Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/5140

28.10.2025

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Economische gevolgen van de uitvoering van het EU-emissiehandelssysteem (ETS)
(initiatiefadvies)

(C/2025/5140)

Rapporteur: **Krister ANDERSSON**

Adviseurs	Samuel CORNELLA (voor de rapporteur) Alex MONTEBELLO (voor groep I)
Besluit van de voltallige vergadering	27.2.2025
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	4.7.2025
Goedkeuring door de voltallige vergadering	16.7.2025
Zitting nr.	598
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	182/2/8

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) onderschrijft de algemene doelstellingen van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) ter verwezenlijking van een groene, koolstofarme economie. CO_2-reducties zullen daar worden gerealiseerd waar de kosten het laagst zijn, waardoor een kosteneffectief systeem ontstaat. Het ETS creëert stimulansen om te investeren in groene technologie en is daarom belangrijk voor de Europese Green Deal.

1.2. Het EESC merkt echter op dat bij het ontwerp en de uitvoering van het systeem rekening moet worden gehouden met de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid in Europa, en met de sociale gevolgen ervan. Een grondige analyse en beoordeling van de gevolgen voor sectoren, waardeketens, regio's en landen is vereist, op basis van een gezamenlijk overeengekomen alomvattende methode.

1.3. Het EESC wijst erop dat er bij de verwezenlijking van algemene milieudoelstellingen maximaal voor moet worden gezorgd dat verstoring van de economie en verzwakking van het Europese concurrentievermogen worden vermeden. Ook is het belangrijk om rekening te houden met de secundaire effecten van dergelijke instrumenten op ondernemingen en banen in alle sectoren. De economische analyse van de Commissie moet in dit verband aanzienlijk worden verbeterd.

1.4. Het EESC wijst erop dat het ETS-mechanisme een aantal kritieke implicaties heeft op het vlak van nalevingskosten en mogelijk verstorende effecten, en buitensporige administratieve rompslomp met zich meebrengt. Bovendien vereist de uitvoering ervan een sterke internationale samenwerking, ook buiten de EU, wat moeizaam en complex kan blijken.

1.5. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat het versnelde tempo, de ambitie van de doelstellingen voor de vermindering van de CO_2-uitstoot en de verminderde beschikbaarheid van broeikasgasemissierechten het Europese concurrentievermogen op de wereldmarkt negatief kunnen beïnvloeden, tenzij een aanzienlijk aantal landen het voorbeeld van de EU volgt.

1.6. Het EESC is van mening dat alle maatregelen die gericht zijn op het koolstofarm maken van de scheepvaartindustrie idealiter mondiaal van aard moeten zijn, niet regionaal of unilateraal, om koolstoflekkage te voorkomen. In dit verband staat het EESC volledig achter de werkzaamheden van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), met name het kader voor nettonultechnologie, waarmee ook dubbele regelgeving of dubbele betalingen kan worden voorkomen.

1.7. Het EESC steunt de onlangs ingediende vereenvoudiging van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM), omdat het dit beschouwt als een stap voorwaarts op weg naar een evenwicht tussen de noodzaak om het milieu te beschermen enerzijds en de gelijktijdige noodzaak om de administratieve lasten voor de economie en het bedrijfsleven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, te verminderen anderzijds. Het EESC dringt er daarom bij de Commissie op aan om ex-posteffectbeoordelingen van het ETS uit te voeren om de concrete gevolgen voor bedrijven en banen te monitoren, zodat indien nodig snel wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

1.8. De recente opname van het zeevervoer in het ETS-kader heeft verdere uitdagingen met zich meegebracht, met een aanzienlijke impact op de logistieke keten van de sector, van haventerminals tot eindgebruikers. Ondanks de clausule inzake naburige havens in het ETS ([1]) worden scheepvaartmaatschappijen getriggerd om havens buiten de EU aan te doen, aangezien de EU geen jurisdictie heeft over overladingsactiviteiten die plaatsvinden op routes buiten de EU; het EESC maakt zich dan ook zorgen over een mogelijke marktverschuiving waarbij havens in derde landen als overslagcentra de voorkeur krijgen boven EU-havens en waarbij schepen uit derde landen veeleer havens in derde landen aandoen dan EU-havens.

1.9. Het EESC waarschuwt dat het ETS investeringen in EU-havens sterk kan ontmoedigen, waardoor de concurrentie tussen de mediterrane havens in de EU-lidstaten en de naburige concurrerende havens in derde landen, met name in Noord-Afrika, wordt verstoord.

1.10. Wanneer ladingen worden omgeleid, brengt dit ook kosten met zich mee op het niveau van individuele landen, aangezien de inputkosten voor de productie in het betreffende land stijgen. Dit heeft gevolgen voor de productie en de werkgelegenheid in dat land; bij het beoordelen van de impact van de uitvoering van koolstofwetgeving op de economie moet daarom rekening worden gehouden met deze kosten. Een soortgelijk effect doet zich voor als de scheepvaartkosten stijgen (door de Commissie geraamd op 3,7 % in 2024 en in een stijgende lijn, tenzij productiviteitsverbeteringen worden gerealiseerd) en de kosten worden doorberekend aan de producerende onderneming. Dit zal leiden tot een daling van de productie en de werkgelegenheid. Deze kosten moeten in de toekomst naar behoren in aanmerking worden genomen bij het ontwerp en de evaluatie van het systeem.

1.11. Het EESC wijst erop dat eilanden als Malta, Cyprus en Ierland maar ook lidstaten waarvan de economie sterk gericht is op scheepvaart en maritieme activiteiten onder economische druk kunnen komen te staan als gevolg van de toepassing van het ETS-mechanisme, aangezien zij bijzonder kwetsbaar zijn voor stijgende scheepvaartkosten gezien hun sterke afhankelijkheid van exportgestuurde activiteiten, die vaak de belangrijkste bron van werkgelegenheid en lokale ontwikkeling zijn.

2. **Achtergrond van het advies**

2.1. Met het "Fit for 55"-pakket wordt beoogd om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met minstens 55 % terug te dringen. Het EU-ETS, een plafond- en handelssysteem, speelt een zeer belangrijke rol bij de verwezenlijking van een groene, koolstofarme economie. Met het ETS is CO_2 een soort verhandelbaar goed geworden waarop het beginsel "de vervuiler betaalt" van toepassing is. Doordat de uitstootrechten worden verminderd, worden CO_2-reducties eerst daar gerealiseerd waar de kosten het laagst zijn, waardoor een kosteneffectief systeem ontstaat. Naarmate de markt voor koolstofhandel zich heeft ontwikkeld, is niet alleen een spotmarkt voor CO_2 ontstaan; geleidelijk aan hebben zich ook derivatenmarkten ontwikkeld (futures, opties en forwards).

2.2. Het EU-ETS dekt ongeveer 40 % van alle CO_2-emissies in de EU. Aangezien het CO_2-niveau in de atmosfeer een mondiaal fenomeen is, zou de CO_2-handel via een uniform wereldwijd systeem moeten verlopen om echt kosteneffectief te zijn. Het systeem is momenteel echter sterk gefragmenteerd. In landen en regio's wereldwijd zijn verschillende emissiehandelssystemen ingevoerd: slechts 24 % van de wereldwijde emissies valt onder een of ander ETS-systeem ([2]).

([1]) Het aandoen van niet-EU-havens zoals havens in Noord-Afrika kan niet worden beschouwd als het begin of het einde van een reis in de zin van het ETS-kader, waardoor de prikkel om deze niet-EU-hubs vóór of na een EU-haven aan te doen, wordt verminderd.

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

2.3. In dit advies wordt ingegaan op een aantal kwesties die in aanmerking moeten worden genomen wat betreft de economische kosten en de implicaties van het feit dat het EU-ETS een regionaal systeem is. De maritieme sector zal als voorbeeld worden besproken, waarbij wordt erkend dat elke sector specifieke kenmerken heeft. Een economische effectbeoordeling moet echter in beginsel gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke economische methodologie ([3]).

2.4. Het EESC heeft al eerder gewezen op de noodzaak om de potentieel negatieve gevolgen van het ETS voor het concurrentievermogen van de Europese industrie en dienstverleners te analyseren, zowel in koolstofintensieve sectoren als in het algemeen, en aangedrongen op maatregelen om negatieve gevolgen voor de economie en negatieve sociale effecten zoals werkloosheid, energiearmoede, spanningen tussen vakbonden en werkgevers of mobiliteitsarmoede, zo veel mogelijk te vermijden ([4]).

2.5. Wat de maritieme sector betreft, verklaart het EESC zich in principe ingenomen met de uitbreiding van het ETS tot vaartuigen met een brutotonnage van meer dan 5 000 ton die EU-havens aandoen en tot reizen vanuit en naar havens van derde landen, maar vestigt het de aandacht op de lopende werkzaamheden binnen de IMO, die een cruciale rol speelt bij het bereiken van een mondiale oplossing voor de emissies van het zeevervoer. Het EESC moedigt de EU aan om actief te werken aan de totstandbrenging van een levensvatbare IMO-oplossing die bijdraagt tot aanzienlijke emissiereducties ([5]).

2.6. Het EESC is ingenomen met de openbare raadpleging over het ETS die in april 2025 van start is gegaan. Het dringt erop aan dat de uitvoering van de ETS grondig wordt geëvalueerd op basis van solide empirische gegevens en een alomvattende analyse van de economische gevolgen. Indien de resultaten van de openbare raadpleging en de eventuele daaropvolgende effectbeoordeling wijzen op ernstige negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven in de EU, dient te worden overgegaan tot een gerichte herziening van het ETS en/of de vaststelling van begeleidende maatregelen.

3. **Inleiding**

3.1. Het CO_2-gehalte is intrinsiek moeilijk te meten. De concrete opzet en uitvoering van het ETS en het CBAM zijn complex, en de economische gevolgen moeilijk te voorspellen en te beoordelen. Volgens de Commissie zal het ETS vanaf 2024 naar verwachting ongeveer 7 miljard euro (in prijzen van 2018) per jaar aan inkomsten voor de EU-begroting genereren. Dit zal naar verwachting stijgen tot ongeveer 19 miljard EUR per jaar vanaf 2028, wanneer inkomsten uit het nieuwe ETS ook in de EU-begroting worden opgenomen ([6]). Tegelijkertijd zouden de jaarlijkse inkomsten uit het ETS die aan de lidstaten worden toegekend, kunnen oplopen tot meer dan 46 miljard EUR, wat veel meer is dan werd verwacht toen het "Fit for 55"-voorstel werd ingediend.

3.2. Begin 2024 werd het EU-ETS uitgebreid tot de emissies van het zeevervoer. In dit verband behoren de monitoring, rapportage en verificatie (MRV) van de emissies van schepen tot de belangrijkste instrumenten waarover de Commissie beschikt om de uitstoot van broeikasgassen in de sector terug te dringen ([7]).

([3]) Alle voorstellen, met inbegrip van vereenvoudigingsvoorstellen, moeten aan de hand van effectbeoordelingen worden beoordeeld en onderzocht.

([4]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) en het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 175).

([5]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) en het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 175). In april 2025 werd een akkoord bereikt over het bereiken van een netto-nuluitstoot door de wereldwijde scheepvaart tegen 2050: IMO approves net-zero regulations for global shipping: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *EU-begroting: Commissie komt met een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen*, juni 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Het MRV-systeem voor de monitoring van de CO_2-emissies door het zeevervoer is in 2018 van start gegaan, als eerste stap voordat deze in het EU-ETS werden opgenomen. Het MRV-systeem bestrijkt de emissies van alle grote schepen (meer dan 5 000 brutotonnage) die een EU-haven aandoen.

3.3. Het ETS is bedoeld om bedrijven te stimuleren te investeren in schonere technologieën en zo hun emissies en milieu-impact te verminderen. Het door het ETS gecreëerde prijssignaal geeft scheepvaartmaatschappijen duidelijke financiële prikkels om te investeren in energie-efficiëntie. Het helpt ook het prijsverschil tussen fossiele brandstoffen en hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen te verkleinen en creëert nieuwe financieringsmogelijkheden voor de sector. Er zij op gewezen dat een klein deel van de inkomsten die in het kader van het ETS worden gegenereerd — ongeveer 1,6 miljard EUR tegen 2030 — naar het Innovatiefonds van de EU zal vloeien om initiatieven voor het koolstofvrij maken van de scheepvaart te ondersteunen. We stellen echter vast dat dit fonds voor sommige kleinere lidstaten grotendeels ontoegankelijk blijft. Malta, Luxemburg en Estland zijn de enige landen die nog geen steun uit dit fonds hebben ontvangen, ondanks het feit dat ze er financieel aan bijdragen. Met name Malta zal waarschijnlijk niet van dit mechanisme kunnen profiteren omdat het niet over de nodige capaciteit beschikt, zodat de regeling een onbillijke impact heeft.

3.4. Het creëren van een gelijk speelveld, zowel tussen sectoren en landen als ten opzichte van derde landen, is echter een echte uitdaging. Om te voorkomen dat de regels van het EU-ETS worden omzeild, moet er adequaat toezicht worden gehouden op de uitvoering van het systeem, met name om ontwijkend gedrag al in een vroeg stadium op te sporen ([8]).

3.5. Een mogelijke manier om schepen ervan te weerhouden havens in een EU-lidstaat (of EER-land) te vermijden of om uit te wijken, is te voorkomen dat niet-EU-havens, zoals havens in Noord-Afrika, worden beschouwd als het begin of het einde van een reis in de zin van het ETS-kader, waardoor de prikkel om deze niet-EU-hubs vóór of na een EU-haven aan te doen, wordt verminderd. Dit verkleint de kans dat deze heffingen worden ontweken, aangezien ze in het kader van het ETS toch zouden moeten worden betaald. Het gebruik van alternatieve vervoerswijzen voor goederen is een andere ontwijkingspraktijk die wellicht moet worden aangepakt. De Commissie houdt toezicht op dergelijke ontwijkingsstrategieën.

3.6. Regels die van invloed zijn op activiteiten in derde landen leiden ertoe dat het ETS zich tot buiten de EU uitstrekt, en er zou kunnen worden aangevoerd dat zulks de soevereiniteit van de desbetreffende rechtsgebieden schendt. In een uitgebreide effectbeoordeling zal rekening worden gehouden met dergelijke economische gevolgen. Maar hoewel zulke regels helpen om een gelijker speelveld ten opzichte van derde landen tot stand te brengen en koolstoflekkage in de EU te voorkomen, blijft de internationale aanvaarding van deze regels doorgaans beperkt omdat zij extra kosten met zich meebrengen voor activiteiten in derde landen. De economische impact van dergelijke heffingen is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het opleggen van tarieven of douanerechten ([9]).

3.7. Naarmate meer regio's een eigen ETS invoeren, neemt bovendien het risico toe dat EU-regels in niet-EU-gebieden overlappen met regels van derde landen. Zo kan het voorvallen dat een haven onder de regelingen van twee of meer regionale systemen valt. Coördinatie tussen handelsblokken is noodzakelijk, iets waar de OESO naar kijkt. Een betere aanpak is die welke in het kader van de IMO wordt voorgesteld: dit is een globale aanpak, in tegenstelling tot regionale benaderingen die leiden tot hogere administratieve lasten en een groter risico op dubbele belastingheffing/betalingen. In dit verband staat het EESC volledig achter het akkoord dat de IMO in april 2025 heeft bereikt en dat naar verwachting in oktober 2025 zal worden goedgekeurd.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1. Het EESC onderschrijft de algemene doelstellingen van het ETS en het CBAM op het gebied van decarbonisatie, milieubescherming en meer duurzaamheid. In dit verband erkent het EESC dat het ETS de afgelopen 20 jaar heeft bijgedragen tot decarbonisatie, en de productie en het vervoer in de EU schoner heeft gemaakt. Het ETS is er echter niet in geslaagd het concurrentievermogen van de industriële productie te beschermen. Deze is niet alleen in relatieve, maar ook in absolute aantallen afgenomen, wat ernstige twijfels doet rijzen over de doeltreffendheid van het ETS als wereldwijde klimaatmaatregel. Alle systemen, vooral regionale, moeten echter op een kosteneffectieve manier worden opgezet en uitgevoerd, en hun impact op de werkgelegenheid in Europa en hun sociale gevolgen moeten zorgvuldig worden geanalyseerd.

4.2. Het EESC wijst erop dat er bij de verwezenlijking van algemene milieudoelstellingen maximaal voor moet worden gezorgd dat verstoring van de economie en verzwakking van het Europese concurrentievermogen worden vermeden. Ook is het belangrijk om rekening te houden met de secundaire effecten van deze instrumenten.

([8]) Op grond van de EU-ETS-richtlijn moet de Commissie de uitbreiding van het ETS tot maritiem vervoer monitoren en om de twee jaar verslag uitbrengen over haar bevindingen. Zie het verslag van de Commissie "Monitoring van de uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG met betrekking tot maritiem vervoer" (COM(2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Hoe meer de milieuambitie de ambitie in buurlanden of -regio's overtreft, hoe meer het nodig is om de reikwijdte van maatregelen uit te breiden naar rechtsgebieden buiten de EU, om concurrentienadelen en dus koolstoflekkage te verminderen.

4.3. Het EESC wijst erop dat het ETS-mechanisme een aantal kritieke implicaties heeft op het vlak van nalevingskosten en mogelijk verstorende effecten, en buitensporige administratieve rompslomp met zich meebrengt ([10]). Bovendien vereist de uitvoering ervan een sterke internationale samenwerking, ook buiten de EU, wat moeizaam en complex kan blijken gezien de huidige toenemende spanningen in de wereldhandel. Het recente alomvattende IMO-kader zou haalbare suggesties kunnen opleveren voor het bevorderen van internationale coördinatie op lange termijn ([11]).

4.4. Het EESC is van mening dat de economische gevolgen goed in het oog moeten worden gehouden om negatieve effecten voor het Europese concurrentievermogen en dus voor de Europese werkgelegenheid te voorkomen. Een van de belangrijkste doelstellingen van de stimuleringsregelingen is namelijk dat er op de eengemaakte markt in sectoren met een grote koolstofvoetafdruk gelijke voorwaarden gelden voor productie in de EU en invoer uit derde landen. Dit geldt ook voor het CBAM en de doelstelling ervan om koolstoflekkage te voorkomen. Op verschillende van de belangrijkste markten buiten de Europese Unie opereren ondernemingen echter binnen een regelgevingscontext waar koolstof niet (bijv. in meerdere Amerikaanse staten) of lager wordt geprijsd (bijv. in China) ([12]).

4.5. De huidige situatie brengt aanzienlijke administratieve en operationele lasten met zich mee in de hele productieketen, wat kan leiden tot hogere prijzen voor de consument.

4.6. In dit verband merkt het EESC verder op dat de gegevens en economische beoordelingen die momenteel voor ETS beschikbaar zijn, uiterst beperkt zijn en dat veel van de vereiste informatie vaak door producenten in de landen van herkomst moet worden verstrekt. Een dergelijke mate van complexiteit en versnippering lijkt zeer moeilijk te hanteren, ook voor de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van het Europese rechtskader op nationaal niveau.

4.7. Volgens schattingen van de Commissie zijn de totale kosten van het zeevervoer in 2024 met gemiddeld 3,7 % gestegen door de uitbreiding van het ETS tot het zeevervoer en de verplichting voor scheepvaartmaatschappijen om EU-emissierechten in te leveren. In 2025 en 2026 zou dit verder stijgen ([13]) en de gegevens over routes in de Adriatische Zee laten voor dit jaar al een stijging van wel 17 % zien. Het is onduidelijk in hoeverre de maritieme sector dergelijke kostenstijgingen kan compenseren met andere kostenbesparende maatregelen (hogere productiviteit, minder werknemers, enz.). Aangezien de sector reeds met hoge kosten kampt, zijn individuele ondernemingen bovendien weinig geneigd de kosten te internaliseren. Het risico is daarom groot dat, als al het overige hetzelfde blijft, de consument de kostenstijgingen zal moeten slikken. Ook is het teleurstellend dat de Commissie onvoldoende aandacht besteedt aan de onevenredige gevolgen van het ETS voor insulaire lidstaten en lidstaten die door hun beperkte intermodale verbindingen vanwege hun geografische ligging in aanzienlijke mate afhankelijk zijn van zeevervoer.

4.8. Het zou logisch zijn te verwachten dat kostenstijgingen worden doorberekend in de productiekosten in de meeste andere sectoren en uiteindelijk in de consumentenprijzen, wat van invloed is op de kosten van levensonderhoud. Toch zijn er verrassend genoeg maar weinig studies verricht naar dit onderwerp. Een onderzoek naar de effecten van stijgende ETS-kosten sinds 2018 concludeert dat vervuilende bedrijven op stijgende, aan hun vervuiling verbonden kosten reageren door hun productiviteit systematisch te verhogen en vaak door hun personeelsbestand in te krimpen ([14]). Stijgende kosten zouden normaal gezien de productie en bijgevolg de werkgelegenheid en het gebruik van activa doen dalen.

4.9. Er kan worden aangevoerd dat de sluiting van sommige productiefaciliteiten gerechtvaardigd is, aangezien dit deel uitmaakt van de transitie naar koolstofvrije productie. Het is echter van groot belang dat dergelijke effecten in alle economische effectbeoordelingen worden meegenomen, onder meer door bestaande of lopende economische effectbeoordelingen uit te breiden tot meer gedetailleerde gegevens, op basis van een overeengekomen methode met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, wetenschappers en de academische gemeenschap. Ontwijking van de regels moet uiteraard worden gemonitord, maar dat geldt ook voor de gevolgen voor de werkgelegenheid en het concurrentievermogen in verschillende sectoren, regio's en lidstaten.

([10]) Voor het zeevervoer betekent dit dat meer dan 12 000 schepen uit de hele wereld sinds 2018 ieder jaar rapporteren over de CO_2-uitstoot van hun reizen in de EU. Het is duidelijk dat het beheer van het systeem aanzienlijke administratieve kosten met zich meebrengt voor zowel de private als de publieke sector. Ook het toepassen en beheren van stimuleringsregelingen (bijv. het innovatiefonds), en de bijbehorende controles om misbruik te voorkomen, leiden tot extra kosten.

([11]) In zijn advies over EU-klimaatdiplomatie (PB C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), heeft het EESC de EU-instellingen opgeroepen het instrumentarium voor klimaatdiplomatie te verrijken met nieuwe initiatieven die er niet alleen op gericht zijn de klimaatambities te verhogen, maar ook de ervaring van de EU te delen en klimaatgerelateerde risico's aan te pakken.

([12]) Hoewel het CBAM regels bevat om koolstofeffecten aan de invoerzijde aan te pakken, zijn er momenteel geen regels voor het creëren van een gelijk speelveld voor de uitvoer. Dit heeft grote gevolgen voor sectoren als de staalsector wat betreft hun vermogen om op de wereldmarkt te concurreren. Of hierop moet worden gereageerd met passende corrigerende maatregelen moet het voorwerp zijn van een grondige effectbeoordeling.

([13]) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/694, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697, (EU) 2021/1153, (EU) 2023/1525 en (EU) 2024/795 wat betreft het stimuleren van defensiegerelateerde investeringen in de EU-begroting met het oog op de uitvoering van het ReArm Europe-plan (COM(2025) 110 final).

([14]) Volgens de studie is de kans op inkrimping in de periode na de interventie met 5,2 % rechtstreeks toegenomen. Boeckx, J., Struyfs, K. en Torsin, W., "Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, blz. 1-61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat het versnelde tempo, het hoge ambitieniveau inzake vermindering van de CO_2-uitstoot en de verminderde beschikbaarheid van broeikasgasemissierechten het Europese concurrentievermogen op de wereldmarkt negatief zullen beïnvloeden, tenzij een aanzienlijk aantal landen het voorbeeld van de EU volgt ([15]). Het EESC herhaalt dit standpunt.

4.11. In mei 2023 heeft de Europese Unie het CBAM ingevoerd om een prijs te bepalen voor de emissies van bepaalde producten die uit derde landen worden ingevoerd. Voor de uitvoer is echter geen vergelijkbare regeling getroffen. Dit betekent dat Europese exporteurs relatief in het nadeel zijn. Er had allang een oplossing voor de uitvoer moeten zijn. Daarnaast heeft de Commissie het ETS voor de handel in emissierechten in de EU (ingevoerd in 2003, van kracht geworden in 2005) herzien en uitgebreid.

4.12. De definitieve CBAM-regeling zal vanaf 2026 van kracht zijn. De overgangsfase loopt van 2023 tot 2025. De geleidelijke invoering van het CBAM gebeurt gelijktijdig met het geleidelijk schrappen van gratis emissierechten in het kader van het ETS, bedoeld om de decarbonisatie van de EU-industrie te ondersteunen. Het EESC merkt op dat het verminderen van de beschikbaarheid van gratis emissierechten nauwlettend moet worden gemonitord en eventueel moeten worden uitgesteld als het CBAM niet doeltreffend werkt en er aanpassingen nodig zijn in verband met wereldwijde economische omstandigheden.

4.13. Het EESC is een groot voorstander van de onlangs als onderdeel van het omnibuspakket ingediende vereenvoudiging van het CBAM, omdat het dit beschouwt als een stap voorwaarts op weg naar een evenwicht tussen de noodzaak om het milieu te beschermen enerzijds en de gelijktijdige noodzaak om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, te verminderen anderzijds. In dit verband zou de Commissie in de toekomst ex-posteffectbeoordelingen moeten uitvoeren om de concrete gevolgen voor bedrijven en banen te monitoren, zodat indien nodig snel wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.

4.14. Het EESC hoopt dat de sociale partners en maatschappelijke organisaties een actieve rol zullen kunnen spelen bij het beoordelen van de impact en de concrete effecten van het ETS-kader en bij het vaststellen van mogelijke maatregelen om een dergelijk kader aan te passen en te verfijnen als onderdeel van hun bijdrage aan een rechtvaardige groene transitie.

5. **Specifieke opmerkingen: de casus van het zeevervoer**

5.1. De recente opname van het zeevervoer in het ETS-kader heeft verdere uitdagingen met zich meegebracht, met gevolgen voor de logistieke keten van de sector, van haventerminals tot eindgebruikers. Hoewel het aandoen van niet-EU-havens zoals havens in Noord-Afrika niet kan worden beschouwd als het begin of het einde van een reis in de zin van het ETS-kader, waardoor de prikkel om deze niet-EU-hubs vóór of na een EU-haven aan te doen, wordt verminderd ([16]), maakt het EESC zich zorgen over een mogelijke marktreactie waarbij havens in derde landen als overslagcentra worden gekozen (in plaats van EU-havens) ([17]) en schepen uit derde landen havens in derde landen aandoen (in plaats van EU-havens).

5.2. Het ETS kan investeringen in EU-havens sterk ontmoedigen, waardoor de concurrentie tussen de mediterrane havens in de EU-lidstaten en de naburige concurrerende havens in derde landen, met name in Noord-Afrika, wordt verstoord. Een dergelijke tendens zou worden bevestigd als de investeringen van grote scheepvaartmaatschappijen onevenredig zouden toenemen in havens op andere continenten, als praktische manier om alternatieven voor te bereiden om het regelgevingskader van de EU te omzeilen.

([15]) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)) en het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 wat betreft de hoeveelheid emissierechten die tot 2030 in de marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten moet worden opgenomen (COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)) (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 175).

([16]) Als antiontwijkingsmaatregel sluit de ETS-richtlijn "naburige containeroverslaghavens" (waar het aandeel van de containeroverslag meer dan 65 % bedraagt van het totale containerverkeer van die haven + die binnen 300 zeemijl van een EU-haven ligt) uit van de definitie van "aanloophaven". Dit betekent dat het aandoen van deze niet-EU-havens niet kan worden beschouwd als het begin of het einde van een reis, waardoor de prikkel om deze niet-EU-hubs vóór of na een EU-haven aan te doen, wordt verminderd.

([17]) De Commissie stelt geen dergelijke ontwikkeling vast in haar monitoringverslag: COM(2025) 110 final.

5.3. Het EESC ziet een bijkomende uitdaging in het feit dat de problemen in verband met ETS het concurrentienadeel van de EU-havens verergeren, aangezien verschillende andere Noord-Afrikaanse havens profiteren van lagere arbeidskosten, staatssteun en andere voordelen die verladers die gebruikmaken van havens in buurlanden reeds genieten. Deze factoren maken het voor verladers die gebruikmaken van EU-havens moeilijker om de emissiekosten efficiënter te absorberen. Voorts zou de korte vaart door een strikte toepassing van het ETS aan concurrentievermogen kunnen inboeten, waardoor de ecologische winst twijfelachtig wordt.

5.4. Het EESC wijst erop dat eilanden als Malta, Cyprus en Ierland maar ook lidstaten waarvan de economie sterk gericht is op scheepvaart en maritieme activiteiten onder economische druk kunnen komen te staan als gevolg van de toepassing van het ETS-mechanisme, aangezien zij bijzonder kwetsbaar zijn voor stijgende scheepvaartkosten gezien hun sterke afhankelijkheid van exportgestuurde activiteiten, die vaak de belangrijkste bron van werkgelegenheid en lokale ontwikkeling zijn. In het in opdracht van de Europese Commissie opgestelde Ricardo-verslag (2021) wordt op blz. 136 specifiek gewezen op de onevenredige impact van het EU-ETS op bepaalde lidstaten. Op het moment dat het effectbeoordelingsverslag werd opgesteld, werd deze beoordeling op geen enkele manier beïnvloed door verstoringen in de Rode Zee, wat de wetenschappelijke geldigheid van de conclusies bevestigt. Ook is het teleurstellend dat de Commissie onvoldoende aandacht besteedt aan de onevenredige gevolgen van het ETS voor insulaire lidstaten en lidstaten die door hun beperkte intermodale verbindingen vanwege hun geografische ligging in aanzienlijke mate afhankelijk zijn van zeevervoer.

5.5. Bij de evaluatie van het toepassingsgebied en de impact van het ETS-mechanisme moet ook rekening worden gehouden met de specifieke situatie van de ultraperifere gebieden en van Ceuta en Melilla.

5.6. Algemeen gesteld is het EESC van mening dat de toepassing van het ETS op industriële goederen sinds het midden van de jaren 2000 zeker nuttige lessen oplevert over hoe het EU ETS-kader met succes kan worden toegepast op het zeevervoer.

5.7. Een concreet voorbeeld: als een schip goederen vervoert van Singapore naar Rotterdam, door het Suezkanaal vaart en een haven in Malta aandoet, moeten EU-ETS-rechten worden betaald. Als hetzelfde schip daarentegen een haven in een derde land aandoet, zal de koolstofheffing veel lager uitvallen, aangezien slechts 50 % ETS-heffing wordt aangerekend voor reizen naar havens in derde landen.

5.8. Als het schip tienduizenden mobiele telefoons vervoert, zouden de extra kosten slechts enkele cent per stuk bedragen, maar de scheepvaartmaatschappij kan nog steeds duizenden euro's extra kosten vermijden door een haven in Egypte of elders in Noord-Afrika te kiezen. Een dergelijk risico is met name hoog in een sector die zo prijsgevoelig is als de scheepvaart.

5.9. Wanneer ladingen worden omgeleid, brengt dit ook kosten met zich mee op het niveau van individuele landen, aangezien de inputkosten voor de productie in het betreffende land stijgen. Dit heeft gevolgen voor de productie en de werkgelegenheid in dat land; bij het beoordelen van de impact van de uitvoering van koolstofwetgeving op de economie moet daarom rekening worden gehouden met deze kosten. Als de inputgoederen die een bedrijf nodig heeft voor zijn productie niet langer naar een nabijgelegen haven worden vervoerd, zodat het bedrijf een beroep moet doen op een kleiner schip om de goederen in een ander land (of continent) op te halen, dan kunnen de extra kosten aanzienlijk zijn. Dit kan ook gebeuren als het schip de nabijgelegen haven blijft aandoen maar de met emissiekosten samenhangende stijging van de scheepvaartkosten (met 3,7 % of een ander percentage) worden doorberekend aan de producerende onderneming Bij het ontwerp en de beoordeling van het systeem moet rekening worden gehouden met dergelijke effecten op de productie en de werkgelegenheid, en met de sociale gevolgen.

5.10. Het EESC merkt op dat de maritieme sector bijzonder moeilijk te reguleren kan zijn vanwege zijn prijsgevoeligheid en neiging om zich snel aan te passen aan veranderende regelgeving. Als scheepvaartexploitanten hun activiteiten naar andere rechtsgebieden beginnen te verleggen, is deze trend waarschijnlijk moeilijk te keren en kunnen andere sectoren van de maritieme economie hier ernstige gevolgen van ondervinden. Met dergelijke risico's moet terdege rekening worden gehouden bij de beoordeling van de gevolgen van wetgeving.

5.11. Het EESC is van mening dat alle maatregelen die gericht zijn op het koolstofarm maken van de scheepvaartindustrie idealiter mondiaal van aard moeten zijn, niet regionaal of unilateraal, om koolstoflekkage te voorkomen. In dit verband staat het EESC volledig achter de werkzaamheden van de IMO, met name het kader voor nettonultechnologie.

5.12. Terwijl wordt gewerkt aan een levensvatbaar mondiaal systeem voor de lange termijn, is het echter cruciaal om de economische gevolgen voor de lidstaten en de verschillende sectoren van de economie te beoordelen. Het is ook belangrijk te vermijden dat derde landen maatregelen die worden uitgebreid naar gebieden buiten de EU gaan aanvechten. Het feit dat havens van derde landen niet volledig in het ETS-systeem zijn opgenomen, verhindert derhalve dat een gelijk speelveld wordt bereikt, zolang andere regio's niet over CO_2-normen beschikken die vergelijkbaar zijn met de Europese.

5.13. De Commissie is begonnen met een indrukwekkende vereenvoudiging van het CBAM. Dit proces verdient de nodige aandacht en steun. Gezien de complexiteit van de huidige CBAM- en ETS-systemen is er echter ruimte voor verdere verbeteringen zonder een rechtvaardige overgang naar een groenere, koolstofarme economie te ondermijnen.

Brussel, 16 juli 2025.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Oliver RÖPKE