgåelsesforanstaltninger, der er under forberedelse: Selv om revisionen af CBAM-forordningen vil sigte mod at reducere omfanget af forskellige former for omgåelses- og undgåelsespraksis, der kan forventes på grundlag af tilgængelig dokumentation, er det sandsynligt, at der vil opstå yderligere omgåelses- og undgåelseskanaler. For at kunne håndtere sådanne tilfælde er det afgørende at have de nødvendige politiske redskaber til at handle hurtigt og beslutsomt, f.eks. gennem klart afgrænsede, men effektive delegerede beføjelser. Det skal undgås, at den konstaterede undgåelsespraksis ikke kan imødegås på grund af en alt for rigid retlig og forvaltningsmæssig struktur.

Samtidig vil det være afgørende, at de forskellige aktører, der er involveret i CBAM-håndhævelse, samarbejder effektivt: Ud over Kommissionen vil dette navnlig involvere de nationale kompetente myndigheder og toldmyndighederne i EU-27. Der er navnlig betydelige synergier mellem CBAM og toldrisikostyring, både med hensyn til risikoanalyse og den operationelle gennemførelse. Disse udvekslinger og indsamling af efterretninger vil også indgå i Kommissionens fremtidige beslutninger om at gribe ind over for undgåelsespraksis inden for rammerne af dens delegerede beføjelser.

En omfattende drøftelse af de konstaterede CBAM-omgåelsesrisici og de tilhørende politiske tiltag vil være tilgængelig i den konsekvensanalyse, der ledsager lovgivningsforslaget, som er planlagt til udgangen af 2025.

4.4 Elektricitet

På grund af elektricitetens fysiske egenskaber og dens specifikke handelsformer adskiller CBAM-reglerne for denne vare sig en smule fra dem, der vedrører de andre materielle varer. Denne betragtning gælder navnlig for den metode, der skal anvendes til at beregne de indlejrede emissioner fra importeret elektricitet.

Den hovedregel, der anvendes under CBAM til beregning af indlejrede emissioner for elektricitet, er, i modsætning til resten af CBAM-varerne, en standardværdi baseret på elproduktion fra fossile brændstoffer. Selv om dette afspejler prisfastsættelsesmekanismen for elektricitet i EU, begrænser denne metode anerkendelsen af tredjelandes dekarboniseringsindsats i deres energimiks. Selv om importørerne får mulighed for at henvise til faktiske emissioner i stedet for standardværdier, har mange interessenter kritiseret, at de betingelser, de skal opfylde for at indberette faktiske emissioner, vil være for vanskelige at overholde. Navnlig er betingelserne for fastlæggelse af elkøbsaftaler, overbelastning af nettet og nominering af kapacitet vanskelige eller endda umulige at opfylde, hvilket hæmmer incitamentet til dekarbonisering i lande uden for EU.

For at imødekomme de betænkeligheder, som interessenterne har givet udtryk for, overvejer Kommissionen flere muligheder for eventuelt at ændre reglerne for elektricitet, såsom at ændre standardværdien fra anvendelsen af den CO_2-baserede emissionsfaktor til en anden faktor, at præcisere anvendeligheden af forskellige typer elkøbsaftaler, at forenkle kravene til fysisk netoverbelastning og at præcisere anvendelsen af kriteriet om nominering af kapacitet ved brug af faktiske værdier.

Formålet med eventuelle ændringer vil være at sikre, at CBAM effektivt kan fremme dekarboniseringsindsatsen for produktion af elektricitet i lande uden for EU, og at CBAM-forpligtelsen i højere grad afspejler CO_2-indholdet i den importerede elektricitet.

4.4.1 Elimport fra landene i det vestlige Balkan og Ukraine

Disse ændringer vil være særligt relevante for Vestbalkan. EU's import af elektricitet fra Vestbalkan dækker kun ca. 1 % af EU's efterspørgsel efter elektricitet, men udgør en betydelig andel af det nationale elforbrug i nogle medlemsstater (f.eks. Kroatien, Bulgarien eller Grækenland)[33]. Eksporten af elektricitet til EU kan også være betydelig for nogle lande på Vestbalkan. Eksporten af elektricitet til EU udgør f.eks. ca. 58 % af Montenegros eksport til EU eller 5 % af Serbiens eller Albaniens eksport til EU. Ændringen af reglerne om standardværdier og forenklingen af reglerne for angivelse af faktiske emissioner forventes at føre til en lavere CBAM-forpligtelse for import af elektricitet fra lande, hvor der findes vedvarende energikilder. De fleste lande på Vestbalkan har meget CO_2-intensiv elektricitet. Men ændringerne af elektricitetsreglerne vil have en betydelig positiv indvirkning på importen fra lande, hvor andelen af vedvarende energi er højere, såsom Albanien, hvor elproduktionen udelukkende er baseret på vandkraft og solenergi, eller i Montenegro[34], hvor 61 % af elektriciteten blev produceret fra vedvarende energikilder i 2023. De ændringer af reglerne om elektricitet, der er under overvejelse, vil gøre det muligt bedre at anerkende disse landes bestræbelser på at gøre deres elnet grønnere og vil tilskynde til yderligere dekarbonisering, samtidig med at de giver det rette prissignal og dermed tilskynder til import af renere elektricitet.

Desuden har landene på Vestbalkan og Ukraine forpligtet sig til at indføre et ETS eller CO_2-afgifter. Muligheden i CBAM-forenklingen for, at klarerere kan henvise til en standard-CO_2-pris pr. land for den betalte CO_2-pris, vil i høj grad forenkle dokumentationen for en faktisk betalt CO_2-pris af elektricitetsoperatørerne på Vestbalkan.

4.4.2 Import af elektricitet fra Det Forenede Kongerige

I 2024 tegnede Det Forenede Kongerige sig for 39 % af EU's samlede kommercielle bruttoimport af elektricitet (i MWh) fra lande, der ikke deltager i EU ETS[35]. I 2023 blev mere end 60 % af den elektricitet, der blev produceret i Det Forenede Kongerige, fremstillet fra vedvarende eller dekarboniserede kilder[36]. Britiske elproducenter betaler en CO_2-pris under det britiske ETS og Carbon Price Support (CPS). Ændringerne af CBAM-reglerne for beregning af de indlejrede emissioner for elektricitet vil gøre det muligt bedre at afspejle den høje grad af

[33] Kilde: Eurostat og IEA.
[34] Kilde: IEA.
[35] Kilde: Europa-Kommissionen, baseret på ENTSO-E Transparency Platform.
[36] Kilde: IEA.

dekarbonisering af Det Forenede Kongeriges elnet i den finansielle CBAM-justering for import af elektricitet fra Det Forenede Kongerige. Desuden vil muligheden for at opkræve den CO_2-pris, der er betalt på grundlag af standardværdier, som blev indført i CBAM-forenklingspakken, imødekomme de betænkeligheder, som navnlig er blevet fremført interessenter i Det Forenede Kongerige, om at den bevisbyrde, der skal opfyldes for at tillade fradrag af en CO_2-pris, der er betalt i et tredjeland, er for stor, især når angivelsen er baseret på standardværdier, på grund af vanskelighederne med at spore elektricitet til kilden og dermed fremlægge dokumentation for den betalte CO_2-pris. I praksis vil fradraget af standardværdier for CO_2-priser for elektricitet, der importeres fra Det Forenede Kongerige, ikke føre til en finansiel forpligtelse, så længe den samlede CO_2-pris under Det Forenede Kongeriges ETS og CPS er højere end CO_2-prisen under EU ETS.

4.5 CO_2-lækage

I henhold til CBAM-forordningen skal Kommissionen senest i 2028 og derefter hvert andet år forelægger en rapport om anvendelsen af forordningen og om, hvordan CBAM fungerer, som bør omfatte en vurdering af CBAM's indvirkning på CO_2-lækage, herunder i relation til eksport. CO_2-omkostningerne for EU ETS-driftsledere forventes at stige, efterhånden som gratistildelingen reduceres i takt med det faldende ETS-loft, og kvoteprisen forventes at stige. Dette øgede prissignal for dekarbonisering forventes at fremme omkostningseffektive reduktioner af drivhusgasemissioner. I de sektorer, der yderligere påvirkes af den fremskyndede udfasning af gratistildeling som følge af CBAM-faktoren, kan produktionen af visse varer imidlertid få øget resterende risiko for CO_2-lækage. Foreløbige skøn tyder på, at der for de industrisektorer, der er berørt af CBAM-faktoren (jern og stål, cement, aluminium, gødningsstoffer, brint), samlet set vil blive tildelt omkring 15 mio. kvoter mindre gratis i 2026 og 2027 som følge af anvendelsen af faktoren som defineret i EU ETS-direktivet (artikel 10a, stk. 1). Under antagelse af en CO_2-pris på 95 EUR/ton svarer dette til et anslået tab i gratistildelingen for de berørte driftsledere på ca. 1,4 mia. EUR i årene 2026-2027[37].

For varer, der er produceret med henblik på salg på EU's indre marked, kan det anses, at denne udfasning af gratistildeling afbødes af, at CBAM sikrer, at produkter, der er produceret i tredjelande og importeres til EU's indre marked, vil betale den samme CO_2-pris, som hvis varerne var produceret i EU. Denne afbødende virkning gælder dog ikke for varer, der er produceret i EU og i betydeligt omfang handles med tredjelande, som ikke anvender EU ETS eller sammenlignelige CO_2-prissætningsmekanismer. Producenter af disse varer kan anses for at have en øget resterende risiko for CO_2-lækage.

Faldet i emissionerne under EU ETS i de seneste år var i vid udstrækning drevet af elsektoren. Emissionerne i den energiintensive industrisektor faldt derimod mindre, hvilket også delvist skyldtes fald i produktionen. Denne udvikling peger på et behov for flere investeringer i dekarboniseringsforanstaltninger, fordi disse investeringer reducerer eksponeringen for risici for CO_2-lækage og også er nødvendige for at nå EU's klimamål.

Driftsledere for EU ETS-anlæg med øgede resterende risici for CO_2-lækage kan derfor få brug for incitamenter og støtte til at fremskynde investeringer i dekarboniseringsforanstaltninger.

[37] Vejledende tal baseret på en foreløbig analyse.

Meddelelsen om gennemførelse af aftalen om ren industri I anerkendte også de resterende risici for CO_2-lækage, såsom i forbindelse med eksport[38]. Kommissionen fremsætter et yderligere forslag til støtte for dekarboniseringen af relevante sektorer.

4.6 Standard-CO_2-priser

De nyligt vedtagne ændringer, der skal forenkle CBAM, giver Kommissionen mulighed for fra 2027 at fastsætte standard-CO_2-priser for de lande, hvor et CO_2-prissætningsinstrument finder anvendelse. Klarerere vil have mulighed for at anvende disse værdier til at kræve en reduktion af deres finansielle CBAM-forpligtelse som et alternativ til at fremlægge certificeret dokumentation for den faktiske betaling af CO_2-prisen. Denne forenkling vil navnlig gøre det muligt effektivt at fratrække en CO_2-pris, der allerede er betalt for importeret elektricitet, hvilket ellers ikke ville være muligt, når CBAM-angivelsen er baseret på standardemissionsværdier.

Standard-CO_2-priserne vil fungere på samme måde som standardværdier til beregning af indlejrede emissioner: Klarererne ville få mulighed for enten at vælge Kommissionens standard-CO_2-pris, der er direkte tilgængelig i CBAM-registret, eller at anmode om fradrag for den CO_2-pris, der faktisk er betalt, på grundlag af certificeret dokumentation. Standard-CO_2-priser vil sikre et automatisk fradrag af den CO_2-pris, der faktisk er betalt i oprindelseslandet for alle CBAM-varer fra og med 2027-angivelserne, der dækker import fra 2026, og dermed reducere overholdelsesomkostningerne betydeligt. Den metodiske tilgang til fastsættelse af standard-CO_2-priser vil være baseret på de bedste tilgængelige data fra pålidelige, offentligt tilgængelige oplysninger og oplysninger fra tredjelande.

4.7 Metode til beregning af indlejrede indirekte emissioner

Hovedreglen for beregning af indlejrede indirekte emissioner i CBAM er at anvende standardværdier[39]. Faktiske indlejrede indirekte emissioner kan kun rapporteres, når visse betingelser er opfyldt. I overgangsperioden er denne standardværdi baseret på et femårigt gennemsnit af emissionsintensiteten i oprindelseslandets elnet. I henhold til CBAM-forordningen skal Kommissionen vælge mellem tre muligheder for den standardværdi, der skal fastsættes for den endelige periode: a) gennemsnittet af emissionsfaktoren (EF) for Unionens elnet, b) emissionsfaktoren for oprindelseslandets elnet, c) CO_2-emissionsfaktoren for prissætningskilder i oprindelseslandet.

Forordningen foreskriver også, at valget af beregningsmetode skal fastlægges på grundlag af den mest hensigtsmæssige måde til i) at forhindre CO_2-lækage og ii) sikre CBAM's miljømæssige integritet, dvs. i denne sammenhæng at tilskynde driftsledere i tredjelande til at reducere emissioner. Kommissionens konklusion er, at den samme tilgang til beregningen af emissionsfaktoren, som blev anvendt i overgangsfasen, bør anvendes i den endelige fase, dvs. emissionsfaktoren for elnettet i oprindelseslandet. Dette er baseret på de overvejelser, der er anført nedenfor i forhold til de tre muligheder, der er opstillet i forordningen.

[38] COM(2025) 378.

[39] Standardværdier i forbindelse med indirekte emissioner henviser til de emissioner, der er indlejret i den elektricitet, der forbruges til at producere CBAM-varer. Disse standardværdier ganges med det faktiske elforbrug til at producere varerne for at bestemme de indirekte emissioner.

For det første bør muligheden for at anvende gennemsnittet af emissionsfaktoren (EF) for EU's elnet forkastes, da det ikke vil sikre forebyggelse af CO_2-lækage eller incitamenter til dekarbonisering. Den gennemsnitlige emissionsfaktor for EU's elnet vil kun i begrænset omfang forebygge CO_2-lækage, fordi den vil være lav i forhold til de gældende emissionsfaktorer i tredjelande som følge af dekarboniseringen af EU's elnet. Dens værdi vil være lavere end den prissætningskilde til elektricitet i EU, som i de fleste tilfælde stadig er baseret på fossile brændstoffer, og den afspejler derfor ikke de omkostninger, som EU-producenterne har. På den anden side vil det give begrænsede incitamenter til dekarbonisering, da det ikke vil afspejle fremskridt i dekarboniseringen af tredjelandes elnet.

For det andet vurderede Kommissionen muligheden for at anvende CO_2-emissionsfaktoren for prissætningselektricitetskilder i oprindelseslandet. En "CO_2-emissionsfaktor" afspejler kun emissionsintensiteten for fossile energikilder til elektricitet. Forskellige tilgange til beregning af en sådan CO_2-emissionsfaktor blev taget i betragtning. Den første, hvor der anvendes en "marginal CO_2-emissionsfaktor for elproduktion", der afspejler det marginalkraftværk, som ville fastsætte prisen på elektricitet på et liberaliseret elmarked i et tredjeland (typisk en kilde til fossile brændstoffer), blev forkastet som ikke gennemførlig. En sådan tilgang ville ikke være egnet til ikkeliberaliserede markeder og ville også være teknisk meget kompleks at beregne, idet det ville kræve værktøjer såsom lastfordelingsmodeller.

Den anden tilgang er at anvende den gennemsnitlige emissionsintensitet for fossile brændselskilder til elektricitet i et tredjeland (CO_2-emissionsfaktor) som en indikator for CO_2-emissionsfaktoren for "prissætningskilderne" til elektricitet, der er omhandlet i CBAM-forordningen. Dette kunne anvendes på alle tredjelande, uanset deres energimarkedsstruktur. Det vil dog kun give begrænsede incitamenter til dekarbonisering, da det kun kan afspejle ændringer i emissionsintensiteten for teknologier baseret på fossile brændstoffer, men ikke tage højde for tilstedeværelsen af vedvarende energi.

For det tredje blev anvendelsen af emissionsfaktoren for elnettet i oprindelseslandet undersøgt. Som nævnt anvendes dette i øjeblikket til beregning af indlejrede indirekte emissioner i CBAM-overgangsperioden. Denne mulighed er den, der giver de største incitamenter til dekarbonisering i tredjelande. Det giver mindre beskyttelse mod risikoen for CO_2-lækage sammenlignet med en CO_2-emissionsfaktor. Denne virkning forventes dog samlet set at være ret begrænset, da de indirekte emissioner for cement og gødning, dvs. de sektorer, hvor indirekte emissioner i øjeblikket er omfattet af CBAM, er små sammenlignet med de direkte emissioner. Indirekte emissioner overstiger typisk ikke 10 % af de direkte emissioner[40].

4.8 Justering af gratistildeling

Antallet af CBAM-certifikater, der skal returneres af CBAM-klarerere, vil blive justeret for at afspejle, i hvilket omfang kvoter tildeles gratis i EU ETS i perioden 2026-2034. Metoden til beregning af denne justering vil omfatte CBAM-benchmarks, der er afledt af de gældende EU

[40] Vidovic, D., Marmier, A., Zore, L. og Moya, J., Greenhouse gas emission intensities of the steel, fertilisers, aluminium and cement industries in the EU and its main trading partners, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2023, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85cb6b79-60d7-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en, JRC134682.

ETS-benchmarks, som anvendes til at fastsætte gratistildelingen på anlægsniveau under EU ETS. Med henblik på CBAM kombineres disse EU ETS-benchmarks til CBAM-benchmarks.

Der er fastsat EU ETS-benchmarks for perioderne 2021-2025 og 2026-2030. De CBAM-benchmarks, der skal anvendes i perioden fra 2026 til 2030, vil være baseret på de EU ETS-benchmarks, der gælder i denne periode, for at sikre ligebehandling af import. CBAM-benchmarks vil blive fastsat i en gennemførelsesretsakt.

4.9 Strømlining af administrative processer

For at lette overholdelsen og mindske den administrative byrde for alle parter samt sikre nøjagtig rapportering har Kommissionen udviklet automatiserede processer til CBAM-registret for den endelige periode, hvilket i væsentlig grad forbedrer effektiviteten og nøjagtigheden sammenlignet med overgangsregistret.

CBAM-registret vil foretage automatiske valideringskontroller for at validere oplysninger såsom emissionsdata indsendt af importører for at nedbringe fejlfrekvensen. Denne automatisering minimerer den manuelle verifikationsopgave og nedbringer behandlingstiderne for både klarerere og kompetente nationale myndigheder. Siden december 2024 har driftsledere for anlæg i tredjelande kunnet indsende emissionsdata én gang til CBAM-registret, hvilket eliminerer behovet for gentagne indsendelser til flere klarerere. Dette mindsker administrativ overlapning og forenkler overholdelsen for producenter i tredjelande. På grundlag af de oplysninger, der indberettes og behandles i CBAM-registret, herunder af flere parter, vil Kommissionen kunne forhåndsudfylde rapporteringsskabeloner i CBAM-registret for at strømline klarerernes rapporteringsforpligtelser og hjælpe dem med nøjagtigt at beregne og rapportere indlejrede emissioner, nedbringe fejl og spare tid.

5 Fremtidsudsigter: Udvidelse og færdiggørelse af CBAM: Trin 2

Ud over de forbedringer, der er foretaget og foreslået for CBAM i 2025, har Kommissionen vurderet den mulige nødvendighed og mulighed for at udvide mekanismens anvendelsesområde, jf. også artikel 30, stk. 2, i CBAM-forordningen. De kriterier, der anvendes til denne vurdering, omfatter navnlig risikoen for CO_2-lækage i relevante sektorer under EU ETS med hensyn til emissions- og handelsintensitet samt den tekniske gennemførlighed af at udvikle og anvende en effektiv metode til beregning af indlejrede emissioner for de analyserede varer.

Ved udløbet af CBAM-overgangsperioden foreslår Kommissionen de første tilpasninger af bestemmelser vedrørende produkter i efterfølgende produktionsled, risikostyring, standardværdier og elektricitet. Senest i 2027 vil CBAM blive yderligere revideret og finjusteret på grundlag af erfaringer og oplysninger indsamlet i 2026, som er det første år af den endelige periode. Senest i begyndelsen af 2026 vil vi også vedtage en gennemførelsesretsakt, der fastsætter reglerne for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande, og som vil fastlægge metoden og vejen frem for fradrag af en CO_2-pris betalt i forbindelse med CBAM.

Trin 2 efter en revision ved udgangen af 2027: eventuelle forslag til revision af CBAM's anvendelsesområde og behandlingen af indirekte emissioner. Kommissionens næste rapport skal foreligge inden den 1. januar 2028 og derefter hvert andet år.

5.1 Indirekte emissioner

Den nuværende ramme

Foranstaltninger til beskyttelse mod CO_2-lækage i EU ETS omfatter både direkte emissioner og, mere selektivt, indirekte emissioner. For indirekte emissioner er det vigtigste instrument kompensation for indirekte omkostninger, hvor medlemsstaterne kan kompensere en andel af elrelaterede CO_2-omkostninger for de elektricitetsintensive industrier, der er opført i retningslinjerne for statsstøtte. Disse indirekte CO_2-omkostninger varierer fra medlemsstat til medlemsstat på grund af forskelle i CO_2-intensiteten i teknologien til fastsættelse af marginalpriser.

Nogle medlemsstater har valgt at tildele kompensation for indirekte omkostninger, mens andre ikke har. Kompensation for indirekte omkostninger dækker op til en maksimal tilladt støtteintensitet på 75 % af de støtteberettigede omkostninger. Kompensation for indirekte omkostninger afhænger af CO_2-omkostningerne i elprisen, som varierer på tværs af geografiske områder i EU, og af typen af industrisektorer i økonomien. Import af cement, gødningsstoffer og agglomereret jernmalm blev omfattet af CBAM's anvendelsesområde i 2023 for både direkte og indirekte emissioner, da EU-producenter i disse sektorer ikke var berettigede til kompensation for indirekte omkostninger. Derimod er aluminium, stål og brint fritaget for CBAM-afgifter for indirekte emissioner, da EU-producenter i disse sektorer var berettigede til kompensation for indirekte omkostninger. Denne tilgang var udformet med henblik på at undgå dobbelt beskyttelse mod CO_2-lækage, dvs. en situation, hvor EU-producenter ville modtage kompensation for deres indirekte CO_2-omkostninger gennem kompensation for indirekte omkostninger, mens importører samtidig blev opkrævet under CBAM for indirekte emissioner i disse sektorer.

Muligheder for at udvide CBAM til indirekte emissioner på tværs af alle CBAM-sektorer

Kommissionen har undersøgt flere mulige tekniske løsninger for at udvide CBAM til at omfatte indirekte emissioner på tværs af alle sektorer, samtidig med at der tages hensyn til samspillet med kompensation for indirekte omkostninger. Analysen vurderede hver teknisk løsning og, hvor relevant, delløsninger i forhold til følgende kriterier:

- Miljømæssig integritet: Det vurderes, i hvilket omfang indirekte emissioner er dækket af CBAM gennem en teknisk løsning, afhængigt af om den tekniske løsning giver fuld eller delvis dækning (på tværs af sektorer og produkter), og om dækningen er øjeblikkelig eller gradvis.
- Forebyggelse af CO_2-lækage: Det vurderes, i hvilket omfang en teknisk løsning mindsker risikoen for øgede emissioner som følge af, at produktion i EU flyttes til regioner med svagere klimapolitikker, afhængigt af i hvilket omfang den tekniske løsning pålægger omkostninger for indirekte emissioner, der stammer fra produktionen af importerede varer.

- Neutral tilgang til import: Det vurderes, om en teknisk løsning undgår overlap, hvor EU-producenter overkompenseres med hensyn til de indirekte emissioner, der er omfattet af CBAM.
- Gennemførlighed: Her vurderes den administrative byrde og klarheden af en teknisk løsning for tilsynsmyndigheder, importører og driftsledere.
- Tilpasningsevne: Her vurderes niveau og den hastighed af tilpasning, der kræves af EU-producenter (på grund af fjernelsen af kompensation for indirekte omkostninger) og af EU-importører (på grund af nye CBAM-forpligtelser) til en teknisk løsning.

Den første tekniske løsning, der overvejes, ville indebære øjeblikkelig indførelse af CBAM for at dække alle indirekte emissioner, når den endelige periode begynder eller kort tid derefter. To delløsninger kunne overvejes. Under delløsning 1a (kompensation for indirekte omkostninger opretholdes) ville CBAM dække alle indirekte emissioner, mens kompensation for indirekte omkostninger fortsætter. Under delløsning 1b (kompensation for indirekte omkostninger fjernes) ville kompensation for indirekte omkostninger blive fjernet med det samme, parallelt med indførelsen af CBAM til dækning af indirekte emissioner.

Den anden tekniske løsning, der overvejes, ville indebære en udvidelse af CBAM til kun at omfatte den andel af indirekte emissioner, der ikke kompenseres under kompensationen for indirekte omkostninger. Flere delløsninger kunne overvejes. Delløsning 2a ville forudsætte en maksimal støtteintensitet på 75 %, så CBAM ville dække de resterende 25 % af de indirekte emissioner. Delløsning 2b ville indebære anvendelse af medlemsstaternes data om faktiske betalinger af kompensation for indirekte omkostninger til at beregne den ikkekompenserede andel af indirekte emissioner, der er omfattet af CBAM. Delløsning 2c ville indebære anvendelse af harmoniserede antagelser eller benchmarks for at tilnærme den effektive støtteintensitet. Beregning af den faktiske støtteintensitet indebærer en sammenligning af den maksimale kompensation, som er fastsat i retningslinjerne for statsstøtte, med de faktiske betalinger. Hvis medlemsstaterne yder støtte under maksimumsgrænsen, er den effektive støtteintensitet lavere, og den ikkekompenserede andel af omkostningerne er højere. Under delløsning 2c kan der anvendes en harmoniseret værdi (f.eks. observeret EU-gennemsnit eller sektorspecifikt benchmark), der repræsenterer den reelle maksimale støtteintensitet (som giver et mere nøjagtigt skøn over andelen af indirekte omkostninger, der kompenseres, sammenlignet med den faste værdi, der anvendes i delløsning 2a), for at undgå at skulle anvende fortrolige nationale data.

Den tredje tekniske løsning ville være gradvis at udvide CBAM til at omfatte indirekte emissioner, mens kompensation for indirekte omkostninger gradvist reduceres med samme hastighed og på samme tid for at undgå dobbelt beskyttelse mod CO_2-lækage.

En fjerde teknisk løsning ville være gradvis at udfase kompensation for indirekte omkostninger og udskyde udvidelsen af CBAM til at omfatte indirekte emissioner, indtil kompensation for indirekte omkostninger er blevet helt trukket tilbage. Når CBAM er indført, vil den gælde for 100 % af de indirekte emissioner på én gang.

En femte teknisk løsning ville være at opretholde kompensation for indirekte omkostninger, samtidig med at CBAM indføres for at dække indirekte emissioner fra import, og samtidig

justere den kompensation for indirekte omkostninger, som støttemodtagere kan modtage, for at afspejle potentielle forskelle mellem CBAM-omkostningerne for indirekte emissioner, der er indlejret i CBAM-varer, og de indirekte CO_2-omkostninger i modellen for fastsættelse af marginalprisen i EU.

Nogle af de tekniske løsninger, der overvejes, kunne tilpasses, hvis også de CBAM-sektorer, der i øjeblikket ikke kan anvende kompensation for indirekte omkostninger, omfattes, men de vil sandsynligvis kræve tilpasninger.

Øjeblikkelig fuld dækning af indirekte emissioner under CBAM, som i teknisk løsning 1b, kunne være den mest robuste med hensyn til miljømæssig integritet og en retfærdig tilgang, med forbehold af nærmere analyse. Opretholdelse af kompensation for indirekte omkostninger sammen med CBAM, som i teknisk løsning 1a, kan indebære en risiko for dobbelt beskyttelse mod CO_2-lækage. Tilgange, der ligger derimellem, kan give mere afbalancerede resultater: Teknisk løsning 2 giver i princippet muligheder for at tilpasse CBAM til kompensation for indirekte omkostninger for at undgå overkompensation, men den praktiske gennemførlighed af visse delløsninger kræver yderligere analyse på grund af databegrænsninger og kompleksitet forbundet med forskellige tilgange til kompensation for indirekte omkostninger i de enkelte medlemsstater samt andre metodologiske udfordringer. Teknisk løsning 3 kan potentielt give mere smidige overgangsforløb med varierende kompleksitetsniveauer. Teknisk løsning 4 fremstår på nuværende tidspunkt som relativt svag med hensyn til miljømæssig integritet. Teknisk løsning 5 fremstår stærk med hensyn til miljømæssig integritet, men vil kræve omhyggelig kalibrering for at sikre en retfærdig tilgang og undgå overkompensation.

Sammenfattende bekræfter den hidtil gennemførte analyse, at der kan udtænkes tekniske løsninger til at udvide CBAM's anvendelsesområde for indirekte emissioner ud over den tilgang, der er fastlagt i den nuværende tekst til CBAM-forordningen, ifølge hvilken kompensation for indirekte omkostninger og CBAM gensidigt udelukker hinanden. Der er dog behov for yderligere analyser for på den ene side fuldt ud at undersøge den praktiske levedygtighed af flere af disse løsninger og på den anden side at foretage en mere dybdegående vurdering af de virkninger, som sådanne løsninger ville have. Ovennævnte kriterier vil blive anvendt til at vurdere potentielle tekniske løsninger i forhold til den nuværende tilgang i CBAM-forordningen.

Kommissionen vil overveje spørgsmålet om et eventuelt forslag i 2027 på grundlag af de erfaringer, der er opnået med CBAM inden da, og i overensstemmelse med politikker om beskyttelse mod CO_2-lækage, der skal overvejes for den femte EU ETS-handelsperiode. I mellemtiden kan specifikke tilfælde kræve tidligere overvejelse. Eksempelvis vil Kommissionen, som annonceret i RESourceEU-handlingsplanen[41], senest i andet kvartal af 2026 fremlægge en handlingsplan for at sikre tilgængeligheden og prisoverkommeligheden af indenlandske gødningsstoffer, herunder foranstaltninger til at muliggøre genanvendte næringsstoffer og andre alternativer til gødningsstoffer.

[41] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0945&qid=1770201785633.

5.2 Transportemissioner

Kommissionen har evalueret muligheden for at udvide CBAM til at omfatte emissioner, der er indlejret i transporten af varer, der er opført i bilag I til CBAM-forordningen, samt transporttjenester. Vurderingen af emissioner, der er indlejret i transporten af CBAM-varer, fokuserer på at identificere de indlejrede transportemissioner fra lande uden for EU, der er forbundet med importen af varer, der i øjeblikket er omfattet af CBAM, herunder cement, brint, jern og stål, gødningsstoffer og aluminium. Vurderingen af en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet til transporttjenester fokuserer på luftfarts- og søtransporttjenester.

Vigtigste resultater vedrørende indlejrede emissioner i forbindelse med transport af de varer, der er opført i bilag I

De anslåede emissioner som følge af transporten af CBAM-varer fra deres produktionssteder til EU's grænse udgør cirka 5 % af de samlede indlejrede emissioner. Denne andel varierer betydeligt afhængigt af oprindelsesland og transportform, hvilket understreger betydningen af afstand og logistikmønstre for forståelsen af CO_2-intensiteten af varer, der importeres under CBAM.

Flytning af produktionen af CBAM-varer til udlandet gør det generelt ikke muligt fuldt ud at undgå transportrelaterede CO_2-omkostninger i EU for CBAM-varer, der er bestemt til EU-markedet, hvilket begrænser enhver potentiel importrelateret risiko for CO_2-lækage som følge af transport af følgende grunde:

- For CBAM-varer, der transporteres med fly, dækker EU ETS allerede flyvninger inden for EØS.
- For CBAM-varer, der transporteres med skib, omfatter EU ETS 100 % af emissionerne fra sejladser inden for EØS og 50 % af emissionerne fra sejladser mellem en EØS-havn og en havn uden for EØS.
- Fra 2028 vil vejtransportemissioner relateret til CBAM-varer blive dækket for EØS-delen af transporten via ETS 2.

Transportemissioner i forbindelse med upstreamprocesser (dvs. distribution af brændstoffer og inputmaterialer) vil blive påvirket af EU ETS 2, hvilket potentielt kan påvirke produktionsomkostningerne.

Selv om Kommissionens vurdering tyder på, at det kan være teknisk muligt at måle, lagre og dele transportemissionsdata mellem logistikoperatører, vil udformningen og gennemførelsen af et verifikationssystem, der kan anvendes på flere logistikoperatører på tværs af internationale lokaliteter, være kompleks og kræve særlig ekspertise. Små transportoperatører i tredjelande er muligvis ikke rustet til at levere de nødvendige data, og verifikationsprocessen for transportemissioner på KN-kodeniveau er fortsat en stor udfordring, da det ikke er en praksis, som transportoperatører er vant til. CBAM-verifikatorer vil skulle verificere emissioner i forskellige led af transportkæden, hvilket gør verifikationsprocessen kompleks og potentielt omkostningstung.

Vigtigste resultater vedrørende luftfarts- og søtransporttjenester

På nuværende tidspunkt vurderes det potentielle behov samt egnetheden og effektiviteten af en CBAM for luftfarts- og søfartstjenester stadig[42]. Selv om den eksisterende dokumentation for CO_2-lækage for luftfarten er begrænset for perioden 2014-2024, kan en fortsat evaluering af risikoen for CO_2-lækage afklare, om det vil være relevant at udvide CBAM til denne sektor. Hvad angår søtransport, fandt Kommissionen i sin rapport om overvågning af gennemførelsen af udvidelsen af EU ETS til søtransport ikke konkrete beviser for unddragelse, der direkte kan tilskrives indførelsen af EU ETS. Kommissionen fortsætter dog sine overvågningsaktiviteter som krævet i ETS-direktivet og FuelEU Maritime-forordningen, og forskellige mulige foranstaltninger mod unddragelse, herunder CBAM, analyseres for at forberede eventuelle tiltag, hvis behovet opstår.

Reguleringsomkostningerne i forbindelse med EU's klimapolitikker, som muligvis kan føre til CO_2-lækage, forventes at stige i fremtiden. Sådanne omkostningsstigninger skyldes imidlertid ikke kun EU ETS, men også ikkeprisbaserede klimapolitikker, navnlig ReFuelEU Aviation-forordningen og FuelEU Maritime-forordningen. Da CBAM kun kan håndtere CO_2-lækage som følge af EU ETS (eller andre former for eksplicit CO_2-prissætning), er den muligvis ikke et egnet instrument til luftfarts- og søtransporttjenester[43]. Desuden vil en CBAM for luftfarts- og søtransporttjenester skulle begrænses til de ruter, der er udsat for CO_2-lækage, hvilket vil skabe administrative kompleksiteter.

Sammenfattende vil en CBAM for luftfarts- og søfartstjenester være kompleks at administrere og kan kun imødegå en del af en potentiel lækagerisiko. Hvis der indføres en politisk foranstaltning, bør den derfor udformes omhyggeligt med henblik på at imødegå potentiel CO_2-lækage, der ikke kun skyldes omkostningerne ved CO_2-prissætningspolitikker, men også andre politikker såsom foranstaltninger vedrørende bæredygtige flybrændstoffer eller FuelEU Maritime, samtidig med at den tilpasses de specifikke omstændigheder i de relevante sektorer.

5.3 Udvidelse af CBAM's anvendelsesområde til andre sektorer

I dette kapitel analyseres mulige udvidelser af CBAM's anvendelsesområde til at omfatte prækursorer og yderligere varer, dvs. varer, der hverken er prækursorer eller varer i efterfølgende produktionsled i forhold til de nuværende varer, der er omfattet af CBAM. Sidstnævnte kaldes også en horisontal udvidelse af anvendelsesområdet. Enhver potentiel udvidelse af anvendelsesområdet bør også vurdere indvirkningen på den internationale handel og EU's aftagerindustris konkurrenceevne.

[42] Udkast til studie bestilt af Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport med titlen "Economic Study for an assessment of potential carbon leakage in the aviation and maritime sectors and mitigation measures".
[43] Med hensyn til luftfart og søtransport omfatter EU ETS i øjeblikket kun flyvninger inden for EØS, emissioner fra fragt- og passagerskibe, der sejler inden for EØS og ved kaj i en EØS-havn, og 50 % af emissionerne mellem EØS-havne og havne uden for EØS.

5.3.1 Prækursorvarer

Formålet med denne vurdering var at identificere prækursorer for varer under det nuværende CBAM-anvendelsesområde samt prækursorer for yderligere varer, der eventuelt kunne medtages i den horisontale udvidelse af CBAM's anvendelsesområde.

For det første blev relevante værdikæder for varer kortlagt for at udarbejde en liste over potentielle prækursorer. Efterfølgende blev tilgængelige data om emissioner, omsættelighed og behandling under EU ETS for disse prækursorer analyseret. Endelig blev den tekniske gennemførlighed af at medtage hver prækursor i CBAM vurderet ved hjælp af den samme metode, der er udviklet til udvidelsen af anvendelsesområdet (som beskrevet i kapitlet om yderligere varer).

Vurdering af den tekniske gennemførlighed af at udvide anvendelsesområdet til at omfatte varer, der er prækursorer

Vurderingen viser, at det vil være teknisk muligt at medtage prækursorer for jern og stål, aluminium og cement samt kemikalier og keramik (med forbehold af en eventuel udvidelse af CBAM til disse sektorer). De produkter, der anses for gennemførlige, er brændt kalk, dolomit, magnesia, aluminiumoxid (og aluminiumhydroxid). Et andet eksempel kunne være soda, forudsat at glassektoren betragtes som en potentiel kandidat til udvidelse.

Det kan være en udfordring at medtage andre prækursorer, der har sideprodukter[44], f.eks. koks, fordi de kræver, at der udvikles en specifik metode til at tilskrive indlejrede emissioner fra sideprodukter, f.eks. sideprodukter fra koksprocessen (herunder tjære, olier og aromater), samt raffinaderiprodukter.

Medtagelse af kemikalier i CBAM (se kapitlet nedenfor om yderligere varer) kan også have konsekvenser for behandlingen af sideprodukter til koks og af raffinaderiprodukter, da de er prækursorer for kemikalier og polymerer. Det kan derfor overvejes at medtage både koks og dets sideprodukter som relevante prækursorer i CBAM's anvendelsesområde, hvis udvidelsen af anvendelsesområdet skal omfatte den kemiske sektor. Alternativt kan koks behandles som en selvstændig prækursor for jern og stål og ferrolegeringer, og dets sideprodukter udelukkes fra CBAM's anvendelsesområde. Med hensyn til medtagelsen af visse organiske kemiske prækursorer fra raffinaderiprodukter såsom nafta, pygas og reformat drøftes det under den horisontale udvidelse af anvendelsesområdet (se kapitlet om yderligere varer).

Hvis CBAM blev udvidet til at omfatte forskellige typer skrot som prækursorer for flere sektorer, herunder jern og stål og aluminium, ville det også være en relevant overvejelse for glas (skår) og papirmasse og papir (genanvendt papirmasse).

Vi har i vores analyse ikke identificeret yderligere relevante prækursorer for brint og gødningsstoffer ud over dem, der allerede er omfattet af CBAM's nuværende anvendelsesområde.

[44] Et sideprodukt betyder ethvert af to eller flere produkter, der er resultatet af samme fremstillingsproces.

Sammenfattende er der i vurderingen identificeret nogle prækursorer, som det kan være teknisk muligt at medtage i CBAM, mens andre kan udgøre visse udfordringer på grund af metodologiske kompleksiteter.

5.3.2 Yderligere varer

Denne vurdering har til formål at identificere og prioritere potentielle varer og sektorer, der endnu ikke er omfattet af CBAM's anvendelsesområde, men som anses for at være i risiko for CO_2-lækage under EU ETS, navnlig organiske kemikalier og polymerer.

I vores analyse anvendte vi den samme CO_2-lækageindikator som fase 4 i EU ETS med en tærskelværdi på 0,8[45]. Andre kriterier omfattede tilstedeværelsen af mindst ét EU ETS-anlæg, der tilhører samme NACE-kode som en analyseret sektor, og årlige EU ETS-emissioner på mindst 25 ktCO_2e rapporteret i forbindelse med denne sektor. Yderligere overvejelser omfattede at medtage varer i forudgående produktionsled, der i øjeblikket ikke er omfattet af anvendelsesområdet (f.eks. aluminiumoxid), samt om de analyserede sektorer har samme prækursorer og ligheder i produktionsprocesserne som de nuværende CBAM-sektorer, eller om produkterne i disse sektorer er varer i det umiddelbare efterfølgende produktionsled.

I andet trin blev de identificerede sektorer yderligere evalueret på grundlag af yderligere kriterier, herunder hvor stor en del af deres produktion der finder sted i EU ETS-anlæg, hvor betydelige de er for EU's produktion og import fra tredjelande, og deres handelsintensitet.

Endelig vurderede vi, om de varer, der er identificeret i de to foregående trin, skal bevares i deres nuværende format eller samles i bredere produktkategorier under hensyntagen til en kombination af statistiske faktorer og andre relevante overvejelser[46].

I sidste ende betød den kemiske sektors kompleksitet, at det var nødvendigt at anlægge en systematisk, stofbaseret værdikædetilgang til identifikation af centrale stoffer med henblik på en eventuel medtagelse i CBAM i stedet for at basere sig på statistisk analyse, hvilket ville have resulteret i identifikation af spredte stoffer i hele værdikæden, der ikke afspejler de processer, der genererer betydelige emissioner. Denne tilgang fokuserede på de værdikæder for kemikalier, der er stoffer, snarere end blandinger eller formuleringer af flere stoffer. Kemikalier og relevante polymerer med EU ETS-produktbenchmarks, der produceres i store mængder i EU (mere end 1 megaton pr. år), eller som fører til betydelige emissioner, er blevet udvalgt til vurdering. Desuden er prækursorer og stoffer i efterfølgende produktionsled, der er knyttet til varer, som i øjeblikket er omfattet af CBAM, også blevet overvejet for at sikre, at de dækker komplekse værdikæder og opfanger betydelige emissioner.

På grundlag af anvendelsen af ovennævnte kriterier prioriterede vi følgende sektorer til yderligere overvejelse: **papirmasse og papir**, **glas, keramik**, **ferrolegeringer**, **aluminium** og **andre ikkejernholdige metaller**. De omfatter de foreløbigt identificerede varer samt lignende

[45] Indikatoren for CO_2-lækage tager højde for emissionsintensitet og handelsintensitet. Se listen på: EU ETS phase 4 Preliminary Carbon Leakage (List 6_cll-ei-ti_results_en.pdf).

[46] Disse overvejelser omfatter medtagelse af lignende varer inden for samme varekategori for at forhindre omgåelse, tilføjelse af varer i det umiddelbart efterfølgende produktionsled til de varer, der er opført på listen, og udelukkelse af koder for uspecificerede varer samt varer med relativt lave importmængder eller lave indlejrede emissionsintensiteter for at minimere de administrative byrder.

varer inden for samme gruppe eller kapitel i det harmoniserede system eller specifikke prækursorer.

Den stofbaserede tilgang blev anvendt til foreløbigt at udvælge ca. 120 stoffer, herunder **uorganiske kemikalier**, **organiske kemikalier** og **polymerer**. Analysen viste, at kul, råolie og naturgas er primære råmaterialer til organiske kemikalier, som giver afgørende byggesten. Derudover blev **raffinaderiprodukter** identificeret både som en individuel sektor og som prækursorer til brug ved vurderingen af organiske kemikalier og polymerer. Kemikalier identificeres derfor som værende i risiko for CO_2-lækage.

På baggrund af ovenstående kriterier er **varer fra minedrift** og **gødningsstoffer** (f.eks. kaliumchlorid) ikke blevet udvalgt til yderligere overvejelse.

Vurdering af den tekniske gennemførlighed af at udvide anvendelsesområdet til at omfatte yderligere varer

De relevante kriterier for udvælgelse af yderligere varer, der skal være omfattet af CBAM, er for det første sektorernes relevans med hensyn til emissioner, nemlig om sektoren er en af de største aggregerede udledere af drivhusgasemissioner, for det andet sektorens eksponering for en betydelig risiko for CO_2-lækage som defineret i direktiv 2003/87/EF, og for det tredje behovet for at afbalancere den brede produktdækning med hensyn til drivhusgasemissioner og samtidig begrænse kompleksiteten og den administrative byrde.

Den tekniske gennemførlighed af at udvide anvendelsesområdet til at omfatte yderligere varer blev evalueret ved at kontrollere, at varerne er korrekt identificeret (ved hjælp af KN-koder eller andre midler såsom CAS-numre[47] for kemikalier), og at der findes overvågningsregler, navnlig med hensyn til produktionsprocesser og -veje, som skal være kendte og ikke alt for komplekse.

Yderligere anvendte kriterier omfattede behovet for regler for at tilskrive emissioner i processer med sideprodukter, evnen til at bestemme standardværdier for indlejrede emissioner og MRV-systemets kapacitet til at dække længere værdikæder. For kemikalier og polymerer var det afgørende at få en forståelse af udfordringerne ved at spore og verificere produktionsprocesser for sammenligningen af værdikæder. Dette blev gennemført ved hjælp af en "kompleksitetsforanstaltning", der ser på faktorer som antallet af produktionsveje, prækursorer, tilskrivning til sideprodukter og overvågningsudfordringer.

Vurderingen af **kemikalier** og **polymerer** viser, at kompleksiteten i den kemiske industri, der er kendetegnet ved flere delsektorer og indbyrdes forbundne produktionsveje og -processer, vil gøre en potentiel medtagelse af disse produkter i CBAM teknisk meget udfordrende. Dette resultat understøttes af en omfattende værdikædeanalyse, der omfatter basiskemikalier (såsom olefiner, aromater og methanol), der medfører betydelige indlejrede emissioner, samt mere komplekse produkter såsom polymerer i henhold til CBAM-forordningen. De fleste stoffer kan identificeres med standardkoder (KN, CAS), men nogle kræver yderligere præcisering. Vurderingen viser i sidste ende, at der er behov for mere præcise regnskabsmetoder for at kortlægge den kemiske industris komplekse produktionsveje og emissioner.

[47] Chemical Abstracts Service (CAS) fører en liste over unikke numre, der repræsenterer komplekse kemikalier.

Rangordning af stoffer efter værdikædekompleksitet alene giver ikke et klart grundlag for at beslutte, om de skal medtages i CBAM. Den vurdering, der blev foretaget, fokuserede på stoffer med lavere kompleksitet med EU ETS-benchmarks eller store produktionsmængder, men store mængder af et produkt betyder ikke altid, at det vil være teknisk muligt at medtage dette produkt i CBAM. Nogle enklere varer blev kun medtaget, fordi de er prækursorer for mere relevante kemikalier. Hvis de mere komplekse produkter udelukkes, kan det også være nødvendigt at genoverveje disse prækursorer. Andre varer blev udelukkende vurderet, fordi de fremstår som sideprodukter, mellemprodukter eller biprodukter på trods af lave mængder og begrænset omsættelighed. Unødvendig kompleksitet kan reduceres, og den overordnede tilgang kan strømlines, hvis de udelukkes. På trods af de udfordringer, der følger af de komplekse indbyrdes forbindelser mellem disse stoffer, har vurderingen generelt vist, at **det vil være teknisk muligt at medtage visse kemikalier og polymerer i CBAM**. Det er imidlertid komplekst at definere klare betingelser for at medtage eller udelukke specifikke kemikalier eller polymerer i CBAM. En trinvis tilgang, der gradvist udvider **CBAM's anvendelsesområde til at omfatte organiske kemikalier og polymerer kan bidrage til at håndtere sektorens kompleksitet. Dette kan f.eks. indebære, at det i første omgang overvejes at medtage foretrukne kandidater, der opfylder specifikke kriterier, såsom relativt enkle værdikæder eller etablerede EU ETS-produktbenchmarks, og derefter gradvist udvide dækningen til en bredere vifte af stoffer**.

I sidste ende vil medtagelsen af kemikalier og polymerer i CBAM kræve sporing af relevante kemikalier og polymerer og deres indlejrede emissioner på tværs af indviklede værdikæder og produktionsveje, der spænder over sektorer i efterfølgende produktionsled, herunder vaske- og rengøringsmidler, kosmetik, lægemidler (i forhold til organiske kemikalier), tekstiler, emballage og andre. Sporing af disse værdikæder er særlig udfordrende på grund af den store variation og kompleksitet af de involverede produkter i efterfølgende produktionsled, som omfatter en bred vifte af industrier og anvendelser.

For **raffinaderiprodukter** omfattede vores analyse to grupper: organiske kemiske prækursorer (såsom nafta, pygas og reformat) og kommercielle brændstoffer (selv om nafta kan spænde over begge kategorier). Der er to mulige tilgange til at medtage raffinaderiprodukter i CBAM: 1) kun at medtage organiske kemiske prækursorer, hvilket ville omfatte et begrænset antal produkter, der bidrager til indlejrede emissioner, men denne tilgang vil udelukke de fleste raffinaderiemissioner og kræve oprettelse af nye kategorier, da de nuværende KN-koder omfatter en lang række stoffer, eller 2) at medtage alle raffinaderiprodukter, hvilket ville dække sektorens samlede emissioner. Ikke desto mindre kan denne tilgang påvirke kommercielle brændstoffer, der allerede er underlagt beskatning, hvilket kan få økonomiske og sociale konsekvenser. Foreløbige resultater tyder på, **at det ville være en udfordring kun at medtage de organiske kemiske prækursorer, men at disse udfordringer, selv om hele raffineringssektoren er vanskelig med hensyn til at overvåge, rapportere og verificere (MRV), ikke forekommer uoverstigelige, da der allerede findes lignende MRV-processer under EU ETS.**

Vores vurdering tyder også på, at det er teknisk muligt at overveje at medtage visse udvalgte varer i CBAM fra sektorer som f.eks. **papirmasse og papir**, **glas**, **keramik** (herunder ildfaste

materialer) og **ferrolegeringer** (f.eks. ferrosilicium og ferrosiliciummangan). Desuden kan aluminiumoxid og dets mellemprodukt aluminiumhydroxid, der også indgår som prækursorer (se kapitlet om prækursorvarer), også betragtes som potentielle kandidater. Der er enten ingen tekniske hindringer for at medtage disse varer, eller de ligner de udvalgte varer, hvilket vil forhindre omgåelse og sikre ligebehandling. Inden for disse sektorer synes visse varegrupper imidlertid at være for heterogene, og produktionsprocesserne er for komplekse til, at de kan medtages i CBAM. Denne kompleksitet er den primære årsag til, at vores analyse ikke omfatter sektoren for **ikkejernholdige metaller** (bly, zink og kobber) som kandidat til optagelse på nuværende tidspunkt.

Desuden blev der ved vurderingen identificeret grupper af varer, der typisk fremstilles i anlæg uden for EU ETS, og som vil blive klassificeret som varer i efterfølgende produktionsled til de potentielle kandidater til udvidelsen af CBAM's anvendelsesområde. Disse varer kan betragtes som potentielle kandidater på to betingelser: For det første skal deres prækursorvarer allerede være omfattet af CBAM, og for det andet skal en specifik vurdering bekræfte, at der er risiko for CO_2-lækage. Selv om der i øjeblikket ikke er stillet forslag om, at disse varer medtages, kan de tilføjes på et senere tidspunkt i afventning af formaliseringen af reglerne for varer i efterfølgende produktionsled.

Endelig kan skrotmateriale fra visse sektorer såsom papirmasse og papir, glas og aluminium (herunder skrot af papir og pap, skår samt affald og skrot af aluminium) betragtes som potentielle kandidater. Medtagelsen heraf vil imidlertid kræve stillingtagen til det bredere spørgsmål om, hvorvidt skrot skal omfattes af CBAM (se afsnit ovenfor om CBAM-undgåelse).

Det kan konkluderes, at en udvidelse af CBAM's anvendelsesområde til at omfatte yderligere varer indebærer både betydelige fordele og udfordringer. På den ene side kan det bidrage til at reducere CO_2-lækage, fremme lavemissionsproduktion og øge den samlede dækning af værdikæder, der er underlagt en CO_2-pris, og dermed bidrage til en mere omfattende reduktion af drivhusgasemissionerne. Potentielle kandidater, der bidrager væsentligt til emissioner, såsom kemikalier, polymerer og raffinaderiprodukter, kan gøre det muligt at opnå **virkningsfulde resultater**. På den anden side vil det være teknisk komplekst at medtage sådanne produkter i CBAM på grund af de meget forskelligartede produkter og produktionsprocesser i disse sektorer og potentielt øge den administrative byrde, navnlig for SMV'er, som måske ikke har ressourcerne eller ekspertisen til at opfylde de nye krav. Desuden kan tilskrivning af indlejrede emissioner til visse varer såsom skrot eller produkter i efterfølgende produktionsled være metodologisk udfordrende og kræve udvikling af nye metoder eller regler. I sidste ende er en grundig vurdering af disse fordele og ulemper afgørende for at sikre, at udvidelsen af CBAM effektivt reducerer emissionerne og samtidig minimerer de negative virkninger, hvilket kræver en afbalanceret tilgang, der afvejer de miljømæssige fordele i forhold til de potentielle omkostninger og udfordringer for at opnå et effektivt resultat.

5.3.3 Produkter i efterfølgende produktionsled

Trinvis udvidelse til efterfølgende produktionsled

I henhold til CBAM-forordningens artikel 30, stk. 3, skal Kommissionen aflægge rapport om en eventuel efterfølgende udvidelse af mekanismens anvendelsesområde. Inden udgangen af

2025 vil Kommissionen foreslå en udvidelse af anvendelsesområdet til produkter i efterfølgende produktionsled i CBAM-sektorerne for metaller, jern og stål samt aluminium som skitseret i kapitel 4.1. Kemikalier (gødningsstoffer og brint) og cement vil ikke blive medtaget i dette forslag[48]. I dette kapitel forklarer vi hvorfor.

Varer i efterfølgende produktionsled bruger varer, der er opført i bilag I til CBAM-forordningen, dvs. CBAM-basisvarer, som input i deres produktion. Det centrale princip for udvidelsen af CBAM til at omfatte disse varer er at begrænse anvendelsen af grænsetilpasningen til de emissioner, der ville være omfattet af EU ETS, hvis varen blev produceret i EU.

Hvis Kommissionen foreslår en udvidelse til varer i efterfølgende produktionsled til kemikalier og cement, vil den anvende de samme kriterier som skitseret i kapitel 4.1 om varer i efterfølgende produktionsled til metaller, navnlig omkostningspres som følge af CBAM, omsættelighed, emissionernes relevans og teknisk gennemførlighed.

Kemiske varer i efterfølgende produktionsled

Det vil være for tidligt at medtage produkter i efterfølgende produktionsled til basisvarerne gødningsstoffer og brint i CBAM, før en eventuel horisontal udvidelse af mekanismens anvendelsesområde til at omfatte organiske kemikalier og polymerer, som behandles i kapitlet ovenfor, af to hovedårsager.

For det første vil der uden udvidelsen af det horisontale anvendelsesområde kun blive taget højde for de indlejrede emissioner fra prækursorerne for de nuværende CBAM-produkter i de indlejrede emissioner, der skal indgå, fra varer i efterfølgende produktionsled. Dette vil udelade betydelige dele af de fulde indlejrede emissioner fra disse varer i efterfølgende produktionsled fra deres kemiske prækursorer og polymerprækursorer. I så fald vil der ikke være fuld overensstemmelse med EU ETS. For at afbøde denne skævhed mellem EU ETS og CBAM vil flere organiske kemikalier først skulle medtages i CBAM som CBAM-basisvarer. Disse horisontale prækursorer (organiske kemikalier og polymerer) bidrager med betydelige mængder eller endog de fleste indlejrede emissioner til gødningsstoffer og brint. Det er derfor at foretrække, at de identificerede produkter i efterfølgende produktionsled fra den kemiske sektor kun medtages, når CBAM udvides horisontalt.

For det andet er metoden til tilskrivning af emissioner til den kemiske industri måske bedre udviklet på tidspunktet for en eventuel senere horisontal udvidelse. Overvågning af emissioner fra kemisk produktion kan kræve en betydelig indsats. Mange organiske kemikalier produceres i stærkt integrerede anlæg, der producerer mange produkter. Hvis hvert kemikalies indlejrede emissioner skal overvåges særskilt ved hjælp af systemgrænser for hvert kemikalie, hvilket ville være tilgangen i den nuværende CBAM-metode, ville dette kræve ikke blot overvågning af mange brændselsstrømme, herunder forskellige affaldsgasser og biproduktstrømme fra de forskellige processer på stedet, men også en lang række varmestrømme ind i og ud af hver proces. Kemikalier har ofte flere produktionsveje, som hver især ville kræve sin egen

[48] Produkter i efterfølgende produktionsled til elektricitet tages ikke i betragtning, da elektricitet anvendes i produktionsprocessen for stort set alle varer, hvilket gør det umuligt at bestemme inputandelen og de indlejrede emissioner af elektricitet i alle mulige importerede varer.

emissionsberegningsmetode. Metoden skal også tage højde for, at kemikalier omdannes eller anvendes i processen med at fremstille varen i efterfølgende produktionsled. Metoden vil derfor skulle anvende støkiometriske forhold til at tilskrive indholdet af basisvaren til en vare i efterfølgende produktionsled i stedet for vægten af inputtet fra basisvaren, som det kan gøres for jern og stål, aluminium og cement.

Cementvarer i efterfølgende produktionsled

Antallet af varer i efterfølgende produktionsled, der anvender cement som input, er relativt begrænset. Disse produkter omfatter f.eks. præfabrikerede byggesten, cementfliser og -sten samt færdigblandet beton. EU's importmængder af cementprodukter i efterfølgende produktionsled er meget lave, og disse produkter er kendetegnet ved elementer, der begrænser transportmulighederne, f.eks. et højt vægt/værdi-forhold. Desuden kan produkter som asbestcement og færdigblandet beton slet ikke omsættes på grund af forbuddet mod handel med asbestcement som et farligt materiale, og da færdigblandet beton er et letfordærveligt produkt, der normalt produceres på stedet eller i nærheden. Desuden er materialet i produkter i efterfølgende produktionsled generelt i høj grad fortyndet, idet cement kun udgør ca. 20 % i gennemsnit af den samlede vægt af varer i efterfølgende produktionsled. Det betyder, at en CO_2-pris på cementkomponenten i varer i efterfølgende produktionsled sandsynligvis kun resulterer i en begrænset stigning i den samlede kostpris. Overordnet set betyder ovennævnte faktorer, at risikoen for CO_2-lækage for varer i efterfølgende produktionsled til cement er begrænset. Med hensyn til forslaget fra 2025 om en efterfølgende udvidelse af CBAM er der derfor givet prioritet til varer i efterfølgende produktionsled med større risiko for CO_2-lækage.

6 Konklusioner/næste skridt

Kommissionen er ved at lægge sidste hånd på **forberedelserne** til, at den finansielle CBAM-forpligtelse træder i kraft den 1. januar 2026. Ud over sit omnibusforslag gennemfører den yderligere **forenklinger og fleksibilitet** for at gøre det lettere for virksomhederne, navnlig små og mellemstore virksomheder, at overholde reglerne.

EU's **Global Gateway** vil yderligere fremme dekarboniseringen af udviklingslandenes økonomier. En sådan støtte vil generere et tredobbelt udbytte: hjælpe med at bekæmpe klimaændringer globalt, støtte udviklingen i partnerlande og konkret vise EU's solidaritet. Ved at støtte dekarboniseringsindsatsen vil den også bidrage til at reducere CO_2-indholdet i eksporterede varer fra disse lande og dermed øge industriens konkurrenceevne og mindske CBAM-eksponeringen.

Kommissionen fremlægger nu et **forslag, der tager sigte på at styrke** CBAM's effektivitet ved at mindske risikoen for CO_2-lækage i efterfølgende led, styrke håndhævelsen af mekanismen, afskrække fra undgåelsespraksis og tilskynde til dekarbonisering af elnet i tredjelande. I begyndelsen af 2026 vil Kommissionen på grundlag af **ækvivalensprincippet** vedtage en gennemførelsesretsakt, der fastsætter regler for fradrag af en CO_2-pris, der faktisk er betalt i tredjelande. Dette vil yderligere fremme partnerlandenes anvendelse af CO_2-prissætningsinstrumenter.

I andet trin i 2027 vil Kommissionen vurdere, om den skal foreslå en yderligere udvidelse af CBAM ved at medtage yderligere EU ETS-sektorer med risiko for CO_2-lækage, flere varer i efterfølgende produktionsled eller indirekte emissioner fra yderligere CBAM-sektorer.

Senest den 1. januar 2028 og derefter hvert andet år forelægger Kommissionen en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af CBAM-forordningen og om, hvordan CBAM fungerer, som krævet i CBAM-forordningens artikel 30, stk. 6.