C/2025/5140

28.10.2025

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus

ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) rakendamise majanduslik mõju

(omaalgatuslik arvamus)

(C/2025/5140)

Raportöör: **Krister ANDERSSON**

Nõustajad	Samuel CORNELLA (raportööri nõustaja) Alex MONTEBELLO (I rühma nõustaja)
Täiskogu otsus	27.2.2025
Õiguslik alus	kodukorra artikli 52 lõige 2
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	4.7.2025
Vastuvõtmine täiskogus	16.7.2025
Täiskogu istungjärk nr	598
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	182/2/8

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi „komitee“) jagab ELi heitkoguste piiramise ja nendega kauplemise süsteemi (heitkogustega kauplemise süsteem, HKS) üldisi eesmärke, mis on seotud selle rolliga rohelise, vähese süsinikuheitega majanduse saavutamisel. Süsinikuheidet vähendatakse seal, kus kulud on kõige väiksemad, luues kulutõhusa süsteemi. HKS loob stiimuleid keskkonnahoidlikku tehnoloogiasse investeerimiseks ja on seetõttu oluline Euroopa rohelise kokkuleppe jaoks.

1.2. Komitee märgib siiski, et süsteemi kavandamisel ja rakendamisel tuleks arvesse võtta selle tagajärgi Euroopa töökohtadele ja sotsiaalset mõju. Sektoritele, väärtusahelatele, piirkondadele ja riikidele avalduvat mõju on vaja põhjalikult analüüsida ja hinnata ühiselt kokkulepitud tervikliku metoodika alusel.

1.3. Komitee rõhutab vajadust leida sobiv tasakaal üldiste keskkonnaeesmärkide saavutamise ja samal ajal majanduslike moonutuste tekitamisest või Euroopa majanduse konkurentsivõime kahjustamisest hoidumise vahel. Samuti on oluline arvestada selliste vahendite kõrvalmõju kõigi sektorite ettevõtjatele ja töökohtadele. Komisjoni majandusanalüüsi tuleb selles osas oluliselt parandada.

1.4. Komitee juhib tähelepanu asjaolule, et HKSi mehhanismi mõju nõuete täitmisega seotud kuludele on märkimisväärne, see võib olla isegi moonutav ja tekitada ülemäärast halduskoormust. Lisaks on mehhanismi rakendamiseks vaja kindlat rahvusvahelist koostööd, sealhulgas väljaspool ELi, mis võib osutuda keeruliseks ja kompleksseks.

1.5. Nagu komitee on varem märkinud, võivad süsinikuheite vähendamise kiirem tempo ja suured eesmärgid ning kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute väiksem kättesaadavus mõjutada negatiivselt Euroopa konkurentsivõimet maailmaturul, välja arvatud juhul, kui suur hulk riike järgib ELi eeskuju.

1.6. Komitee leiab, et vältimaks kasvuhoonegaaside heite ülekandumist, peaksid kõik laevandussektori süsinikuheite vähendamist soodustavad meetmed ideaaljuhul olema üleilmsed, mitte piirkondlikud või ühepoolsed. Sellega seoses toetab komitee kindlalt Rahvusvahelises Mereorganisatsioonis (IMO) tehtavat tööd, eelkõige selle nullnetotehnoloogia raamistikku, mis võib samuti hoida ära topeltreguleerimise või topeltmaksed.

1.7. Komitee toetab hiljuti esitatud süsiniku piirimeetme (SPIM) mehhanismi lihtsustamist, käsitades seda positiivse sammuna, mis aitab tasakaalustada ühelt poolt keskkonnakaitse vajadust ning teiselt poolt samaaegset vajadust vähendada majanduse ja ettevõtjate, eelkõige VKEde halduskoormust. Seda silmas pidades kutsub komitee komisjoni üles viima läbi HKSi mõju järelhindamisi, et jälgida konkreetset mõju ettevõtjatele ja töökohtadele, et vajaduse korral saaks teha kiiresti muudatusi.

1.8. Meretranspordisektorite hiljutine lisamine HKSi raamistikku on toonud kaasa lisaprobleeme, mis mõjutavad märkimisväärselt valdkondlikku logistikaahelat sadamaterminalidest kuni lõpptarbijateni. Vaatamata HKSis sätestatud naabersadamate klauslile ([1]) innustatakse laevandusettevõtjaid külastama kolmandate riikide sadamaid, sest EList väljaspool osutatavad ümberlaadimistoimingud ei kuulu ELi jurisdiktsiooni alla. Komiteele valmistavad muret võimalikud turunihked, kui ümberlaadimistoimingud viiakse Euroopa sadamatest kolmandate riikide sadamatesse või kui kolmandate riikide laevad kasutavad ELi sadamate asemel pigem kolmandate riikide sadamaid.

1.9. Komitee hoiatab, et HKS võib kujutada endast märkimisväärset ELi sadamatesse investeerimist takistavat asjaolu, tekitades ebavõrdsed konkurentsitingimused ELi liikmesriikides asuvate Vahemere piirkonna sadamate ja läheduses olevate konkureerivate sadamate vahel, mis asuvad kolmandates riikides, eriti Põhja-Aafrikas.

1.10. Ümbersuunatud saadetisega võivad kaasneda ka kulud konkreetse riigi jaoks, sest seal suurenevad tootmissisendite kulud. See mõjutab kõnealuses riigis tootmist ja tööhõivet ning selliseid kulusid tuleks arvesse võtta süsinikuheidet käsitlevate õigusaktide rakendamise majandusliku mõju hindamisel. Sarnane mõju tekib, kui transpordikulud suurenevad (komisjoni hinnangul 3,7 % 2024. aastal ja need kasvavad veelgi, kui tootlikkust ei suurendata) ning need kulud kantakse üle tootjaettevõtjale. See vähendab tootmist ja tööhõivet. Selliseid kulusid tuleb edaspidi süsteemi kavandamisel ja hindamisel nõuetekohaselt arvesse võtta.

1.11. Komitee märgib, et saarte, nagu Malta, Küpros ja Iirimaa, ning tugevalt laevandusele ja merendustegevusele keskendunud liikmesriikide majandusele võib HKSi mehhanismi rakendamine avaldada survet, sest nad on eriti haavatavad transpordikulude kasvu suhtes, arvestades nende ulatuslikku sõltuvust ekspordipõhisest tegevusest, mis on sageli peamine tööhõive ja kohaliku arengu allikas.

2. **Arvamuse taust**

2.1. Paketi „Eesmärk 55“ eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55 %. ELi heitkoguste piiramise ja nendega kauplemise süsteemil ehk HKSil on väga oluline roll rohelise, vähese süsinikuheitega majanduse saavutamisel. HKSiga on CO_2-st saanud omamoodi kaubeldav kaup, mille puhul kehtib põhimõte, et saastaja maksab. Kuna lubatud heitkoguse ühikuid vähendatakse, vähendatakse alguses CO_2 koguseid seal, kus kulud on kõige väiksemad, luues kulutõhusa süsteemi. Heitkogustega kauplemise turu arengu käigus on järk-järgult tekkinud mitte ainult CO_2 hetketurg, vaid ka mõned tuletisinstrumentide turud, nagu süsinikuheite futuuri-, optsiooni- ja forvardturg.

2.2. ELi HKS hõlmab umbes 40 % kogu ELi süsinikuheitest. Kuna CO_2 tase atmosfääris on globaalne nähtus, oleks kulutasuv kauplemissüsteem ühtne üleilmne süsteem. Praegune olukord on aga väga killustunud ning eri riikides ja piirkondades on kasutusele võetud erinevad kauplemissüsteemid. Vaid 24 % üleilmsetest heitkogustest on teatavat liiki HKSiga hõlmatud ([2]).

([1]) Kolmandate riikide sadamates, näiteks Põhja-Aafrika sadamates, tehtavaid peatusi ei saa HKSi raamistikus käsitada reisi alguse või lõpuna, mis vähendab stiimulit peatuda neis väljaspool ELi asuvates sõlmsadamates enne või pärast ELi sadama külastamist.

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

2.3. Käesolevas arvamuses käsitletakse mõnda küsimust, mida tuleb arvesse võtta seoses ELi HKSi kui piirkondliku süsteemi majanduslike kulude ja mõjuga. Näitena tuuakse merendussektor, tunnistades samas iga sektori iseärasusi. Majandusliku mõju hindamine peaks siiski põhimõtteliselt põhinema ühisel majandusmetoodikal ([3]).

2.4. Komitee on varem väljendanud vajadust analüüsida HKSi võimalikku negatiivset mõju Euroopa tööstuse ja teenuseosutajate konkurentsivõimele, seda nii CO_2-mahukates sektorites kui ka üldiselt, ning nõudnud meetmete võtmist, et hoida võimalikult suurel määral ära negatiivset mõju majandusele ja sotsiaalseid tagajärgi, nagu tööpuudus, energiaostuvõimetus, pinged ametiühingute ja tööandjate vahel või liikuvusvaesus ([4]).

2.5. Merendussektori osas väljendab komitee põhimõtteliselt heameelt selle üle, et HKSi kohaldamisala laiendatakse laevadele, mille kogumahutavus on suurem kui 5 000 tonni ja mis külastavad ELi sadamaid, ning reisidele kolmandate riikide sadamatest ja sadamatesse. Komitee juhib siiski tähelepanu käimasolevale tööle IMOs, millel on tähtis roll meretranspordi heitkogustele ülemaailmse lahenduse leidmisel. Komitee julgustab ELi tegema aktiivselt tööd toimiva lahenduse saavutamiseks IMOs, et aidata kaasa heitkoguste märkimisväärsele vähendamisele ([5]).

2.6. Komitee väljendab heameelt 2025. aasta aprillis käivitatud HKSi käsitleva avaliku konsultatsiooni üle ja kutsub üles põhjalikult hindama HKSi rakendamist, tuginedes usaldusväärsetele empiirilistele tõenditele ja majanduslike tagajärgede põhjalikule analüüsile. Kui avaliku konsultatsiooni ja võimaliku hilisema mõjuhinnangu tulemused osutavad tõsistele tagajärgedele ELi tööstuse konkurentsivõime jaoks, on vaja HKS ja/või kaasnevad meetmed sihipäraselt läbi vaadata.

3. **Sissejuhatus**

3.1. CO_2 sisaldust on iseenesest raske mõõta. HKSi ja SPIMi konkreetne kavandamine ja rakendamine on keeruline ning majanduslikke tagajärgi on raske prognoosida ja hinnata. Komisjoni andmetel peaks HKS panustama alates 2024. aastast ELi eelarvesse ligikaudu 7 miljardit eurot (2018. aasta hindades) aastas. See summa peaks eeldatavasti suurenema umbes 19 miljardi euroni aastas alates 2028. aastast, kui uuest HKSist saadav tulu lisandub samuti ELi eelarvesse ([6]). Samal ajal võib HKSist saadav aastatulu, mis eraldatakse liikmesriikidele, ulatuda üle 46 miljardi euro, mis ületab seega kaugelt paketi „Eesmärk 55“ ettepaneku esitamise ajal eeldatut.

3.2. 2024. aasta alguses laiendati ELi HKSi, et see hõlmaks meretranspordi heidet. Sellega seoses on laevade heitkoguste seire, aruandlus ja kontroll üks komisjoni peamisi vahendeid, mille eesmärk on vähendada meretranspordisektoris kasvuhoonegaaside heitkoguseid ([7]).

([3]) Mõjuhinnangutes tuleb hinnata ja kontrollida kõiki ettepanekuid, sealhulgas lihtsustamisettepanekuid.

([4]) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757“ (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ning „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust (EL) 2015/1814 seoses lubatud heitkoguse ühikute kogusega, mis lisatakse ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi kuni 2030. aastani“ (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (ELT C 152, 6.4.2022, lk 175).

([5]) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757“ (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ning „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust (EL) 2015/1814 seoses lubatud heitkoguse ühikute kogusega, mis lisatakse ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi kuni 2030. aastani“ (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (ELT C 152, 6.4.2022, lk 175). Aprillis 2025 sõlmiti kokkulepe, mille eesmärk on saavutada 2050. aastaks üleilmses laevanduses kasvuhoonegaaside nullnetoheide: „IMO approves net-zero regulations for global shipping“: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) „ELi eelarve: komisjon esitas ettepaneku uute omavahendite kohta“, juuni 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Meretranspordist tulenevate süsinikuheite seire, aruandluse ja kontrolli süsteem sai alguse 2018. aastal esimese sammuna nende heitkoguste ELi HKSi reguleerimisalasse lisamise poole. Seire, aruandluse ja kontrolli süsteem hõlmab kõigi ELi sadamaid külastavate suurte laevade (kogumahutavus üle 5 000 tonni) heitkoguseid.

3.3. HKSi eesmärk on luua ettevõtjate jaoks stiimul puhtamasse tehnoloogiasse investeerimiseks, vähendades seeläbi heitkoguseid ja keskkonnamõju. HKSis loodud hinnasignaal pakub laevandusettevõtjatele selgeid rahalisi stiimuleid energiatõhususse investeerimiseks. Samuti aitab see vähendada fossiil-, taastuv- ja vähese süsinikuheitega kütuste hinnavahet ning loob sektoris uusi rahastamisvõimalusi. Tuleb märkida ka, et väike osa HKSi raames saadavast tulust – 2030. aastaks ligikaudu 1,6 miljardit eurot – suunatakse ELi innovatsioonifondi, et toetada laevandussektori süsinikuheite vähendamise algatusi. Kuid see fond on mõnele väiksemale liikmesriigile endiselt suures osas ligipääsmatu. Malta, Luksemburg ja Eesti on ainsad riigid, kes ei ole sellest fondist veel toetust saanud, kuigi nad annavad sellesse rahalise panuse. Eelkõige Malta ei saa sellest mehhanismist tõenäoliselt kasu võimsuspiirangute tõttu, mistõttu ei ole kava mõju õiglane.

3.4. Võrdsete tingimuste loomine nii sektorite ja riikide vahel kui ka kolmandate riikidega võrreldes on siiski tõeliselt raske ülesanne. ELi HKSi nõuetest kõrvalehoidmise vältimiseks on vaja nõuetekohast järelevalvet süsteemi rakendamise üle, eelkõige selleks, et avastada kõrvalehoidmine varajases etapis ja see ära hoida ([8]).

3.5. Üks võimalik viis selle ärahoidmiseks, et laevad väldivad ELi liikmesriigi (või EMP riigi) sadamaid või hoiavad neist kõrvale, oleks see, kui kolmandate riikide sadamates, näiteks Põhja-Aafrika sadamates, tehtavaid peatusi ei käsitata HKSi raamistikus reisi alguse või lõpuna, mis vähendab stiimulit peatuda neis väljaspool ELi asuvates sõlmsadamates enne või pärast ELi sadama külastamist. See vähendab tasude vältimise võimalusi, sest nad peaksid ikkagi HKSi alusel maksma. Alternatiivsete kaubaveoliikide kasutamine on veel üks kõrvalehoidmise viis, millega võib olla vaja tegeleda. Komisjon jälgib sellist kõrvalehoidvat käitumist.

3.6. Eeskirjad, mis mõjutavad tegevust kolmandates riikides, toovad kaasa HKSi eksterritoriaalse olemuse avaldumise, ja võib väita, et sellise meetmega rikutakse asjaomase jurisdiktsiooni suveräänsust. Põhjalikus mõjuhinnangus võetakse selliseid majanduslikke tagajärgi arvesse. Kuigi need eeskirjad aitavad luua võrdsemad tingimused kolmandate riikide suhtes ja vältida ELis kasvuhoonegaaside heite ülekandumist, on selliste eeskirjade rahvusvaheline tunnustamine pigem piiratud, sest need tekitavad kolmandates riikides toimuva tegevusega seoses lisakulusid. Majanduslik mõju on teataval määral sarnane tariifi või tollimaksu kehtestamisega ([9]).

3.7. Mida rohkem piirkondi võtab kasutusele oma versiooni HKSist, seda suurem on ka oht, et kolmandad riigid kehtestavad kattuvaid eksterritoriaalseid eeskirju. Üks sadam võib potentsiaalselt kuuluda kahte või rohkemasse piirkondlikku süsteemi. Kaubandusblokkide vahel on vaja kooskõlastamist – see on midagi, mille uurimist kaalub OECD. Optimaalsem lähenemisviis on kavandatud IMO raamistikus: tegemist on üldise lähenemisviisiga. See erineb piirkondlikest lähenemisviisidest, mille tulemuseks on suurem halduskoormus ja suurem topeltmaksustamise/maksete oht. Sellega seoses toetab komitee kindlalt IMOs 2025. aasta aprillis saavutatud kokkulepet, mis võetakse eeldatavasti vastu 2025. aasta oktoobris.

4. **Üldised märkused**

4.1. Komitee jagab HKSi ja SPIMi üldisi eesmärke seoses süsinikuheite vähendamise, keskkonnakaitse ja kestlikkuse suurendamisega. Sellega seoses tunnistab komitee, et HKS on viimase 20 aasta jooksul aidanud kaasa süsinikuheite vähendamisele, muutes ELi töötleva tööstuse ja transpordi puhtamaks. Ent HKS ei ole suutnud kaitsta tööstustoodangu konkurentsivõimet, mis on vähenenud mitte ainult suht-, vaid ka absoluutarvudes, seades HKSi kui kliimameetme tõhususe kogu maailmas tõsise kahtluse alla. Mis tahes süsteemi, aga eelkõige piirkondliku süsteemi ülesehitus ja rakendamine peaks loomulikult olema kulutõhus. Hoolikalt tuleb analüüsida tagajärgi Euroopa töökohtadele ja sotsiaalset mõju.

4.2. Komitee rõhutab vajadust leida sobiv tasakaal üldiste keskkonnaeesmärkide saavutamise ja samal ajal majanduslike moonutuste tekitamisest või Euroopa majanduse konkurentsivõime kahjustamisest hoidumise vahel. Samuti on oluline arvestada nende vahendite kõrvalmõju.

([8]) ELi HKSi direktiivi kohaselt peab komisjon jälgima HKSi laiendamist meretranspordisektorile ja esitama iga kahe aasta tagant aruande oma tähelepanekute kohta. Vt komisjoni aruanne „Direktiivi 2003/87/EÜ meretranspordisektoris rakendamise jälgimine“ (COM(2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Mida rohkem ületavad keskkonnaeesmärgid naaberriikide või -piirkondade vastavaid eesmärke, seda suurem on vajadus laiendada meetmete kohaldamisala välistele jurisdiktsioonidele, et vähendada ebasoodsat konkurentsiolukorda ja seega kasvuhoonegaaside heite ülekandumist.

4.3. Komitee märgib, et HKSi mehhanismi mõju nõuete täitmisega seotud kuludele on märkimisväärne, see võib olla isegi moonutav ja tekitada ülemäärast halduskoormust ([10]). Lisaks on mehhanismi rakendamiseks vaja kindlat rahvusvahelist koostööd, sealhulgas väljaspool ELi, mis võib osutuda keeruliseks ja kompleksseks praeguses olukorras, kus maailmakaubanduses pinged kasvavad. IMO hiljutine terviklik raamistik võib pakkuda realistlikke soovitusi, et soodustada pikemas perspektiivis rahvusvahelist kooskõlastamist ([11]).

4.4. Komitee on veendunud, et majanduslikke tagajärgi tuleks nõuetekohaselt jälgida, et vältida negatiivset mõju Euroopa konkurentsivõime ja seega töökohtade jaoks. Tõepoolest, üks peamisi stiimulikavade motiive on luua ühtsel turul võrdsed tingimused ELi tootjatele ja ELi-väliste riikide importijatele, kes tegutsevad suure CO_2 jalajäljega sektorites. See kehtib ka SPIMi ja selle eesmärgi kohta vältida kasvuhoonegaaside heite ülekandumist. Siiski tegutsevad ettevõtjad mitmel väljaspool Euroopa Liitu asuval peamisel turul õiguslikus kontekstis, kus süsinikuhinda ei ole kehtestatud (nt mitmes USA osariigis) või kus sellega seotud kulud on väiksemad (nt Hiinas) ([12]).

4.5. Praegune olukord toob kaasa märkimisväärse haldus- ja töökoormuse kogu tootmisahelas, mis võib viia tarbijate jaoks kõrgemate hindade kehtestamiseni.

4.6. Sellega seoses märgib komitee lisaks, et HKSi praegu kättesaadavad andmed ja majanduslikud hinnangud on väga piiratud ning suure osa nõutavast teabest peavad sageli esitama päritoluriikide tootjad. Sellise keerukuse ja killustatusega tegelemine tundub olevat väga keeruline, sealhulgas ELi õigusraamistiku riiklikul tasandil jõustamise eest vastutavate ametiasutuste jaoks.

4.7. HKSi laiendamine meretranspordile ja laevandusettevõtjate kohustus tagastada ELi lubatud heitkoguse ühikud on komisjoni hinnangul suurendanud transpordikulusid 2024. aastal kokku keskmiselt 3,7 %. Suuremat kasvu on oodata aastatel 2025 ja 2026 ([13]). Andmed Aadria mere praeguste liinide kohta osutavad sel aastal kuni 17 %-lisele suurenemisele. See, mil määral merendussektor suudab sellist kulude kasvu tasakaalustada muude kulusid kärpivate meetmetega (suurem tootlikkus, vähem töötajaid jne), ei ole selge. Kuna kulud on sektoris laiaulatuslikud, ei ole üksikud ettevõtjad kuigi motiveeritud kulusid kandma. Seetõttu on ilmne oht, et nende tarbijad seisavad silmitsi kõrgemate hindadega, samas kui midagi muud ei muutu. Kahjuks tuleb pettumusega märkida, et komisjon ei võta nõuetekohaselt arvesse HKSi ebaproportsionaalset mõju saareliikmesriikidele ja liikmesriikidele, kes sõltuvad märkimisväärselt meretranspordist. Geograafilise asukoha tõttu on nende ühendveovõimalused piiratud.

4.8. Võiks eeldada, et kulude suurenemine kajastub enamiku teiste sektorite tootmiskuludes ja lõpuks tarbijahindades, mis mõjutab elukallidust, kuid sel teemal on tehtud üllatavalt vähe uuringuid. Ühes uuringus, mis käsitleb HKSi kulude suurenemise mõju alates 2018. aastast, jõutakse järeldusele, et saastavad ettevõtjad reageerivad saastekulude suurenemisele sellega, et suurendavad süstemaatiliselt tootlikkust ja vähendavad sageli oma töötajate arvu ([14]). Kulude kasv vähendaks tavaliselt tootmist ning seega tööhõivet ja varade kasutamist.

4.9. Võib väita, et mõne tootmisüksuse sulgemine on õigustatud, sest see on osa üleminekust süsinikuvabale tootmisele. Siiski on väga oluline lisada selline mõju mis tahes majandusliku mõju hindamisse, sealhulgas laiendades olemasolevaid või käimasolevaid majandusliku mõju hindamisi üksikasjalikumatele andmetele, juhindudes tööstusharu esindajate, teadlaste ja akadeemiliste ringkondadega kokkulepitud metoodikast. Loomulikult tuleb jälgida eeskirjadest kõrvalehoidmist, kuid sama kehtib ka eri sektorites, piirkondades ja liikmesriikides tööhõivele ja konkurentsivõimele avalduva mõju puhul.

([10]) Mis puudutab merendussektorit, siis rohkem kui 12 000 laeva üle kogu maailma esitavad igal aastal oma süsinikuheite aruanded seoses ELi reisidega ja nad on seda teinud alates 2018. aastast. Ilmselgelt tekivad süsteemi haldamisel märkimisväärsed halduskulud nii era- kui ka avalikus sektoris. Stiimulikavadega (innovatsioonifond jt) kaasnevad lisakulud seoses taotluste esitamise, käitlemise ja kontrolliga, et vältida kuritarvitusi.

([11]) Arvamuses teemal „ELi kliimadiplomaatia“ (ELT C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), kutsub komitee ELi institutsioone üles täiendama kliimadiplomaatia töövahendeid algatustega, mille eesmärk ei ole mitte ainult suurendada kliimaeesmärke, vaid ka jagada ELi kogemusi ning tegeleda kliimaga seotud riskidega.

([12]) Kuigi SPIMil on eeskirjad süsinikumõju käsitlemiseks impordi puhul, puuduvad praegu sellised eeskirjad võrdsete võimaluste loomiseks ekspordi vallas. See mõjutab tugevalt selliseid sektoreid nagu terasetööstus seoses nende võimega konkureerida maailmaturul. Nii meetmete võtmata jätmise kui ka mõju kõrvaldamist käsitleva ettepaneku korral on vaja põhjalikku mõjuhinnangut.

([13]) Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) 2021/694, (EL) 2021/695, (EL) 2021/697, (EL) 2021/1153, (EL) 2023/1525 ja (EL) 2024/795, et stimuleerida kava „ReArm Europe“ rakendamise eesmärgil kaitseotstarbelisi investeeringuid ELi eelarvest (COM(2025) 110 final).

([14]) Uuringu kohaselt kasvab sekkumisele järgneval perioodil tegevuse vähendamise tõenäosus vahetult 5,2 %. Boeckx, J., Struyfs, K. ja Torsin, W., „Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System“, *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, lk 1–61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Nagu komitee on varem märkinud, mõjutavad süsinikuheite vähendamise kiirem tempo ja suured eesmärgid ning kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute väiksem kättesaadavus negatiivselt Euroopa konkurentsivõimet maailmaturul, välja arvatud juhul, kui suur hulk riike järgib ELi eeskuju ([15]). Komitee kordab oma seisukohta.

4.11. 2023. aasta mais kehtestas Euroopa Liit SPIMi, et kohaldada hinda teatavate kolmandatest riikidest imporditud toodetega seonduvatele heitkogustele. Samasugust sätet ei lisatud ekspordi kohta, mistõttu on Euroopa eksportijad suhteliselt ebasoodsamas olukorras. Ekspordilahendusega on juba hiljaks jäädud. Samuti vaatas komisjon läbi HKSi (mis kehtestati esimest korda 2003. aastal ja jõustus 2005. aastal) ning laiendas seda seoses lubatud heitkoguse ühikutega kauplemisega ELis.

4.12. SPIMi hakatakse selle lõplikus korras kohaldama alates 2026. aastast ja praegune üleminekuetapp kestab ajavahemikul 2023–2025. SPIMi järkjärguline kasutuselevõtt on kooskõlas lubatud heitkoguse ühikute tasuta eraldamise järkjärgulise lõpetamisega ELi HKSi raames, et toetada progresseeruvalt ELi tööstuse süsinikuheite vähendamist. Komitee märgib, et tasuta lubatud heitkoguse ühikute kättesaadavuse piiranguid tuleks nõuetekohaselt jälgida ning võimaluse korral edasi lükata, kui SPIM ei toimi tõhusalt ja üleilmsete majandustingimuste tõttu tuleb teha kohandusi.

4.13. Komitee toetab kindlalt SPIMi mehhanismi lihtsustamist – sellekohane ettepanek tehti hiljuti koondpaketis –, astudes sammu edasi, et tasakaalustada ühelt poolt keskkonnakaitse vajadust ja teiselt poolt samaaegset vajadust vähendada ettevõtjate, eelkõige VKEde halduskoormust. Sellega seoses peaks komisjon viima läbi mõju järelhindamisi, eesmärgiga jälgida konkreetset mõju ettevõtjatele ja töökohtadele, et teha vajaduse korral kiiresti muudatusi.

4.14. Komitee loodab, et sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad aktiivselt osaleda HKSi raamistiku mõju ja konkreetsete tagajärgede hindamisel ning võimalike meetmete kindlaks määramisel, et kohandada ja täiustada sellist raamistikku õiglasest rohepöördest osa võttes.

5. **Konkreetsed märkused: merendussektorile keskendumine**

5.1. Meretranspordisektorite hiljutine lisamine HKSi raamistikku on tekitanud lisaprobleeme, mis mõjutavad valdkondlikku logistikaahelat sadamaterminalidest kuni lõpptarbijateni. Hoolimata asjaolust, et kolmandate riikide sadamates, näiteks Põhja-Aafrika sadamates, tehtavaid peatusi ei saa HKSi raamistikus käsitada reisi alguse või lõpuna, mis vähendab stiimulit peatuda neis väljaspool ELi asuvates sõlmsadamates enne või pärast ELi sadama külastamist ([16]), on komitee mures turu võimaliku reaktsiooni pärast, kui ümberlaadimistoimingud viiakse Euroopa sadamatest kolmandate riikide sadamatesse ([17]) või kui kolmandate riikide laevad kasutavad ELi sadama asemel pigem kolmandate riikide sadamaid.

5.2. HKSi rakendamine võib kujutada endast märkimisväärset ELi sadamatesse investeerimist takistavat asjaolu, tekitades ebavõrdsed konkurentsitingimused ELi liikmesriikides asuvate Vahemere piirkonna sadamate ja läheduses olevate konkureerivate sadamate vahel, mis asuvad kolmandates riikides, eriti Põhja-Aafrikas. Selline suundumus leiaks kinnitust, kui suuremate laevandusettevõtjate investeeringud suureneksid ebaproportsionaalselt teistes maailmajagudes asuvates sadamates, mis oleks praktiline viis valmistada ette alternatiive ELi õigusraamistikust kõrvalehoidmiseks.

([15]) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757“ (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ning „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust (EL) 2015/1814 seoses lubatud heitkoguse ühikute kogusega, mis lisatakse ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi kuni 2030. aastani“ (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (ELT C 152, 6.4.2022, lk 175).

([16]) Kõrvalehoidmise vältimiseks on HKSi direktiivis jäetud mõiste „külastatav sadam“ määratlusest välja „naabruses asuv konteinerite ümberlaadimise sadam“ (mille ümberlaadimise osakaal on üle 65 % ja mis asub kuni 300 meremiili kaugusel ELi sadamast). See tähendab, et nendes kolmandate riikide sadamates tehtavaid peatusi ei saa käsitada reisi alguse või lõpuna, mis vähendab stiimulit peatuda neis väljaspool ELi asuvates sõlmsadamates enne või pärast ELi sadamate külastamist.

([17]) Komisjon ei osuta oma järelevalvearuandes sellistele arengusuundadele: COM(2025) 110 final.

5.3. Komitee märgib, et HKSiga seotud raskused süvendavad ELi sadamate ebasoodsat konkurentsiolukorda, kusjuures mitmed Põhja-Aafrika sadamad juba naudivad madalamaid tööjõukulusid, riigi toetust ja muid eeliseid, mis on praegu naabersadamaid kasutavatel kaubasaatjatel. Need tegurid raskendavad ELi sadamaid kasutavatel kaubasaatjatel heitkoguste kulude tõhusamat katmist. Teisalt võib lähimerevedude konkurentsivõime HKSi range kohaldamise tõttu väheneda, mis toob keskkonnasäästlikkuse vallas kaasa ebakindlaid tulemusi.

5.4. Komitee märgib samuti, et saarte, nagu Malta, Küpros ja Iirimaa, ning tugevalt laevandusele ja merendustegevusele keskendunud liikmesriikide majandusele võib HKSi mehhanismi rakendamine avaldada survet, sest nad on eriti haavatavad transpordikulude kasvu suhtes, arvestades nende ulatuslikku sõltuvust ekspordipõhisest tegevusest, mis on sageli peamine tööhõive ja kohaliku arengu allikas. Euroopa Komisjoni tellitud Ricardo aruandes (2021) toodi leheküljel 136 selgelt välja ELi HKSi ebaproportsionaalne mõju teatavatele liikmesriikidele. Mõju hindamise aruande koostamise ajal ei olnud olukord Punasel merel veel probleemne, mis kinnitab aruande järelduste teaduslikku terviklikkust. Kahjuks tuleb pettumusega märkida, et komisjon ei võta nõuetekohaselt arvesse HKSi ebaproportsionaalset mõju saareliikmesriikidele ja liikmesriikidele, kes sõltuvad märkimisväärselt meretranspordist. Geograafilise asukoha tõttu on nende ühendveovõimalused piiratud.

5.5. HKSi mehhanismi kohaldamisala ja mõju hindamisel tuleks võtta arvesse ka äärepoolseimate piirkondade ning Ceuta ja Melilla eriolukorda.

5.6. Üldiselt on komitee seisukohal, et HKSi rakendamine tööstuskaupade suhtes alates 2000. aastate keskpaigast pakub kindlasti kasulikke õppetunde ELi HKSi raamistiku usaldusväärseks rakendamiseks ka merendussektoris.

5.7. Konkreetne näide: kui Singapurist Rotterdami kaupu vedav laev läbib Suessi kanali ja siseneb Malta sadamasse, tuleb HKSi lubatud heitkoguse ühikud tagastada. Kui laev kasutab selle asemel ELi-välist sadamat, on süsinikuheite tasu palju väiksem, sest ELi-välist sadamat läbival teekonnal tasutakse ainult 50 % süsinikuheite tasust.

5.8. Kui laev transpordiks kümneid tuhandeid mobiiltelefone, oleks lisakulu iga telefoni kohta vaid mõni sent, kuid laevandusettevõtja võib siiski vältida tuhandete eurode suurust lisakulu, valides sadama Egiptuses või mujal Põhja-Aafrikas. Selline oht on eriti suur nii hinnatundlikus sektoris nagu laevandus.

5.9. Ümbersuunatud saadetisega võivad kaasneda ka kulud konkreetse riigi jaoks, sest seal suurenevad tootmissisendite kulud. See mõjutab kõnealuses riigis tootmist ja tööhõivet ning selliseid kulusid tuleks arvesse võtta süsinikuheidet käsitlevate õigusaktide rakendamise majandusliku mõju hindamisel. Kui näiteks ettevõtja, kes sõltus varem tootmisel sisendkaupadest, mille tarnis lähedal asuvasse sadamasse sisenev laev, peab selle asemel importima kaupu, tellides väiksema laeva, mis võtab kauba peale välisriigis (või teises maailmajaos), võivad kulud märkimisväärselt suureneda. See võib juhtuda ka juhul, kui laev külastab endiselt lähedal asuvat sadamat, kui heitkoguste kuludest tingitud suurenenud transpordikulud kantakse üle tootjaettevõtjale (3,7 % või mis tahes muu arv). Sellist mõju tootmisele, tööhõivele ja sotsiaalsetele tagajärgedele tuleb süsteemi kavandamisel ja hindamisel nõuetekohaselt arvesse võtta.

5.10. Komitee märgib, et merendussektorit võib olla eriti raske reguleerida, sest see on hinnatundlik ja kipub kiiresti kohanema regulatiivsete muudatustega. Kui tegevust hakatakse teistesse jurisdiktsioonidesse ümber suunama, on seda suundumust tõenäoliselt raske ümber pöörata ja teised meremajanduse sektorid võivad selle protsessi tõttu märkimisväärselt kannatada. Sellist riski tuleks reguleerimise mõju hindamisel nõuetekohaselt arvesse võtta.

5.11. Komitee leiab, et vältimaks kasvuhoonegaaside heite ülekandumist, peaksid kõik laevandussektori süsinikuheite vähendamist soodustavad meetmed ideaaljuhul olema üleilmsed, mitte piirkondlikud või ühepoolsed. Sellega seoses toetab komitee kindlalt IMOs, eelkõige selle nullnetotehnoloogia raamistikus, tehtavat tööd.

5.12. Pikas perspektiivis toimiva üleilmse süsteemi nimel tegutsedes on väga oluline hinnata majanduslikke tagajärgi liikmesriikide ja eri majandussektorite jaoks. Samuti on tähtis vältida olukorda, kus kolmandad riigid vaidlustavad eksterritoriaalset laadi meetmeid. Asjaolu, et kolmandate riikide sadamad ei ole täielikult kaasatud HKSi süsteemi, takistab seega võrdsete tingimuste loomist seni, kuni teistes piirkondades ei ole Euroopa standardiga samaväärseid CO_2 norme.

5.13. Komisjon on alustanud SPIMi muljetavaldavat lihtsustamist. See väärib nõuetekohast tähelepanu ja toetust. Pidades silmas SPIMi ja HKSi keerukust, on siiski ruumi edasiseks täiustamiseks, ilma et seataks ohtu õiglane üleminek keskkonnasäästlikumale vähese süsinikuheitega majandusele.

Brüssel, 16. juuli 2025

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Oliver RÖPKE