



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/956 im Hinblick auf die Ausweitung des
Anwendungsbereichs auf nachgelagerte Waren sowie auf Maßnahmen zur Bekämpfung
von Umgehungspraktiken

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

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Verordnung über das CO ₂ -Grenzausgleichssystem
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
Die Verordnung (EU) 2023/956 zur Schaffung des CO₂-Grenzausgleichssystems (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) trat im Oktober 2023 in Kraft. Bis Ende 2025 gilt noch eine Übergangsphase. Die endgültige Regelung, die auch finanzielle Verpflichtungen umfasst, gilt ab 2026. Mit dem CBAM wird sichergestellt, dass Einfuhren einem CO₂-Preis unterliegen, der dem CO₂-Preis entspricht, den inländische Hersteller im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS) zahlen müssen. Das CBAM ist ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass die ehrgeizigeren Klimaziele der EU nicht durch die Verlagerung von CO₂-Emissionen untergraben werden. Eine solche Verlagerung tritt auf, wenn in der EU ansässige Unternehmen die Produktion CO₂-intensiver Waren in Länder mit einer weniger strengen Klimapolitik verlagern oder wenn EU-Produkte durch CO₂-intensivere Einfuhren ersetzt werden. Das CBAM spielt auch eine Schlüsselrolle bei der Eindämmung der Treibhausgasemissionen über die Grenzen der EU hinaus: Ausländische Ausführer werden aufgefordert, ihre Produktion zu dekarbonisieren, und durch die Anrechnung des im Herkunftsland tatsächlich gezahlten CO₂-Preises im Rahmen des CBAM werden Drittländer dazu motiviert, eigene CO₂-Bepreisungssysteme einzuführen oder zu stärken. So wie das CBAM derzeit gestaltet ist, ist es jedoch nicht vollständig wirksam, um die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu verhindern und Anreize für die Dekarbonisierung zu schaffen, und es gab auch einige Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Insbesondere wird dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen auf nachgelagerte Sektoren und der Gefahr einer Vermeidung des CBAM nicht Rechnung getragen, und die Dekarbonisierungsbemühungen von Stromerzeugern aus Drittländern finden nicht ausreichend Berücksichtigung.
Was soll erreicht werden?
Das übergeordnete Ziel des Legislativvorschlags besteht darin, die Wirksamkeit des CBAM zu stärken, unter anderem indem dem Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen auf nachgelagerte Sektoren entgegengewirkt und die Dekarbonisierung auf praktikable und kosteneffiziente Weise gefördert wird, um so die Treibhausgasemissionen zu verringern und den Klimawandel weltweit zu bekämpfen. Konkret besteht das Ziel darin, i) das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen auf nachgelagerte Sektoren zu mindern, ii) die Durchsetzung des CBAM zu stärken und Vermeidungspraktiken zu verhindern und iii) die Dekarbonisierung von Stromeinfuhren zu fördern.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
Die Verringerung der Treibhausgasemissionen ist grundsätzlich ein grenzübergreifendes Problem, das wirksames Handeln in einem größtmöglichen Maßstab erfordert. Die EU ist als supranationale Organisation in einer guten Position, um eine wirksame Klimapolitik in ihrem Gebiet zu etablieren, wie sie es mit der Einführung des CBAM und des EU-EHS bereits getan hat. Die einzige sinnvolle Möglichkeit, die Gleichwertigkeit zwischen den im EU-Binnenmarkt angewandten Regeln zur Bepreisung der CO₂-Emissionen und den entsprechenden für Einfuhren geltenden Regeln sicherzustellen, besteht darin, Maßnahmen auf Unionsebene zu ergreifen. Darüber hinaus kann dem Erfordernis, die Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten, am besten entsprochen werden, indem einheitliche Vorschriften für den

gesamten Binnenmarkt festgelegt werden. Eine Überarbeitung des CBAM sollte daher auf EU-Ebene erfolgen.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Es gibt drei unterschiedliche, aber miteinander verknüpfte Probleme. Für jedes Problem wurden verschiedene Optionen bewertet und es wurde jeweils eine bevorzugte Option ermittelt.

Verlagerung von CO₂-Emissionen auf nachgelagerte Sektoren: Es wurden drei Optionen geprüft, die jeweils einen unterschiedlichen Erfassungsgrad bei der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nachgelagerte Erzeugnisse wiedergeben. Sie beruhen auf i) Filtern, die das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen widerspiegeln (d. h. den CO₂-Kostenanstieg und die Handelsintensität), sowie ii) einer Untergrenze für die Emissionen aus der EU-Produktion, um die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nachgelagerte Erzeugnisse mit erheblicher Klimarelevanz zu begrenzen. Die technische Machbarkeit der Zuordnung von Emissionen zu ausgewählten nachgelagerten Waren wurde ebenfalls geprüft. Der Vorschlag konzentriert sich auf stahl- und aluminiumintensive nachgelagerte Waren, wie auch im Aktionsplan der Kommission für Stahl und Metalle angekündigt.

Option 1 ist eine gezielte Ausweitung auf nachgelagerte Waren mit dem höchsten Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen und mit erheblicher Klimarelevanz. Option 2 ist eine ausgewogene Ausweitung auf nachgelagerte Waren, bei denen das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht und die von erheblicher Klimarelevanz sind. Option 3 ist eine breite Ausweitung auf alle nachgelagerten Waren, bei denen davon ausgegangen wird, dass ein Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht.

Bekämpfung der CBAM-Vermeidung: Es wurden zwei Optionen zur Lösung von Problemen der Vermeidung, z. B. falsche Angaben zu Emissionen und missbräuchliche Praktiken, geprüft.

Option 1 sieht die Aufnahme von Produktionsabfällen als CBAM-Vorläuferstoff vor. Außerdem sieht sie die Befugnis für die Kommission vor, im Falle der Angabe tatsächlicher Emissionen zusätzliche Belege zum Nachweis des Produktionsorts zu verlangen. Diese Befugnis, die zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Waren beitragen soll, wäre auf eine Untergruppe von KN-Codes und Ursprungsländern beschränkt, bei denen das Risiko einer falschen Angabe der Emissionsintensität am höchsten ist.

Option 2 sieht die Aufnahme sowohl von Produktionsabfällen als auch von Verbraucherabfällen als CBAM-Vorläuferstoff vor. Bei dieser Option würde die Befugnis der Kommission, zusätzliche Belege zum Nachweis des Produktionsorts zu verlangen, für alle KN-Codes und Ursprungsländer gelten.

Beide Optionen haben außerdem zwei politische Maßnahmen gemein: 1) Übertragung der Befugnis an die Kommission, KN-Codes weiter zu präzisieren, um die spezifische Materialzusammensetzung der verschiedenen Produkte, die unter einen bestimmten KN-Code im Anwendungsbereich des CBAM fallen, besser zu erfassen, und 2) Übertragung der Befugnis an die Kommission, für bestimmte Waren, bei denen ein hohes Risiko missbräuchlicher Praktiken besteht, zusätzliche Bedingungen für die Verwendung der tatsächlichen Emissionen festzulegen.

Strom

Es wurden vier Optionen geprüft. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Methode zur Berechnung des Emissionsfaktors und der Bedingungen für die Angabe der tatsächlichen Werte. Sie decken die vier möglichen Kombinationen zweier wichtiger politischer Optionen ab: i) Beibehaltung des CO₂-Emissionsfaktors des Ausfuhrlandes oder Umstellung auf einen durchschnittlichen Netzemissionsfaktor des Ausfuhrlandes; ii) Änderung des Kriteriums in Bezug auf Engpässe durch Verweis auf das Nichtvorhandensein struktureller Engpässe oder vollständige Streichung dieses Kriteriums. Alle Optionen beinhalten eine Änderung des Kriteriums in Bezug auf Strombezugsverträge, um klarzustellen, dass sich das Kriterium zwar nur physische Strombezugsverträge umfasst, sein Anwendungsbereich aber auch auf indirekte Strombezugsverträge ausgeweitet werden kann. Alle Optionen beinhalten ferner Änderungen der Bedingung für die Kapazitätsnominierungen, die nur im Falle einer expliziten Kapazitätszuweisung gelten sollte.

Bevorzugte Optionen

In dieser Folgenabschätzung wird eine Kombination aus **Option 2 für die Ausweitung auf nachgelagerte Produkte, Option 1 für die Bekämpfung der CBAM-Vermeidung und Option 4 für den Bereich Strom** (Änderung hin zu einem durchschnittlichen Netzemissionsfaktor des Ausfuhrlandes, Änderung der Kriterien für Strombezugsverträge und Kapazitätsnominierungen sowie Streichung des Kriteriums in Bezug auf Engpässe) befürwortet, da diese Optionen im Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung des CBAM deutliche Umweltvorteile bringen und gleichzeitig in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Probleme stehen und den zusätzlichen Verwaltungsaufwand auf ein Minimum beschränken.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die öffentliche Konsultation ergab, dass das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen auf nachgelagerte Sektoren weithin als Problem anerkannt ist, dem durch die Aufnahme nachgelagerter Waren in den Anwendungsbereich des CBAM begegnet werden muss. Ebenso bestätigte eine klare Mehrheit, dass Umgehungsrisiken bestehen, die eine weitere Verschärfung der CBAM-Verordnung erforderlich machen. Darüber hinaus wurde eine größere Granularität der Informationen über die Materialzusammensetzung verschiedener Produkte innerhalb der KN-Codes befürwortet. Was den Bereich Strom angeht, so wies eine große Mehrheit der Interessenträger in der öffentlichen Konsultation darauf hin, dass die derzeit im CBAM verwendeten Standardwerte unzureichend seien, und sprach sich für eine Änderung der Bedingungen für die Verwendung der tatsächlichen Emissionen aus. In Bezug auf Letzteres ergaben sich aus der Konsultation auch konkrete Empfehlungen zur Überarbeitung der Kriterien für Strombezugsverträge, Netzengpässe und Nominierungen für Verbindungsleitungen, die als unpraktisch oder nicht mit den Marktgegebenheiten vereinbar angesehen werden. Das Ergebnis der öffentlichen Konsultation bestätigte die Rückmeldungen der Interessenträger, die über andere Foren eingingen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option ist eine Kombination aus Option 2 betreffend das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen, Option 1 betreffend Maßnahmen gegen Vermeidungspraktiken und Option 4 betreffend den Bereich Strom. Dieses Maßnahmenpaket bietet klare Vorteile für die Umwelt, verringert das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen und fördert die Dekarbonisierung auf praktikable und kosteneffiziente Weise. Im Einzelnen wird in Bezug auf die Ausweitung auf nachgelagerte Produkte im Rahmen von Option 2 die Verringerung der jährlichen Treibhausgasemissionen bis 2030 auf etwa 0,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂-Äq) geschätzt. Diese Option dürfte auch einer Verlagerung von CO₂-Emissionen

deutlich entgegenwirken. Die bevorzugte Option zur Bekämpfung der CBAM-Vermeidung bietet die erforderlichen Schutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Wirksamkeit und die Umweltvorteile des CBAM nicht untergraben werden. Im Bereich Strom wird die bevorzugte Option dafür sorgen, dass die Dekarbonisierungsbemühungen der Ausfuhrländer besser widergespiegelt werden, und gleichzeitig die Berichterstattung über die tatsächlichen Emissionswerte vereinfachen.

Die makroökonomischen Auswirkungen sind minimal und resultieren hauptsächlich aus der Ausweitung auf nachgelagerte Produkte. In einigen nachgelagerten Sektoren wird ein leichter Anstieg der EU-Produktion erwartet. Was die sozialen Auswirkungen betrifft, so dürfte die bevorzugte Option für die Ausweitung auf nachgelagerte Produkte einen leichten Anstieg der Beschäftigung um 0,05 % in den betroffenen nachgelagerten Sektoren bewirken.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die makroökonomischen Kosten sind mit einer geschätzten Veränderung des Bruttoinlandsprodukts der EU von weniger als -0,001 % vernachlässigbar. Ebenso sind die Auswirkungen auf die privaten Konsumpreise nur marginal.

Unternehmen und Behörden (zuständige nationale Behörden und Zollbehörden) müssen mit Verwaltungs- und Befolgungskosten rechnen, die größtenteils aus der Ausweitung auf nachgelagerte Erzeugnisse resultieren. Obschon es schwierig ist, diese Kosten genau zu beziffern, zeigen Schätzungen auf der Grundlage von Befragungen der Interessenträger, dass sich die gesamten wiederkehrenden Kosten für Unternehmen bei der bevorzugten Option für die Ausweitung auf nachgelagerte Produkte auf 8 bis 43 Mio. EUR pro Jahr belaufen könnten, zusätzlich zu den einmaligen Kosten in Höhe von 31 Mio. EUR. Die geschätzten wiederkehrenden Durchsetzungskosten für die Behörden liegen für alle Mitgliedstaaten zusammengekommen zwischen 1,3 und 10,0 Mio. EUR. Die bevorzugte Option zur Bekämpfung der CBAM-Vermeidung wäre für die Behörden nur mit vernachlässigbaren zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden, und auch die Auswirkungen auf die Wirtschaft wären begrenzt. Die bevorzugte Option für den Bereich Strom dürfte keine zusätzlichen Verwaltungs- und Befolgungskosten für EU-Einführer oder Stromerzeuger aus Drittländern mit sich bringen. Vielmehr würden diese Kosten durch die Straffung der Bedingungen für die Angabe der tatsächlichen Emissionen verringert.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Im Oktober 2025 nahmen der Rat und das Europäische Parlament die Verordnung (EU) 2025/2083 zur Vereinfachung des CBAM an, mit der unter anderem eine Ausnahme von der De-minimis-Massenschwelle von 50 Tonnen eingeführt wurde, wodurch 99 % der Emissionen weiterhin in den Anwendungsbereich des CBAM fallen würden, während etwa 90 % der Einführer ausgenommen wären. Dies begrenzt den Verwaltungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen erheblich und kommt kleineren nachgelagerten Einführern zugute. Die Ausweitung des CBAM auf nachgelagerte Erzeugnisse hat moderate Auswirkungen auf die absolute Zahl kleiner und mittlerer Einführer, die in den Anwendungsbereich des CBAM einbezogen werden. Der Anteil kleiner und mittlerer Einführer unter den zusätzlich in den Anwendungsbereich fallenden Einführern beläuft sich auf rund 50 %. Dies entspricht weiteren 3 800 bis 3 900 kleinen und mittleren Einführern. Das bevorzugte Maßnahmenpaket hat insgesamt geringfügig positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Von den drei Optionen hätte die Ausweitung auf nachgelagerte Erzeugnisse die größten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, da sie für im Inland hergestellte und für eingeführte stahl- und aluminiumintensive nachgelagerte Erzeugnisse gleiche Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der CO₂-Kosten schafft.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Die Ausweitung auf nachgelagerte Erzeugnisse im Rahmen von Option 2 dürfte im Jahr 2030 Einnahmen in Höhe von schätzungsweise rund 0,58 Mrd. EUR generieren, während die Maßnahmen gegen Vermeidungspraktiken dazu beitragen werden, dass diese geschätzten Einnahmen auch tatsächlich erhoben werden.
Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?
Andere nennenswerte Auswirkungen sind nicht zu erwarten.
Verhältnismäßigkeit
Die bevorzugte Option erfüllt die Ziele der Initiative somit in verhältnismäßiger Weise.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Das CBAM wird gemäß der CBAM-Verordnung regelmäßig überprüft. Die Anwendung der im Rahmen dieser Folgenabschätzung bewerteten vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung wird im Rahmen der halbjährlichen Überprüfungsberichte über die Umsetzung des CBAM gemäß Artikel 30 der CBAM-Verordnung überprüft.