



Brussel, 9 juni 2026
(OR. en)

10208/26

Interinstitutioneel dossier:
2025/0419(COD)

LIMITE

ECOFIN 782
FISC 212
UD 168
ENV 674
CLIMA 305
CODEC 1102
EIB
ECB

NOTA

van: het voorzitterschap
aan: de Raad

Betreft: Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot downstreamgoederen en antiontwijkingsmaatregelen
- Algemene oriëntatie

I. INLEIDING

1. Zoals aangekondigd in de “Clean Industrial Deal”¹ en het “actieplan voor staal en metaal”² heeft de Commissie op 17 december 2025 een voorstel ingediend voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot downstreamgoederen en antiontwijkingsmaatregelen³.

¹ Doc. ST 6515/25.

² Doc. ST 7288/25.

³ Doc. ST 16973/25 +ADD 1-6.

2. De belangrijkste doelstellingen van dit voorstel van de Commissie, dat strekt tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie⁴ (“de CBAM-verordening”), zijn:
- a) uitbreiding van het toepassingsgebied van het CBAM om het risico van koolstoflekkage aan te pakken voor producten verderop in de waardeketen (downstreamproducten) die staal- en aluminiumproducten bevatten die momenteel onder het toepassingsgebied van de CBAM-verordening vallen;
 - b) invoering van een aantal anti-ontwijkingsmaatregelen om te voorkomen dat CBAM-verplichtingen worden omzeild;
 - c) verbetering van de technische regels voor de toewijzing van emissies aan elektriciteit, waardoor de decarbonisatie van ingevoerde elektriciteit zal worden aangemoedigd.
3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 maart 2026 zijn advies over dit wetgevingsvoorstel uitgebracht⁵. Het Europees Parlement en het Europees Comité van de Regio's hebben nog geen advies uitgebracht.

II. STAND VAN ZAKEN

4. Het Coreper heeft op 9 juli 2025 de ad-hocgroep mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (AHWP CBAM) opnieuw ingesteld. De voorbereidende werkzaamheden voor de onderhandelingen over dit wetgevingsvoorstel vallen onder het mandaat van die groep.
5. Het Cypriotische voorzitterschap beschouwt de bespreking van dit dossier als prioritair en heeft de lidstaten verzocht de nodige voorbereidende werkzaamheden tijdig voor de zitting van de Raad (Ecofin) in juni 2026 af te ronden.

⁴ PB L 130 van 16.5.2023, blz. 52. Gewijzigd (vereenvoudigd) bij Verordening (EU) 2025/2083 (PB L, 2025/2083, 17.10.2025, ELI:<http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2083/oj>).

⁵ Doc. ST 7828/26.

6. Tijdens de vergadering van het Coreper van 3 juni 2026 kon een grote meerderheid van de delegaties de compromistekst van het voorzitterschap aanvaarden, maar kon de nodige gekwalificeerde meerderheid nog niet worden bereikt.
7. In dit stadium moeten er nog drie belangrijke knelpunten (zie deel III van deze nota) worden opgelost met het oog op een mandaat voor onderhandelingen met het Europees Parlement over dit dossier.
8. Om andere resterende bezwaren weg te nemen, heeft het voorzitterschap voorts artikel 22, lid 2, aangepast, waarin nu wordt verduidelijkt dat CBAM-aangevers zich voor het jaar 2027 ook kunnen baseren op gegevens over werkelijke ingebedde emissies in afwachting van verificatie voorafgaand aan de indiening van hun aangifte.
9. De meest recente compromistekst van het voorzitterschap, waarin deze wijziging is verwerkt, staat in document ST 10209/26.

III. BELANGRIJKSTE KNELPUNTEN

a) Verdere uitbreiding van het toepassingsgebied van het CBAM dan in het Commissievoorstel (lijst van GN-codes, wijzigingen van bijlage I bij de CBAM-verordening)

10. Het huidige toepassingsgebied van de CBAM-verordening is beperkt tot een reeks basisgoederen, die zijn opgenomen in bijlage I bij die verordening (aluminium, cement, elektriciteit, meststoffen, waterstof en ijzer en staal). Deze basismaterialen worden vaak gebruikt als intermediaire input bij de productie van goederen verderop in de waardeketen (downstreamproducten). Om de doeltreffendheid van de CBAM-doelstellingen te behouden, stelt de Commissie voor het toepassingsgebied van de CBAM-verordening uit te breiden met een lijst van 180 downstreamgoederen (producten die onder specifieke GN-codes⁶ vallen).

⁶ GN = “gecombineerde nomenclatuur” – Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 256 van 7.9.1987, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj>).

11. De Commissie stelde in de toelichting bij dit voorstel dat voor de selectie van goederen “is gebruikgemaakt van een reeks efficiëntie- en evenredigheidsindicatoren, waaronder de totale productie- en invoeremissies per GN-code en een indicator die de materiaalsamenstelling van downstreamproducten weergeeft. [...] Bovendien zijn indicatoren gebruikt om ervoor te zorgen dat bij de selectie van goederen ook rekening wordt gehouden met de complexiteit van toeleveringsketens. Op basis hiervan wordt het toepassingsgebied van het CBAM in het voorstel op een zodanige wijze uitgebreid tot een selectie van staal- en aluminiumintensieve downstreamproducten dat de milieuvoordelen worden gemaximaliseerd, door ook extra emissies te bestrijken, terwijl tegelijkertijd de administratieve lasten en de complexiteit voor importeurs en exploitanten uit derde landen zoveel mogelijk worden beperkt.”
12. Uit de besprekingen in Coreper en de AHWP CBAM is gebleken dat alle delegaties het eens zijn over het beginsel dat elke selectie van goederen (GN-codes) die in het toepassingsgebied van het CBAM moeten worden opgenomen, gebaseerd moet zijn op een reeks objectieve criteria.
13. Tegen de achtergrond van deze besprekingen worden in de compromistekst van het voorzitterschap de volgende criteria toegepast voor de uitbreiding (wijziging) van het toepassingsgebied van het Commissievoorstel:
- a) selectie van goederen die dezelfde 6-cijferige code (GS-code) hebben als de GN-codes in het voorstel van de Commissie en die voldoen aan de beginselen van substitueerbaarheid en complementariteit, waarbij ook codes worden toegevoegd die voldoen aan alle drempels die als basis voor het voorstel van de Commissie zijn gebruikt;
 - b) selectie van goederen met dezelfde 4-cijferige code (GS-post) als de GN-codes in het voorstel van de Commissie, met toepassing van de emissiedrempel (alleen goederen opnemen met emissies van 50 kt CO_{2e} of meer per ton goederen);

- c) na toepassing van de bovenstaande criteria, selectie van aanvullende codes (en schrapping van sommige codes uit het voorstel van de Commissie), rekening houdend met het emissieniveau, de verhandelbaarheid, de materialiteit, de specifieke kenmerken van de toeleverings- en waardeketens, het risico op omzeiling of substitueerbaarheid, waarbij ernaar wordt gestreefd het CBAM consistent en doeltreffend te houden en tegelijkertijd de samenhang met ander EU-beleid, zoals de bescherming van de volksgezondheid, te waarborgen en de klimaatambitie van de EU te behouden.
14. De toepassing van de bovenstaande criteria levert een selectie van GN-codes op die zijn opgenomen als een wijziging van de lijst van GN-codes in bijlage I van de compromistekst⁷.
15. Deze selectie van aanvullende GN-codes is reeds besproken tijdens de vergadering van het Coreper van 3 juni, waar sommige delegaties hebben verzocht de lijst van GN-codes nog verder uit te breiden, terwijl andere een voorzichtiger aanpak voorstaan, waarbij een eventuele uitbreiding zo dicht mogelijk bij het Commissievoorstel blijft. Niettemin kon een grote meerderheid van de delegaties instemmen met het compromisvoorstel van het voorzitterschap, waarbij sommige lidstaten aangaven dat zij niet in staat zouden zijn een ambitieuzere uitbreiding van het toepassingsgebied te aanvaarden dan die welke door het voorzitterschap is voorgesteld.
16. Het is belangrijk op te merken dat de compromistekst ook een wijziging van artikel 30, lid 3, van de CBAM-verordening bevat, waarbij een jaarlijkse evaluatie zou worden ingevoerd inzake de downstreamproducten die kunnen worden aanbevolen voor opname in het toepassingsgebied van het CBAM.

⁷ Zie “Nota 1” en “Nota 2” aan het einde van bijlage I in doc. ST 10209/26 (blz. 81 en blz. 108).

17. Op basis van deze constatering is het voorzitterschap van oordeel dat elke verdere wijziging van de compromistekst op dit punt (elke verdere uitbreiding of inperking van de lijst van GN-codes) het huidige niveau van steun voor de compromistekst zou verlagen. Het voorzitterschap is van mening dat deze oplossing in een geest van compromis aanvaardbaar zou moeten zijn voor de delegaties, als uitgangspunt van de Raad in de komende onderhandelingen met het Europees Parlement.
18. Het voorzitterschap wil ook benadrukken dat de lijst van GN-codes en de criteria voor de selectie ervan moeten worden beschouwd als een “flexibel” mandaat, en dat ze voortdurend moeten worden gemonitord en aangepast op basis van relevante actualiseringen van gegevens en andere informatie totdat de twee wetgevers een definitief akkoord over dit dossier bereiken.
- b) **Machtiging van de Commissie om specifieke goederen tijdelijk uit het toepassingsgebied van het CBAM te verwijderen (artikel 27 bis)***
19. De Commissie heeft voorgesteld de CBAM-verordening aan te vullen met artikel 27 bis, dat de Commissie de bevoegdheid zou verlenen om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter verwijdering van specifieke goederen uit het toepassingsgebied van het CBAM in geval van ernstige en onvoorziene omstandigheden die de interne markt van de Unie ernstige schade toebrengen. Volgens het voorstel van de Commissie zou een dergelijke verwijdering tijdelijk zijn en duren totdat die ernstige en onvoorziene omstandigheden niet meer bestaan.

20. Een meerderheid van de delegaties was tegen het verlenen van zo'n ruime bevoegdheid aan de Commissie (voornamelijk vanwege het risico op ondermijning van de doeltreffendheid van het CBAM en vanwege de onduidelijke reikwijdte van de bevoegdheid). Verscheidene delegaties zien artikel 27 bis echter als een onmisbaar onderdeel van het algemene compromis.
21. Om een brug te slaan tussen de standpunten van de lidstaten en tegemoet te komen aan hun politieke en juridische bezwaren ter zake, heeft het voorzitterschap de aanzet gegeven voor een duidelijker en gedetailleerder artikel 27 bis waarin het mechanisme en de grenzen van de bevoegdheid van de Commissie nauwkeurig worden omschreven.
22. Tijdens de vergadering van het Coreper van 3 juni kon een grote meerderheid van de lidstaten instemmen met de compromistekst van het voorzitterschap over dit artikel, waarin nu is voorzien dat de Commissie de procedure om specifieke goederen tijdelijk van het CBAM uit te sluiten, kan inleiden door middel van een uitvoeringshandeling die onder zeer strikte voorwaarden kan worden vastgesteld.
23. Volgens sommige delegaties zijn de criteria die aanleiding kunnen geven tot een initiatief van de Commissie voor een uitvoeringshandeling, echter te restrictief (artikel 27, lid 3 bis):
- a) een aanhoudende prijsstijging (zonder rekening te houden met de financiële aansprakelijkheid van het CBAM), waarbij de gemiddelde invoerprijs, uitgedrukt in constante prijzen, van een goed waarvoor de EU afhankelijk is van invoer, met meer dan 50 % is gestegen ten opzichte van de gemiddelde invoerprijs van hetzelfde CBAM-goed in de voorgaande tien jaar;
 - b) om van een aanhoudende prijsstijging te kunnen spreken, moet deze worden waargenomen over een periode van ten minste zes maanden.

24. Op basis van de tot dusver gevoerde besprekingen en verdere bilaterale contacten is het voorzitterschap van oordeel dat een verdere aanpassing van deze criteria of een andere wijziging van de tekst van artikel 27 bis het huidige niveau van steun voor het algemene compromis zou kunnen verlagen.
25. Hoewel verscheidene delegaties in dit verband hebben gewezen op de stijgende meststofprijzen, neemt het voorzitterschap nota van de volgende opmerkingen van de Commissie in haar recente mededeling “Actieplan inzake meststoffen: partnerschap voor het waarborgen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en strategische autonomie van meststoffen van Europese bodem”⁸ van 19 mei 2026:
- a) *“de Commissie zal het [CBAM] verder verbeteren, onder meer door met het Europees Parlement en de Raad samen te werken aan haar voorstellen om mogelijke risico’s op ontwijking van het CBAM aan te pakken, zodat het mechanisme de meststoffensector in de EU ook daadwerkelijk ondersteunt en daarmee de afhankelijkheid van invoer van de EU-landbouwsector als geheel vermindert”, en*
 - b) *“er is ook een sterkere empirische onderbouwing nodig van de gevolgen van het regelgevingskader inzake meststoffen voor landbouwers. De Commissie zal daarom grondig onderzoeken hoe de kosten in verband met het CBAM en het ETS worden doorberekend in de meststofprijzen die landbouwers betalen en uiteindelijk in de voedselprijzen. Dit zal de empirische onderbouwing van prijsontwikkelingen op het niveau van landbouwbedrijven in bredere zin versterken.”*
26. Tegen deze achtergrond stelt het voorzitterschap voor dat artikel 27 bis in zijn huidige vorm door de delegaties wordt aanvaard, als onderdeel van het onderhandelingsmandaat van de Raad en als basis voor onderhandelingen met het Europees Parlement.

⁸ Doc. ST 9437/26.

c) *Ultraperifere gebieden: bepalingen inzake vrijstelling van CBAM-verplichtingen (eventueel nieuw artikel 2, lid 13, van de CBAM-verordening)*

27. Sinds het begin van de onderhandelingen in de Raad over dit dossier houdt één lidstaat vast aan zijn verzoek om de CBAM-verordening aan te vullen met specifieke bepalingen (nieuw artikel 2, lid 13) op grond waarvan bepaalde bouwmaterialen⁹ (of, bij wijze van alternatief, goederen die tot bepaalde productfamilies van cement vallen) die in de ultraperifere gebieden worden ingevoerd en uitsluitend voor lokaal verbruik bestemd zijn, tijdelijk kunnen worden vrijgesteld van de financiële gevolgen van de CBAM-verordening.
28. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld tijdens de zitting van de Raad Ecofin in maart 2026¹⁰. Dit verzoek wordt gestaafd door het argument dat sommige ultraperifere gebieden, gezien hun afgelegen ligging ten opzichte van het vasteland van de EU, bijzonder afhankelijk zijn van invoer en vaak voor hun bevoorradingsbronnen geen haalbare “groenere” alternatieven beschikbaar hebben. Bijgevolg wordt aangevoerd dat het CBAM in dergelijke gevallen kan leiden tot een onevenredige stijging van de kosten, met name voor bouwmaterialen. Er wordt ook aangevoerd dat het milieueffect van een doelgericht vrijstellingsmechanisme verwaarloosbaar zou zijn en dat het risico op fraude met passende controles en waarborgen tot een minimum kan worden beperkt.
29. Tot dusver heeft dit verzoek echter onvoldoende steun gekregen van andere lidstaten. De belangrijkste punten van zorg zijn de noodzaak om het CBAM consistent en doeltreffend te houden en het hoge risico op fraude, die mogelijk zwaarder wegen dan de potentiële voordelen van een dergelijke vrijstelling.

⁹ Die welke zijn vermeld in bijlage VII bij Verordening (EU) 2024/3110 (en die geen CE-markering dragen).

¹⁰ Doc. ST 7055/26.

30. Het voorzitterschap neemt er nota van dat de Commissie de kwesties in verband met de ultraperifere gebieden voortdurend opvolgt en een volledig overzicht van de situatie houdt, ook in het kader van artikel 349 VWEU.
31. In haar werkprogramma voor 2026 geeft de Commissie aan dat zij voornemens is een nieuw initiatief te lanceren: een mededeling over een strategie voor ultraperifere gebieden¹¹. Bovendien wordt in een recent verzoek van de Commissie om input¹² gewag gemaakt van een mogelijk wetgevingsinitiatief voor een verordening betreffende maatregelen ter vereenvoudiging van het beleid voor de ultraperifere gebieden van de EU.
32. Dit biedt de gelegenheid om verder te beoordelen of er behoefte is aan horizontale maatregelen op EU-niveau op dit gebied en wat de meest geschikte oplossing zou zijn (een specifieke wijziging van de CBAM-verordening of andere beleidsmaatregelen om deze problemen aan te pakken).
33. Tegen deze achtergrond stelt het voorzitterschap voor om, in een geest van compromis, de kwestie met betrekking tot de ultraperifere gebieden in dit stadium niet op te lossen middels een wijziging van de CBAM-verordening.

¹¹ Doc. ST 14261/25 ADD 1 (bijlage I, punt 22).

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15713-Strategy-for-the-EUs-outermost-regions_nl (Ref. Ares(2025)9919727 - 17/11/2025).

IV. VOLGENDE STAPPEN

34. Het voorzitterschap is van mening dat met de compromistekst in document ST 10209/26 nu het juiste evenwicht is gevonden en tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de delegaties, en dat de tekst een goede basis vormt om deze onderhandelingen af te ronden.
 35. Er moet ook aan worden herinnerd dat veel aspecten van het CBAM op grond van artikel 30 van de CBAM-verordening periodiek zullen worden geëvalueerd om te blijven werken aan duurzame oplossingen.
 36. De Raad wordt derhalve verzocht een algemene oriëntatie te bereiken over de tekst van de ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2023/956 wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot downstreamgoederen en anti-ontwikingsmaatregelen (doc. ST 10209/26).
-