C/2025/5140

28.10.2025.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Ekonomske posljedice provedbe sustava trgovanja emisijama (ETS) Europske unije

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2025/5140)

Izvjestitelj: **Krister ANDERSSON**

Savjetnici/ice:	Samuel CORNELLA (za izvjestitelja) Alex MONTEBELLO (za Skupinu I.)
Odluka Plenarne skupštine:	27.2.2025.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.7.2025.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	16.7.2025.
Plenarno zasjedanje br.:	598
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	182/2/8

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) se slaže s općim ciljevima EU-ovog sustava određivanja gornjih granica emisija i trgovanja emisijama (sustav trgovanja emisijama, ETS) uspostavljenog za postizanje zelene niskougljične tranzicije: CO_2 će se smanjiti tamo gdje je trošak najniži, što će sustav učiniti troškovno učinkovitim. Sustavom trgovanja emisijama stvaraju se poticaji za ulaganje u zelenu tehnologiju, pa je stoga važan za europski zeleni plan.

1.2. Međutim, EGSO primjećuje da pri osmišljavanju i provedbi tog sustava treba voditi računa o njegovim posljedicama za radna mjesta u Europi i socijalnom učinku i na temelju zajednički dogovorene sveobuhvatne metodologije provesti njegovu detaljnu analizu i procjenu učinka na sektore, lance vrijednosti, regije i zemlje.

1.3. EGSO naglašava da treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između postizanja općih okolišnih ciljeva i izbjegavanja gospodarskih poremećaja i ugrožavanja konkurentnosti europskog gospodarstva. Važno je razmotriti i sekundarne učinke takvih instrumenata na poduzeća i radna mjesta u svim sektorima i u tom pogledu znatno poboljšati ekonomsku analizu koju provodi Komisija.

1.4. EGSO ističe da mehanizam ETS-a za sobom povlači niz ozbiljnih implikacija u smislu troškova usklađivanja i potencijalno narušavajućih učinaka i da nameće prekomjerno administrativno opterećenje. Nadalje, njegova primjena zahtijeva čvrstu i potencijalno tešku i složenu međunarodnu suradnju, među ostalim izvan EU-a.

1.5. Kao što je EGSO već istaknuo, osim ako znatan broj zemalja ne krene putem EU-a, ubrzani tempo i ambiciozni ciljevi u pogledu smanjenja CO_2 i manja dostupnost emisijskih jedinica stakleničkih plinova negativno će utjecati na europsku konkurentnost na svjetskom tržištu.

1.6. EGSO smatra da bi sve mjere za poticanje dekarbonizacije brodarske industrije u idealnom slučaju trebale biti globalne, a ne regionalne ili jednostrane, kako bi se izbjeglo izmještanje emisija ugljika. U tom pogledu EGSO odlučno podupire rad Međunarodne pomorske organizacije (IMO), a pogotovo njezin okvir za nultu neto stopu emisija, koji bi mogao spriječiti i dvostruku regulaciju i dvostruko plaćanje.

1.7. EGSO podržava nedavno predloženo pojednostavljenje mehanizma za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM) jer ga smatra korakom naprijed u održavanju ravnoteže između potrebe za zaštitom okoliša s jedne strane i istodobne potrebe za smanjenjem administrativnog opterećenja gospodarstva i poduzeća, posebno MSP-ova, s druge. EGSO stoga potiče Komisiju da provodi *ex post* procjene učinka kako bi se vidjelo kakve to konkretne posljedice ima za poduzeća i radna mjesta i po potrebi brzo uvele promjene.

1.8. Nedavno uključivanje sektora pomorskog prometa u okvir ETS-a stvorilo je nove izazove koji znatno utječu na sektorski logistički lanac od lučkih terminala do krajnjih potrošača. Usprkos klauzuli o lukama susjednih zemalja iz ETS-a ([1]), brodarska poduzeća potiču se da pristaju u luke trećih zemalja jer EU nema jurisdikciju nad prebacivanjem operacija pretovara koje se odvijaju na rutama izvan EU-a; EGSO je stoga zabrinut da bi tržište moglo reagirati na prebacivanje operacija pretovara iz europskih luka u luke trećih zemalja i da bi brodovi trećih zemalja mogli koristiti luke trećih zemalja umjesto luka EU-a.

1.9. EGSO upozorava da bi ETS mogao u velikoj mjeri odvratiti od ulaganja u luke EU-a, što bi dovelo do neravnoteže u konkurentnosti između sredozemnih luka u državama članicama EU-a i obližnjih konkurentnih luka u trećim zemljama, pogotovo u sjevernoj Africi.

1.10. Preusmjeravanje tereta može određenoj zemlji nametnuti i troškove jer povećava trošak ulaznih elemenata za proizvodnju, što utječe na proizvodnju i zapošljavanje u toj zemlji. Takve troškove treba uključiti u svaku procjenu ekonomskih posljedica provedbe zakonodavstva o ugljiku. Slična situacija nastaje ako se troškovi prijevoza povećaju (Komisija je 2024. to povećanje procijenila na 3,7 %, a ako se produktivnost ne poveća, ono će i dalje rasti), a trošak prenese na proizvodno poduzeće jer se time smanjuju proizvodnja i zaposlenost. Takvi se troškovi ubuduće moraju na odgovarajući način uzeti u obzir pri osmišljavanju i procjenjivanju sustava.

1.11. EGSO primjećuje da bi otočna gospodarstva (npr. Malta, Cipar i Irska) i gospodarstva država članica koje se većinom oslanjaju na brodarske i pomorske djelatnosti mogla biti izložena pritisku zbog primjene mehanizma ETS-a jer su zbog svoje izrazite ovisnosti o izvoznim djelatnostima, koje su često glavni izvor zapošljavanja i lokalnog razvoja, posebno osjetljiva na povećanje troškova prijevoza.

2. **Kontekst mišljenja**

2.1. Svrha je paketa „Spremni za 55 %” smanjiti neto emisije stakleničkih plinova za barem 55 % do 2030. ETS EU-a ima izuzetno važnu ulogu u ostvarenju niskougljične zelene tranzicije. Zahvaljujući njemu CO_2 je postao roba kojom se može trgovati i na koju se primjenjuje načelo „onečišćivač plaća”. Kako se kvote budu smanjivale, smanjivat će se i emisije CO_2 tamo gdje je trošak najniži, što sustav čini isplativim. Kako se razvija tržište trgovanja ugljikom, postupno se pojavljuju ne samo promptna tržišta ugljika nego i tržišta izvedenica kao što su tržište ugljičnih budućnosnica, tržište opcija i dugoročno tržište.

2.2. ETS EU-a obuhvaća oko 40 % svih emisija CO_2 u EU-u. Budući da je razina CO_2 u atmosferi globalna pojava, troškovno učinkovit trgovinski sustav trebao bi biti jedinstven i obuhvaćati cijeli svijet. Međutim, trenutačna je situacija vrlo rascjepkana jer su u različitim zemljama i regijama uvedeni različiti trgovinski sustavi, a samo 24 % svjetskih emisija spada u neki sustav sličan ETS-u ([2]).

([1]) Zaustavljanje u lukama trećih zemalja (npr. u sjevernoj Africi) ne može se smatrati početkom ili krajem putovanja za potrebe okvira ETS-a, zbog čega se smanjuje poticaj za zaustavljanje na tim čvorištima izvan EU-a prije ili nakon pristajanja u lukama EU-a.

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

2.3. Ovo se mišljenje bavi nekim od pitanja koja treba razmotriti zbog gospodarskih troškova i implikacija koji proizlaze iz činjenice da je ETS EU-a regionalnog karaktera. Kao primjer će poslužiti pomorski sektor, pri čemu će se voditi računa o tome da svaki sektor ima posebne značajke. Međutim, procjena gospodarskog učinka trebala bi se temeljiti na zajedničkoj ekonomskoj metodologiji ([3]).

2.4. EGSO je već napomenuo da treba analizirati potencijalne negativne posljedice ETS-a na konkurentnost europske industrije i pružatelja usluga, i to ne samo u sektorima s visokom razinom emisija ugljika već i općenito, i pozvao da se poduzmu mjere kako bi se u što većoj mjeri spriječile negativne posljedice za gospodarstvo i negativni socijalni učinci poput nezaposlenosti, energetskog siromaštva, tenzija između sindikata i poslodavaca ili siromaštva u pogledu mobilnosti ([4]).

2.5. Kad je riječ o pomorskom sektoru, EGSO u načelu pozdravlja proširenje ETS-a na plovila bruto tonaže veće od 5 000 tona koja pristaju u lukama EU-a i na putovanja u luke trećih zemalja i iz njih, a istodobno skreće pozornost na tekući rad u okviru IMO-a koji ima ključnu ulogu u postizanju globalnog rješenja za emisije iz pomorskog prometa. EGSO potiče EU da aktivno radi na postizanju održivog rješenja IMO-a, koje bi znatno smanjilo emisije ([5]).

2.6. EGSO pozdravlja javno savjetovanje o ETS-u pokrenuto u travnju 2025. i poziva na detaljnu evaluaciju provedbe ETS-a na temelju pouzdanih empirijskih dokaza i sveobuhvatne analize gospodarskih posljedica. Ako rezultati javnog savjetovanja i eventualne naknadne procjene učinka budu upućivali na ozbiljne negativne posljedice po konkurentnost industrija EU-a, bit će potrebno provesti ciljanu reviziju ETS-a i njegovih popratnih mjera.

3. **Uvod**

3.1. Sadržaj CO_2 u suštini je teško izmjeriti. Osmišljavanje i provedba ETS-a i CBAM-a složeni su, a gospodarske je posljedice teško predvidjeti i procijeniti. Prema Komisiji, očekuje se da će ETS od 2024. za proračun EU-a ostvarivati godišnji prihod od oko 7 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.). Očekuje se da će se od 2028., kada se u proračun EU-a ubroje i prihodi od novog ETS-a, taj iznos povećati na oko 19 milijardi EUR godišnje ([6]). Istodobno, godišnji prihodi od ETS-a koji se dodjeljuju državama članicama mogli bi premašiti 46 milijardi EUR, što je znatno više od onoga što se očekivalo u trenutku podnošenja prijedloga „Spremni za 55 %”.

3.2. Početkom 2024. ETS EU-a proširen je na emisije iz pomorskog prometa. S tim u vezi, praćenje, izvješćivanje i verifikacija emisija koje ispuštaju brodovi jedan je od glavnih alata Komisije za smanjenje emisija stakleničkih plinova u sektoru pomorskog prometa ([7]).

([3]) Sve prijedloge, uključujući prijedloge za pojednostavnjenje, potrebno je procijeniti i ispitati u procjenama učinka.

([4]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) i o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke (EU) 2015/1814 u pogledu količine emisijskih jedinica koje treba staviti u rezervu za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije do 2030. (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (SL C 152, 6.4.2022., str. 175.).

([5]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) i o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke (EU) 2015/1814 u pogledu količine emisijskih jedinica koje treba staviti u rezervu za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije do 2030. (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (SL C 152, 6.4.2022., str. 175.). U travnju 2025. postignut je dogovor o postizanju nulte neto stope emisija stakleničkih plinova u globalnom pomorskom prometu do 2050. godine: IMO odobrio propise o nultoj neto stopi emisija stakleničkih plinova u globalnom pomorskom prometu: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) „Proračun Unije: Komisija predložila prilagođeni paket za sljedeću generaciju vlastitih sredstava”, lipanj 2023.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Sustav praćenja, izvješćivanja i verifikacije emisija CO_2 iz pomorskog prometa započeo je 2018. kao prvi korak prije uključivanja tih emisija u područje primjene ETS-a EU-a. Sustav praćenja, izvješćivanja i verifikacije emisija obuhvaća emisije iz svih velikih plovila (više od 5 000 bruto tona) koja pristaju u lukama EU-a.

3.3. ETS je osmišljen kako bi se poduzeća potaknulo na ulaganje u čišće tehnologije i tako smanjile njihove emisije i utjecaj na okoliš. Cjenovni signal koji generira ETS jasan je financijski poticaj brodarskim poduzećima da ulažu u energetsku učinkovitost, pridonosi smanjenju razlike u cijeni između fosilnih goriva i obnovljivih i niskougljičnih goriva i stvara nove mogućnosti financiranja za taj sektor. Treba napomenuti i da će se mali dio prihoda ostvarenih u okviru ETS-a – otprilike 1,6 milijardi EUR do 2030. – usmjeriti u Inovacijski fond EU-a kako bi se poduprle inicijative za dekarbonizaciju pomorskog prometa. Napominjemo, međutim, da je taj fond i dalje u velikoj mjeri nedostupan nekim manjim državama članicama. Malta, Luksemburg i Estonija jedine su zemlje koje još nisu osigurale potporu iz tog fonda unatoč tome što mu financijski doprinose. Posebno Malta vjerojatno neće imati koristi od tog mehanizma zbog ograničenja kapaciteta, što program čini nepravednim kad govorimo o njegovu učinku.

3.4. Međutim, stvaranje jednakih uvjeta među sektorima i zemljama i u odnosu na treće zemlje pravi je izazov. Da bi se spriječilo izbjegavanje zahtjeva ETS-a EU-a, treba na odgovarajući način pratiti njegovu provedbu, posebno kako bi se prakse izbjegavanja otkrile i spriječile u ranoj fazi ([8]).

3.5. Jedan od načina na koje se brodove može odvratiti od izbjegavanja ili preusmjeravanja iz luka u nekoj državi članici EU-a (ili državi EGP-a) jest da se spriječi da se luke izvan EU-a, kao što su one u sjevernoj Africi, smatraju početkom ili krajem putovanja za potrebe okvira ETS-a. Time bi se smanjio poticaj za zaustavljanje na tim čvorištima izvan EU-a prije ili nakon pristajanja u luke EU-a. Time bi se smanjile mogućnosti za izbjegavanje naknada jer bi se od njih i dalje zahtijevalo plaćanje u okviru ETS-a. Upotreba alternativnih načina prijevoza robe još je jedna mjera izbjegavanja koju će možda trebati suzbiti. Komisija će pratiti takve prakse izbjegavanja.

3.6. Zbog pravila koja utječu na aktivnosti u trećim zemljama ETS ima izvanteritorijalni karakter i moglo bi se tvrditi da takva mjera zadire u suverenitet dotične jurisdikcije. Takve gospodarske posljedice uzet će se u obzir u sveobuhvatnoj procjeni učinka. No, iako se tim pravilima osiguravaju ravnopravniji uvjeti u odnosu na treće zemlje i pomaže u sprečavanju ponašanja koje dovodi do izmještanja emisija ugljika u EU-u, ona na međunarodnoj razini obično nisu u potpunosti prihvaćena jer nameću dodatne troškove za djelatnosti koje se obavljaju u trećim zemljama. Gospodarski učinak u određenoj je mjeri sličan uvođenju pristojbi ili carina ([9]).

3.7. Nadalje, budući da sve više regija uvodi vlastitu verziju ETS-a, povećava se rizik od izvanteritorijalnog preklapanja s propisima iz trećih zemalja. Luke bi mogle biti uključene u sheme dvaju ili više regionalnih sustava. Stoga će biti potrebna koordinacija među trgovinskim blokovima, što OECD razmatra. U okviru IMO-a predlaže se bolji, globalni, pristup, različit od regionalnih pristupa koji uzrokuju veće administrativno opterećenje i veću opasnost od dvostrukog oporezivanja i dvostrukog plaćanja. U tom pogledu EGSO odlučno podržava sporazum koji je IMO postigao u travnju 2025., a čije se usvajanje očekuje u listopadu 2025.

4. **Opće napomene**

4.1. EGSO dijeli opće ciljeve ETS-a i CBAM-a u pogledu dekarbonizacije, zaštite okoliša i veće održivosti i priznaje da je ETS u posljednjih 20 godina doprinio dekarbonizaciji, a proizvodnju i promet na području EU-a učinio čišćima. Međutim, nije uspio zaštititi konkurentnost industrijske proizvodnje, koja se smanjila ne samo u relativnim već i u apsolutnim brojkama, što ozbiljno dovodi u pitanje djelotvornost ETS-a kao klimatske mjere na globalnoj razini. Međutim, osmišljavanje i provedba bilo kakvog sustava, a pogotovo regionalnog, treba biti troškovno učinkovito, a socijalni učinak i posljedice za radna mjesta u Europi moraju se pažljivo analizirati.

4.2. EGSO naglašava da treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između postizanja općih okolišnih ciljeva i izbjegavanja gospodarskih poremećaja i ugrožavanja konkurentnosti europskog gospodarstva. Važno je razmotriti i sekundarne učinke tih instrumenata.

([8]) U Direktivi o ETS-u EU-a od Komisije se traži da prati proširenje ETS-a na sektor pomorskog prometa i o svojim nalazima izvješćuje svake dvije godine. Vidjeti Izvješće Komisije – Praćenje provedbe Direktive 2003/87/EZ u vezi s pomorskim prometom (COM(2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Što je ambicija u pogledu okoliša veća od iste ambicije u susjednim zemljama ili regijama, to je potrebnije proširiti doseg mjera na područja vanjskih drugih jurisdikcija kako bi se smanjio nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, a time i izmještanje emisija ugljika.

4.3. EGSO napominje da mehanizam ETS-a za sobom povlači niz ozbiljnih implikacija u smislu troškova usklađivanja i potencijalno narušavajućih učinaka, kao i prekomjerno administrativno opterećenje ([10]). Nadalje, njegova primjena zahtijeva čvrstu međunarodnu suradnju, među ostalim izvan EU-a, koja bi zbog rastućih tenzija u svjetskoj trgovini mogla biti teška i složena. Nedavni sveobuhvatni okvir IMO-a mogao bi pružiti održive prijedloge za dugoročno poticanje međunarodne koordinacije ([11]).

4.4. EGSO smatra da gospodarske posljedice treba na odgovarajući način pratiti kako ne bi negativno utjecale na europsku konkurentnost, a time i zapošljavanje. Naime, jedan od glavnih razloga za isplaćivanje poticaja je da se na jedinstvenom tržištu stvore jednaki uvjeti za proizvođače iz EU-a i uvoznike iz trećih zemalja u sektorima s visokim ugljičnim otiskom. To se odnosi i na CBAM i njegov cilj izbjegavanja izmještanja emisija ugljika. Međutim, na više velikih tržišta izvan Europske unije poduzeća posluju u regulatornim kontekstima u kojima se za emisije ugljika naknade ili ne plaćaju (npr. nekoliko saveznih država SAD-a) ili su niže (npr. Kina) ([12]).

4.5. Trenutačna situacija dovodi do znatnog administrativnog i operativnog opterećenja u cijelom proizvodnom lancu, što bi moglo povećati cijene za potrošače.

4.6. U tom pogledu EGSO nadalje napominje da su podaci i gospodarske procjene o ETS-u trenutačno vrlo ograničeni i da velik dio potrebnih informacija često moraju pružati proizvođači u zemljama podrijetla. Čini se da tolika složenost i rascjepkanost predstavlja velik problem, među ostalim za javna tijela odgovorna za provedbu europskog pravnog okvira na nacionalnoj razini.

4.7. Komisija procjenjuje da su 2024. godine, zbog proširenja ETS-a na pomorski promet i obveze brodarskih poduzeća da predaju emisijske jedinice EU-a, ukupni troškovi pomorskog prijevoza povećani za prosječno 3,7 % i da se 2025. i 2026. očekuju još veća povećanja ([13]), a podaci o postojećim linijama u Jadranu već ove godine pokazuju povećanje do 17 %. Nije jasno u kojoj mjeri pomorski sektor može takva povećanja troškova amortizirati drugim mjerama za smanjenje troškova (veća produktivnost, manji broj zaposlenika itd.). Nadalje, budući da troškovi pogađaju cijeli sektor, pojedinačna poduzeća nemaju mnogo razloga da ih internaliziraju. Stoga očito postoji opasnost od toga da će se, ne dođe li ni do kakvih drugih promjena, njihovi potrošači suočiti s višim cijenama. Razočarava i činjenica da Komisija nije na odgovarajući način uzela u obzir nerazmjerne učinke ETS-a na otočne države članice i države članice koje se zbog ograničene intermodalne međupovezanosti koja je rezultat njihova zemljopisnog položaja znatno oslanjaju na pomorski promet.

4.8. Bilo bi za očekivati da će se u većini drugih sektora povećanje troškova odraziti u troškovima proizvodnje, a u konačnici i u potrošačkim cijenama, i utjecati na troškove života, ali je o toj temi proveden začudno mali broj studija. U jednoj studiji u kojoj se razmatraju učinci povećanja troškova ETS-a od 2018. zaključeno je da poduzeća koja onečišćuju okoliš na povećanje troškova onečišćenja sustavno reagiraju povećanjem produktivnosti, a često i smanjenjem radne snage ([14]). Povećani troškovi obično ograničavaju proizvodnju i time smanjuju zaposlenost i upotrebu imovine.

4.9. Može se reći da je zatvaranje nekih proizvodnih postrojenja opravdano zbog prelaska na proizvodnju bez ugljika. Međutim, izuzetno je važno takve učinke uključiti u sve procjene gospodarskog učinka: među ostalim, proširenjem postojećih ili tekućih procjena gospodarskog učinka na raščlanjenije podatke, na temelju metodologije dogovorene s predstavnicima industrijskih sektora, znanstvenicima i akademskom zajednicom. Naravno da treba pratiti izbjegavanje pravila, ali treba pratiti i učinak na zapošljavanje i konkurentnost u različitim sektorima, regijama i državama članicama.

([10]) Kad je riječ o pomorskom sektoru, više od 12 000 brodova iz cijelog svijeta od 2018. svake godine izvješćuje o količinama CO_2 koje ispuštaju tijekom svojih putovanja unutar EU-a. Jasno je da se time i privatnom i javnom sektoru koji upravljaju tim sustavom nameću znatni administrativni troškovi, a programi poticaja (Inovacijski fond itd.) nameću dodatne troškove zbog podnošenja zahtjeva, rukovanja i kontrole kojima se sprečava zlouporaba.

([11]) U svom mišljenju „Klimatska diplomacija EU-a” (SL C, C/2024/1575, 5.3.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), ESGO poziva institucije EU-a da obogate skup alata na raspolaganju klimatskoj diplomaciji inicijativama u cilju ne samo jačanja klimatskih ambicija već i dijeljenja iskustava EU-a i suočavanja s rizicima povezanih s klimom.

([12]) Iako u okviru CBAM-a postoje pravila za suzbijanje posljedica ugljika iz uvoza, još uvijek ne postoje takva pravila koja bi stvorila jednake uvjete za izvoz. To ima ozbiljne posljedice za sektore kao što je čelik i njihovu sposobnost da se natječu na svjetskom tržištu. Treba provesti temeljitu procjenu učinka, kako nedjelovanja, tako i svakog prijedloga za ispravljanje učinaka.

([13]) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) 2021/694, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697, (EU) 2021/1153, (EU) 2023/1525 i (EU) 2024/795 u pogledu poticanja ulaganja u obranu u okviru proračuna EU-a radi provedbe plana ReArm Europe (COM(2025) 110 final).

([14]) Prema studiji se vjerojatnost smanjenja radne snage u razdoblju nakon intervencije izravno povećala za 5,2 %. Boeckx, J., Struyfs, K. i Torsin, W., Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System, *Journal of Financial and Quantitative Analysis,* 2025., str. 1–61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Kao što je EGSO već istaknuo, osim ako znatan broj zemalja ne krene putem EU-a, ubrzani tempo i visoka razina ambicioznosti u pogledu smanjenja CO_2 te manje dostupnih emisijskih jedinica stakleničkih plinova negativno će utjecati na europsku konkurentnost na svjetskom tržištu ([15]). EGSO ovom prilikom ponavlja to stajalište.

4.11. U svibnju 2023. Europska unija uvela je CBAM kako bi odredila cijenu emisija ugrađenih u određene proizvode uvezene iz trećih zemalja. Slična odredba nije bila predviđena za izvoz, što je europske izvoznike stavilo u nepovoljan položaj u odnosu na uvoznike. Rješenje za izvoz već dugo kasni. Komisija je revidirala i proširila sustav ETS-a za trgovanje emisijskim jedinicama unutar EU-a (prvi put uspostavljen 2003., na snagu stupio 2005.).

4.12. CBAM će se u svom konačnom obliku primjenjivati od 2026., a trenutačna prijelazna faza traje od 2023. do 2025. Postupno uvođenje CBAM-a usklađeno je s postupnim ukidanjem dodjele besplatnih emisijskih jedinica u okviru ETS-a EU-a kako bi se sve više poduprla dekarbonizacija industrije EU-a. EGSO napominje da bi – ako CBAM ne bude učinkovit i ako ga bude trebalo prilagođavati globalnim gospodarskim uvjetima – ograničenja dostupnosti besplatnih emisijskih jedinica trebalo na odgovarajući način pratiti, a možda i odgoditi.

4.13. EGSO snažno podupire pojednostavljenje CBAM-a nedavno predloženo u okviru skupnog paketa jer ga smatra korakom naprijed u održavanju ravnoteže između potrebe za zaštitom okoliša s jedne strane i potrebe za smanjenjem administrativnog opterećenja poduzeća, a pogotovo MSP-ova, s druge. U tom bi pogledu Komisija trebala provoditi *ex post* procjene učinka kako bi se vidjelo kakve to konkretne posljedice ima za poduzeća i radna mjesta i po potrebi brzo uvele promjene.

4.14. EGSO se nada da će socijalni partneri i organizacije civilnog društva koji sudjeluju u pravednoj zelenoj tranziciji imati aktivnu ulogu u procjeni učinka i konkretnih posljedica okvira ETS-a i definiranju mogućih mjera za prilagodbu i poboljšanje tog okvira.

5. **Posebne napomene: fokus na pomorskom sektoru**

5.1. Nedavno uključivanje sektora pomorskog prometa u okvir ETS-a predstavlja nove izazove, koji utječu na sektorski logistički lanac od lučkih terminala do krajnjih potrošača. Unatoč činjenici da se zaustavljanje u lukama trećih zemalja (npr. u sjevernoj Africi) ne može smatrati početkom ili krajem putovanja za potrebe okvira ETS-a, zbog čega se smanjuje poticaj za zaustavljanje na tim čvorištima izvan EU-a prije ili nakon pristajanja u lukama EU-a ([16]), EGSO je zabrinut da bi tržište moglo reagirati na prebacivanje operacija pretovara iz europskih luka u luke trećih zemalja ([17]) i da bi brodovi trećih zemalja mogli koristiti luke trećih zemalja umjesto luka EU-a.

5.2. Provedba ETS-a mogla bi u velikoj mjeri odvratiti od ulaganja u luke EU-a, što bi dovelo do neravnoteže u konkurentnosti između sredozemnih luka u državama članicama EU-a i obližnjih konkurentnih luka u trećim zemljama, a pogotovo u sjevernoj Africi. Takav bi se trend održao kad bi velika brodarska poduzeća nesrazmjerno povećala ulaganja u luke koje se nalaze na drugim kontinentima kao praktičan način da pripreme alternative za zaobilaženje regulatornog okvira EU-a.

([15]) Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) i o Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Odluke (EU) 2015/1814 u pogledu količine emisijskih jedinica koje treba staviti u rezervu za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije do 2030. (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (SL C 152, 6.4.2022., str. 175.).

([16]) Kao mjeru protiv izbjegavanja, Direktiva o ETS-u „susjedne luke za prekrcaj kontejnera" (s više od 65 % udjela prekrcaja i unutar 300 nm od luke EU-a) isključuje iz definicije „luke pristajanja". To znači da se zaustavljanja u tim lukama izvan EU-a ne mogu smatrati početkom ili krajem putovanja, čime se smanjuje poticaj za zaustavljanje na tim čvorištima izvan EU-a prije ili nakon pristajanja u luke u EU-u.

([17]) Komisija u svom Izvješću COM(2025) 110 final ne spominje ništa slično.

5.3. EGSO ukazuje na još jedan problem, a to je da poteškoće povezane s ETS-om dodatno pogoršavaju nepovoljan konkurentski položaj luka EU-a jer nekoliko drugih sjevernoafričkih luka ima koristi od nižih troškova rada, državnih potpora i drugih prednosti koje trenutačno uživaju otpremnici koji koriste susjedne luke. Zbog toga je otpremnicima koji koriste luke EU-a teže učinkovitije apsorbirati troškove emisija. S druge strane, stroga primjena ETS-a mogla bi smanjiti konkurentnost pomorskog prometa na kraćim relacijama, što bi okolišnu održivost učinilo neizvjesnom.

5.4. EGSO primjećuje i da bi otočna gospodarstva (npr. Malta, Cipar i Irska) i gospodarstva država članica koje se većinom oslanjaju na brodarske i pomorske djelatnosti mogla biti izložena pritisku zbog primjene mehanizma ETS-a jer su zbog svoje izrazite ovisnosti o izvoznim djelatnostima, koje su često glavni izvor zapošljavanja i lokalnog razvoja, posebno osjetljiva na povećanje troškova prijevoza. Na stranici 136. izvješća konzultantske kuće Ricardo (2021.), koje je naručila Europska komisija, jasno se ističe nerazmjeran učinak ETS-a EU-a na određene države članice. U vrijeme izrade izvješća o procjeni učinka, poremećaji u plovidbi Crvenim morem nisu ni na koji način utjecali na rizik, što potvrđuje znanstveni integritet njegovih nalaza. Razočarava činjenica da Komisija nije na odgovarajući način uzela u obzir nerazmjerne učinke ETS-a na otočne države članice i države članice koje se zbog ograničene intermodalne međupovezanosti koja je rezultat njihova zemljopisnog položaja znatno oslanjaju na pomorski promet.

5.5. Pri ocjenjivanju područja primjene i učinka mehanizma ETS-a u obzir treba uzeti i posebnu situaciju najudaljenijih regija i Ceute i Melille.

5.6. Općenito govoreći, EGSO smatra da se iz primjene ETS-a na industrijske proizvode od sredine 2000-ih sigurno mogu izvući korisne pouke za kvalitetnu provedbu okvira ETS-a EU-a i u pomorskom sektoru.

5.7. Konkretno, ako brod koji prevozi robu iz Singapura u Rotterdam prođe kroz Sueski kanal i uplovi u luku na Malti, trebalo bi predati emisijske jedinice ETS-a EU-a. Ako umjesto toga ode u luku treće zemlje, naknada za emisije ugljika bit će znatno niža jer se za putovanje u luku izvan EU-a plaća samo 50 % te naknade.

5.8. Ako brod prevozi desetke tisuća mobilnih telefona, dodatni trošak po telefonu iznosio bi tek nekoliko centi, no odabirom luke u Egiptu ili drugdje u sjevernoj Africi brodarsko društvo i dalje može izbjeći tisuće eura dodatnih troškova. Takav je rizik posebno visok u cjenovno osjetljivoj industriji poput pomorskog prometa.

5.9. Preusmjeravanje tereta može određenoj zemlji nametnuti i troškove jer povećava trošak ulaznih elemenata za proizvodnju, To utječe na proizvodnju i zapošljavanje pa bi takve troškove trebalo uključiti u svaku procjenu gospodarskog učinka provedbe zakonodavstva o ugljiku. Na primjer, ako poduzeće koje je za svoju proizvodnju koristilo ulaznu robu koju je brod dopremao u obližnju luku, sada za uvoz svoje robe mora unajmiti manje plovilo koje robu preuzima u stranoj zemlji (ili kontinentu), troškovi bi se mogli znatno povećati. To se može dogoditi i ako plovilo nastavi uplovljavati u obližnju luku, ako se povećanje troškova prijevoza uzrokovano troškovima emisija prenese na proizvodno poduzeće (za 3,7 % ili bilo koji drugi postotak). Takav utjecaj na proizvodnju, zapošljavanje i takve socijalne posljedice moraju se na odgovarajući način uzeti u obzir pri osmišljavanju i evaluaciji sustava.

5.10. EGSO napominje da pomorski sektor može biti posebno teško regulirati zbog njegove osjetljivosti na cijene i sklonosti brzoj prilagodbi regulatornim promjenama. Ako se operacije počnu preusmjeravati u druge jurisdikcije taj će trend vjerojatno biti teško preokrenuti, pa bi tim procesom mogli biti znatno pogođeni i drugi sektori pomorskog gospodarstva. Tu vrstu rizika treba na odgovarajući način uzeti u obzir pri procjeni učinka propisa.

5.11. EGSO smatra da bi sve mjere za poticanje dekarbonizacije brodarske industrije u idealnom slučaju trebale biti globalne, a ne regionalne ili jednostrane, kako bi se izbjeglo izmještanje emisija ugljika. U tom pogledu EGSO odlučno podupire rad IMO-a, a pogotovo njegov okvir za nultu neto stopu emisija.

5.12. Kad se radi na održivom globalnom sustavu kao dugoročnom rješenju, izuzetno je važno procijeniti kakve on gospodarske posljedice ima za države članice i različite sektore gospodarstva. Također je važno izbjeći situaciju u kojoj treće zemlje osporavaju izvanteritorijalne mjere. Budući da sustav ETS-a ne obuhvaća sve luke trećih zemalja, jednaki uvjeti za sve neće se moći postići sve dok druge regije ne budu imale standarde za emisije CO_2 jednake europskim standardima.

5.13. Komisija je započela s impresivnim pojednostavljenjem CBAM-a i u tome zaslužuje odgovarajuću pozornost i potporu. Međutim, s obzirom na složenost sustava CBAM i ETS, još uvijek ima prostora za daljnja poboljšanja bez ugrožavanja pravednog prijelaza na zelenije niskougljično gospodarstvo.

Bruxelles, 16. srpnja 2025.

Predsjednik

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Oliver RÖPKE