C/2025/5140

28.10.2025

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Gospodarski učinek izvajanja sistema EU za trgovanje z emisijami (ETS)

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2025/5140)

Poročevalec: **Krister ANDERSSON**

Svetovalca	Samuel CORNELLA (za poročevalca) Alex MONTEBELLO (za I. skupino)
Sklep plenarne skupščine	27. 2. 2025
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	4. 7. 2025
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	16. 7. 2025
Plenarno zasedanje št.	598
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	182/2/8

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) se strinja s splošnimi cilji sistema EU za trgovanje z emisijami s pokrovom (sistem trgovanja z emisijami – ETS) pri doseganju zelenega in nizkoogljičnega gospodarstva. Emisije CO_2 se bodo zmanjšale tam, kjer so stroški najnižji, zaradi česar je sistem stroškovno učinkovit. Ustvarja tudi spodbude za naložbe v zeleno tehnologijo in je zato pomemben za uresničevanje evropskega zelenega dogovora.

1.2 Vendar EESO ugotavlja, da bi bilo treba pri zasnovi in izvajanju sistema upoštevati posledice za delovna mesta v Evropi in njegov družbeni vpliv. Potrebna sta temeljita analiza in ocena vpliva na sektorje, vrednostne verige, regije in države na podlagi skupno dogovorjene celovite metodologije.

1.3 EESO poudarja, da je treba najti ustrezno ravnovesje med doseganjem splošnih okoljskih ciljev in preprečevanjem gospodarskih izkrivljanj oziroma ogrožanjem konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Pomembno je upoštevati tudi sekundarne učinke tovrstnih instrumentov na podjetja in delovna mesta v vseh sektorjih. Ob tem je treba znatno izboljšati ekonomske analize Komisije.

1.4 EESO poudarja, da ima mehanizem ETS več nevarnih posledic v zvezi s stroški zagotavljanja skladnosti in potencialnimi izkrivljajočimi učinki ter povzročanjem upravnega bremena. Poleg tega je pri njegovi uporabi potrebno tesno mednarodno sodelovanje, tudi zunaj EU, kar se lahko izkaže za težavno in zapleteno.

1.5 Kot je EESO že opozoril, bi lahko, če ne bo veliko držav sledilo zgledu EU, hitrejše in ambiciozno zmanjševanje emisij CO_2 ter manjša razpoložljivost pravic do toplogrednih plinov negativno vplivala na evropsko konkurenčnost na svetovnem trgu.

1.6 EESO meni, da bi moral biti vsak ukrep, namenjen spodbujanju razogljičenja v sektorju ladijskega prometa, v idealnem primeru globalnega značaja, ne pa regionalni ali enostranski, da bi preprečili selitev virov CO_2. V zvezi s tem odločno podpira delo, ki ga opravlja Mednarodna pomorska organizacija (IMO), zlasti njen okvir za neto ničelne emisije, ki bi lahko tudi preprečil podvajanje predpisov ali plačevanja.

1.7 EESO podpira nedavno predlagano poenostavitev mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (CBAM), saj jo razume kot korak naprej pri uravnoteževanju potrebe po varstvu okolja na eni strani ter potrebe po zmanjšanju upravnega bremena za gospodarstvo in njegova podjetja, zlasti mala in srednja podjetja, na drugi. Komisijo nujno poziva, naj izvede naknadne ocene učinka ETS za spremljanje njegovega konkretnega vpliva na podjetja in delovna mesta, da bi se lahko hitro uvedle spremembe, če bodo potrebne.

1.8 Nedavna vključitev sektorja pomorskega prometa v okvir ETS je prinesla dodatne izzive, kar znatno vpliva na sektorsko logistično verigo vse od pristaniških terminalov pa do končnih potrošnikov. Kljub klavzuli o sosednjih pristaniščih, določeni v ETS ([1]), je v interesu ladjarskih družb, da opravijo postanke v pristaniščih zunaj EU, saj EU nima pristojnosti za dejavnosti pretovarjanja, ki potekajo na linijah zunaj EU. EESO je zato zaskrbljen zaradi morebitnih sprememb na trgu, saj bi se lahko dejavnosti pretovarjanja preselile iz evropskih pristanišč v pristanišča zunaj EU, ter možnosti, da bi ladje tretjih držav uporabljale pristanišča zunaj EU namesto pristanišč EU.

1.9 EESO opozarja, da bi lahko sistem ETS nespodbudno vplival na vlaganje v pristanišča EU, kar bi povzročilo izkrivljeno konkurenco med sredozemskimi pristanišči v državah članicah EU in bližnjimi konkurenčnimi pristanišči v tretjih državah, zlasti v Severni Afriki.

1.10 Preusmerjena pošiljka lahko pomeni tudi stroške za posamezno državo, saj se stroški vhodnih materialov za proizvodnjo povečajo. To vpliva na proizvodnjo in zaposlovanje v tej državi, stroške pa je treba vključiti v vse ocene učinka, ki ga ima izvajanje zakonodaje o ogljiku na gospodarstvo. Podobno se zgodi, če se stroški ladijskega prometa povečajo (po oceni Komisije za 3,7 % v letu 2024, pri čemer se bodo še povečevali, če se produktivnost ne izboljša) in prenesejo na proizvodno podjetje. Zaradi tega se zmanjšata obseg proizvodnje in zaposlovanja. Takšne stroške je treba v prihodnje ustrezno upoštevati pri zasnovi in ocenjevanju sistema.

1.11 EESO ugotavlja, da bi lahko gospodarstva otoških držav, kot so Malta, Ciper in Irska, ter držav članic, ki so močno osredotočene na ladijski promet in pomorske dejavnosti, občutila pritisk zaradi uporabe mehanizma ETS. So namreč posebej ranljiva za povečanje stroškov ladijskega prometa zaradi svoje močne odvisnosti od dejavnosti, usmerjenih v izvoz, ki so pogosto glavni vir zaposlovanja in lokalnega razvoja.

2. **Ozadje mnenja**

2.1 S svežnjem „Pripravljeni na 55“ naj bi se neto emisije toplogrednih plinov do leta 2030 zmanjšale za najmanj 55 %. Sistem ETS ima zelo pomembno vlogo pri doseganju zelenega in nizkoogljičnega gospodarstva. Z njim je CO_2 postal nekakšno tržno blago, pri katerem velja načelo onesnaževalec plača. Ob zmanjševanju pravic se bodo emisije CO_2 najprej zmanjšale tam, kjer so stroški najnižji, zaradi česar je sistem stroškovno učinkovit. Z razvojem trgovanja z emisijami CO_2 se je postopoma pojavil tako promptni trg ogljika kot tudi nekateri trgi izvedenih finančnih instrumentov, kot so terminska borza, trg opcij in terminski trg ogljika.

2.2 Sistem ETS zajema približno 40 % vseh emisij CO_2 v EU. Ker je raven CO_2 v ozračju globalen pojav, bi bil za stroškovno učinkovit sistem trgovanja potreben enoten globalen sistem. Vendar pa je trenutno stanje zelo razdrobljeno; v različnih državah in regijah so bili uvedeni različni sistemi trgovanja, pri čemer je le 24 % svetovnih emisij vključenih v sisteme, podobne ETS ([2]).

([1]) Postankov v pristaniščih zunaj EU, kot so pristanišča v Severni Afriki, ni mogoče šteti za začetek ali konec plovbe za namene okvira ETS, s čimer se zmanjša spodbuda za postanke na teh vozliščih zunaj EU pred ali po pristanku v pristaniščih EU.

([2]) Svetovna banka, *Global Carbon Pricing Revenues Top a Record $100 Billion* (Svetovni prihodki od oblikovanja cen ogljika dosegli rekordnih 100 milijard USD), sporočilo za javnost, maj 2024: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/21/global-carbon-pricing-revenues-top-a-record-100-billion.

2.3 V tem mnenju so obravnavana nekatera vprašanja, ki jih je treba upoštevati z vidika ekonomskih stroškov in posledic tega, da je ETS regionalni sistem. Pomorski sektor je naveden kot primer, pri čemer se upošteva, da ima vsak sektor posebne značilnosti. Bi pa morala ocena učinka na gospodarstvo temeljiti na skupni ekonomski metodologiji ([3]).

2.4 EESO je že poudaril nujnost analize morebitnih negativnih posledic sistema ETS za konkurenčnost evropske industrije in ponudnikov storitev, tako v ogljično intenzivnih sektorjih kot na splošno. Pozval je tudi k sprejetju ukrepov, s katerimi bi se čim bolj preprečili negativni učinki na gospodarstvo in negativni družbeni učinki, kot so brezposelnost, energetska revščina, trenja med sindikati in delodajalci ter revščina na področju mobilnosti ([4]).

2.5 Kar zadeva pomorski sektor, EESO načeloma pozdravlja razširitev ETS na plovila z bruto tonažo nad 5 000, ki pristajajo v pristaniščih EU, ter na plovbe iz pristanišč tretjih držav in vanje. Hkrati opozarja na tekoče delo v okviru IMO, ki ima ključno vlogo pri iskanju rešitve na svetovni ravni v zvezi z emisijami iz pomorskega prometa. EESO spodbuja EU, naj si dejavno prizadeva za dosego izvedljive rešitve IMO, ki bo prispevala k znatnemu zmanjšanju emisij ([5]).

2.6 EESO pozdravlja javno posvetovanje o sistemu ETS, ki se je začelo aprila 2025, in poziva k temeljiti oceni njegovega izvajanja na podlagi trdnih empiričnih dokazov in celovite analize gospodarskih posledic. Če bodo rezultati javnega posvetovanja in morebitna naknadna ocena učinka pokazali resne negativne posledice za konkurenčnost industrijskih sektorjev EU, bo potrebna ciljno usmerjena revizija sistema in/ali spremljevalni ukrepi.

3. **Uvod**

3.1 Vsebnost CO_2 je samo po sebi težko izmeriti. Dejanska zasnova in izvajanje sistema ETS in mehanizma CBAM sta zapletena, gospodarske posledice pa je težko napovedati in oceniti. Po podatkih Komisije naj bi se s sistemom ETS od leta 2024 naprej v proračunu EU letno ustvarilo približno 7 milijard EUR prihodkov (v cenah iz leta 2018). Pričakuje se, da se bo ta znesek od leta 2028 povečal na približno 19 milijard EUR letno, ko bodo v proračun EU vključeni tudi prihodki iz novega sistema ETS ([6]). Ob tem bi lahko letni prihodki iz sistema ETS, dodeljeni državam članicam, presegli 46 milijard EUR, kar je znatno več, kot je bilo pričakovano ob predstavitvi predloga „Pripravljeni na 55“.

3.2 V začetku leta 2024 je bil sistem ETS razširjen na emisije iz pomorskega prometa. V zvezi s tem je spremljanje in preverjanje emisij z ladij ter poročanje o njih (MRV) med glavnimi orodji Komisije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v sektorju pomorskega prometa ([7]).

([3]) V ocenah učinka je treba oceniti in pregledati vse predloge, vključno s predlogi za poenostavitev.

([4]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa (EU) 2015/1814 glede količine pravic za vključitev v rezervo za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov do leta 2030 (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (UL C 152, 6.4.2022, str. 175).

([5]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa (EU) 2015/1814 glede količine pravic za vključitev v rezervo za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov do leta 2030 (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (UL C 152, 6.4.2022, str. 175). Aprila 2025 je bil sklenjen dogovor za doseganje ničelnih neto emisij iz svetovnega ladijskega prometa do leta 2050: IMO approves net-zero regulations for global shipping (Organizacija IMO je odobrila predpise o ničelnih neto emisijah za svetovni ladijski promet): https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *Proračun EU: Komisija predstavila prilagojen sveženj za naslednjo generacijo virov lastnih sredstev*, junij 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Sistem MRV za spremljanje emisij CO_2 iz pomorskega prometa je bil uveden leta 2018 kot prvi korak pred vključitvijo teh emisij v področje uporabe sistema EU ETS. Sistem zajema emisije z vseh velikih plovil (nad 5 000 bruto ton), ki pristanejo v pristaniščih EU.

3.3 Sistem ETS je zasnovan tako, da spodbuja podjetja k vlaganju v čistejše tehnologije, s čimer se zmanjšajo njihove emisije in vpliv na okolje. Cenovni signal sistema ETS daje ladjarskim družbam jasne finančne spodbude za vlaganje v energijsko učinkovitost. Prispeva tudi k zmanjšanju cenovne razlike med fosilnimi gorivi ter obnovljivimi in nizkoogljičnimi gorivi ter ustvarja boljše možnosti financiranja za sektor. Opozoriti je treba tudi, da se bo majhen delež prihodkov, ustvarjenih v okviru sistema ETS, tj. približno 1,6 milijarde EUR do leta 2030, stekel v sklad EU za inovacije, da se podprejo pobude za razogljičenje ladijskega prometa. Odbor ugotavlja, da je ta sklad za nekatere manjše države članice še vedno v veliki meri nedostopen. Malta, Luksemburg in Estonija so edine države, ki še niso prejele podpore iz sklada, čeprav so vanj finančno prispevale. Zlasti Malta zaradi svojih omejenih zmogljivosti verjetno ne bo imela koristi od tega mehanizma, zaradi česar je njegov učinek nepravičen.

3.4 Vendar pa je vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev, tako med sektorji in državami kot tudi v razmerju do tretjih držav, resničen izziv. Ker je zahteve iz sistema ETS mogoče obiti, je treba njegovo izvajanje ustrezno spremljati, zlasti da bi primere izogibanja odkrili in jih preprečili že v zgodnji fazi ([8]).

3.5 Eden od možnih načinov za odvračanje ladij od izogibanja in obhajanja pristanišč v državah članicah EU (ali državah EGP) je preprečiti, da bi se pristanišča zunaj EU, kot so pristanišča v Severni Afriki, štela za začetek ali konec plovbe za namene okvira ETS, s čimer bi se zmanjšala spodbuda za postanke na teh vozliščih zunaj EU pred pristankom v pristaniščih EU ali po njem. Na ta način bi se zmanjšale možnosti za izogibanje plačilu dajatev, saj bi slednje še vedno morale biti plačane v okviru sistema ETS. Uporaba alternativnih načinov prevoza blaga je še en način izogibanja, ki ga bo morda treba obravnavati. Komisija bo tovrstna izogibanja spremljala.

3.6 S pravili, ki zadevajo dejavnosti v tretjih državah, dobiva sistem ETS ekstrateritorialni značaj, pri čemer bi lahko trdili, da tak ukrep krši suverenost zadevnih jurisdikcij. Tovrstne gospodarske posledice se bodo upoštevale v celoviti oceni učinka. Četudi takšna pravila prispevajo k bolj izenačenim konkurenčnim pogojem v primerjavi s tretjimi državami in pomagajo preprečevati selitev virov CO_2 iz EU, je njihovo sprejemanje na mednarodni ravni običajno omejeno, saj nalagajo dodatne stroške dejavnostim, ki se izvajajo v tretjih državah. Gospodarski učinek je do neke mere podoben uvedbi tarif ali carin ([9]).

3.7 Ker vse več regij uvaja lastne različice sistema ETS, se povečuje tveganje za prekrivajoča se ekstrateritorialna pravila tretjih držav. Posamezno pristanišče bi tako lahko bilo vključeno v sheme dveh ali več regionalnih sistemov, zaradi česar bo potrebno usklajevanje med trgovinskimi bloki, kar namerava OECD preučiti. V nasprotju z regionalnimi pristopi, ki povzročajo večja upravna bremena in večja tveganja za podvajanje obdavčevanja/plačil, je v okviru IMO predlagan bolj optimalen globalni pristop. V zvezi s tem EESO odločno podpira dogovor, ki ga je IMO dosegla aprila 2025 in naj bi bil sprejet oktobra 2025.

4. **Splošne ugotovitve**

4.1 EESO se strinja s splošnimi cilji sistema ETS in mehanizma CBAM glede razogljičenja, varstva okolja in večje trajnostnosti. V zvezi s tem priznava, da je sistem ETS v zadnjih 20 letih prispeval k razogljičenju, s čimer sta proizvodnja in promet v EU postala čistejša. Vendar ni zaščitil konkurenčnosti industrijske proizvodnje, ki se je zmanjšala ne le v relativnih, temveč tudi absolutnih številkah, kar vzbuja resen dvom o njegovi učinkovitosti kot podnebnega ukrepa na svetovni ravni. Seveda bi morala biti zasnova in izvajanje katerega koli sistema, še zlasti regionalnega, stroškovno učinkovita, posledice za delovna mesta v Evropi in družbeni vpliv pa je treba skrbno analizirati.

4.2 EESO poudarja, da je treba najti ustrezno ravnovesje med doseganjem splošnih okoljskih ciljev in preprečevanjem gospodarskih izkrivljanj oziroma ogrožanjem konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Pomembno je upoštevati tudi sekundarne učinke teh instrumentov.

([8]) V skladu z direktivo EU ETS je Komisija dolžna spremljati razširitev sistema ETS na sektor pomorskega prometa in vsaki dve leti poročati o svojih ugotovitvah. Glej poročilo Komisije *Spremljanje izvajanja Direktive 2003/87/ES v zvezi s pomorskim prometom* (COM(2025) 110 final) z dne 18. marca 2025.

([9]) Bolj ko okoljske ambicije presegajo ustrezne ambicije v sosednjih državah ali regijah, večja je potreba po razširitvi dosega ukrepov na zunanje jurisdikcije, da bi zmanjšali podrejen konkurenčni položaj in s tem selitev virov CO_2.

4.3 EESO ugotavlja, da ima mehanizem ETS več nevarnih posledic v zvezi s stroški zagotavljanja skladnosti in potencialnimi izkrivljajočimi učinki ter prekomernim upravnim bremenom ([10]). Poleg tega je pri njegovi uporabi potrebno tesno mednarodno sodelovanje, tudi zunaj EU, kar se lahko izkaže za težavno in zapleteno zaradi naraščajočih napetosti v svetovni trgovini. Nedavno oblikovan celovit okvir organizacije IMO bi lahko ponudil izvedljive predloge za dolgoročno spodbujanje mednarodnega usklajevanja ([11]).

4.4 EESO meni, da bi bilo treba gospodarske učinke ustrezno spremljati, da bi se izognili negativnim posledicam za evropsko konkurenčnost in s tem za evropska delovna mesta. Eden glavnih razlogov za sheme spodbud je vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev na enotnem trgu med proizvajalci EU in uvozniki iz držav zunaj EU v sektorjih z visokim ogljičnim odtisom. To velja tudi za CBAM in njegov cilj preprečevanja selitve virov CO_2. Vendar pa na več glavnih trgih zunaj Evropske unije podjetja poslujejo v regulativnih okvirih, pri katerih cena ogljika ni določena (npr. več ameriških zveznih držav) oziroma so stroški ogljika nižji (npr. Kitajska) ([12]).

4.5 Trenutne razmere predstavljajo veliko upravno in operativno breme v celotni proizvodni verigi, zaradi česar se lahko zvišajo cene za potrošnike.

4.6 V zvezi s tem EESO ugotavlja še, da so trenutno razpoložljivi podatki in ekonomske ocene za sistem ETS zelo omejeni ter da morajo veliko zahtevanih informacij pogosto zagotoviti proizvajalci v državah izvora. Zdi se, da je takšno stopnjo kompleksnosti in razdrobljenosti zelo težko obravnavati, tudi javnim organom, odgovornim za izvrševanje evropskega pravnega okvira na nacionalni ravni.

4.7 Komisija ocenjuje, da so se zaradi razširitve sistema ETS na pomorski promet in obveznosti ladjarskih družb, da predajo pravice EU, skupni stroški ladijskega prometa v letu 2024 v povprečju povišali za 3,7 %. V letih 2025 in 2026 se pričakuje še večje povišanje ([13]), podatki o obstoječih poteh v Jadranskem morju pa že za letos kažejo na povišanje za do 17 %. Ni jasno, v kolikšni meri lahko pomorski sektor takšno povečanje stroškov uravnoteži z drugimi ukrepi za zmanjšanje stroškov (večja produktivnost, manj zaposlenih itd.). Poleg tega so zaradi razpršenosti stroškov v sektorju spodbude za internalizacijo stroškov v posameznih podjetjih omejene. Če ne bo drugih razlik, je tveganje, da bodo njihovi potrošniki izpostavljeni višjim cenam, torej očitno. Obžalovanja vredno je tudi, da Komisija ni ustrezno upoštevala nesorazmernih učinkov ETS na otoške države članice in države članice, ki se zelo zanašajo na pomorski promet zaradi svoje geografske lege in posledično omejenih intermodalnih povezav.

4.8 Pričakovati bi bilo, da se bo povečanje stroškov odražalo v proizvodnih stroških za večino drugih sektorjev in sčasoma v cenah življenjskih potrebščin, kar bo vplivalo na življenjske stroške, vendar je bilo v zvezi s tem izvedenih presenetljivo malo študij. Ena študija, ki je zajemala učinke povečanja stroškov sistema ETS od leta 2018, je pokazala, da se podjetja, ki onesnažujejo, na povečanje stroškov onesnaževanja odzivajo s sistematičnim povečevanjem produktivnosti in pogosto z zmanjševanjem števila zaposlenih ([14]). Zaradi večjih stroškov bi se običajno zmanjšala proizvodnja ter s tem tudi zaposlovanje in uporaba sredstev.

4.9 Trditi je mogoče, da je zaprtje nekaterih proizvodnih obratov upravičeno, saj je del prehoda na brezogljično proizvodnjo. Vendar je zelo pomembno, da se taki učinki vključijo v vse ocene učinka na gospodarstvo, vključno z razširitvijo že izvedenih ali tekočih tovrstnih ocen na bolj razčlenjene podatke, ki bodo temeljili na metodologiji, dogovorjeni s predstavniki industrije, znanstveniki in akademsko skupnostjo. Seveda je treba spremljati pojave izogibanja pravilom, prav tako pa tudi vpliv na zaposlovanje in konkurenčnost v različnih sektorjih, regijah in državah članicah.

([10]) V pomorskem sektorju že od leta 2018 več kot 12 000 ladij z vsega sveta vsako leto poroča o svojih emisijah CO_2 v zvezi s potovanji v EU. Jasno je, da tako v zasebnem kot javnem sektorju, ki upravljata sistem, nastajajo precejšnji upravni stroški. Sistemi spodbud (sklad za inovacije itd.) povzročajo dodatne stroške v smislu uporabe, ravnanja in nadzora, da bi preprečili zlorabe.

([11]) EESO v mnenju *Podnebna diplomacija EU* (UL C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj) poziva institucije EU, naj zbirko orodij za podnebno diplomacijo obogatijo z novimi pobudami, katerih cilj ni le povečanje podnebnih ambicij, temveč tudi izmenjava izkušenj EU in obravnava tveganj, povezanih s podnebjem.

([12]) Čeprav ima mehanizem CBAM pravila za obravnavanje učinkov ogljika pri uvozu, tovrstna pravila za ustvarjanje enakih konkurenčnih pogojev za izvoz doslej še ne obstajajo. To ima velike posledice za konkurenčnost sektorjev, kot je jeklarstvo, na svetovnem trgu. Potrebna je temeljita ocena učinka, tako za neukrepanje kot za predloge za odpravo učinkov.

([13]) Predlog uredba Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) 2021/694, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697, (EU) 2021/1153, (EU) 2023/1525 in (EU) 2024/795 glede spodbujanja naložb, povezanih z obrambo, v proračunu EU za izvedbo načrta za ponovno oborožitev Evrope ReArm Europe (COM(2025) 110 final).

([14]) V študiji je navedeno, da se je v obdobju po ukrepanju za 5,2 % neposredno povečala verjetnost zmanjševanja števila zaposlenih. Boeckx, J., Struyfs, K. in Torsin, W., Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System (Zeleni pritisk, vitki ukrepi: razkrivanje zmanjševanja števila zaposlenih v podjetjih znotraj sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami), *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, str. 1–61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10 Kot je EESO že poudaril, bosta hitrejše in ambicioznejše zmanjševanje emisij CO_2 ter manjša razpoložljivost pravic do toplogrednih plinov negativno vplivala na evropsko konkurenčnost na svetovnem trgu, razen če bo veliko držav sledilo zgledu EU ([15]). Tukaj ponavlja svoje stališče.

4.11 Evropska unija je maja 2023 uvedla mehanizem CBAM, v katerem se določa cena za emisije, vgrajene v nekatere izdelke, uvožene iz držav zunaj EU. Podobna določba za izvoz ni bila vključena, zaradi česar so evropski izvozniki v konkurenčno slabšem položaju. Rešitev v zvezi z izvozom tako že dolgo zamuja. Komisija je prav tako revidirala in razširila sistem ETS za trgovanje s pravicami do emisije znotraj EU (ki je bil prvič vzpostavljen leta 2003 in je začel veljati leta 2005).

4.12 Sistem CBAM se bo v svoji dokončni obliki začel izvajati leta 2026, trenutno prehodno obdobje pa traja od leta 2023 do 2025. Postopno uvajanje sistema CBAM je usklajeno z opuščanjem dodeljevanja brezplačnih pravic v okviru sistema ETS, da bi se postopoma podprlo razogljičenje industrije EU. EESO ugotavlja, da bi bilo treba omejitve razpoložljivosti brezplačnih pravic do emisije ustrezno spremljati in po možnosti odložiti, če mehanizem CBAM ne bo deloval učinkovito in bodo potrebne prilagoditve globalnih gospodarskih razmer.

4.13 EESO odločno podpira poenostavitev mehanizma CBAM, ki je bila nedavno predložena v okviru zbirnega svežnja, kot korak naprej pri uravnoteževanju potrebe po varstvu okolja na eni strani ter nujnosti zmanjšanja upravnega bremena za podjetja, zlasti mala in srednja podjetja, na drugi strani. V zvezi s tem bi morala Komisija v prihodnosti izvajati naknadne ocene učinka za spremljanje konkretnega učinka na podjetja in delovna mesta, da bi se lahko hitro uvedle potrebne spremembe.

4.14 EESO upa, da bodo socialni partnerji in organizacije civilne družbe lahko prek vključevanja v pravičen zeleni prehod imeli aktivno vlogo pri ocenjevanju vpliva in konkretnih učinkov okvira ETS ter opredelitvi morebitnih ukrepov za njegovo prilagoditev in izboljšanje.

5. **Posebne ugotovitve: poudarek na pomorskem sektorju**

5.1 Nedavna vključitev sektorja pomorskega prometa v okvir ETS je prinesla dodatne izzive, kar vpliva na sektorsko logistično verigo vse od pristaniških terminalov pa do končnih potrošnikov. Čeprav postankov v pristaniščih zunaj EU, kot so pristanišča v Severni Afriki, ni mogoče šteti za začetek ali konec plovbe za namene okvira ETS, s čimer se zmanjša spodbuda za postanke na teh vozliščih zunaj EU pred pristankom v pristaniščih EU ali po njem ([16]), je EESO zaskrbljen zaradi morebitnega odziva trga, saj bi se lahko dejavnosti pretovarjanja iz evropskih pristanišč preselile v pristanišča zunaj EU ([17]), ter možnosti, da bi ladje tretjih držav uporabljale pristanišča zunaj EU namesto pristanišč EU.

5.2 Izvajanje sistema ETS bi lahko nespodbudno vplivalo na vlaganje v pristanišča EU, kar bi povzročilo izkrivljeno konkurenco med sredozemskimi pristanišči v državah članicah EU in bližnjimi konkurenčnimi pristanišči v tretjih državah, zlasti v Severni Afriki. Takšna težnja bi se potrdila, če bi se nesorazmerno povečale naložbe večjih ladjarskih družb v pristanišča na drugih celinah kot priprava alternativnih načinov za obhajanje regulativnega okvira EU.

([15]) Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)) – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa (EU) 2015/1814 glede količine pravic za vključitev v rezervo za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov do leta 2030 (COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)) (UL C 152, 6.4.2022, str. 175).

([16]) Direktiva o ETS kot ukrep proti izogibanju iz opredelitve „pristanišče postanka“ izključuje „sosednja pristanišča za pretovarjanje zabojnikov“ (z več kot 65-odstotnim deležem pretovarjanja in v območju 300 navtičnih milj od pristanišča EU). To pomeni, da postankov v teh pristaniščih zunaj EU ni mogoče šteti za začetek ali konec plovbe, s čimer se zmanjša spodbuda za postanke v teh vozliščih zunaj EU pred postanki v pristaniščih EU ali po njih.

([17]) Komisija v svojem poročilu o spremljanju takšnega razvoja dogodkov ni ugotovila: COM(2025) 110 final.

5.3 EESO kot dodaten izziv navaja, da težave, povezane s sistemom ETS, še dodatno poslabšujejo konkurenčni položaj pristanišč EU, saj ima več severnoafriških pristanišč prednost zaradi nižjih stroškov dela, državne podpore in drugih ugodnosti, ki jih sedaj uživajo ladjarji, ki uporabljajo sosednja pristanišča. Zaradi teh dejavnikov ladjarji, ki uporabljajo pristanišča EU, težko učinkoviteje absorbirajo stroške emisij. Z drugega vidika bi lahko v pomorskem prevozu na kratke razdalje (SSC) zaradi stroge uporabe sistema ETS upadla konkurenčnost, kar bi lahko privedlo do nezanesljivih rezultatov v smislu okoljske trajnostnosti.

5.4 EESO tudi ugotavlja, da bi lahko gospodarstva otoških držav, kot so Malta, Ciper in Irska, ter držav članic, ki so močno osredotočene na ladijski promet in pomorske dejavnosti, občutila pritisk zaradi uporabe mehanizma ETS, saj so posebej izpostavljena povečanju stroškov ladijskega prometa zaradi svoje močne odvisnosti od dejavnosti, usmerjenih v izvoz, ki so pogosto glavni vir zaposlovanja in lokalnega razvoja. V poročilu družbe Ricardo (2021), ki ga je naročila Evropska komisija, je na strani 136 posebej poudarjeno, da ima ETS nesorazmerne posledice za nekatere države članice EU. V času priprave poročila o oceni učinka na tveganje na nikakršen način niso vplivale motnje v Rdečem morju, kar potrjuje znanstveno celovitost njegovih ugotovitev. Obžalovanja vredno je, da Komisija ni ustrezno upoštevala nesorazmernih učinkov ETS na otoške države članice in države članice, ki se zelo zanašajo na pomorski promet zaradi svoje geografske lege in posledično omejenih intermodalnih povezav.

5.5 Pri ocenjevanju področja uporabe in vpliva mehanizma ETS bi bilo treba upoštevati tudi posebne razmere najbolj oddaljenih regij ter Ceute in Melille.

5.6 EESO na splošno meni, da uporaba sistema ETS za industrijsko blago od sredine prvega desetletja 21. stoletja zagotovo ponuja nekaj koristnih spoznanj za doseganje dobrega izvajanja okvira ETS tudi v pomorskem sektorju.

5.7 Če ladja, ki prevaža blago iz Singapurja v Rotterdam, na primer pluje skozi Sueški prekop in vpluje v pristanišče na Malti, mora predati pravice iz sistema ETS. Če namesto tega uporabi pristanišče zunaj EU, bo dajatev za emisije ogljika precej nižja, saj plovba v pristanišče zunaj EU vključuje le 50 % dajatve za emisije ogljika.

5.8 Če ladja prevaža več deset tisoč mobilnih telefonov, bi dodatni stroški za vsak telefon znašali le nekaj centov na telefon, vendar se lahko ladjarska družba še vedno izogne tisočim eurov dodatnih stroškov tako, da izbere pristanišče v Egiptu ali drugje v Severni Afriki. Takšno tveganje je zlasti visoko v sektorju, ki je cenovno občutljiv, kot je ladijski prevoz.

5.9 Preusmerjena pošiljka lahko pomeni tudi stroške za posamezno državo, saj se stroški vhodnih materialov za proizvodnjo povečajo. To vpliva na proizvodnjo in zaposlovanje v tej državi, stroške pa je treba vključiti v vse ocene gospodarskega učinka izvajanja zakonodaje o ogljiku. Če se je na primer podjetje pri svoji proizvodnji zanašalo na surovine z ladje, ki je vplula v bližnje pristanišče, in mora namesto tega svoje blago uvažati tako, da najame manjše plovilo za prevzem blaga v tuji državi (ali celini), se lahko sooči z znatnimi stroški. To se lahko zgodi tudi, če plovilo še naprej vpluje v bližnje pristanišče, vendar se večji stroški ladijskega prometa zaradi stroškov emisij prenesejo na proizvodno podjetje (za 3,7 % ali kateri koli drug odstotek). Takšen vpliv na proizvodnjo, zaposlovanje in socialne posledice je treba ustrezno upoštevati pri zasnovi in ocenjevanju sistema.

5.10 EESO ugotavlja, da je pomorski sektor zaradi svoje občutljivosti za cene in nagnjenosti k hitremu prilagajanju regulativnim spremembam morda posebno težko regulirati. Če se bodo začele dejavnosti preusmerjati v druge jurisdikcije, bo ta trend verjetno težko obrniti, kar lahko bistveno prizadene druge sektorje pomorskega gospodarstva. Tovrstno tveganje je treba ustrezno upoštevati pri ocenjevanju vpliva regulacije.

5.11 EESO meni, da bi moral biti vsak ukrep, namenjen spodbujanju razogljičenja v sektorju ladijskega prometa, v idealnem primeru globalnega značaja, ne pa regionalni ali enostranski, da bi preprečili selitev virov CO_2. V zvezi s tem odločno podpira delo, ki ga opravlja IMO, zlasti njen okvir za neto ničelne emisije.

5.12 Hkrati s prizadevanji za dolgoročno izvedljiv svetovni sistem pa je zelo pomembno, da se ocenijo gospodarske posledice za države članice in za različne sektorje gospodarstva. Pomembno je tudi preprečiti, da bi tretje države izpodbijale ukrepe ekstrateritorialnega značaja. Ker pristanišča tretjih držav niso celovito vključena v sistem ETS, ne morejo doseči enakih konkurenčnih pogojev, dokler njihove regije nimajo standardov o CO_2, ki bi bili enakovredni evropskemu standardu.

5.13 Komisija se je odločila znatno poenostaviti mehanizem CBAM, kar si zasluži ustrezno pozornost in podporo. Glede na kompleksnost sistemov CBAM in ETS so kljub temu možne dodatne izboljšave, ne da bi pri tem ogrozili pravičen prehod na bolj zeleno in nizkoogljično gospodarstvo.

V Bruslju, 16. julija 2025

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oliver RÖPKE