C/2025/5140

28.10.2025

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto
EU:n päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanon taloudelliset vaikutukset
(oma-aloitteinen lausunto)

(C/2025/5140)

Esittelijä: **Krister ANDERSSON**

Neuvonantajat	Samuel CORNELLA (esittelijän neuvonantaja) Alex MONTEBELLO (ryhmä I:n neuvonantaja)
Komitean täysistunnon päätös	27.2.2025
Oikeusperusta	työjärjestyksen 52 artiklan 2 kohta
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	4.7.2025
Hyväksyminen täysistunnossa	16.7.2025
Täysistunnon numero	598
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	182/2/8

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa yleisiä tavoitteita, joita EU:n päästökauppajärjestelmälle on asetettu vihreän vähähiilisen talouden edistäjänä. Hiilidioksidipäästöjen vähennyksiä tehdään siellä, missä kustannukset ovat alhaisimmat, ja tämä tekee järjestelmästä kustannustehokkaan. Päästökauppajärjestelmä luo kannustimia investoida vihreään teknologiaan, minkä vuoksi se on tärkeä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman kannalta.

1.2 ETSK toteaa kuitenkin, että järjestelmän suunnittelussa ja täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon sen seuraukset työllisyydelle Euroopassa sekä sen sosiaaliset vaikutukset. Toimialoihin, arvoketjuihin, alueisiin ja maihin kohdistuvat vaikutukset on analysoitava ja arvioitava perusteellisesti yhteisesti sovitun kattavan menetelmän pohjalta.

1.3 ETSK korostaa tarvetta löytää asianmukainen tasapaino yleisten ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja sen välillä, että vältetään taloudelliset vääristymät ja Euroopan talouden kilpailukyvyn heikkeneminen. On myös tärkeää ottaa huomioon tällaisten välineiden toissijaiset vaikutukset yrityksiin ja työpaikkoihin kaikilla toimialoilla. Komission taloudellista analyysiä on tältä osin parannettava huomattavasti.

1.4 ETSK huomauttaa, että päästökauppajärjestelmällä on useita kriittisiä vaikutuksia vaatimusten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja siitä saattaa olla seurauksena vääristäviä vaikutuksia ja kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Lisäksi sen soveltaminen edellyttää vankkaa kansainvälistä yhteistyötä myös EU:n ulkopuolisten tahojen kanssa, mikä voi osoittautua sekä vaikeaksi että monimutkaiseksi.

1.5 Kuten ETSK on aiemmin huomauttanut, hiilidioksidipäästöjen vähentämisen nopea tahti ja kunnianhimoiset vähentämistavoitteet sekä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien saatavuuden väheneminen voivat heikentää Euroopan kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla, elleivät monet muut maat seuraa EU:n esimerkkiä.

1.6 ETSK katsoo, että kaikkien merenkulkualan hiilestä irtautumisen edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden olisi oltava hiilivuotojen välttämiseksi ihannetapauksessa luonteeltaan maailmanlaajuisia eikä alueellisia tai yksipuolisia. ETSK tukeekin voimakkaasti Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) tehtävää työtä – erityisesti sen nettonollakehystä, joka voisi myös estää kaksinkertaisen sääntelyn tai kaksinkertaiset maksut.

1.7 ETSK kannattaa hiljattain ehdotettua hiilirajamekanismin (CBAM) yksinkertaistamista ja näkee sen askeleena eteenpäin pyrittäessä saattamaan tasapainoon yhtäältä ympäristönsuojelun tarve ja toisaalta samanaikainen tarve keventää talouden ja yritysten – erityisesti pk-yritysten – hallinnollista taakkaa. ETSK kehottaakin komissiota tekemään jälkiarviointeja päästökauppajärjestelmän vaikutuksista, jotta voidaan seurata sen konkreettisia vaikutuksia yrityksiin ja työpaikkoihin, jolloin on mahdollista tehdä tarvittaessa nopeasti muutoksia.

1.8 Meriliikenteen hiljattainen lisääminen päästökauppajärjestelmään on aiheuttanut lisähaasteita ja vaikuttanut näin merkittävästi alan logistiikkaketjuun satamaterminaaleista loppukuluttajille. Päästökauppajärjestelmään sisältyvästä lähialueilla sijaitsevia satamia koskevasta lausekkeesta ([1]) huolimatta varustamoilla on kannustin käydä EU:n ulkopuolisissa satamissa, sillä EU:n toimivalta ei ulotu EU:n ulkopuolisilla reiteillä suoritettavaan jälleenlaivaukseeen. ETSK onkin huolissaan mahdollisesta markkinasiirtymästä Euroopan satamista EU:n ulkopuolisiin satamiin ja siitä, että kolmansien maiden alukset käyttävät EU:n ulkopuolisia satamia EU:n satamien sijaan.

1.9 ETSK varoittaa, että päästökauppajärjestelmästä saattaa muodostua merkittävä este investoimiselle EU:n satamiin, mikä johtaisi epätasapainoon kilpailussa EU:n jäsenvaltioissa sijaitsevien Välimeren satamien ja niitä lähellä olevissa kolmansissa maissa ja erityisesti Pohjois-Afrikassa sijaitsevien satamien välillä.

1.10 Laivaus, jonka reittiä muutetaan, saattaa myös aiheuttaa kustannuksia yksittäiselle valtiolle, koska tuotantopanosten hinta nousee. Tämä vaikuttaa tuotantoon ja työllisyyteen kyseisessä maassa, ja tällaiset kustannukset olisi otettava huomioon kaikissa hiililainsäädännön täytäntöönpanon taloudellisten vaikutusten arvioinneissa. Laivauskustannusten kasvamisella (komission arvion mukaan 3,7 % vuonna 2024, ja ne kasvavat edelleen, jos tuottavuutta ei saada parannettua) on samankaltainen vaikutus, ja kustannukset välittyvät tuotantoyritykselle. Tämä vähentää tuotantoa ja työllisyyttä. Tällaiset kustannukset on otettava tulevaisuudessa asianmukaisesti huomioon järjestelmän suunnittelussa ja arvioinnissa.

1.11 ETSK toteaa, että saarten, kuten Maltan, Kyproksen ja Irlannin, ja laivaukseen ja meriliikenteeseen vahvasti keskittyneiden jäsenvaltioiden talouksiin saattaa kohdistua paineita päästökauppajärjestelmän soveltamisen vuoksi, koska kyseiset valtiot ovat erityisen alttiita laivauskustannusten nousulle johtuen siitä, että ne ovat voimakkaasti riippuvaisia vientivetoisista toimista, jotka ovat usein niiden pääasiallisia työllisyyden ja paikallisen kehityksen lähteitä.

2. **Lausunnon taustaa**

2.1 55-valmiuspaketin tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä. EU:n päästökauppajärjestelmällä on erittäin tärkeä rooli vihreän vähähiilisen talouden saavuttamisessa. Päästökauppajärjestelmän myötä hiilidioksidista on tullut ikään kuin kauppatavaraa, johon sovelletaan saastuttaja maksaa -periaatetta. Kun päästöoikeuksia vähennetään, hiilidioksidipäästöjen vähennyksiä tehdään ensin siellä, missä kustannukset ovat alhaisimmat, ja tämä tekee järjestelmästä kustannustehokkaan. Hiilikauppamarkkinoiden kehittyessä on spot-markkinoiden lisäksi ilmaantunut hiljalleen myös johdannaismarkkinoita, kuten hiilen futuurimarkkinoita, optiomarkkinoita ja termiinimarkkinoita.

2.2 EU:n päästökauppajärjestelmä kattaa noin 40 % koko EU:n hiilidioksidipäästöistä. Koska ilmakehän hiilidioksiditaso on maailmanlaajuinen ilmiö, yhdenmukainen maailmanlaajuinen järjestelmä olisi kustannustehokas kauppajärjestelmä. Nykytilanne on kuitenkin hyvin hajanainen: eri maissa ja eri alueilla on otettu käyttöön erilaisia kauppajärjestelmiä, ja vain 24 % maailman päästöistä kuuluu jonkinlaisen päästökauppajärjestelmän piiriin ([2]).

([1]) Pysähdyksiä EU:n ulkopuolisissa satamissa, kuten Pohjois-Afrikan satamissa, ei voida pitää päästökauppajärjestelmää sovellettaessa matkan alkuna tai loppuna, mikä vähentää kannustinta pysähtyä näissä EU:n ulkopuolisissa keskuksissa ennen käyntejä EU:n satamissa tai niiden jälkeen.

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

2.3 Tässä lausunnossa käsitellään joitakin tekijöitä, jotka on otettava huomioon EU:n päästökauppajärjestelmän taloudellisten kustannusten ja seurausten osalta, kun pidetään mielessä, että kyse on alueellisesta järjestelmästä. Meriliikenneala mainitaan esimerkkinä ja tunnustetaan, että kullakin alalla on erityispiirteensä. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin olisi kuitenkin perustuttava pohjimmiltaan yhteisiin taloudellisiin menetelmiin ([3]).

2.4 ETSK on aiemmin tuonut esiin tarpeen analysoida päästökauppajärjestelmän mahdollisia kielteisiä vaikutuksia Euroopan teollisuudenalojen ja palveluntarjoajien kilpailukykyyn sekä hiili-intensiivisillä aloilla että yleisesti ja kehottanut toteuttamaan toimia, jotta vältetään mahdollisuuksien mukaan kielteiset vaikutukset talouteen sekä kielteiset sosiaaliset vaikutukset, kuten työttömyys ja energiaköyhyys, ammattijärjestöjen ja työnantajien väliset jännitteet tai liikenneköyhyys ([4]).

2.5 Meriliikenteen osalta ETSK suhtautuu periaatteessa myönteisesti päästökauppajärjestelmän laajentamiseen koskemaan aluksia, joiden bruttovetoisuus yli 5 000 tonnia ja jotka käyvät EU:n satamissa, sekä matkoja kolmansien maiden satamista ja satamiin, mutta kiinnittää kuitenkin huomiota Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) käynnissä olevaan työhön, jolla on ratkaiseva merkitys meriliikenteen päästöjä koskevan maailmanlaajuisen ratkaisun löytämisessä. ETSK kannustaa EU:ta pyrkimään aktiivisesti toteuttamiskelpoiseen IMO:n ratkaisuun, joka auttaa osaltaan saavuttamaan merkittäviä päästövähennyksiä ([5]).

2.6 ETSK suhtautuu myönteisesti huhtikuussa 2025 käynnistettyyn päästökauppajärjestelmää koskevaan julkiseen kuulemiseen ja kehottaa arvioimaan perusteellisesti päästökauppajärjestelmän täytäntöönpanoa vankan empiirisen näytön ja taloudellisten seurausten kattavan analyysin perusteella. Jos julkisen kuulemisen ja mahdollisen myöhemmän vaikutustenarvioinnin tulokset osoittavat vakavia kielteisiä vaikutuksia EU:n teollisuuden kilpailukykyyn, päästökauppajärjestelmää ja/tai siihen liittyviä toimenpiteitä on tarkistettava kohdennetusti.

3. **Johdanto**

3.1 Hiilisisältöä on luontaisesti vaikea mitata. Päästökauppajärjestelmän ja hiilirajamekanismin konkreettinen suunnittelu ja täytäntöönpano on monimutkaista, ja niiden taloudellisia seurauksia on vaikea ennustaa ja arvioida. Komission mukaan päästökauppajärjestelmän odotetaan tuottavan EU:n talousarvioon vuosittain tuloja noin 7 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) vuodesta 2024 alkaen. Tämän summan odotetaan kasvavan noin 19 miljardiin euroon vuodessa vuodesta 2028 alkaen, kun myös uuden päästökauppajärjestelmän tulot lisätään EU:n talousarvioon ([6]). Samalla päästökauppajärjestelmästä peräisin olevat jäsenvaltiolle osoitettavat tulot saattavat olla yli 46 miljardia euroa, mikä ylittää selvästi 55-valmiuspakettiehdotuksen esittämisajankohtana odotetun määrän.

3.2 Vuoden 2024 alussa EU:n päästökauppajärjestelmää laajennettiin kattamaan meriliikenteen päästöt. Laivojen päästöjen tarkkailu, raportointi ja todentaminen kuuluvat tässä yhteydessä komission keskeisimpiin välineisiin, joilla tähdätään meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ([7]).

([3]) Kaikkia ehdotuksia, myös yksinkertaistamisehdotuksia on arvioitava ja tutkittava tarkoin vaikutustenarvioinneissa.

([4]) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta” (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka” (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (EUVL C 152, 6.4.2022, s. 175).

([5]) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta” (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka” (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (EUVL C 152, 6.4.2022, s. 175). Sopimus nettonollapäästöjen saavuttamisesta maailmanlaajuisesti meriliikenteessä vuoteen 2050 mennessä tehtiin huhtikuussa 2025: *IMO approves net-zero regulations for global shipping*: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *EU:n talousarvio: Komissio ehdottaa uusien omien varojen paketin mukauttamista*, kesäkuu 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Meriliikenteen päästöjen tarkkailuun tarkoitettu tarkkailu-, raportointi- ja todentamisjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2018 ensimmäisenä askeleena kyseisten päästöjen sisällyttämisessä EU:n päästökauppajärjestelmään. Järjestelmä kattaa kaikki EU:n satamissa käyvät suuret alukset (bruttovetoisuus yli 5 000 tonnia).

3.3 Päästökauppajärjestelmä on tarkoitettu yrityksille kannustimeksi investoida puhtaampaan teknologiaan ja siten vähentää päästöjään ja ympäristövaikutuksiaan. Päästökauppajärjestelmällä luodulla hintasignaalilla varustamoille annetaan selkeät taloudelliset kannustimet investoida energiatehokkuuteen. Se auttaa myös osaltaan pienentämään fossiilisten ja uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden välistä hintaeroa ja luo alalle uusia rahoitusmahdollisuuksia. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että pieni osa päästökauppajärjestelmän tuottamista tuloista – noin 1,6 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä – ohjataan EU:n innovaatiorahastoon meriliikenteen vähähiilistämisaloitteiden tukemiseksi. Komitea panee kuitenkin merkille, että joidenkin pienempien jäsenvaltioiden on miltei mahdotonta hyödyntää rahastoa. Malta, Luxemburg ja Viro ovat ainoat maat, jotka eivät ole vielä saaneet tukea tästä rahastosta, vaikka ne ovat osallistuneet sen rahoitukseen. Erityisesti Malta ei todennäköisesti voi hyötyä tästä mekanismista kapasiteettirajoitusten vuoksi. Järjestelmä on siis vaikutukseltaan epäoikeudenmukainen.

3.4 Tasapuolisten toimintaedellytysten luominen alojen ja maiden välille sekä kolmansiin maihin nähden on kuitenkin todella haastavaa. EU:n päästökauppajärjestelmän vaatimusten kiertämisen vuoksi tarvitaan järjestelmän täytäntöönpanon asianmukaista seurantaa erityisesti kiertämistoimien havaitsemiseksi ja niiden estämiseksi varhaisessa vaiheessa ([8]).

3.5 Yksi mahdollinen keino ehkäistä sitä, että alukset välttävät ja kiertävät EU:n jäsenvaltioiden (tai ETA-maiden) satamia, on estää se, että EU:n ulkopuolisia satamia, kuten Pohjois-Afrikan satamia, pidetään matkan alkuna tai loppuna päästökauppajärjestelmää sovellettaessa, mikä vähentää kannustinta pysähtyä näissä EU:n ulkopuolisissa keskuksissa ennen käyntejä EU:n satamissa tai niiden jälkeen. Tämä vähentää mahdollisuuksia maksujen välttämiseen, sillä ne olisivat edelleen velvoitettuja maksamaan päästökauppajärjestelmän mukaisesti. Vaihtoehtoisten tavaraliikennemuotojen käyttäminen on myös tapa järjestelmän kiertämiseen, johon on mahdollisesti puututtava. Komissio aikoo seurata tällaisia kiertämistoimia.

3.6 Kolmansissa maissa harjoitettavaan toimintaan vaikuttavat säännöt antavat päästökauppajärjestelmälle ekstraterritoriaalisen luonteen, jolloin saatetaan katsoa tällaisen toimenpiteen rikkovan kulloisenkin oikeudenkäyttöalueen suvereniteettia. Tällaiset taloudelliset seuraukset otetaan huomioon kattavassa vaikutustenarvioinnissa. Vaikka tällaiset säännöt tasapuolistavat toimintaedellytyksiä suhteessa kolmansiin maihin ja auttavat ehkäisemään hiilivuotoon johtavaa toimintaa EU:ssa, niiden kansainvälinen hyväksyntä on yleensä rajallista, sillä ne aiheuttavat lisäkustannuksia kolmansissa maissa suoritettaville toimille. Taloudellinen vaikutus on jossain määrin samankaltainen kuin tariffien tai tullimaksujen asettamisella ([9]).

3.7 Kun useammat alueet ottavat lisäksi käyttöön oman versionsa päästökauppajärjestelmästä, kolmansien maiden päällekkäisten ekstraterritoriaalisten sääntöjen riski kasvaa. Tällöin yksi satama saattaa kuulua kahden tai useamman alueellisen järjestelmän piiriin. Kauppablokkien välille tarvitaan koordinaatiota, ja OECD harkitsee asiaan tarttumista. IMO:n puitteissa ehdotettu lähestymistapa on optimaalisempi: kyse on globaalista lähestymistavasta alueellisten lähestymistapojen sijaan, sillä alueelliset lähestymistavat lisäävät hallinnollista rasitetta ja kaksinkertaisen verotuksen ja kaksinkertaisten maksujen riskiä. ETSK kannattaakin vakaasti IMO:n huhtikuussa 2025 tekemää sopimusta, joka on tarkoitus hyväksyä lokakuussa 2025.

4. **Yleistä**

4.1 ETSK on samaa mieltä päästökauppajärjestelmän ja hiilirajamekanismin yleisistä tavoitteista, jotka koskevat hiilestä irtautumista, ympäristönsuojelua ja kestävämpää kehitystä. ETSK myöntää, että päästökauppajärjestelmä on edistänyt hiilestä irtautumista kuluneen 20 vuoden aikana ja siten auttanut muuttamaan valmistusta ja liikennettä EU:ssa puhtaammaksi. Järjestelmällä ei ole kuitenkaan onnistuttu suojelemaan teollisuustuotannon kilpailukykyä, vaan se on heikentynyt sekä suhteellisesti että absoluuttisesti. Tämä herättää vakavia epäilyjä päästökauppajärjestelmän tehokkuudesta globaalina ilmastotoimenpiteenä. Kaikkien järjestelmien, erityisesti alueellisten järjestelmien, suunnittelun ja täytäntöönpanon olisi oltava luonnollisesti kustannustehokasta, ja vaikutukset työllisyyteen Euroopassa sekä sosiaaliset vaikutukset on analysoitava huolellisesti.

4.2 ETSK korostaa tarvetta löytää asianmukainen tasapaino yleisten ympäristötavoitteiden saavuttamisen ja sen välillä, että vältetään taloudelliset vääristymät ja Euroopan talouden kilpailukyvyn heikkeneminen. On myös tärkeää ottaa huomioon näiden välineiden toissijaiset vaikutukset.

([8]) EU:n päästökauppajärjestelmää koskevassa direktiivissä edellytetään, että komissio seuraa päästökauppajärjestelmän meriliikenteeseen laajentamisen täytäntöönpanoa ja antaa havainnoistaan kertomuksen kahden vuoden välein. Ks. komission kertomus *Direktiivin 2003/87/EY täytäntöönpanon seuranta meriliikenteen osalta* (COM(2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Mitä pidemmälle ympäristötavoitteet ylittävät naapurimaiden tai -alueiden vastaavat tavoitteet, sitä suurempi on tarve laajentaa toimenpiteiden vaikutusaluetta ulkopuolisille oikeudenkäyttöalueille kilpailuhaittojen ja siten hiilivuotojen vähentämiseksi.

4.3 ETSK huomauttaa, että päästökauppajärjestelmällä on useita kriittisiä vaikutuksia vaatimusten noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin, ja siitä saattaa olla seurauksena vääristäviä vaikutuksia ja kohtuutonta hallinnollista taakkaa ([10]). Sen soveltaminen edellyttää lisäksi vankkaa kansainvälistä yhteistyötä myös EU:n ulkopuolisten tahojen kanssa, mikä voi osoittautua sekä vaikeaksi että monimutkaiseksi, kun otetaan huomioon maailmankaupan tällä hetkellä lisääntyvät jännitteet. IMO:n tuore kattava kehys saattaa tarjota toteutuskelpoisia ehdotuksia kansainvälisen koordinoinnin edistämiseksi pitkällä aikavälillä ([11]).

4.4 ETSK katsoo, että taloudellisia seurauksia olisi seurattava asianmukaisesti, jotta vältetään haitalliset vaikutukset Euroopan kilpailukykyyn ja siten Euroopan työllisyyteen. Yksi kannustinjärjestelmien pääasiallisista vaikuttumista on luoda sisämarkkinoilla tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n tuottajien ja EU:n ulkopuolelta maahantuontia harjoittavien toimijoiden välille aloilla, joiden hiilijalanjälki on suuri. Tämä koskee myös hiilirajamekanismia ja sen tavoitetta välttää hiilivuoto. Monilla suurilla Euroopan unionin ulkopuolisilla markkinoilla yritykset kuitenkin toimivat sääntely-ympäristöissä, joissa hiiltä ei ole hinnoiteltu (esimerkiksi useat Yhdysvaltojen osavaltiot) tai sen hinta on matalampi (esimerkiksi Kiina) ([12]).

4.5 Nykyinen tilanne aiheuttaa merkittävää hallinnollista ja operationaalista taakkaa koko tuotantoketjussa ja johtaa mahdollisesti korkeampiin kuluttajahintoihin.

4.6 ETSK huomauttaa lisäksi, että tällä hetkellä saatavilla on vain vähän tietoa, päästökauppajärjestelmän taloudelliset arvioinnit ovat hyvin rajallisia ja alkuperämaan tuottajien on usein annettava suuri osa vaadittavista tiedoista. Tällainen mutkikkuus ja hajanaisuus vaikuttaa olevan hyvin vaikeasti korjattavissa myös julkisille viranomaisille, jotka ovat vastuussa EU:n lainsäädäntökehyksen täytäntöönpanosta kansallisella tasolla.

4.7 Komissio arvioi, että päästökauppajärjestelmän meriliikenteeseen laajentaminen ja varustamojen velvollisuus palauttaa EU-oikeuksia kasvattivat laivauksen kokonaiskustannuksia keskimäärin 3,7 % vuonna 2024. Kasvun odotetaan lisääntyvän vuosina 2025 ja 2026 ([13]), ja Adrianmeren nykyisiltä reiteiltä saatujen tietojen mukaan kasvua on ollut tänä vuonna jo 17 %. Ei ole selvää, missä määrin meriliikenneala pystyy vastaamaan tällaiseen kustannusten nousuun leikkaamalla muita kustannuksia (esim. parantamalla tuottavuutta tai vähentämällä työntekijöitä). Koska kustannukset jakautuvat lisäksi alalla laajasti, kannustimet yksittäiselle yritykselle ottaa kustannukset huomioon ovat rajalliset. Ilmeisenä riskinä onkin, että kuluttajahinnat nousevat, vaikka mikään muu ei muutu. On myös ikävää, ettei komissio ole ottanut asianmukaisesti huomioon päästökauppajärjestelmän suhteettomia vaikutuksia saarijäsenvaltioihin ja jäsenvaltioihin, joilla on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi rajalliset intermodaaliliikenneyhteydet ja jotka ovat tämän takia erittäin riippuvaisia meriliikenteestä.

4.8 Kustannusten nousun voidaan olettaa vaikuttavan useimpien muiden alojen tuotantokustannuksiin ja lopulta kuluttajahintoihin ja siten elinkustannuksiin, mutta aihetta on tutkittu yllättävän vähän. Yhdessä tutkimuksessa, jossa käsitellään päästökaupan kustannusten nousua vuodesta 2018 alkaen, todetaan, että saastuttavat yritykset vastaavat saastuttamisen kustannusten nousuun parantamalla järjestelmällisesti tuottavuuttaan ja usein pienentämällä työntekijöidensä määrää ([14]). Yleensä kasvaneet kustannukset johtavat tutkimuksen mukaan tuotannon supistamiseen ja siten työntekijöiden sekä varojen käytön vähenemiseen.

4.9 Joitakin tuotantolaitoksia on todennäköisesti suljettava, koska se on osa hiilettömään tuotantoon siirtymistä. On kuitenkin erittäin tärkeää ottaa tällaiset vaikutukset huomioon kaikissa taloudellisten vaikutusten arvioinneissa, myös laajentamalla nykyisiä tai käynnissä olevia taloudellisten vaikutusten arviointeja ja sisällyttämällä niihin tarkempia tietoja, jotka perustuvat alan edustajien, tutkijoiden ja akateemisen yhteisön kanssa sovittuihin menetelmiin. Sääntöjen kiertämistä on tietenkin seurattava, mutta on seurattava myös vaikutuksia työllisyyteen ja kilpailukykyyn eri aloilla, eri alueilla ja eri jäsenvaltioissa.

([10]) Meriliikennealalla joka vuosi yli 12 000 laivaa eri puolilta maailmaa ilmoittaa EU:ssa tekemiensä matkojen hiilipäästöistä, ja näin on tehty jo vuodesta 2018 lähtien. Järjestelmän hallinnoinnista aiheutuu luonnollisesti sekä yksityiselle että julkiselle sektorille merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Kannustinjärjestelmät (mm. innovaatiorahasto) tuovat lisäkustannuksia soveltamisen, käsittelemisen ja valvonnan osalta väärinkäytön ehkäisemiseksi.

([11]) ETSK on lausunnossaan aiheesta ”EU:n ilmastodiplomatia” (EUVL C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj) pyytänyt EU:ta täydentämään ilmastodiplomatian välineistöä sellaisilla aloitteilla, joiden avulla on tarkoitus paitsi nostaa ilmastotavoitteita korkeammalle myös levittää tietoa unionin kokemuksista ja puuttua ilmastoon liittyviin riskeihin.

([12]) Vaikka hiilirajamekanismi sisältää sääntöjä tuonnin hiilivaikutusten käsittelemiseen, toistaiseksi ei ole laadittu sääntöjä tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi viennille. Tällä on merkittäviä seurauksia terästeollisuuden kaltaisten alojen kyvylle kilpailla maailmanmarkkinoilla. On tehtävä perusteellinen vaikutustenarviointi sekä toimimatta jättämisestä että kaikista vaikutusten korjaamiseen tähtäävistä ehdotuksista.

([13]) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetusten (EU) 2021/694, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697, (EU) 2021/1153, (EU) 2023/1525 ja (EU) 2024/795 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse puolustukseen liittyvien investointien edistämisestä EU:n talousarviossa ReARM Europe -suunnitelman toteuttamiseksi (COM(2025) 110 final).

([14]) Tutkimuksessa todetaan, että suora vaikutus henkilöstösupistusten todennäköisyyden kasvuun on ollut 5,2 % toimenpiteiden jälkeisenä aikana. 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, s. 1–61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10 Kuten ETSK on aiemmin huomauttanut, hiilidioksidipäästöjen vähentämisen nopea tahti ja korkea tavoitetaso sekä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien saatavuuden väheneminen vaikuttavat haitallisesti Euroopan kilpailukykyyn maailmanmarkkinoilla, elleivät monet muut maat seuraa EU:n esimerkkiä ([15]). ETSK toistaa tämän kantansa.

4.11 Euroopan unioni otti toukokuussa 2023 käyttöön hiilirajamekanismin asettaakseen hinnan tiettyjen EU:n ulkopuolisista maista tuotujen tuotteiden tuotesidonnaisille päästöille. Viennin osalta ei annettu samanlaista säännöstä, mikä asettaa eurooppalaiset viejät epäedulliseen asemaan. Vientiratkaisua on odotettu jo pitkään. Komissio myös tarkisti ja laajensi EU:n sisäistä päästöoikeuksien kauppajärjestelmää (joka perustettiin vuonna 2003 ja tuli voimaan vuonna 2005).

4.12 Hiilirajamekanismia sovelletaan lopullisessa muodossaan vuodesta 2026 alkaen, ja nykyinen siirtymävaihe ulottuu vuodesta 2023 vuoteen 2025. Hiilirajamekanismin asteittainen käyttöönotto on sovitettu yhteen EU:n päästökauppajärjestelmän mukaisten maksuttomien päästöoikeuksien käytöstä poistamisen kanssa. Näin on tarkoitus tukea kasvavassa määrin EU:n teollisuuden hiilestä irtautumista. ETSK huomauttaa, että maksutta jaettavien päästöoikeuksien saatavuuden rajoituksia pitäisi valvoa asianmukaisesti ja mahdollisesti lykätä, jos hiilirajamekanismi ei toimi tehokkaasti ja maailmantalouden tilanne vaatii mukautuksia.

4.13 ETSK kannattaa vakaasti koontipaketissa hiljattain esitettyä hiilirajamekanismin yksinkertaistamista ja pitää sitä edistysaskeleena pyrittäessä tasapainottamaan ympäristönsuojelun tarve sekä samanaikainen tarve keventää yritysten, erityisesti pk-yritysten, hallinnollista taakkaa. Komission olisi tehtävä tulevaisuudessa jälkikäteisiä vaikutustenarviointeja yrityksiin ja työpaikkoihin kohdistuvien konkreettisten vaikutusten seuraamiseksi, jotta muutoksia voidaan tarvittaessa tehdä nopeasti.

4.14 ETSK toivoo, että työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla voi olla osana osallistumistaan oikeudenmukaiseen vihreään siirtymään aktiivinen rooli päästökauppajärjestelmän vaikuttavuuden ja konkreettisten vaikutusten arvioinnissa sekä mahdollisten järjestelmää mukauttavien ja kehittävien toimien määrittelemisessä.

5. **Erityistä: meriliikenne**

5.1 Meriliikenteen hiljattainen lisääminen päästökauppajärjestelmään on aiheuttanut lisähaasteita ja vaikuttanut näin alan logistiikkaketjuun satamaterminaaleista loppukuluttajille. Vaikka pysähdyksiä EU:n ulkopuolisissa satamissa, kuten Pohjois-Afrikan satamissa, ei voida pitää matkan alkuna tai loppuna päästökauppajärjestelmää sovellettaessa, mikä vähentää kannustinta pysähtyä näissä EU:n ulkopuolisissa keskuksissa ennen käyntejä EU:n satamissa tai niiden jälkeen ([16]), ETSK on huolissaan markkinoiden mahdollisesta reaktiosta jälleenlaivaustoimissa EU:n satamista EU:n ulkopuolisiin satamiin ([17]) sekä siitä, että kolmannet maat saattavat käyttää EU:n ulkopuolisia satamia EU:n satamien sijaan.

5.2 Päästökauppajärjestelmästä saattaa muodostua merkittävä este investoimiselle EU:n satamiin, mikä johtaa epätasapainoon kilpailussa EU:n jäsenvaltioissa sijaitsevien Välimeren satamien ja niitä lähellä olevissa kolmansissa maissa ja erityisesti Pohjois-Afrikassa sijaitsevien satamien välillä Tällainen suunta vahvistuisi, jos suurten varustamojen investoinnit lisääntyisivät suhteettomasti muilla mantereilla sijaitsevissa satamissa käytännön keinona valmistella vaihtoehtoja, joilla kierretään EU:n sääntelyä.

([15]) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 sekä asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta” (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmän markkinavakausvarantoon lisättävien päästöoikeuksien määrästä vuoteen 2030 saakka” (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (EUVL C 152, 6.4.2022, s. 175).

([16]) Päästökauppadirektiivissä suljetaan käyntisataman määritelmän ulkopuolelle lähialueilla sijaitsevat konttien jälleenlaivaussatamat (joissa jälleenlaivausosuus on yli 65 % ja jotka sijaitsevat 300 meripeninkulman säteellä EU:n satamasta) kiertämistä torjuvana toimenpiteenä. Tämä tarkoittaa, että pysähdyksiä näissä EU:n ulkopuolisissa satamissa ei voida pitää matkan alkuna tai loppuna, mikä vähentää kannustinta pysähtyä näissä EU:n ulkopuolisissa keskuksissa ennen käyntejä EU:n satamissa tai niiden jälkeen.

([17]) Komissio ei havaitse tällaista kehitystä seurantakertomuksessaan: COM(2025) 110 final.

5.3 ETSK toteaa, että päästökauppajärjestelmään liittyvät vaikeudet lisäävät EU:n satamien kilpailuhaittaa, sillä useat muut Pohjois-Afrikan satamat hyötyvät jo alemmista työvoimakustannuksista sekä valtion tuesta ja muista lähialueella sijaitsevia satamia käyttävien laivaajien nauttimista eduista. Näiden tekijöiden vuoksi EU:n satamia käyttävien laivaajien on vaikeampi kattaa päästökustannukset tehokkaammin. Lisäksi lähimerenkulku saattaa menettää kilpailukykyään päästökauppajärjestelmän tiukan soveltamisen vuoksi, mikä johtaa epävarmoihin tuloksiin ympäristökestävyyden suhteen.

5.4 ETSK toteaa myös, että saarten, kuten Maltan, Kyproksen ja Irlannin, ja laivaukseen ja meriliikenteeseen vahvasti keskittyneiden jäsenvaltioiden talouksiin saattaa kohdistua paineita päästökauppajärjestelmän soveltamisen vuoksi, koska kyseiset valtiot ovat erityisen alttiita laivauskustannusten nousulle johtuen siitä, että ne ovat voimakkaasti riippuvaisia vientivetoisista toimista, jotka ovat usein niiden pääasiallisia työllisyyden ja paikallisen kehityksen lähteitä. EU:n päästökauppajärjestelmällä on tiettyihin jäsenvaltioihin kohtuuttomia vaikutuksia, kuten Euroopan komission teettämässä Ricardon raportissa (2021) sivulla 136 selvästi todetaan. Vaikutustenarviointiraportin laatimisajankohtana riskiin eivät vaikuttaneet Punaisenmeren häiriöt, mikä vahvistaa sen tulosten tieteellisen luotettavuuden. On ikävää, ettei komissio ole ottanut asianmukaisesti huomioon päästökauppajärjestelmän suhteettomia vaikutuksia saarijäsenvaltioihin ja jäsenvaltioihin, joilla on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi rajalliset intermodaaliliikenneyhteydet ja jotka ovat tämän takia erittäin riippuvaisia meriliikenteestä.

5.5 Syrjäisimpien alueiden ja Ceutan ja Melillan erityistilanne olisi myös otettava huomioon arvioitaessa päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa ja vaikutuksia.

5.6 Yleisesti ottaen ETSK katsoo, että päästökauppajärjestelmän soveltamisesta teollisuustuotteisiin 2000-luvun puolivälistä alkaen voidaan saada hyödyllistä oppia EU:n päästökauppajärjestelmän asianmukaiseen täytäntöönpanoon myös meriliikennealalla.

5.7 Konkreettisena esimerkkinä voidaan mainita, että jos laiva, joka kuljettaa tavaraa Singaporesta Rotterdamiin, kulkee Suezin kanavan kautta ja tulee satamaan Maltassa, EU/n päästöoikeuksia on palautettava. Jos laivalle sen sijaan valitaan EU:n ulkopuolinen satama, hiilipäästömaksu on paljon alhaisempi, koska EU:n ulkopuoliseen satamaan kohdistuvasta matkasta peritään vain 50 % hiilipäästömaksusta.

5.8 Jos laivalla kuljetettaisiin kymmeniätuhansia älypuhelimia, lisäkustannus puhelinta kohden olisi vain joitakin senttejä, mutta varustamo voisi silti välttää tuhansien eurojen lisäkustannukset valitsemalla sataman Egyptissä tai muualla Pohjois-Afrikassa. Tällainen riski on erityisen suuri laivaliikenteen kaltaisella hintaherkällä alalla.

5.9 Laivaus, jonka reittiä muutetaan, saattaa myös aiheuttaa kustannuksia yksittäiselle valtiolle, koska tuotantopanosten hinta nousee. Tämä vaikuttaa tuotantoon ja työllisyyteen kyseisessä maassa, ja tällaiset kustannukset olisi otettava huomioon kaikissa hiililainsäädännön täytäntöönpanon taloudellisten vaikutusten arvioinneissa. Jos esimerkiksi yrityksen, joka on käyttänyt tuotannossaan yleensä läheiseen satamaan saapuvan laivan kuljettamia tuotantopanoksia, on sen sijaan tuotava tavaransa vuokraamalla pienemmän aluksen, joka noutaa tavarat ulkomailta (tai eri mantereelta), lisäkustannukset voivat olla merkittävät. Näin voi tapahtua myös, jos alus jatkaa kulkemistaan läheiseen satamaan ja päästökustannusten vuoksi (3,7 % tai muun määrän) nousseet laivauskulut siirtyvät tuotantoyritykselle. Kun järjestelmää suunnitellaan ja arvioidaan, tällaiset vaikutukset tuotantoon ja työllisyyteen sekä sosiaaliset seuraukset on otettava asianmukaisesti huomioon.

5.10 ETSK toteaa, että meriliikennealaa voi olla erityisen vaikea säännellä, sillä se on hintaherkkä ja taipuvainen sopeutumaan nopeasti sääntelymuutoksiin. Jos toiminta alkaa siirtyä muille oikeudenkäyttöalueille, suuntausta on todennäköisesti vaikea kääntää ja meritalouden muut alat saattavat kärsiä siitä merkittävästi. Tällainen riski on otettava asianmukaisesti huomioon asetuksen vaikutuksia arvioitaessa.

5.11 ETSK katsoo, että kaikkien merenkulkualan hiilestä irtautumisen edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden olisi oltava hiilivuotojen välttämiseksi ihannetapauksessa luonteeltaan maailmanlaajuisia eikä alueellisia tai yksipuolisia. ETSK tukeekin voimakkaasti IMO:ssa tehtävää työtä ja erityisesti sen nettonollakehystä.

5.12 Pyrittäessä luomaan maailmanlaajuinen järjestelmä, joka on elinkelpoinen pitkällä aikavälillä, on erittäin tärkeää arvioida jäsenvaltioihin ja talouden eri aloihin kohdistuvia taloudellisia seurauksia. On myös tärkeää välttää tilanne, jossa kolmannet maat haastavat toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan ekstraterritoriaalisia. Se, että kolmansien maiden satamat eivät kuulu kattavasti päästökauppajärjestelmään, estää tasapuolisten toimintaedellytysten saavuttamisen niin kauan kuin muiden alueiden hiilidioksidipäästönormit eivät ole eurooppalaisten normien tasolla.

5.13 Komissio on ryhtynyt hiilirajamekanismin mittavaan yksinkertaistamiseen. Tämä ansaitsee asianmukaista huomiota ja tukea. Hiilirajamekanismin ja päästökauppajärjestelmän mutkikkuuden vuoksi parantamisen varaa on kuitenkin edelleen, mutta oikeudenmukaista siirtymää vihreämpään vähähiiliseen talouteen ei pidä vaarantaa.

Bryssel 16. heinäkuuta 2025.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Oliver RÖPKE