Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/5140

28.10.2025

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Wirtschaftliche Auswirkungen der Umsetzung des EU-Emissionshandelssystems
(Initiativstellungnahme)

(C/2025/5140)

Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Berater	Samuel CORNELLA (für den Berichterstatter) Alex MONTEBELLO (für Gruppe I)
Beschluss des Plenums	27.2.2025
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme im Arbeitsorgan	4.7.2025
Verabschiedung im Plenum	16.7.2025
Plenartagung Nr.	598
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/ Enthaltungen)	182/2/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) teilt die allgemeinen Zielsetzungen, die mit den festen Emissionsobergrenzen des EU-Emissionshandelssystems (EHS) im Interesse der Umstellung auf eine umweltverträgliche, emissionsarme Wirtschaft verfolgt werden. Da die CO_2-Emissionen dort reduziert werden sollen, wo das mit den geringsten Kosten verbunden ist, ist dieses System kosteneffizient. Durch das EHS bestehen Anreize für Investitionen in grüne Technologien, es leistet also einen wichtigen Beitrag zum europäischen Grünen Deal.

1.2. Der EWSA stellt jedoch fest, dass bei der Gestaltung und Umsetzung des Systems berücksichtigt werden sollte, wie es sich auf die Beschäftigung in Europa auswirkt und mit welchen sozialen Folgen es verbunden ist. Die Auswirkungen des Systems auf Wirtschaftszweige, Wertschöpfungsketten, Regionen und Länder müssen nach einer gemeinsam vereinbarten, umfassenden Methode genau untersucht und beurteilt werden.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die Umsetzung allgemeiner Umweltziele und die Vermeidung wirtschaftlicher Verzerrungen bzw. einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Dabei müssen auch die Sekundäreffekte berücksichtigt werden, die mit solchen Instrumenten für Unternehmen und Beschäftigung in den verschiedenen Wirtschaftszweigen verbunden sind. Die Wirtschaftsanalyse der Kommission muss diesbezüglich deutlich verbessert werden.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass der EHS-Mechanismus unter dem Gesichtspunkt der Einhaltungskosten und potenzieller Verzerrungseffekte, aber auch aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwands mit einer Reihe kritischer Auswirkungen verbunden ist. Außerdem kann das System nur greifen, wenn international gut zusammengearbeitet wird, und zwar auch mit Drittländern, was sich als schwierig und kompliziert erweisen könnte.

1.5. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass die beschleunigte Umsetzung ambitionierter Ziele im Hinblick auf die Senkung der CO_2-Emissionen und die Reduzierung der verfügbaren Treibhausgasemissionszertifikate zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition Europas auf dem Weltmarkt führt, solange nicht genügend Staaten dem Vorbild der EU folgen.

1.6. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Dekarbonisierung der Schifffahrtsindustrie nicht mit regionalen oder einseitigen Maßnahmen, sondern im Idealfall mit internationalen Maßnahmen in Angriff genommen werden sollte, um eine Verlagerung von CO_2-Emissionen zu vermeiden. Der EWSA begrüßt diesbezüglich ausdrücklich die in der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) geleistete Arbeit, insbesondere den Netto-Null-Rahmen der IMO, mit dem es auch gelingen dürfte, rechtliche Überschneidungen oder Doppelzahlungen zu vermeiden.

1.7. Der EWSA unterstützt die unlängst vorgeschlagene Vereinfachung des CO_2-Grenzausgleichssystems (CBAM). Da der Umweltschutz mit dem Abbau des Verwaltungsaufwands für die Wirtschaft und ihre Unternehmen, insbesondere KMU, vereinbart werden muss, ist diese Vereinfachung ein Schritt in die richtige Richtung. Der EWSA fordert die Kommission deshalb nachdrücklich auf, zur Überwachung der konkreten Auswirkungen des EHS auf Unternehmen und Beschäftigung entsprechende Ex-post-Folgenabschätzungen durchzuführen, sodass das EHS bei Bedarf rasch geändert werden kann.

1.8. Durch die Aufnahme des Seeverkehrs in den EHS-Rahmen haben sich neue Herausforderungen ergeben, die für die Logistikkette der Branche — von den Hafenterminals bis hin zu den Endverbrauchern — weitreichende Folgen haben. Für Reedereien besteht ungeachtet der im EHS vorgesehenen Klausel für benachbarte Häfen ([1]) weiterhin der Anreiz, Nicht-EU-Häfen anzulaufen, denn Umladungen auf Strecken außerhalb der EU entziehen sich dem Zuständigkeitsbereich der EU. Der EWSA ist deshalb besorgt, dass es zu einer Marktverschiebung kommt, das heißt, dass statt europäischen Häfen Häfen von Drittländern als Umschlagplatz gewählt werden und Schiffe aus Drittländern statt EU-Häfen Häfen von Drittländern anlaufen.

1.9. Aus Sicht des EWSA kann das EHS dazu führen, dass Investoren sich dagegen entscheiden, in EU-Häfen zu investieren. Dadurch würden die Mittelmeerhäfen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber den benachbarten Häfen von Drittländern, insbesondere in Nordafrika, im Wettbewerb ins Hintertreffen geraten.

1.10. Wenn Ladungen umgeleitet werden, ist das auch auf der Ebene einzelner Länder mit Kosten verbunden, weil dadurch in dem betroffenen Land die Betriebsmittelkosten für die Produktion steigen. Das hat in dem Land dann Folgen für Produktion und Beschäftigung. Wenn bewertet wird, wie sich die Umsetzung der CO_2-Vorschriften auf die Wirtschaft auswirkt, sollten diese Kosten also berücksichtigt werden. Eine Erhöhung der Frachtkosten (die von der Kommission mit 3,7 % veranschlagt wird, Tendenz steigend, sofern keine Produktivitätssteigerungen erzielt werden) sowie der an Produktionsbetriebe weitergegebenen Kosten hat ähnliche Folgen: Produktion und Beschäftigung gehen zurück. Bei der Gestaltung und Beurteilung des Systems muss diesen Kosten in Zukunft entsprechend Rechnung getragen werden.

1.11. Der EWSA stellt fest, dass Inseln wie Malta, Zypern und Irland sowie andere Mitgliedstaaten, deren Volkswirtschaften stark auf Schifffahrt und Seeverkehr ausgerichtet ist, durch die Anwendung des EHS-Mechanismus wirtschaftlich unter Druck geraten könnten. Diese Länder sind stark von Exportbranchen abhängig, die oft der wichtigste Arbeitgeber und die wichtigste Triebkraft für die lokale Entwicklung sind. Dadurch sind steigende Frachtkosten für sie ein größeres Problem.

2. **Hintergrund der Stellungnahme**

2.1. Mit dem Paket „Fit für 55“ sollen die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gesenkt werden. Die festen Emissionsobergrenzen des EHS leisten einen sehr wichtigen Beitrag zur Umstellung auf eine umweltverträgliche, emissionsarme Wirtschaft. Durch das EHS wurden CO_2-Emissionen zu einer Art Handelsware, für die das Verursacherprinzip gilt. Die geringere Zahl der Zertifikate führt dazu, dass die CO_2-Emissionen zuerst dort reduziert werden, wo das mit den geringsten Kosten verbunden ist, sodass das System kosteneffizient wird. Im Zuge der Entwicklung des CO_2-Handelsmarkts ist nicht nur ein Spotmarkt für CO_2-Emissionen entstanden. Nach und nach haben sich mit einem Terminmarkt, einem Optionsmarkt und einem Depositmarkt auch Derivatemärkte für CO_2 entwickelt.

2.2. Unter das EU-EHS fallen etwa 40 % der CO_2-Emissionen der EU. Da der CO_2-Gehalt in der Atmosphäre ein globales Phänomen ist, müsste der CO_2-Handel über ein einheitliches internationales System abgewickelt werden, um tatsächlich kosteneffizient zu sein. Zurzeit ist das System jedoch stark fragmentiert. In verschiedenen Ländern und Regionen wurden unterschiedliche Handelssysteme eingeführt, wobei nur 24 % der weltweiten Emissionen durch ein Emissionshandelssystem erfasst sind ([2]).

([1]) Da Halte in diesen Häfen außerhalb der Union, etwa in Nordafrika, im Sinne des EHS nicht als Beginn oder Ende einer Fahrt betrachtet werden können, wird der Anreiz verringert, vor oder nach dem Anlaufen von EU-Häfen diese Drehkreuze außerhalb der EU anzulaufen.

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

2.3. Die vorliegende Stellungnahme ist einigen der Fragen gewidmet, die im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Kosten und Auswirkungen des EU-EHS zu prüfen sind, das global gesehen nur einen bestimmten Raum abdeckt. Der Seeverkehr soll als Beispiel dienen, wobei natürlich jeder Wirtschaftszweig seine Besonderheiten hat. Eine Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen sollte jedoch grundsätzlich auf einer gemeinsamen wirtschaftlichen Methode beruhen ([3]).

2.4. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die potenziell negativen Auswirkungen des EHS auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowohl in CO_2-intensiven Branchen als auch generell sehr sorgfältig analysiert werden müssen. Aus Sicht des EWSA müssen Maßnahmen getroffen werden, um die negativen Folgen für die Wirtschaft und drohende gesellschaftliche Folgen wie Arbeitslosigkeit, Energiearmut, Spannungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern oder Mobilitätsarmut möglichst weitgehend abzufangen ([4]).

2.5. Aus Sicht des EWSA ist die Ausweitung des EHS auf Schiffe über 5 000 BRZ, die einen EU-Hafen anlaufen, sowie auf Fahrten von und zu Häfen in Drittländern grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sollten auch die laufenden Arbeiten im Rahmen der IMO nicht außer Acht gelassen werden, da sie entscheidend dazu beitragen könnten, dass für die Emissionen des Seeverkehrs eine globale Lösung gefunden wird. Der EWSA fordert die EU auf, aktiv dazu beizutragen, dass es in der IMO gelingt, eine tragfähige Lösung zur wesentlichen Senkung der Emissionen zu finden ([5]).

2.6. Der EWSA begrüßt, dass im April 2025 eine öffentliche Konsultation zum EHS aufgenommen wurde, und fordert eine gründliche Beurteilung der Umsetzung des EHS anhand solider empirischer Daten und einer umfassenden Analyse der wirtschaftlichen Folgen. Sollten die öffentlichen Konsultation und die etwaige anschließende Folgenabschätzung ergeben, dass die EU-Wirtschaft durch das EHS im Wettbewerb schwer benachteiligt ist, so muss das EHS diesbezüglich überarbeitet und/oder um flankierende Maßnahmen ergänzt werden.

3. **Einleitung**

3.1. Der CO_2-Gehalt ist eine grundsätzlich schwer messbare Größe. Die konkrete Gestaltung und Umsetzung des EHS und des CBAM gestaltet sich kompliziert, und die wirtschaftlichen Folgen lassen sich schwer prognostizieren und beurteilen. Der Kommission zufolge soll das EHS ab 2024 für den EU-Haushalt Einnahmen in Höhe von etwa 7 Mrd. Euro/Jahr (zu Preisen von 2018) generieren. Ab 2028, wenn auch die Einnahmen aus dem neuen EHS in den EU-Haushalt fließen, sollen diese Einnahmen sogar auf etwa 19 Mrd. Euro/Jahr steigen ([6]). Die den Mitgliedstaaten zugewiesenen Jahreseinnahmen aus dem EHS könnten mehr als 46 Mrd. Euro betragen und übersteigen damit bei weitem den Betrag, der diesbezüglich bei Vorlage des „Fit für 55"-Vorschlags erwartet wurde.

3.2. Anfang 2024 wurde das EU-EHS auch auf die Emissionen des Seeverkehrs ausgeweitet. Die Überwachung, Meldung und Überprüfung der Emissionen von Schiffen (das sogenannte MRV-System) gehört in diesem Zusammenhang zu den wichtigsten Ansätzen der Kommission zur Senkung der Treibhausgasemissionen des Seeverkehrs ([7]).

([3]) Alle Vorschläge, auch Vereinfachungsvorschläge, müssen im Rahmen von Folgenabschätzungen bewertet und geprüft werden.

([4]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757" (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) sowie zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind" (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 175).

([5]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757" (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) sowie zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind" (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 175). Im April 2025 wurde eine Einigung darüber erzielt, wie die Netto-Emissionen von Schiffen weltweit bis 2050 auf null gesenkt werden sollen. Vgl. IMO approves net-zero regulations for global shipping: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) Pressemitteilung der Europäischen Kommission (Juni 2023), *EU-Haushalt: Kommission legt ein angepasstes Paket für die nächste Generation von Eigenmitteln vor*: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Die Einführung des MRV-Systems für die CO_2-Emissionen des Seeverkehrs war 2018 der erste Schritt, bevor die Seeverkehrsemissionen in das EU-EHS aufgenommen wurden. Das MRV-System gilt für die Emissionen sämtlicher großen Schiffe (über 5 000 BRZ), die einen EU-Hafen anlaufen.

3.3. Mithilfe des EHS sollen Unternehmen dazu bewegt werden, in sauberere Technologien zu investieren und so die von ihnen verursachten Emissionen und Umweltbelastungen zu verringern. Durch das vom EHS ausgehende Preissignal bestehen für Reedereien klare finanzielle Anreize für Investitionen in die Energieeffizienz. Das System trägt auch dazu bei, dass sich die Preisdifferenz zwischen fossilen und erneuerbaren bzw. CO_2-armen Brennstoffen verringert und sich der Branche neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen. Zudem wird ein kleiner Teil der im Rahmen des EHS erzielten Einnahmen (etwa 1,6 Mrd. EUR bis 2030) in den EU-Innovationsfonds fließen, um Initiativen zur Dekarbonisierung des Seeverkehrs zu unterstützen. Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass einige kleinere Mitgliedstaaten nach wie vor kaum auf diesen Fonds zugreifen können. Malta sowie Luxemburg und Estland sind die einzigen Länder, die noch keine Unterstützung aus dem Fonds erhalten, obwohl sie einzahlen. Insbesondere Malta wird, da Kapazitäten fehlen, wahrscheinlich nicht von dem Fonds profitieren. In Bezug auf ihre Nutzeffekte ist die Maßnahme also ungerecht.

3.4. Branchen- und länderübergreifend, auch gegenüber Drittländern, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, ist jedoch eine echte Herausforderung. Da Vorschriften umgangen werden können, muss die Umsetzung des EU-EHS insbesondere im Hinblick auf die Erkennung und frühzeitige Unterbindung von Umgehungsverhalten angemessen überwacht werden ([8]).

3.5. Eine Möglichkeit, zu verhindern, dass Schiffe Häfen von EU-Mitgliedstaaten (oder Ländern des EWR) meiden oder umgehen, besteht darin, dass Halte in Häfen von Drittländern, beispielsweise in Nordafrika, im Rahmen des EHS nicht als Beginn oder Ende einer Fahrt gelten. So wird der Anreiz verringert, vor oder nach dem Anlaufen von EU-Häfen diese Drehkreuze außerhalb der EU anzulaufen. Das würde die Möglichkeiten einer Gebührenumgehung einschränken, weil die Schiffe dadurch weiter die EHS-Gebühren zahlen müssten. Eine weitere Umgehungsmethode, auf die u. U. reagiert werden muss, besteht darin, im Gütertransport auf andere Verkehrsträger auszuweichen. Derartige Umgehungsstrategien sollten von der Kommission beobachtet werden.

3.6. Wenn sich Vorschriften auf Tätigkeiten in Drittländern auswirken, bedeutet das, dass der Geltungsbereich des EHS auf Nicht-EU-Gebiete ausgeweitet wird, was als Verletzung der hoheitlichen Rechte dieses Gebiets ausgelegt werden könnte. Derartigen wirtschaftlichen Folgen wird in einer umfassenden Folgenabschätzung Rechnung getragen werden. Durch die Vorschriften wird zwar zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen gegenüber Drittländern beigetragen und verhindert, dass in der EU verursachte CO_2-Emissionen in Drittländer verlagert werden. Sie finden jedoch international nur wenig Anklang, da Tätigkeiten in Drittländern dadurch mit zusätzlichen Kosten belastet werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind also gewissermaßen mit der Einführung von Zollsätzen oder -gebühren vergleichbar ([9]).

3.7. Da immer mehr Regionen ihr eigenes EHS einführen, besteht darüber hinaus zunehmend die Gefahr, dass sich EU-Vorschriften in Nicht-EU-Gebieten mit Drittlandsvorschriften überschneiden. So könnte es passieren, dass für einen Hafen zwei oder mehr regionale Systeme gelten. Handelsblöcke müssen sich also abstimmen. Diese Frage wird von der OECD derzeit geprüft. Statt regional geltender Ansätze, die nicht nur mit mehr Verwaltungsaufwand, sondern auch mit der Gefahr einer doppelten Besteuerung/Gebührenerhebung verbunden sind, wäre das von der IMO empfohlene internationale System hier eindeutig die bessere Lösung. Der EWSA begrüßt deshalb ausdrücklich die Einigung, die in der IMO im April 2025 erzielt wurde und die voraussichtlich im Oktober 2025 angenommen wird.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1. Der EWSA befürwortet die allgemeinen Zielsetzungen, die mit dem EHS und dem CBAM bezüglich Dekarbonisierung, Umweltschutz und mehr Nachhaltigkeit verfolgt werden. Das EHS hat in den letzten 20 Jahren in der EU zur Dekarbonisierung und zu einer umweltfreundlicheren Gestaltung der Fertigung und des Verkehrs beigetragen. Es ist jedoch nicht gelungen, mit dem EHS die Wettbewerbsfähigkeit der Industrieproduktion zu schützen, die nicht nur relativ, sondern auch in absoluten Zahlen zurückgegangen ist, was ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit des EHS als Klimaschutzmaßnahme weltweit aufkommen lässt. Ein System, vor allem ein regionales, sollte aber natürlich kosteneffizient gestaltet und umgesetzt werden, und es muss genau untersucht werden, wie es sich auf die Beschäftigung in Europa auswirkt und welche gesellschaftlichen Folgen es hat.

4.2. Der EWSA weist darauf hin, dass die Umsetzung allgemeiner Umweltziele und die Vermeidung wirtschaftlicher Verzerrungen bzw. einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Dabei müssen auch die Sekundäreffekte der Instrumente berücksichtigt werden.

([8]) Gemäß der EU-EHS-Richtlinie muss die Kommission die Ausweitung des EHS auf den Seeverkehr überwachen und alle zwei Jahre darüber Bericht erstatten. Vgl. Bericht der Kommission vom 18.3.2025, Überwachung der Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG im Seeverkehr (COM(2025) 110 final).

([9]) Je stärker sich ambitionierte Umweltziele von den entsprechenden Ambitionen der Nachbarländer oder -regionen abheben, umso dringender ist es, den Geltungsbereich der Maßnahmen auf Drittländer auszuweiten, da sonst Wettbewerbsnachteile und in der Folge Verlagerungen von CO_2-Emissionen drohen.

4.3. Der EWSA stellt fest, dass der EHS-Mechanismus unter dem Gesichtspunkt der Einhaltungskosten und potenzieller Verzerrungseffekte mit einer Reihe kritischer Auswirkungen verbunden ist und erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht ([10]). Außerdem kann das System nur greifen, wenn international, auch mit Drittländern gut zusammengearbeitet wird, was sich angesichts zunehmender Spannungen im Welthandel als schwierig und kompliziert erweisen könnte. In der derzeit von der IMO erarbeiteten umfassenden Rahmenregelung könnten gangbare Vorschläge dafür unterbreitet werden, wie die internationale Abstimmung langfristig gelingen kann ([11]).

4.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wirtschaftlichen Folgen angemessen überwacht werden sollten, um negative Auswirkungen auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit und somit auf die Beschäftigung in Europa zu vermeiden. Mit den Anreizregelungen sollte unter anderem vor allem dafür gesorgt werden, dass auf dem Binnenmarkt bei Wirtschaftszweigen mit einem hohen CO_2-Fußabdruck für Hersteller aus der EU und Importeure aus Drittländern die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten. Das gilt auch für das CBAM und dessen Zielsetzung, die Verlagerung von CO_2-Emissionen zu verhindern. Auf einer Reihe wichtiger Märkte außerhalb der Europäischen Union gelten jedoch für die CO_2-Emissionen von Unternehmen rechtlich entweder gar keine (z. B. in mehreren Bundesstaaten der USA) oder niedrigere Gebühren (z. B. in China) ([12]).

4.5. Die derzeit geltenden Regelungen sind über die gesamte Produktionskette hinweg mit erheblichen Verwaltungslasten und betrieblichen Auflagen verbunden, die sich schließlich in höheren Verbraucherpreisen niederschlagen können.

4.6. Der EWSA weist in diesem Zusammenhang ferner darauf hin, dass bisher nur recht wenige Daten und Wirtschaftsgutachten zum EHS vorliegen und ein Großteil der erforderlichen Informationen oft zwangsläufig von den Herstellern in den Herkunftsländern stammt. Diese Schwierigkeiten zu beheben und der Fragmentierung zu begegnen, ist auch für die Behörden, die für die Durchsetzung des europäischen Rechtsrahmens auf der einzelstaatlichen Ebene zuständig sind, äußerst schwierig.

4.7. Schätzungen der Kommission zufolge sind die Gesamtfrachtkosten, nachdem der Seeverkehr in das EHS aufgenommen wurde und Reedereien zur Abgabe von EU-Zertifikaten verpflichtet wurden, 2024 um durchschnittlich 3,7 % gestiegen. Für 2025 und 2026 wird ein weiterer Anstieg erwartet ([13]), und die Daten zu den bestehenden Routen in der Adria zeigen bereits in diesem Jahr einen Anstieg um bis zu 17 %. Es ist unklar, inwieweit der Seeverkehr diesen Kostenanstieg mit Kostensenkungen (Produktivitätssteigerungen, Personalabbau usw.) abfangen kann. Aufgrund der starken Kostenstreuung in dieser Branche besteht für einzelne Unternehmen zudem kaum der Anreiz, Kosten zu internalisieren. Daher liegt es auf der Hand, dass sich an diesen Stellen nichts ändern wird, sondern vor allem steigende Verbraucherpreise drohen. Inselmitgliedstaaten und andere Mitgliedstaaten, die stark vom Seeverkehr abhängig sind, weil intermodalen Verbindungen aufgrund ihrer geografischen Lage Grenzen gesetzt sind, sind unverhältnismäßig stark vom EHS betroffen. Dass die Kommission diesem Umstand nicht entsprechend Rechnung trägt, ist enttäuschend.

4.8. Obwohl davon auszugehen ist, dass sich der Kostenanstieg in den Produktionskosten der meisten anderen Wirtschaftszweige und anschließend in den Verbraucherpreisen niederschlägt, das heißt zu höheren Lebenshaltungskosten führt, liegen zu diesem Sachverhalt überraschenderweise nur wenige Untersuchungen vor. Eine Studie zu den Auswirkungen des seit 2018 verzeichneten Kostenanstiegs im Rahmen des EHS hat ergeben, dass umweltverschmutzende Unternehmen die steigenden Umweltkosten durch systematische Produktivitätssteigerungen und häufig durch Personalabbau ausgleichen ([14]). Ein Kostenanstieg bedeutet normalerweise, dass die Produktion heruntergefahren und Personal abgebaut wird sowie Vermögenswerte eingesetzt werden.

4.9. Dass einige Produktionsanlagen geschlossen werden, kann im Zuge des Übergangs zu einer CO_2-freien Produktion natürlich durchaus geboten sein. Derartige Folgen müssen jedoch unbedingt in die Abschätzungen der wirtschaftlichen Folgen berücksichtigt werden, das heißt, vorliegende oder laufende Abschätzungen sollten ausführlicher sein, indem u. a. detailliertere Daten aufgenommen werden und nach einer mit Wirtschaftsvertretern, Wissenschaftlern und Forschern vereinbarten Methode verfahren wird. Ebenso selbstverständlich, wie die Umgehung von Vorschriften überwacht werden muss, muss auch verfolgt werden, wie sich die Vorschriften in verschiedenen Wirtschaftszweigen, Regionen und Mitgliedstaaten auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auswirken.

([10]) Für den Seeverkehr bedeutet das: Mehr als 12 000 Schiffe aus der ganzen Welt melden seit 2018 alljährlich den für Fahrten in der EU anfallenden Anteil ihrer CO_2-Emissionen. Damit sind natürlich sowohl für die Privatwirtschaft als auch für die öffentliche Hand, die das System verwaltet, erhebliche Verwaltungskosten verbunden. Auch durch die Umsetzung und Durchführung der Anreizregelungen (z. B. des Innovationsfonds) und entsprechende Kontrollen zur Verhinderung missbräuchlicher Praktiken fallen Kosten an.

([11]) In seiner Stellungnahme „EU-Klimadiplomatie“ (ABl. C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj) hat der EWSA an die EU-Institutionen appelliert, das Instrumentarium der Klimadiplomatie um Initiativen zu ergänzen, die nicht nur darauf abzielen, sich ehrgeizigere Klimaschutzziele zu setzen, sondern auch die Erfahrungen der EU weiterzugeben und klimabedingte Risiken anzugehen.

([12]) Im CBAM sind zwar Vorschriften für die mit Importen verbundenen CO_2-Emissionen vorgesehen. Es gibt jedoch bisher keine Vorschriften, mit denen emissionstechnisch bei Exporten für gleiche Wettbewerbsbedingungen gesorgt wird. Branchen wie die Stahlindustrie haben dadurch gewaltige Schwierigkeiten, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Ob darauf mit entsprechenden Abhilfemaßnahmen reagiert werden sollte, muss Gegenstand einer gründlichen Folgenabschätzung sein.

([13]) Überwachung der Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG im Seeverkehr (COM(2025) 110 final).

([14]) Laut der Studie steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen sich in der Zeit nach der Intervention verkleinern, direkt um 5,2 %. J. Boeckx, K. Struyfs und W. Torsin (2025), *Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System*, Journal of Financial and Quantitative Analysis, S. 1-61 (doi:10.1017/S0022109025000237).

4.10. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass die beschleunigte Umsetzung ambitionierter Ziele im Hinblick auf die Senkung der CO_2-Emissionen und die Reduzierung der verfügbaren Treibhausgasemissionszertifikate zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition Europas auf dem Weltmarkt führt, wenn nicht genügend Staaten dem Vorbild der EU folgen ([15]). Daran hat sich nichts geändert.

4.11. Die Europäische Union hat im Mai 2023 das CBAM eingeführt, um die mit bestimmten aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen verbundenen Emissionen zu bepreisen. Eine vergleichbare Bestimmung für Ausfuhren wurde jedoch nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass europäische Exporteure relativ benachteiligt sind. Eine Lösung für Ausfuhren ist also überfällig. Darüber hinaus hat die Kommission das für den Handel mit Emissionszertifikaten in der EU geltende EHS (Einführung 2003, Inkrafttreten 2005) überarbeitet und ausgeweitet.

4.12. Das endgültige System des CBAM wird ab 2026 zur Anwendung kommen, seine Übergangsphase läuft von 2023 bis 2025. In dem Maße, in dem das CBAM stufenweise zur Anwendung kommt, werden die kostenlosen Zertifikate im Rahmen des EU-EHS nach und nach abgeschafft, um die EU-Industrie sukzessiv bei der Dekarbonisierung zu unterstützen. Die für kostenlose Emissionszertifikate geltenden Beschränkungen sollten ordnungsgemäß überwacht werden. Wenn das CBAM nicht entsprechend greift und aufgrund der globalen wirtschaftlichen Bedingungen Anpassungen erforderlich werden sollten, sollte der Geltungsbeginn der Beschränkungen gegebenenfalls auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

4.13. Der EWSA spricht sich nachdrücklich für die Vereinfachung des CBAM aus, die unlängst im Rahmen des Omnibus-Pakets vorgeschlagen wurde. Da der Umweltschutz mit dem Abbau des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, insbesondere KMU, vereinbart werden muss, ist diese Vereinfachung ein Schritt in die richtige Richtung. Die Kommission sollte vor diesem Hintergrund in Zukunft zur Überwachung der konkreten Auswirkungen auf Unternehmen und Beschäftigung Ex-post-Folgenabschätzungen durchführen, sodass der Mechanismus bei Bedarf rasch geändert werden kann.

4.14. Der EWSA hofft, dass Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen ihres Einsatzes für einen gerechten grünen Wandel die Möglichkeit erhalten, sich aktiv an der Beurteilung der Auswirkungen und konkreten Folgen des EHS-Rahmens und an der Formulierung von Maßnahmen zur Anpassung und Feinabstimmung dieses Rahmens zu beteiligen.

5. **Besondere Bemerkungen: das Beispiel Seeverkehr**

5.1. Durch die Aufnahme des Seeverkehrs in den EHS-Rahmen haben sich neue Herausforderungen ergeben, die für die Logistikkette der Branche — von den Hafenterminals bis hin zu den Endverbrauchern — weitreichende Folgen haben. Halte in Häfen von Drittländern, beispielsweise in Nordafrika, gelten im Rahmen des EHS nicht als Beginn oder Ende einer Fahrt. So wird der Anreiz verringert, vor oder nach dem Anlaufen von EU-Häfen diese Drehkreuze außerhalb der EU anzulaufen ([16]). Die Gefahr, dass der Markt reagiert, indem statt EU-Häfen Häfen von Drittländern als Umschlagplatz gewählt werden ([17]) und Schiffe aus Drittländern statt EU-Häfen Häfen von Drittländern anlaufen, ist jedoch nicht gebannt.

5.2. Das EHS kann dazu führen, dass Investoren sich dagegen entscheiden, in EU-Häfen zu investieren. Dadurch würden die Mittelmeerhäfen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber den benachbarten Häfen von Drittländern, insbesondere in Nordafrika, im Wettbewerb ins Hintertreffen geraten. Dass das der Fall ist, wäre daran zu erkennen, dass große Reedereien dazu übergehen, unverhältnismäßig stark in Häfen auf anderen Kontinenten zu investieren, um praktische Alternativen zur Umgehung des EU-Rechtsrahmens vorzubereiten.

([15]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757“ (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) sowie zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Bezug auf die Menge der Zertifikate, die bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union einzustellen sind“ (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (ABl. C 152 vom 6.4.2022, S. 175).

([16]) Um einer Umgehung der Vorschriften zu begegnen, sind benachbarte Containerumschlaghäfen, in deren Fall der Anteil des Containerumschlags 65 % des gesamten Containerverkehrs des Hafens übersteigt und die weniger als 300 Seemeilen von einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats entfernt sind, gemäß der EHS-Richtlinie von der Definition des Begriffs „Anlaufhafen“ ausgenommen. Das bedeutet, dass Halte in diesen Häfen außerhalb der Union nicht als Beginn oder Ende einer Fahrt betrachtet werden können, was den Anreiz verringert, vor oder nach dem Anlaufen von EU-Häfen diese Drehkreuze außerhalb der EU anzulaufen.

([17]) Die Kommission hat in ihrem Bericht über die Überwachung der Durchführung der Richtlinie (COM(2025) 110 final) keine Anhaltspunkte dafür gefunden.

5.3. Aus Sicht des EWSA gibt es aber noch ein weiteres Problem: Andere nordafrikanische Häfen profitieren von geringeren Arbeitskosten, staatlichen Beihilfen und sonstigen Vorteilen, sodass Verlader, die benachbarte Häfen nutzen, begünstigt sind. Die mit dem EHS verbundenen Schwierigkeiten führen also zu weiteren Wettbewerbsnachteilen für EU-Häfen. Verlader, die EU-Häfen nutzen, sind dadurch kaum in der Lage, Emissionskosten effizienter abzufangen. Ein anderer Gesichtspunkt ist, dass der Kurzstreckenseeverkehr bei strenger Anwendung des EHS u. U. an Wettbewerbsfähigkeit einbüßt. Was das für die ökologische Nachhaltigkeit bedeutet, ist ungewiss.

5.4. Der EWSA stellt ferner fest, dass Inseln wie Malta, Zypern und Irland sowie andere Mitgliedstaaten, deren Volkswirtschaften stark auf Schifffahrt und Seeverkehr ausgerichtet ist, durch die Anwendung des EHS-Mechanismus wirtschaftlich unter Druck geraten könnten. Diese Länder sind stark von Exportbranchen abhängig, die oft der wichtigste Arbeitgeber und die wichtigste Triebkraft für die lokale Entwicklung sind. Dadurch sind steigende Frachtkosten für sie ein größeres Problem. In dem von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Bericht Ricardo (2021) wird auf Seite 136 festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten unverhältnismäßig stark vom EU-EHS betroffen sind. Zum Zeitpunkt der Folgenabschätzung wurde die Risikobewertung noch nicht durch Zwischenfälle im Roten Meer verfälscht, das heißt, die Ergebnisse sind wissenschaftlich solide. Inselmitgliedstaaten und andere Mitgliedstaaten, die stark vom Seeverkehr abhängig sind, weil intermodalen Verbindungen aufgrund ihrer geografischen Lage Grenzen gesetzt sind, sind unverhältnismäßig stark vom EHS betroffen. Dass die Kommission diesem Umstand nicht entsprechend Rechnung trägt, ist enttäuschend.

5.5. Bei der Bewertung des Anwendungsbereichs und der Auswirkungen des EHS-Mechanismus sollte auch den Besonderheiten von Gebieten in äußerster Randlage sowie von Ceuta und Melilla Rechnung getragen werden.

5.6. Aus Sicht des EWSA steht grundsätzlich außer Zweifel, dass durch die Anwendung des EHS bei Industriegütern seit Mitte der 2000er Jahre wichtige Erfahrungen dafür gewonnen werden konnten, wie eine solide Umsetzung des EU-EHS-Rahmens für den Seeverkehr gelingen kann.

5.7. Ein konkretes Beispiel: Wenn ein Schiff Waren von Singapur nach Rotterdam befördert und dazu den Suezkanal durchquert und einen Hafen in Malta anläuft, müssen EHS-Zertifikate abgegeben werden. Wenn das Schiff dagegen den Hafen eines Drittlands anläuft, fallen viel niedrigere CO_2-Gebühren an, da bei Fahrten zu Häfen von Drittländern nur 50 % der CO_2-Gebühren in Rechnung gestellt werden.

5.8. Wenn das Schiff Zehntausende Mobiltelefone befördert, würden sich die pro Telefon anfallenden Zusatzkosten zwar nur auf wenige Cent belaufen, aber die Reederei kann dennoch Tausende Euro an Zusatzkosten sparen, wenn sie sich für einen ägyptischen oder anderen nordafrikanischen Hafen entscheidet. Diese Gefahr ist in einer sensibel auf Preise reagierenden Branche wie der Schifffahrt besonders groß.

5.9. Wenn Ladungen umgeleitet werden, ist das auch auf der Ebene einzelner Länder mit Kosten verbunden, weil dadurch in dem betroffenen Land die Betriebsmittelkosten für die Produktion steigen. Das hat in dem Land dann Folgen für Produktion und Beschäftigung. Wenn bewertet wird, wie sich die Umsetzung der CO_2-Vorschriften auf die Wirtschaft auswirkt, sollten diese Kosten also berücksichtigt werden. Wenn die Vorleistungsgüter, die ein Unternehmen für seine Produktion benötigt, von einem Schiff nicht länger an einen nahegelegenen Hafen befördert werden, das Unternehmen also ein kleineres Schiff beauftragen muss, die Ware in einem anderen Land (oder Kontinent) abzuholen, kann das zu einem enormen Kostenanstieg führen. Derselbe Fall kann eintreten, wenn das Schiff den nahegelegenen Hafen zwar weiterhin anläuft, die Transportkosten aber steigen (z. B. um 3,7 %), weil die Emissionskosten einfach an das Unternehmen weitergegeben werden. Derartigen Auswirkungen auf die Produktion und die Beschäftigung sowie gesellschaftlichen Folgen muss bei der Gestaltung und Beurteilung des Systems entsprechend Rechnung getragen werden.

5.10. Der EWSA räumt ein, dass sich die Regulierung im Fall des Seeverkehrs besonders schwierig gestalten könnte, da die Branche preissensibel reagiert und sich rechtlichen Änderungen zügig anzupassen pflegt. Wenn Tätigkeiten einmal in andere Länder umgeleitet wurden, dürfte diese Entwicklung kaum umkehrbar sein und in stark auf Schifffahrt und Seeverkehr ausgerichteten Volkswirtschaften dazu führen, dass weitere Branchen schwer in Mitleidenschaft gezogen werden. Derartige Risiken sollten bei der Bewertung der Auswirkungen der Rechtsvorschriften entsprechend berücksichtigt werden.

5.11. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Dekarbonisierung der Schifffahrtsindustrie nicht mit regionalen oder einseitigen Maßnahmen, sondern im Idealfall mit internationalen Maßnahmen in Angriff genommen werden sollte, um eine Verlagerung von CO_2-Emissionen zu vermeiden. Der EWSA begrüßt diesbezüglich ausdrücklich die in der IMO geleistete Arbeit, insbesondere den Netto-Null-Rahmen der IMO.

5.12. Während die Arbeiten an einem langfristig tragfähigen globalen System laufen, gilt es jetzt, die wirtschaftlichen Folgen für die Mitgliedstaaten und die verschiedenen Wirtschaftszweige zu bewerten. Außerdem muss vermieden werden, dass Drittländer auf Nicht-EU-Gebiete ausgeweitete Maßnahmen anfechten. Da nicht alle Häfen von Drittländern Teil des EHS sind und in anderen Regionen keine den europäischen Normen vergleichbaren CO_2-Normen gelten, sind die Wettbewerbsbedingungen weiterhin unterschiedlich.

5.13. Die Bemühungen der Kommission um eine Vereinfachung des CBAM sind beeindruckend. Sie verdienen Beachtung und Unterstützung. CBAM und EHS sind komplizierte Systeme. Sie können jedoch weiter verbessert werden, ohne den gerechten Übergang zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft mit weniger CO_2-Emissionen zu gefährden.

Brüssel, den 16. Juli 2025

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Oliver RÖPKE