

Gevolgen en kansen van CBAM

- Het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) maakt integraal deel uit van de Green Deal van de EU en is ontworpen om het speelveld voor binnenlandse en buitenlandse producenten gelijk te maken en koolstoflekage te minimaliseren
- Het Omnibus-voorstel van de Europese Commissie biedt vereenvoudigingen om de administratieve lasten te verlichten, zodat de meeste emissies gedekt blijven
- CBAM zou leiden tot herverdelingseffecten binnen de EU, waarbij Midden- en Oost-Europese landen verliezen zouden kunnen opnemen
- China, Turkije, India, het VK en Rusland zouden het meest getroffen worden, aangezien deze landen aanzienlijke hoeveelheden producten uitvoeren die onder de CBAM-richtlijn vallen
- CBAM kan worden gezien als protectionistisch, maar het zou moeilijk zijn om het aan te vechten bij de WTO
- Het zou onnodige kosten met zich mee kunnen brengen voor handelspartners, met name de minst ontwikkelde landen, waardoor de vooruitgang van deze landen wordt afgeremd
- De EU kan de opbrengsten van de CBAM gebruiken om getroffen landen te helpen door technologieoverdracht te vergemakkelijken, klimaatsubsidies aan te bieden of leningen te ondersteunen



Moutaz Altaghlibi
Senior energie-econoom
moutaz.altaghlibi@nl.abnamro.com

Inleiding

Het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) is een milieubeleidsinitiatief dat door de Europese Unie (EU) werd ingevoerd om koolstofemissies te verminderen en koolstoflekage te voorkomen. Koolstoflekage doet zich voor wanneer bedrijven verhuizen naar landen met een minder streng klimaatbeleid, wat de wereldwijde inspanningen om klimaatverandering tegen te gaan ondermijnt. CBAM is ontworpen om het speelveld gelijk te maken voor bedrijven in de EU die onderworpen zijn aan het koolstofprijssysteem van de EU in het kader van het emissiehandelssysteem (ETS). CBAM maakt deel uit van de *Green Deal* van de EU. Het houdt een heffing in op het koolstofgehalte van geïmporteerde goederen die de EU binnenkomen. Dit zorgt ervoor dat buitenlandse producenten die naar de EU exporteren met vergelijkbare kosten voor koolstofuitstoot worden geconfronteerd als EU-producenten. CBAM stimuleert verder de omschakeling naar koolstofarme productieprocessen in de exporterende landen. De Europese Commissie koos voor een geleidelijke invoering van CBAM met een monitoring- en rapportagefase die in oktober 2023 van start ging, terwijl de volledige implementatie gepland staat voor begin 2026. Tijdens de rapportagefase moeten importeurs van grondstoffen die onder de EU-ETS vallen en het risico lopen op koolstoflekage¹, het koolstofgehalte van hun invoer berekenen en rapporteren aan de hand van complexe berekeningen en gegevensverzameling. Het rapportageproces bleek een hoge administratieve last te hebben, vooral voor kleine en importeurs. Daarom heeft de Europese Commissie in haar Omnibusvoorstel vereenvoudigingen van de CBAM-rapportageverplichtingen geïntroduceerd om de administratieve lasten te verminderen zonder afbreuk te doen aan de milieudoelstellingen.

¹ CBAM heeft voornamelijk betrekking op de ijzer- en staal-, cement-, kunstmest-, aluminium-, waterstof- en elektriciteitssector.

In deze analyse gaan we in op de vooruitzichten van CBAM en de potentiële macro-economische en transitie effecten, terwijl we het licht laten schijnen op de meest betrokken landen en de belangrijkste overwegingen rond de implementatie van CBAM en het Omnibusvoorstel.

Macro-economische gevolgen van CBAM

CBAM combineert milieu- en handelsaspecten om klimaatverandering aan te pakken en eerlijke marktconcurrentie te behouden. Vanuit milieuoogpunt legt het een koolstofprijs op aan invoer, wat schonere productie aanmoedigt en bijdraagt aan de wereldwijde emissiereductie. Vanuit een handelsperspectief zorgt CBAM voor een gelijk speelveld door vergelijkbare koolstofkosten op te leggen aan zowel EU- als niet-EU-producenten, waardoor koolstoflekkage wordt voorkomen en EU-industrieën worden beschermd. Bovendien beïnvloedt dit mechanisme de internationale handelsdynamiek door aanpassing aan EU-normen aan te moedigen, waardoor wereldwijde samenwerking op het gebied van klimaatactie wordt bevorderd. De huidige opzet van CBAM is echter alleen gericht op invoer naar Europese markten, wat het concurrentievermogen op deze markten zal helpen herstellen, maar het heeft niet echt invloed op het internationale concurrentievermogen van de EU-uitvoer, die in het nadeel zou kunnen zijn door hogere koolstofprijzen in eigen land. Als zodanig zal CBAM de kostenstructuren en handelsstromen wijzigen met EU-handelspartners die een minder streng klimaatbeleid hebben. In dat opzicht verschilt CBAM van een zuiver traditioneel tarief omdat exporteurs naar de EU het kunnen vermijden als de landen een vergelijkbare koolstofprijsstelling hanteren als de EU of als de exporteur een schoner productieproces gebruikt.

Zoals bij elk handelsbeleid zijn er winnaars en verliezers. Dus ook bij CBAM. In een DNB-studie over de macro-economische gevolgen van CBAM (zie [hier](#)) identificeerden de auteurs verschillende herverdelingseffecten binnen de EU. In het bijzonder toonde de analyse aan dat, terwijl veel lidstaten hun concurrentievermogen op de binnenlandse markten zouden zien verbeteren, sommige Midden- en Oost-Europese landen op sectoraal niveau verliezen kunnen lijden door de vervanging van gratis emissierechten door CBAM. Dit zijn bijvoorbeeld energieproducenten in Oost-Europa met een groot aandeel conventionele energie in de elektriciteitsmix.

Het effect op de economische groei zal ook afhangen van de manier waarop bedrijven reageren op de veranderingen in concurrentie en kostenstructuren. Het kan ook verschillen tussen regio's en sectoren, waar sommige sectoren kunnen profiteren van minder concurrentie, terwijl andere getroffen kunnen worden door hogere kosten of vergeldingsmaatregelen. De Europese Commissie (EC) schatte dat de invoering van CBAM het bbp tegen 2030 met 0,22% zou doen dalen, in vergelijking met een scenario waarin de emissierechten gratis blijven. Bovendien wordt verwacht dat de investeringen met 0,39% zullen stijgen, terwijl de consumptie met 0,56% zal dalen. De studie stelde dan ook vast dat de CBAM-sectoren, met uitzondering van cement, naar verwachting een toename van de werkgelegenheid en een vermindering van koolstoflekkage zullen meemaken, vooral voor meststoffen. Ondertussen zullen er substantiële sectorale gevolgen zijn: de Europese import zal naar schatting dalen met 4% voor aluminium, 12% voor ijzer en staal, 15% voor cement en 26% voor meststoffen. Het CABM zou ook enige inflatoire druk veroorzaken omdat door de extra kosten van de invoer de productiekosten toenemen, wat zich op zijn beurt vertaalt in hogere kosten voor de consument.

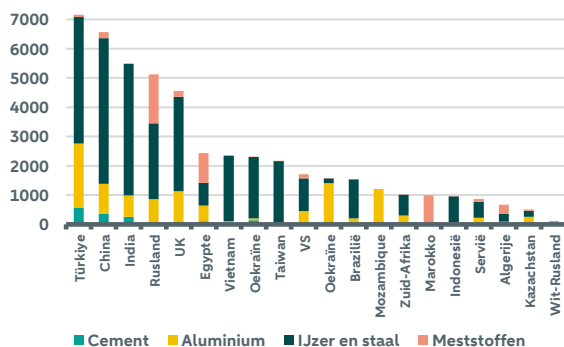
Landen die het meest worden getroffen door CBAM

Het doel van CBAM is om het speelveld en het concurrentievermogen op de binnenlandse markten van de EU gelijk te maken voor emissie-intensieve sectoren die het meest blootstaan aan het risico van koolstoflekkage. De voorgestelde opzet en reikwijdte hebben dan ook betrekking op cement, aluminium, ijzer en staal, meststoffen, waterstof en elektriciteit (zie voor meer details [hier](#)). Daarom zijn de landen die deze producten naar de EU exporteren het meest getroffen door de implementatie van CBAM. De impact zal echter ook afhangen van de strengheid van het klimaatbeleid in deze landen: hoe dichter de koolstofprijs bij die van de EU ligt, hoe lager de impact van CBAM op deze landen zal zijn.

De linker grafiek hieronder toont de invoerwaarde van de genoemde sectoren in de EU-27 (behalve elektriciteit) met de belangrijkste handelspartners voor elke sector. De grafiek laat zien dat Turkije, China en India aanzienlijke hoeveelheden staal en aluminium naar de EU exporteren. Ook het VK en Rusland zijn belangrijke exporteurs van ijzer en staal, aluminium en meststoffen naar de EU.

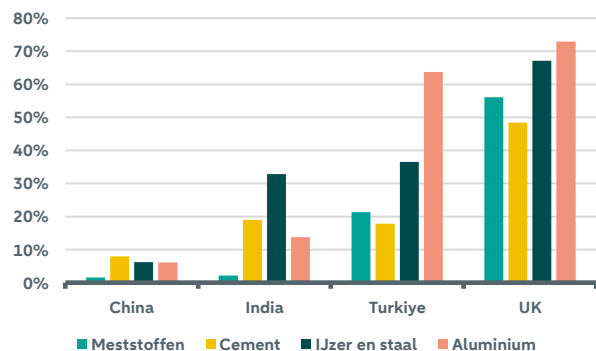
Belangrijkste exporterende landen van onder de

EUR (mln) in 2024



Bron: Eurostat, ABN AMRO Economisch Bureau

Aandeel van de EU27 in de sectorale export



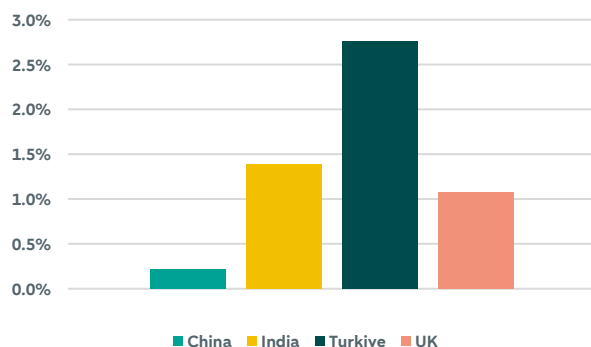
Bron: UNcomtrade, ABN AMRO Economisch Bureau

Om de gevolgen voor de belangrijkste handelspartners van de EU beter te begrijpen, moeten we het belang van de sectoren met CBAM in termen van hun uitvoer onderzoeken. Daarom tonen we in de grafiek rechtsboven het aandeel van de CBAM-sectoruitvoer van de EU-27, samen met het aandeel van de CBAM-sector van de EU-27 in de totale uitvoer in de grafiek linksonder.

De grafieken illustreren dat de EU27 een belangrijke handelspartner is voor het VK in alle CBAM-sectoren: ongeveer 70% van de Britse export van aluminium, ijzer en staal gaat naar de EU, terwijl het aandeel van cement en meststoffen ook aanzienlijk is, respectievelijk 48% en 56%. Bovendien is de Britse uitvoer voor de CBAM-sectoren goed voor ongeveer 1,1% van de totale goederenuitvoer van het land. Voor Türkiye stijgt dit aandeel tot 2,8%. Meer precies gaat meer dan 60% van de Turkse aluminiumexport naar de EU, terwijl de Europese import goed is voor ongeveer 37% en 33% van respectievelijk de Turkse en Indiase export van ijzer en staal. Net als Türkiye en het VK vertegenwoordigt de Indiase export van CBAM-sectoren een aanzienlijk deel van de totale export, namelijk 1,4%. Dit geldt niet voor China, waar hoewel China in absolute cijfers een van de grootste handelspartners van de EU is in de CBAM-sectoren, het aandeel van de Chinese uitvoer van deze goederen naar de EU slechts 0,2% van de totale Chinese uitvoer bedraagt.

Aandeel van de CBAM-sectoren in de totale export

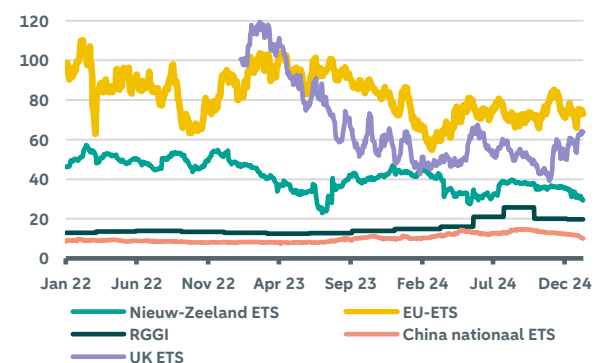
Gebaseerd op handelsgegevens voor 2023



Bron: UNcomtrade, ABN AMRO Economisch Bureau

Vergelijking tussen grote ETS-markten

USD/tCO2



Bron: Bloomberg, ABN AMRO Economisch Bureau

Op basis van bovenstaande cijfers zijn de exportsectoren van Turkije en India het meest kwetsbaar voor CBAM vanwege de relatief hoge koolstofintensiteit van hun productieprocessen, de onderontwikkeling van hun klimaatbeleid en het relatief hoge aandeel van hun CBAM-export naar de EU.

Het VK heeft zijn eigen emissiehandelssysteem waarvan het prijsverschil met EU-ETS relatief kleiner is dan met andere landen, zoals te zien is in de rechter grafiek hierboven. Dit plaatst het VK in een relatief betere positie ten opzichte van CBAM in vergelijking met andere handelspartners. Er gaan ook stemmen op om de emissiehandelssystemen van het VK en de EU aan elkaar te koppelen, waardoor de CBAM op import uit het VK helemaal zou verdwijnen.

China heeft ook zijn eigen emissiehandelssysteem, maar de prijs ligt nog steeds veel lager dan die van het EU-ETS, en CBAM zal een negatieve invloed hebben op de Chinese uitvoer. De macro-economische impact kan echter beperkt zijn

gezien het relatief lage aandeel van de Chinese uitvoer van onder CBAM vallende goederen naar de EU in vergelijking met de totale Chinese uitvoer.

CBAM en de energietransitie van handelspartners

Het EU-ETS is het vlaggenschip van het transitiebeleid van de EU. Het doel van dit beleid is om bedrijven te stimuleren om te investeren in schone technologieën. CBAM kan worden beschouwd als een aanvullend beleid dat de efficiëntie van EU-ETS verhoogt. Het effect van CBAM gaat echter verder dan de overgang in de EU, aangezien het gericht is op de export van derde landen naar EU-markten. In dat opzicht helpt CBAM de overgang in andere landen door handelspartners een stimulans te bieden om hun productieprocessen koolstofvrij te maken, schonere technologieën toe te passen, innovatie in groene technologieën te stimuleren en hun klimaatbeleid te versterken.

De omvang van een dergelijke transitie zal echter afhangen van de specifieke kenmerken van de verschillende handelspartners. De omschakeling naar schonere productieprocessen zal bijvoorbeeld bijzonder moeilijk zijn voor de minst ontwikkelde landen met beperkte middelen of toegang tot schone technologieën. CBAM zou de toegang tot Europese markten beperken en de vooruitgang in deze landen tegenhouden. Tegelijkertijd zijn er argumenten dat CBAM onnodige kosten met zich mee zou brengen voor handelspartners, vooral voor de minst ontwikkelde landen, waar dergelijke extra kosten hun ontwikkeling en transitie zouden kunnen belemmeren.

CBAM is ook bekritiseerd omdat het zich richt op koolstofbeprijzing en geen rekening houdt met andere beleidsmaatregelen voor het koolstofarm maken van de economie. Bovendien treft CBAM ontwikkelingslanden met koolstofintensieve processen relatief meer. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Mozambique en Zimbabwe. Deze landen hebben de hulp van de EU nodig om hun processen op te schonen en hun koolstofbeleid te ontwikkelen.

In dat opzicht zou de EU deze landen kunnen helpen bij hun overgang door de opbrengsten van CBAM te gebruiken voor het vergemakkelijken van technologische overdrachten, het stimuleren van industriële decarbonisatie, het verstrekken van klimaatsubsidies of ondersteunde leningen.

CBAM-overwegingen

CBAM moet ook gezien worden binnen het huidige geopolitieke klimaat, waarin landen prioriteit geven aan nationale agenda's terwijl globalisering aan steun verliest. Bovendien maakt de handelsoorlog landen gevoelig voor aanpassingen in het handelsbeleid. Er bestaat dan ook bezorgdheid dat de implementatie van CBAM zou kunnen worden gezien als protectionistisch of als een instrument voor klimaatdiplomatie, wat de handelsspanningen zou kunnen opdrijven en vergeldingsmaatregelen en meer fragmentatie in de internationale handel zou kunnen uitlokken.

In dat opzicht argumenteren we dat CBAM gemotiveerd kan worden onder artikel 20 van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Dit artikel voorziet in uitzonderingen op de regels van de *Wereldhandelsorganisatie* (WTO) voor maatregelen die noodzakelijk zijn om het leven of de gezondheid van mensen, dieren of planten te beschermen of die betrekking hebben op het behoud van uitputbare natuurlijke hulpbronnen. CBAM aanvechten voor de WTO zou bijgevolg een langdurig proces zijn. Landen moeten dan aantonen dat de EU CBAM gebruikt om haar eigen industrie te bevoordelen. Dit is relatief moeilijk om te bewijzen, aangezien het CBAM-tarief rechtstreeks gekoppeld is aan de EU-ETS-prijs die wordt toegepast op binnenlandse producenten. Als alternatief zouden sommige landen kunnen kiezen voor een handelsoorlog met Europa door de tarieven op Europese import te verhogen. Wij denken dat de belangrijkste Europese handelspartners op het gebied van CBAM-goederen terughoudend zullen zijn om een dergelijke oorlog te beginnen, gezien de zwakke positie van een dergelijke stap in de WTO en de repercussies van een vergelding door de EU. Hierdoor kunnen de kosten van de oorlog veel hoger uitvallen dan de voordelen.

Tegelijkertijd kunnen sommige landen die naar de EU exporteren, onderhandelingen met de EU aangaan om de gevolgen van de CBAM te verzachten door afspraken te maken over koolstofbeprijzing of emissiereducties. In die richting kunnen landen met vergelijkbare koolstofprijzen en klimaatambities allianties of regionale blokken vormen die zich richten op klimaatactie.

Er is ook kritiek op het feit dat de huidige opzet van CBAM alleen betrekking heeft op de export naar de EU. CBAM zou dus kunnen leiden tot een verschuiving van schonere producten naar de EU en koolstofintensieve producten naar andere landen, waardoor er weinig verandering komt in de wereldwijde uitstoot, althans op de middellange termijn. Dit benadrukt de rol die de EU moet spelen om het voortouw te nemen in een schoon industriebeleid buiten haar grenzen door ondersteuning te bieden (in termen van financiering of technologie) om het koolstofarm maken van de industrie bij

haar handelspartners te stimuleren. Dit zou deel kunnen uitmaken van de EU-strategie voor klimaatdiplomatie en buitenlandse investeringen. In dat opzicht moet de EU ook overwegen om de gevolgen van CBAM voor de minst ontwikkelde landen te verzachten door haar inkomsten te gebruiken om beleid en technologische ondersteuning te financieren.

CBAM in het Omnibusvoorstel

Het Omnibusvoorstel heeft tot doel het regelgevingskader binnen de EU te verbeteren door het rapportageproces te vereenvoudigen en te stroomlijnen in het kader van verschillende duurzaamheidsinstrumenten. Denk hierbij aan de richtlijn duurzaamheidsverslaglegging voor bedrijven (CSRD), de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR), landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw (LULUCF), het emissiehandelssysteem (ETS) en CBAM. U kunt [hier](#) meer lezen over het Omnibus-voorstel in onze vorige analyse.

Met betrekking tot CBAM stelt het Omnibus-voorstel een nieuwe massadrempel voor die kleine importeurs van CBAM-goederen vrijstelt, terwijl 99% van de ingebedde emissies nog steeds onder CBAM vallen. Dit is bedoeld om de administratieve last voor kleine importeurs te verminderen zonder de verwezenlijking van milieudoelstellingen in gevaar te brengen. Bovendien biedt het Omnibusvoorstel grotere importeurs de mogelijkheid om rapportagetaken aan derden te delegeren. Het stelt ook wijzigingen voor in de berekening van ingebedde emissies, financiële aanpassingen en maakt aftrek mogelijk van koolstofprijzen die in derde landen zijn betaald. Door de EC vastgestelde standaardkoolstofprijzen kunnen worden gebruikt als geen actuele koolstofprijzen kunnen worden verkregen.

In het voorstel staat dat de voorgestelde vereenvoudigingen het mogelijk zullen maken om het toepassingsgebied van de CBAM in de toekomst uit te breiden en de EC beter in staat zullen stellen om gegevens te verwerken en uit te wisselen met nationale autoriteiten. CBAM-aangiften worden jaarlijks gedaan en specificeren de hoeveelheden en emissies van geïmporteerde goederen. De verordening bepaalt de sancties voor niet-naleving en specificeert de rol van de bevoegde autoriteiten bij de controle en implementatie van CBAM.

Met het oog op de praktijk zullen de lidstaten vanaf februari 2027 CBAM-certificaten kunnen verkopen op een gemeenschappelijk platform. CBAM zal van kracht worden voor emissies vanaf 2026, waarbij CBAM-verklaringen uiterlijk op 31 augustus 2027 moeten worden ingeleverd via het CBAM-register voor belichaamde emissies van 2026. Er is ook een driemaandelijkse certificaatverplichting waarbij declaranten ervoor moeten zorgen dat de CBAM-certificaten op hun rekening ten minste 50% van de belichaamde emissies van het begin van het kalenderjaar dekken. Bovendien zijn certificaten jaargebonden en kunnen ze niet over de jaren heen worden overgedragen. Dat wil zeggen dat de EC elk jaar op 1 oktober alle in het voorgaande jaar gekochte certificaten die nog op de rekeningen van aangevers staan, zal annuleren.

De potentiële verlaging van de administratieve kosten in het kader van het Omnibusvoorstel kan sommige van de bovengenoemde macro-economische gevolgen verlichten door de operationele kosten voor bedrijven te verlagen, wat tot betere handelsvoorwaarden en economische resultaten kan leiden. Bovendien kunnen de vereenvoudigingen leiden tot minder versturende gevolgen voor kleine importeurs. Zij kunnen mogelijke handelsspanningen met handelspartners verminderen door te laten zien dat de EU zich inzet voor een eerlijke uitvoering. Dit kan onderhandelingen of samenwerking met de betrokken landen stimuleren. Tegelijkertijd kunnen deze vereenvoudigingen mogelijkheden creëren voor mazen in de wet die de milieu- en concurrentiedoelstellingen van de CBAM ondermijnen, samen met de verwatering van het vermogen van de CBAM om koolstofemissies nauwkeurig te traceren en te verminderen. Hierdoor kan de doeltreffendheid van de CBAM bij de bestrijding van koolstoflekkage in het gedrang komen.

Conclusie

Het *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) maakt integraal deel uit van de *Green Deal* van de EU en is ontworpen om gelijke voorwaarden te creëren voor binnenlandse en buitenlandse producenten en tegelijkertijd koolstoflekkage te minimaliseren. De gefaseerde invoering, te beginnen met rapportage in 2023 en volledige invoering in 2026, is gericht op het bereiken van milieudoelstellingen, maar brengt administratieve uitdagingen met zich mee, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Het Omnibusvoorstel van de EC biedt vereenvoudigingen om deze lasten te verlichten, zodat de meeste emissies gedekt blijven. Het hybride karakter van CBAM als zowel milieu- als handelsbeleid heeft gevolgen voor het wereldwijde concurrentievermogen en de handelsstromen, waarbij landen als Turkije en India aanzienlijke gevolgen kunnen ondervinden vanwege hun koolstofintensieve productie. Hoewel CBAM het bbp van de EU tegen 2030 licht zou kunnen verlagen, wordt verwacht dat het de investeringen en werkgelegenheid in bepaalde sectoren

zal stimuleren. Er blijft echter bezorgdheid bestaan over de impact op ontwikkelingslanden en mogelijke geopolitieke spanningen, maar CBAM houdt een belofte in voor het bevorderen van internationale samenwerking op het gebied van klimaat en een schoner industriebeleid buiten de EU-grenzen.

DISCLAIMER

Dit document is opgesteld door ABN AMRO. Het is uitsluitend bedoeld om financiële en algemene informatie over economie te verstrekken. De informatie in dit document is strikt vertrouwelijk en wordt u uitsluitend ter informatie verstrekt. Het mag niet (geheel of gedeeltelijk) worden gereproduceerd, gedistribueerd of doorgegeven aan derden of worden gebruikt voor andere doeleinden dan hierboven vermeld. Dit document is informatief van aard en vormt geen aanbod van effecten aan het publiek, noch een uitnodiging tot het doen van een dergelijk aanbod.

Er mag voor geen enkel doel worden vertrouwd op de informatie, meningen, voorspellingen en veronderstellingen in het document of op de volledigheid, nauwkeurigheid of billijkheid ervan. Er wordt door of namens ABN AMRO, haar directeuren, functionarissen, agenten, gelieerde ondernemingen, groepsmaatschappijen of werknemers geen verklaring of garantie, expliciet of impliciet, gegeven met betrekking tot de juistheid of volledigheid van de informatie in dit document en er wordt geen aansprakelijkheid aanvaard voor enig verlies dat direct of indirect voortvloeit uit het gebruik van dergelijke informatie. De opvattingen en meningen in dit document kunnen op elk moment veranderen en ABN AMRO is niet verplicht om de informatie in dit document na de datum van dit document te actualiseren.

Voordat u belegt in een product van ABN AMRO Bank N.V. dient u informatie in te winnen over verschillende financiële en andere risico's en mogelijke beperkingen waarmee u en uw beleggingsactiviteiten te maken kunnen krijgen op grond van toepasselijke wet- en regelgeving. Als u na het lezen van dit document overweegt om in een product te beleggen, wordt u geadviseerd om een dergelijke belegging te bespreken met uw relatiebeheerder of persoonlijke adviseur en na te gaan of het betreffende product - gezien de risico's - past binnen uw beleggingsactiviteiten. De waarde van uw beleggingen kan fluctueren. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. ABN AMRO behoudt zich het recht voor om wijzigingen aan te brengen in dit materiaal.

© Copyright 2025 ABN AMRO Bank N.V. en gelieerde bedrijven ("ABN AMRO")