C/2025/5140

28.10.2025

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Økonomiske virkninger af gennemførelsen af EU's emissionshandelssystem (ETS)

(initiativudtalelse)

(C/2025/5140)

Ordfører: **Krister ANDERSSON**

Rådgivere	Samuel CORNELLA (for ordføreren) Alex MONTEBELLO (for Gruppe I)
Plenarforsamlingens beslutning	27.2.2025
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	4.7.2025
Vedtaget på plenarforsamlingen	16.7.2025
Plenarforsamling nr.	598
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	182/2/8

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) er enig i de overordnede mål med EU's ordning for lofter for og handel med emissionskvoter (emissionshandelssystemet — ETS), og at ordningen spiller en vigtig rolle i bestræbelserne på at opnå en grøn, kulstoffattig økonomi. CO_2-reduktionerne sker, hvor omkostningerne er lavest, hvilket gør det til et omkostningseffektivt system. ETS skaber incitamenter til at investere i grøn teknologi og er derfor vigtigt for den europæiske grønne pagt.

1.2. EØSU bemærker imidlertid, at systemet bør udformes og gennemføres på en måde, der tager hensyn til konsekvenserne for beskæftigelsen i Europa og de sociale virkninger. Der er behov for en grundig analyse og vurdering af indvirkningen på sektorer, værdikæder, regioner og lande baseret på en omfattende metode, der er aftalt i fællesskab.

1.3. EØSU understreger, at det er nødvendigt at finde en passende balance, så de overordnede miljømål opfyldes uden at skabe økonomiske forvridninger eller underminere den europæiske økonomis konkurrenceevne. Det er også vigtigt at tage højde for instrumenternes sekundære virkninger for virksomheder og beskæftigelse i alle sektorer. Kommissionens økonomiske analyser skal forbedres væsentligt på dette område.

1.4. EØSU påpeger, at ETS-mekanismen har en række alvorlige konsekvenser i form af efterlevelsesomkostninger og potentielt forvridende virkninger, ligesom den indebærer en uforholdsmæssig stor administrativ byrde. Derudover kræver det et solidt internationalt samarbejde at anvende systemet, herunder med lande uden for EU, hvilket kan vise sig at være både vanskeligt og komplekst.

1.5. Som EØSU tidligere har bemærket, kan det øgede tempo, de ambitiøse mål for CO_2-reduktioner og de færre kvoter for drivhusgasemissioner få negativ indvirkning på den europæiske konkurrenceevne på verdensmarkedet, medmindre et betydeligt antal lande følger EU's eksempel.

1.6. EØSU mener, at enhver foranstaltning, der har til formål at fremme dekarboniseringen af skibsfarten, ideelt set bør gennemføres på globalt plan og ikke regionalt eller ensidigt, hvis kulstoflækage skal undgås. På den baggrund støtter EØSU i høj grad det arbejde, der udføres i Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) — navnlig nettonulrammen, der også vil kunne forhindre dobbeltregulering og dobbelte betalinger.

1.7. EØSU støtter den forenkling af kulstofgrænsetilpasningsmekanismen (CBAM), der blev foreslået for nylig, og betragter den som et skridt i retning mod at finde en balance mellem miljøbeskyttelse på den ene side og behovet for at mindske den administrative byrde for økonomien og virksomheder, navnlig SMV'er, på den anden side. EØSU tilskynder derfor kraftigt Kommissionen til at gennemføre efterfølgende konsekvensanalyser af ETS for at overvåge den konkrete indvirkning på virksomheder og beskæftigelse, så der hurtigt kan foretages ændringer, hvis det er nødvendigt.

1.8. Den nylige medtagelse af søtransportsektorerne i ETS-rammen har skabt yderligere udfordringer med store konsekvenser for den sektorspecifikke logistikkæde fra havneterminaler frem til slutforbrugere. På trods af bestemmelsen om nabohavne i ETS ([1]) har rederier et incitament til at anløbe havne uden for EU, da EU ikke har nogen jurisdiktion over de omladningsaktiviteter, der foregår på ruter uden for EU. EØSU er derfor bekymret for risikoen for, at markedet for omladningsaktiviteter rykker fra europæiske havne til havne uden for EU og for, at tredjelandes skibe vil anvende havne i tredjelande frem for havne i EU.

1.9. EØSU advarer om, at ETS kan blive en betydelig hæmsko for investeringer i EU-havne og dermed forvride konkurrencen mellem havne i Middelhavsområdet, der er beliggende i EU-medlemsstater, og nærliggende konkurrerende havne i tredjelande, navnlig dem, der er beliggende i Nordafrika.

1.10. Last, der omdirigeres, kan også medføre omkostninger for et enkelt land, da omkostningerne til input til produktion i det pågældende land stiger. Det påvirker produktionen og beskæftigelsen i landet, og disse omkostninger bør medregnes i en vurdering af de økonomiske konsekvenser af gennemførelsen af kulstoflovgivningen. En lignende virkning opstår, hvis omkostningerne ved søtransport øges (af Kommissionen vurderet til 3,7 % og stigende, hvis der ikke opnås produktivitetsforbedringer), og omkostningerne væltes over på den producerende virksomhed. Det vil mindske produktionen og beskæftigelsen. Der bør tages behørigt højde for disse omkostninger, når systemet udformes og evalueres.

1.11. EØSU bemærker, at anvendelse af ETS-mekanismen kan føre til et pres på økonomierne på øer som Malta, Cypern og Irland og i medlemsstater med et stærkt fokus på skibsfart og maritime aktiviteter, da de er særligt sårbare over for stigninger i omkostningerne ved søtransport på grund af deres stærke afhængighed af eksportorienterede aktiviteter, som ofte er den vigtigste kilde til beskæftigelse og lokal udvikling.

2. **Baggrund for udtalelsen**

2.1. Fit for 55-pakken sigter mod at mindske nettodrivhusgasemissionerne med mindst 55 % frem mod 2030. EU's ordning for lofter for og handel med emissionskvoter, ETS, spiller en meget vigtig rolle i bestræbelserne på at opnå en grøn, kulstoffattig økonomi. Med ETS er CO_2 blevet en slags handelsvare, hvor princippet om, at forureneren betaler, anvendes. Efterhånden som der bliver færre kvoter, vil CO_2-reduktionerne først ske dér, hvor omkostningerne er lavest, hvilket gør det til et omkostningseffektivt system. I takt med at markedet for emissionshandel har udviklet sig, er der gradvist opstået ikke blot et CO_2-spotmarked, men også derivatmarkeder såsom et CO_2-futuresmarked, optionsmarked og forwardmarked.

2.2. EU ETS dækker ca. 40 % af alle CO_2-emissioner i EU. Da CO_2-niveauet i atmosfæren er et globalt fænomen, skal CO_2-handelssystemet være et ensartet globalt system for at være omkostningseffektivt. Imidlertid er den nuværende situation præget af fragmentering med forskellige handelssystemer i forskellige lande og regioner, og kun 24 % af verdens emissioner er omfattet af en form for ETS-system ([2]).

([1]) Anløb i havne uden for EU, som f.eks. havne i Nordafrika, kan ikke betragtes som begyndelsen eller afslutningen på en sejlads i ETS' forstand, hvilket mindsker incitamentet til at anløbe disse knudepunkter uden for EU før eller efter anløb af EU-havne.

([2]) Verdensbanken, *Global Carbon Pricing Revenues Top a Record $100 Billion*, pressemeddelelse, maj 2024: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/21/global-carbon-pricing-revenues-top-a-record-100-billion.

2.3. Denne udtalelse behandler nogle af de spørgsmål, der er forbundet med de økonomiske omkostninger og konsekvenser af, at EU ETS er et regionalt system. Søfartssektoren vil blive brugt som eksempel, vel vidende at hver enkelt sektor har særlige karakteristika. En økonomisk konsekvensanalyse bør dog principielt baseres på en fælles økonomisk metode ([3]).

2.4. EØSU har tidligere givet udtryk for, at der bør foretages en analyse af ETS' potentielt negative konsekvenser for den europæiske industris og de europæiske tjenesteudbyderes konkurrenceevne, både i kulstofintensive sektorer og generelt, og efterlyst, at der træffes foranstaltninger for så vidt muligt at undgå en negativ indvirkning på økonomien og negative sociale konsekvenser såsom arbejdsløshed, energifattigdom, spændinger mellem fagforeninger og arbejdsgivere og mobilitetsfattigdom ([4]).

2.5. EØSU bifalder i princippet, at ETS inden for søfartssektoren er blevet udvidet til fartøjer over 5 000 bruttotonnage, der anløber EU-havne, og til sejladser fra og til havne i tredjelande, men gør opmærksom på det igangværende arbejde i IMO, der spiller en vigtig rolle for at nå frem til en global løsning vedrørende udledningen fra søtransport. EØSU tilskynder EU til at arbejde aktivt for en holdbar løsning i IMO-regi, der kan bidrage til en betydelig nedbringelse af udledningerne ([5]).

2.6. EØSU glæder sig over den offentlige høring om ETS, der blev indledt i april 2025, og efterlyser en grundig evaluering af gennemførelsen af ETS på grundlag af robust empirisk dokumentation og en omfattende analyse af de økonomiske konsekvenser. Hvis resultaterne af den offentlige høring og en eventuel efterfølgende konsekvensanalyse peger på en alvorlig negativ indvirkning på industriens konkurrenceevne i EU, vil det være nødvendigt at foretage en målrettet revision af ETS og/eller de ledsagende foranstaltninger.

3. **Indledning**

3.1. CO_2-indhold er grundlæggende vanskeligt at måle. Den konkrete udformning og gennemførelse af ETS og CBAM er kompleks, og de økonomiske konsekvenser er svære at forudsige og vurdere. Ifølge Kommissionen forventes ETS at generere indtægter til EU-budgettet på ca. 7 mia. EUR (i 2018-priser) om året fra 2024 og fremefter. Dette forventes at stige til ca. 19 mia. EUR om året fra 2028, hvor indtægterne fra det nye ETS også vil indgå i EU-budgettet ([6]). Samtidig kan de årlige indtægter fra ETS, der tildeles medlemsstaterne, overstige 46 mia. EUR, hvilket er langt over, hvad der blev forventet, da Fit for 55-forslaget blev fremsat.

3.2. I begyndelsen af 2024 blev EU ETS udvidet til at omfatte emissioner fra søtransport. I den henseende er overvågning, rapportering og verifikation (MRV) af skibes emissioner nogle af Kommissionens vigtigste redskaber til at nedbringe drivhusgasudledningen i søtransportsektoren ([7]).

([3]) Alle forslag, herunder forslag om forenkling, skal vurderes og gennemgås i konsekvensanalyser.

([4]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757« (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) og om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030« (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 175).

([5]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757« (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) og om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030« (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 175). I april 2025 blev der indgået en aftale om at opnå nettonulemission fra den globale skibsfart senest i 2050: IMO approves net-zero regulations for global shipping: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *EU-budgettet: Kommissionen fremlægger en justeret pakke for næste generation af egne indtægter*, juni 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) MRV-systemet til overvågning af CO_2-emissioner fra søtransport blev iværksat i 2018 som et første skridt, inden disse emissioner blev medtaget i EU ETS. MRV-systemet dækker emissioner fra alle store fartøjer (over 5 000 bruttotonnage), der anløber en EU-havn.

3.3. Det er hensigten, at ETS skal tilskynde virksomheder til at investere i renere teknologier og dermed reducere deres udledninger og miljøpåvirkning. Det prissignal, som ETS har skabt, giver rederierne klare økonomiske incitamenter til at investere i energieffektivitet. Det bidrager også til at mindske prisforskellen mellem fossile og vedvarende og kulstoffattige brændstoffer, og det skaber nye finansieringsmuligheder for sektoren. Det bør også bemærkes, at en mindre del af de indtægter, der kommer ind via ETS, ca. 1.6 mia. EUR i 2030, vil blive kanaliseret ind i EU's innovationsfond og blive brugt som støtte til initiativer til dekarbonisering af skibsfarten. Imidlertid konstaterer EØSU, at fonden i vid udstrækning stadig ikke er tilgængelig for visse mindre medlemsstater. Malta, Luxembourg og Estland er de eneste lande, som endnu ikke har sikret sig støtte fra fonden, selv om de bidrager økonomisk til den. Især er det usandsynligt, at Malta vil kunne udnytte mekanismen på grund af kapacitetsbegrænsninger, hvilket betyder, at ordningen i praksis ikke har lige virkninger.

3.4. Det er imidlertid en stor udfordring at skabe lige konkurrencevilkår både mellem sektorer og lande og i forhold til tredjelande. Omgåelse af kravene i EU ETS gør det nødvendigt at foretage en ordentlig overvågning af systemets gennemførelse, navnlig med det formål at afsløre undvigende adfærd og sætte en stopper for en sådan tidligt i forløbet ([8]).

3.5. En måde, hvorpå man kan forhindre, at skibe undgår eller viger uden om havne i en EU-medlemsstat (eller et EØS-land), er at sætte en stopper for, at havne uden for EU, som f.eks. havne i Nordafrika, kan betragtes som begyndelsen eller afslutningen på en sejlads i ETS' forstand og dermed mindske incitamentet til at anløbe disse knudepunkter uden for EU før eller efter anløb af EU-havne. Mulighederne for at undgå gebyrer bliver dermed mindre, da de stadig vil skulle betales i henhold til ETS-systemet. Brugen af alternative transportformer for varer er en anden undvigende foranstaltning, som det kan være nødvendigt at tage fat på. Kommissionen overvåger denne undvigende adfærd.

3.6. Regler, der indvirker på aktiviteter i tredjelande, resulterer i, at ETS får en ekstraterritorial karakter, og man kunne argumentere for, at den pågældende jurisdiktions suverænitet dermed krænkes. I en omfattende konsekvensanalyse vil der blive taget højde for disse økonomiske konsekvenser. Selvom disse regler bidrager til at skabe mere lige konkurrencevilkår i forhold til tredjelande og medvirker til at forebygge kulstoflækage i EU, er den internationale accept af disse regler som oftest begrænset, da de medfører yderligere omkostninger for aktiviteter, der gennemføres i tredjelande. Den økonomiske virkning kan i et vist omfang sammenlignes med indførelsen af en toldtarif eller toldsats ([9]).

3.7. Efterhånden som flere regioner indfører deres egen version af et emissionshandelssystem, øges risikoen for ekstraterritoriale overlappende regler fra tredjelande desuden. En havn kan potentielt være omfattet af ordninger i to eller flere regionale systemer. Der er behov for koordinering mellem handelsblokke, hvilket OECD overvejer at se nærmere på. En bedre tilgang er den, der foreslås inden for rammerne af IMO. Der er tale om en global tilgang, som i modsætning til de regionale strategier ikke resulterer i større administrative byrder og en forhøjet risiko for dobbelt beskatning/betalinger. Derfor støtter EØSU i høj grad den aftale, der blev indgået i IMO-regi i april 2025, og som forventes godkendt i oktober 2025.

4. **Generelle bemærkninger**

4.1. EØSU tilslutter sig de overordnede mål for ETS og CBAM med hensyn til dekarbonisering, miljøbeskyttelse og større bæredygtighed. I den forbindelse anerkender EØSU, at ETS har bidraget til dekarbonisering i løbet af de seneste 20 år, hvilket har gjort produktionen og transporten i EU renere. ETS har imidlertid ikke kunnet beskytte industriproduktionens konkurrenceevne, som er faldet ikke kun i relativ forstand, men også i absolutte tal, hvilket har skabt alvorlig tvivl om effektiviteten af ETS som en klimaforanstaltning på globalt plan. Alle systemer, men især et regionalt system bør, selvfølgelig udformes og gennemføres, så det er omkostningseffektivt, og konsekvenserne for beskæftigelsen i Europa og de sociale virkninger skal analyseres nøje.

4.2. EØSU understreger, at det er nødvendigt at finde en passende balance, så de overordnede miljømål opfyldes uden at skabe økonomiske forvridninger eller underminere den europæiske økonomis konkurrenceevne. Det er også vigtigt at tage højde for de sekundære virkninger af disse instrumenter for virksomheder.

([8]) I henhold til EU ETS-direktivet skal Kommissionen overvåge udvidelsen af ETS til søtransportsektoren og indberette resultaterne hvert andet år. Se beretning fra Kommissionen om *Overvågning af gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF i forbindelse med søtransport* (COM (2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Jo højere EU's miljøambitioner er i forhold til de tilsvarende ambitioner i nabolande eller -regioner, desto større er behovet for at udvide rækkevidden af foranstaltninger til også at omfatte andre jurisdiktioner for at mindske konkurrencemæssige ulemper og dermed kulstoflækager.

4.3. EØSU bemærker, at ETS-mekanismen har en række alvorlige konsekvenser i form af efterlevelsesomkostninger og potentielt forvridende virkninger. Mekanismen pålægger desuden en uforholdsmæssig stor administrativ byrde ([10]). Derudover kræver det et solidt internationalt samarbejde at anvende systemet, herunder med lande uden for EU, hvilket kan vise sig at være både vanskeligt og komplekst i lyset af de nuværende stigende spændinger i verdenshandelen. For at fremme den internationale koordinering på lang sigt kan IMO's seneste omfattende ramme levere brugbare forslag ([11]).

4.4. EØSU mener, at de økonomiske konsekvenser bør overvåges nøje for at undgå negative konsekvenser for den europæiske konkurrenceevne og dermed for den europæiske beskæftigelse. En af de vigtigste bevæggrunde bag incitamentsordningerne er at skabe lige vilkår på det indre marked for EU-producenter og importører fra lande uden for EU i sektorer med et stort CO_2-fodaftryk. Dette gælder ligeledes for CBAM og dens mål om at forebygge kulstoflækage. På flere af de vigtigste markeder uden for Den Europæiske Union drives virksomhederne imidlertid inden for lovgivningsmæssige rammer, hvor kulstof ikke er prissat (f.eks. flere amerikanske delstater) eller er forbundet med lavere omkostninger (f.eks. Kina) ([12]).

4.5. Den nuværende situation medfører en betydelig administrativ og driftsmæssig byrde i hele produktionskæden, hvilket potentielt kan føre til højere priser for forbrugerne.

4.6. I den forbindelse bemærker EØSU endvidere, at de data og økonomiske vurderinger, der i øjeblikket er til rådighed for ETS, er meget begrænsede, og at en stor del af de påkrævede oplysninger ofte skal leveres af producenterne i oprindelseslandene. En sådan grad af kompleksitet og fragmentering er meget vanskelig at håndtere, herunder for de offentlige myndigheder, der er ansvarlige for håndhævelsen af EU's retlige rammer på nationalt plan.

4.7. Kommissionen skønner, at udvidelsen af ETS til søtransport og rederiernes forpligtelse til at returnere EU-kvoter i 2024 øgede de samlede skibsfartsomkostninger med gennemsnitligt 3,7 %. Der forventes større stigninger i 2025 og 2026 ([13]), og data fra de eksisterende ruter i Adriaterhavet viser en stigning på op til 17 % allerede i år. Det er uklart, i hvilket omfang søfartssektoren kan opveje disse omkostningsstigninger med andre omkostningsbesparende foranstaltninger (større produktivitet, færre ansatte osv.). Da omkostningerne er udbredte i sektoren, er incitamenterne for en enkelt virksomhed til at internalisere omkostningerne desuden begrænsede. Risikoen for, at deres kunder vil blive afkrævet højere priser, er derfor, alt andet lige, indlysende. Det er også skuffende at konstatere, at Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til, at ETS har uforholdsmæssigt store virkninger for ømedlemsstater og medlemsstater, som i høj grad er afhængige af søtransport, da de intermodale forbindelser er begrænsede qua deres geografiske beliggenhed.

4.8. Man kunne forvente, at omkostningsstigninger afspejles i produktionsomkostningerne for de fleste andre sektorer og i sidste ende i forbrugerpriserne, hvilket påvirker leveomkostningerne, men der er overraskende nok kun gennemført få undersøgelser på dette område. I en undersøgelse, der dækker virkningerne af stigningen i omkostningerne ved ETS siden 2018, konkluderes det, at forurenende virksomheder reagerer på stigningen i forureningsomkostningerne ved systematisk at øge produktiviteten og ofte reducere deres arbejdsstyrke ([14]). Øgede omkostninger vil normalt begrænse produktionen og dermed reducere beskæftigelsen og anvendelsen af aktiver.

4.9. Man kan argumentere for, at lukningen af visse produktionsanlæg er berettiget som led i omstillingen til kulstoffri produktion. Det er imidlertid meget vigtigt at inkludere disse virkninger i enhver økonomisk konsekvensanalyse, herunder ved at udvide eksisterende eller igangværende økonomiske konsekvensanalyser med mere detaljerede data baseret på en metode, der er aftalt med repræsentanter for industrien, forskere og den akademiske verden. Det er naturligvis nødvendigt at overvåge omgåelse af reglerne, men det samme gælder indvirkningen på beskæftigelsen og konkurrenceevnen i forskellige sektorer, regioner og medlemsstater.

([10]) Med hensyn til søfartssektoren rapporterer mere end 12 000 skibe fra hele verden hvert år deres CO_2-emissioner i forhold til deres EU-sejladser, og det har de gjort siden 2018. Det er klart, at der er betydelige administrative omkostninger forbundet med både den private og den offentlige sektors administration af systemet. Incitamentsordningerne (Innovationsfonden osv.) medfører yderligere omkostninger i form af ansøgning, håndtering og kontrol for at forhindre misbrug.

([11]) I sin udtalelse om *EU's klimadiplomati* (EUT C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), opfordrer EØSU EU-institutionerne til at tilføre den klimadiplomatiske værktøjskasse nye initiativer, der ikke blot har til formål at højne klimaambitionerne, men også at dele EU's erfaringer og tackle klimarelaterede risici.

([12]) Selv om CBAM har regler for håndtering af CO_2-virkninger i forbindelse med import, er der i dag ingen regler, der kan skabe lige vilkår for eksport. Dette har store konsekvenser for sektorer som stål og deres mulighed for at konkurrere på verdensmarkedet. Der er behov for en grundig konsekvensanalyse, både med hensyn til manglende handling og hvad angår eventuelle forslag til afhjælpning af virkningerne.

([13]) Overvågning af gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF i forbindelse med søtransport (COM(2025) 110 final).

([14]) Undersøgelsen viser en direkte stigning på 5,2 % i sandsynligheden for nedskæringer i perioden efter interventionen. Boeckx, J., Struyfs, K. and Torsin, W., »Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System«, *Journal of Financial and Quantitative Analysis,* 2025, s. 1-61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Som EØSU tidligere har påpeget, vil det øgede tempo, de ambitiøse mål for CO_2-reduktioner og de færre kvoter for drivhusgasemissioner have en negativ indvirkning på den europæiske konkurrenceevne på verdensmarkedet, medmindre et betydeligt antal lande følger EU's eksempel ([15]). Dette er stadig EØSU's holdning.

4.11. I maj 2023 indførte Den Europæiske Union CBAM for at prissætte emissioner, der er indlejret i visse produkter, der importeres fra lande uden for EU. En lignende bestemmelse for eksport blev ikke medtaget, hvilket resulterede i en komparativ ulempe for europæiske eksportører. Der burde for længst have været fundet en løsning for eksporten. Kommissionen reviderede og udvidede også ETS for handel med emissionskvoter inden for EU (som blev oprettet første gang i 2003 og trådte i kraft i 2005).

4.12. Den endelige ordning for CBAM finder anvendelse fra 2026, mens den nuværende overgangsfase løber fra 2023 til 2025. Den gradvise indførelse af CBAM er afstemt med udfasningen af tildelingen af gratiskvoter under EU ETS for progressivt at støtte dekarboniseringen af EU's industri. EØSU bemærker, at begrænsninger i adgangen til gratis emissionskvoter bør overvåges behørigt og eventuelt udskydes, hvis CBAM ikke fungerer effektivt, og de globale økonomiske forhold nødvendiggør tilpasninger.

4.13. EØSU støtter kraftigt den forenkling af CBAM-mekanismen, der for nylig blev fremlagt i omnibuspakken, som et skridt i retning mod at finde en balance mellem behovet for miljøbeskyttelse på den ene side og behovet for samtidig at mindske den administrative byrde for virksomheder, navnlig SMV'er, på den anden side. I den forbindelse bør Kommissionen fremover foretage efterfølgende konsekvensanalyser for at overvåge den konkrete indvirkning på virksomheder og beskæftigelse og hurtigt foretage ændringer, hvis det er nødvendigt.

4.14. EØSU håber, at arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne som led i deres inddragelse i en retfærdig grøn omstilling også vil kunne spille en aktiv rolle i vurderingen af effekten og de konkrete virkninger af ETS-rammen og i fastlæggelsen af mulige foranstaltninger til at tilpasse og finjustere denne ramme.

5. **Specifikke bemærkninger med fokus på søfartssektoren**

5.1. Den nylige inddragelse af søtransportsektorerne i ETS-rammen har skabt yderligere udfordringer, der påvirker den sektorspecifikke logistikkæde fra havneterminaler frem til slutforbrugerne. På trods af at anløb i havne uden for EU, som f.eks. havne i Nordafrika, ikke kan betragtes som begyndelsen eller afslutningen på en sejlads i ETS' forstand, hvilket mindsker incitamentet til at anløbe disse knudepunkter uden for EU før eller efter anløb af EU-havne ([16]), er EØSU bekymret over muligheden for en markedsreaktion i form af omladninger fra europæiske havne til havne uden for EU ([17]) og tredjelandsskibe, der benytter havne uden for EU i stedet for en EU-havn.

5.2. Gennemførelsen af ETS kan blive en betydelig hæmsko for investeringer i EU-havne og dermed forvride konkurrencen mellem havne i Middelhavsområdet beliggende i EU-medlemsstater og nærliggende konkurrerende havne i tredjelande, navnlig dem, der er beliggende i Nordafrika. En sådan tendens vil blive bekræftet, hvis de store rederiers investeringer i havne på andre kontinenter stiger uforholdsmæssigt meget for i praksis at finde alternativer med henblik på at omgå EU's regelsæt.

([15]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757« (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) og om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse (EU) 2015/1814 for så vidt angår den mængde kvoter, der skal overføres til markedsstabilitets-reserven for Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner frem til 2030« (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 175).

([16]) Som en forholdsregel mod undvigelse udelukker ETS-direktivet nærliggende containeromladningshavne (med en andel af omladning på over 65 % og beliggende mindre end 300 sømil fra en EU-havn) fra definitionen af »anløbshavn«. Det betyder, at anløb i disse havne uden for EU ikke kan betragtes som begyndelsen eller afslutningen på en sejlads, hvilket mindsker incitamentet til at anløbe disse knudepunkter uden for EU før eller efter anløb af EU-havne.

([17]) Kommissionen ser ikke denne udvikling i sin overvågningsrapport. COM(2025) 110 final.

5.3. Som en yderligere udfordring bemærker EØSU, at vanskelighederne i forbindelse med ETS forværrer den konkurrencemæssige ulempe for havne i EU, der skyldes, at der for flere nordafrikanske havne er lavere lønomkostninger, statsstøtte og andre fordele, som afskibere, der bruger nabohavne, i øjeblikket nyder godt af. Disse faktorer gør det vanskeligere for afskibere, der bruger EU-havne, at absorbere emissionsomkostningerne mere effektivt. Set i et andet perspektiv kan nærskibsfarten opleve et tab af konkurrenceevne som følge af en streng anvendelse af ETS, hvilket kan skabe usikkerhed om resultaterne med hensyn til miljømæssig bæredygtighed.

5.4. EØSU bemærker også, at der kan opstå pres på økonomierne på øer som Malta, Cypern og Irland og i medlemsstater med et stærkt fokus på skibsfart og maritime aktiviteter som følge af anvendelsen af ETS-mekanismen, da de er særligt sårbare over for stigninger i omkostningerne ved søtransport på grund af deres stærke afhængighed af eksportorienterede aktiviteter, som ofte er den vigtigste kilde til beskæftigelse og lokal udvikling. Den af Kommissionen bestilte Ricardorapport (2021) fremhæver specifikt på side 136, at EU ETS har uforholdsmæssigt store virkninger for visse medlemsstater. Da konsekvensanalysen blev udarbejdet, var risikoen på ingen måde påvirket af forstyrrelser i Det Røde Hav, og der er derfor ingen tvivl om den videnskabelige integritet af resultaterne. Det er skuffende at konstatere, at Kommissionen ikke har taget behørigt hensyn til, at ETS har uforholdsmæssigt store virkninger for ømedlemsstater og medlemsstater, som i høj grad er afhængige af søtransport, da de intermodale forbindelser er begrænsede qua deres geografiske beliggenhed.

5.5. Den særlige situation i regionerne i den yderste periferi og i Ceuta og Melilla bør også tages i betragtning ved evalueringen af ETS-mekanismens anvendelsesområde og virkning.

5.6. Generelt er EØSU af den opfattelse, at anvendelsen af ETS på industrivarer siden midten af 2000'erne bestemt giver nyttige erfaringer med henblik på at realisere en forsvarlig gennemførelse af EU ETS-rammen i søfartssektoren.

5.7. Hvis et skib eksempelvis transporterer varer fra Singapore til Rotterdam, passerer gennem Suezkanalen og anløber en havn i Malta, skal der returneres EU ETS-kvoter. Hvis skibet i stedet anvender en havn uden for EU, vil CO_2-emissionsafgiften være meget lavere, da en sejlads til en havn uden for EU kun tegner sig for 50 % af CO_2-emissionsafgiften.

5.8. Hvis skibet transporterer titusinder af mobiltelefoner, vil ekstraomkostningerne for hver telefon kun beløbe sig til nogle få cent pr. telefon, men rederiet kan stadig undgå tusindvis af euro i ekstraomkostninger ved at vælge en havn i Egypten eller andre steder i Nordafrika. Denne risiko er særlig høj i en sektor, der er så prisfølsom som skibsfart.

5.9. Last, der omdirigeres, kan også medføre omkostninger for et enkelt land, da omkostningerne til input til produktion i det pågældende land stiger. Det påvirker produktionen og beskæftigelsen i landet, og disse omkostninger bør medregnes i en vurdering af de økonomiske konsekvenser af gennemførelsen af kulstoflovgivningen. Hvis en virksomhed f.eks. i sin produktion har været afhængig af inputvarer, der leveres af et skib, som anløber en nærliggende havn, i stedet skal importere sine varer ved at indgå kontrakt med et mindre skib om at afhente varerne i et tredjeland (eller på et andet kontinent), kan ekstraomkostningerne være betydelige. Dette kan også ske, hvis fartøjet fortsætter med at anløbe den nærliggende havn, og de øgede skibsfragtomkostninger som følge af emissionsomkostninger væltes over på produktionsvirksomheden (med 3,7 % eller en anden procentdel). Der bør tages behørigt højde for konsekvenserne for produktionen og beskæftigelsen og for de sociale følger.

5.10. EØSU bemærker, at søfartssektoren kan være særlig vanskelig at regulere på grund af dens prisfølsomhed og tendens til hurtigt at tilpasse sig lovgivningsmæssige ændringer. Hvis aktiviteterne begynder at flytte til andre jurisdiktioner, vil denne udvikling sandsynligvis være vanskelig at vende, og andre sektorer i de maritime økonomier kan komme til at lide betydeligt under processen. Denne form for risiko bør tages behørigt i betragtning, når virkningen af reguleringen vurderes.

5.11. EØSU mener, at enhver foranstaltning, der har til formål at fremme dekarboniseringen af skibsfarten, ideelt set bør gennemføres på globalt plan og ikke regionalt eller ensidigt, hvis kulstoflækage skal undgås. På den baggrund støtter EØSU i høj grad det arbejde, der udføres i IMO — navnlig nettonulrammen.

5.12. Mens der arbejdes på et gennemførligt globalt system på lang sigt, er det meget vigtigt at vurdere de økonomiske konsekvenser for medlemsstaterne og de forskellige økonomiske sektorer. Det er også vigtigt at undgå en situation, hvor tredjelande anfægter foranstaltninger, der er af ekstraterritorial karakter. Da tredjelandshavne ikke i fuld udstrækning er omfattet af ETS-systemet, er det ikke muligt at opnå lige konkurrencevilkår, så længe andre regioner ikke har CO_2-standarder, der svarer til den europæiske standard.

5.13. Kommissionen er gået i gang med en imponerende forenkling af CBAM. Det fortjener passende opmærksomhed og støtte. I betragtning af kompleksiteten af systemerne med CBAM og ETS er der imidlertid plads til yderligere forbedringer, uden at den retfærdige omstilling til en mere grøn og kulstoffattig økonomi bringes i fare.

Bruxelles, den 16. juli 2025.

Oliver RÖPKE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg