Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/5140

28.10.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Ekonomiska konsekvenser av genomförandet av utsläppshandelssystemet

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/5140)

Föredragande: **Krister ANDERSSON**

Rådgivare	Samuel CORNELLA (för föredraganden) Alex MONTEBELLO (för grupp I)
Beslut av plenarförsamlingen	27.2.2025
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	4.7.2025
Antagande vid plenarsessionen	Måndagen den 16.7.2025
Plenarsession nr	598
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	182/2/8

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ställer sig bakom de allmänna målen för EU:s system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter (utsläppshandelssystemet – ETS) i dess roll att uppnå en grön ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Minskningen av koldioxidutsläpp kommer att ske där kostnaden är som lägst, vilket leder till ett kostnadseffektivt system. Utsläppshandelssystemet ger incitament till att investera i grön teknik och är därför viktigt för den europeiska gröna given.

1.2 EESK konstaterar dock att man vid utformningen och genomförandet av systemet bör ta hänsyn till dess återverkningar på sysselsättningen i EU samt dess sociala konsekvenser. Det krävs en grundlig analys och bedömning av följderna för sektorer, värdekedjor, regioner och länder, utifrån en gemensamt överenskommen och heltäckande metod.

1.3 EESK understryker behovet av att hitta en lämplig balans mellan att uppnå allmänna miljömål och samtidigt inte skapa ekonomiska snedvridningar eller undergräva den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Det är också viktigt att beakta de sekundära effekterna av sådana instrument på företagen och sysselsättningen inom alla sektorer. Kommissionens ekonomiska analys måste förbättras avsevärt i detta avseende.

1.4 EESK påpekar att mekanismen för handel med utsläppsrätter medför ett antal kritiska konsekvenser med avseende på efterlevnadskostnader och potentiellt snedvridande effekter, och även medför en alltför stor administrativ börda. För att den ska kunna tillämpas krävs dessutom ett starkt internationellt samarbete, även från länder utanför EU, vilket kan visa sig vara både svårt och komplext.

1.5 Som EESK tidigare har påpekat skulle den allt snabbare takten och de ambitiösa målen för minskade koldioxidutsläpp och minskad tillgång till utsläppsrätter för växthusgaser kunna inverka negativt på den europeiska konkurrenskraften på världsmarknaden, såvida inte ett betydande antal stater följer EU:s ledande exempel.

1.6 EESK anser att alla åtgärder som syftar till att påskynda utfasningen av fossila bränslen inom sjöfartsbranschen helst bör vara globala, inte regionala eller ensidiga, för att undvika koldioxidläckage. I detta avseende stöder EESK helhjärtat det arbete som sker inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) – särskilt dess ram för nettonollutsläpp, som också skulle kunna förhindra dubbel reglering eller dubbla betalningar.

1.7 EESK stöder den förenkling av mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM-mekanismen) som nyligen presenterades, och ser den som ett steg framåt mot att förena å ena sidan behovet av miljöskydd, å andra sidan behovet av att minska den administrativa bördan för ekonomin och företagen, särskilt små och medelstora företag. Kommissionen uppmanas därför att genomföra konsekvensbedömningar i efterhand av utsläppshandelssystemet för att övervaka de konkreta konsekvenserna för företag och arbetstillfällen, så att förändringar vid behov kan göras snabbt.

1.8 Att sjötransportsektorerna nyligen inbegreps i ETS-regelverket har medfört ytterligare utmaningar, vilket i hög grad har påverkat logistikkedjan inom sektorn, från hamnterminaler till slutkonsumenter. Trots den klausul om angränsande hamnar som fastställs i ETS-regelverket ([1]) uppmuntras rederier att anlöpa hamnar utanför EU, eftersom EU inte har någon jurisdiktion över omlastningar som äger rum på rutter utanför EU. Kommittén är följaktligen oroad över ett eventuellt marknadsskifte där hamnar i tredjeländer väljs som omlastningscentrum (i stället för EU-hamnar) och fartyg från tredjeländer anlöper hamnar i tredjeländer (i stället för EU-hamnar).

1.9 EESK varnar för att utsläppshandelssystemet kan leda till att investerare avskräcks från att investera i EU:s hamnar. Det skulle medföra en konkurrensobalans mellan hamnar i Medelhavsområdet i EU:s medlemsstater och närliggande konkurrerande hamnar i tredjeländer, särskilt de som är belägna i Nordafrika.

1.10 En omdirigerad sändning kan också medföra kostnader för ett enskilt land eftersom kostnaden för insatsvaror för tillverkning i landet i fråga ökar. Detta påverkar produktionen och sysselsättningen i det berörda landet, och sådana kostnader bör inkluderas i alla bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna som genomförandet av koldioxidlagstiftningen innebär. En liknande effekt uppstår om transportkostnaderna ökar (enligt kommissionens bedömning var ökningen på 3,7 % år 2024 och tendensen stigande, om inga produktivitetsvinster görs) och dessa kostnaderna förs över på företaget som ansvarar för produktionen. Detta kommer att minska produktionen och sysselsättningen. Sådana kostnader måste i framtiden beaktas på lämpligt ett sätt när systemet utformas och utvärderas.

1.11 EESK konstaterar att öekonomier såsom Malta, Cypern och Irland, och medlemsstater med ett starkt ekonomiskt fokus på rederi- och sjöfartsverksamhet, kan komma att hamna under tryck på grund av tillämpningen av ETS-mekanismen, eftersom de är särskilt sårbara för ökade sjöfartskostnader på grund av sitt starka beroende av exportledd verksamhet, som ofta är den främsta källan till sysselsättning och lokal utveckling.

2. **Bakgrund till yttrandet**

2.1 55 %-paketet syftar till att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % fram till 2030. EU:s system med utsläppstak och handel med utsläppsrätter (ETS) spelar en mycket viktig roll för att uppnå en grön ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Med utsläppshandelssystemet har koldioxid blivit en typ av handelsvara där man tillämpar principen om att förorenaren betalar. I takt med att antalet utsläppsrätter minskar kommer koldioxidminskning att göras där kostnaden är som lägst, vilket gör systemet kostnadseffektivt. I takt med att marknaden för handel med koldioxid har utvecklats har inte bara en spotmarknad för koldioxid utan även ett antal derivatmarknader såsom en terminsmarknad för koldioxid, optionsmarknad och depositmarknad gradvis vuxit fram.

2.2 EU:s utsläppshandelssystem omfattar omkring 40 % av alla koldioxidutsläpp i EU. Eftersom koldioxidnivån i atmosfären är ett globalt fenomen skulle ett kostnadseffektivt handelssystem vara ett enhetligt globalt system. Den nuvarande situationen är dock mycket fragmenterad och olika handelssystem har införts i olika länder och regioner, varvid endast 24 % av världens utsläpp omfattas av någon typ av utsläppshandelssystem ([2]).

([1]) Uppehåll i hamnar utanför EU såsom de i Nordafrika kan inte betraktas som början eller slutet på en resa med avseende på ETS-regelverket, vilket därmed minskar incitamentet att göra uppehåll på dessa knutpunkter utanför EU före eller efter att man anlöpt hamnar i EU.

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

2.3 I detta yttrande behandlas några av de frågor som måste beaktas när det gäller de ekonomiska kostnaderna och konsekvenserna av att EU:s utsläppshandelssystem är ett regionalt system. Sjöfartssektorn kommer att användas som exempel, med beaktande av att alla sektorer har sina särdrag. En bedömning av de ekonomiska konsekvenserna bör dock i grunden baseras på en gemensam ekonomisk metod ([3]).

2.4 EESK har tidigare framhållit behovet av att analysera eventuella negativa effekter av utsläppshandelssystemet på konkurrenskraften hos EU:s industri och tjänsteleverantörer, såväl inom koldioxidintensiva sektorer som i allmänhet, och har uppmanat till åtgärder för att i möjligaste mån undvika negativa återverkningar på ekonomin och negativa sociala effekter såsom arbetslöshet, energifattigdom, spänningar mellan fackföreningar och arbetsgivare eller mobilitetsfattigdom ([4]).

2.5 När det gäller sjöfartssektorn välkomnar EESK i princip att utsläppshandelssystemet utvidgas till att omfatta fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 ton som anlöper EU:s hamnar och till resor från och till hamnar i tredjeländer, men vill samtidigt uppmärksamma det pågående arbetet inom IMO som spelar en viktig roll i arbetet för att nå en global lösning för sjötransporternas utsläpp. EESK uppmuntrar EU att aktivt arbeta för att nå en hållbar IMO-lösning som bidrar till betydande utsläppsminskningar ([5]).

2.6 EESK välkomnar det offentliga samråd om utsläppshandelssystemet som inleddes i april 2025 och efterlyser en grundlig utvärdering av genomförandet av utsläppshandelssystemet på grundval av solida empiriska bevis och en heltäckande analys av de ekonomiska konsekvenserna. Om resultaten av det offentliga samrådet och eventuella efterföljande konsekvensbedömningar pekar på allvarliga negativa konsekvenser för EU-industrins konkurrenskraft kommer det behövas en riktad översyn av utsläppshandelssystemet och/eller kompletterande åtgärder.

3. **Inledning**

3.1 Koldioxidinnehåll är i sig självt svårt att mäta. Den konkreta utformningen och genomförandet av utsläppshandelssystemet och CBAM präglas av komplexitet, och de ekonomiska konsekvenserna är svåra att förutse och bedöma. Enligt kommissionen förväntas utsläppshandelssystemet generera intäkter till EU:s budget på cirka 7 miljarder euro (i 2018 års priser) per år från och med 2024 och framåt. Intäkterna väntas öka till cirka 19 miljarder euro årligen från 2028, då intäkterna från det nya utsläppshandelssystemet också kommer att ingå i EU-budgeten ([6]). Samtidigt kan de årliga intäkter från utsläppshandelssystemet som tilldelas medlemsstaterna överstiga 46 miljarder euro, vilket är långt mer än vad som förväntades när 55 % -paketet lades fram.

3.2 I början av 2024 utvidgades EU:s utsläppshandelssystem till att omfatta utsläpp från sjötransporter. I detta sammanhang är övervakning, rapportering och verifiering av fartygens utsläpp ett av kommissionens viktigaste verktyg i syfte att minska utsläppen av växthusgaser inom sjötransportsektorn ([7]).

([3]) Alla förslag, inklusive förenklingsförslag, måste bedömas och granskas i konsekvensbedömningar.

([4]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757 [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] och Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (EUT C 152, 6.4.2022, s. 175).

([5]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757 [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] och Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (EUT C 152, 6.4.2022, s. 175). En överenskommelse om att uppnå nettonollutsläpp från den globala sjöfarten senast 2050 ingicks i april 2025: IMO approves net-zero regulations for global shipping: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) ”EU-budgeten: Kommissionen lägger fram ett anpassat paket för nästa generation egna medel”, juni 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Systemet för övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter inleddes 2018, som ett första steg innan dessa utsläpp togs med i tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandelssystem. Systemet för övervakning, rapportering och verifiering omfattar utsläpp från alla stora fartyg (över 5 000 bruttotonnage) som anlöper en EU-hamn.

3.3 Utsläppshandelssystemet är utformat för att uppmuntra företag att investera i renare teknik och därigenom minska sina utsläpp och sin miljöpåverkan. Den prissignal som skapas genom utsläppshandelssystemet ger rederierna tydliga ekonomiska incitament att investera i energieffektivitet. Den bidrar också till att minska prisskillnaden mellan fossila, förnybara och koldioxidsnåla bränslen och skapar nya finansieringsmöjligheter för sektorn. Det bör också noteras att en liten andel av intäkterna från utsläppshandelssystemet – cirka 1,6 miljarder euro fram till 2030 – kommer att kanaliseras till EU:s innovationsfond för att stödja initiativ för utfasning av fossila bränslen inom sjöfartssektorn. Vi konstaterar dock att denna fond till stor del fortfarande är otillgänglig för vissa mindre medlemsstater. Malta är tillsammans med Luxemburg och Estland de enda länder som ännu inte har fått stöd från denna fond, trots att de har bidragit ekonomiskt till den. Framför allt Malta kommer sannolikt inte att kunna dra nytta av denna mekanism på grund av kapacitetsbegränsningar, vilket gör systemet orättvist till sin inverkan.

3.4 Att skapa lika villkor, både mellan sektorer och länder och gentemot tredjeländer, är dock en stor utmaning. Kringgående av kraven i EU:s utsläppshandelssystem gör att det krävs en ordentlig övervakning av genomförandet av systemet, särskilt för att upptäcka kringgående beteenden och kunna förhindra dem på ett tidigt stadium ([8]).

3.5 Ett möjligt sätt att avskräcka fartyg från att lägga om sina rutter för att undvika hamnar i en EU-medlemsstat (eller ett EES-land) är att förhindra att hamnar utanför EU, såsom de i Nordafrika, betraktas som början eller slutet på en resa med avseende på ETS-regelverket, vilket därmed minskar incitamentet att göra uppehåll på dessa knutpunkter utanför EU före eller efter att man anlöpt hamnar i EU. Detta minskar möjligheterna att kringgå avgifter, eftersom fartygen fortfarande skulle behöva betala inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter. Ett annat sätt att kringgå avgifter som kan behöva åtgärdas är användningen av alternativa transportsätt för varor. Kommissionen ska övervaka sådana kringgående beteenden.

3.6 När reglerna påverkar verksamhet i tredjeländer innebär det att utsläppshandelssystemets tillämpningsområde utvidgas till att gälla tredjeländer, och det skulle kunna hävdas att detta kränker dessa jurisdiktioners suveränitet. Sådana ekonomiska konsekvenser kommer att beaktas i en heltäckande konsekvensbedömning. Även om sådana regler visserligen bidrar till att skapa mer lika villkor gentemot tredjeländer och till att förhindra koldioxidläckage i EU är den internationella acceptansen för dem begränsad eftersom de tenderar att medföra extra kostnader för verksamheter i tredjeländer. De ekonomiska konsekvenserna liknar i viss mån införandet av en tariff eller tull ([9]).

3.7 I takt med att fler regioner inför sin version av ett utsläppshandelssystem ökar dessutom risken för extraterritoriella överlappande regler från tredjeländer. En hamn skulle potentiellt kunna ingå i systemen för två eller flera regionala system. Det kommer att krävas samordning mellan handelsblock, något som OECD överväger att undersöka. Ett mer optimalt tillvägagångssätt är det som föreslås inom ramen för IMO. Det handlar om en global strategi, i motsats till regionala strategier som leder till större administrativa bördor och en större risk för dubbelbeskattning/dubbelbetalningar. I detta avseende stöder EESK helhjärtat den överenskommelse som nåddes av IMO i april 2025 och som förväntas antas i oktober 2025.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK ställer sig bakom de allmänna målen för utsläppshandelssystemet och CBAM när det gäller utfasning av fossila bränslen, miljöskydd och ökad hållbarhet. I detta avseende konstaterar EESK att utsläppshandelssystemet har bidragit till utfasningen av fossila bränslen under de senaste 20 åren och gjort EU-baserad tillverkning renare. Utsläppshandelssystemet har dock misslyckats med att skydda industriproduktionens konkurrenskraft, som inte bara har minskat i relativa utan även i absoluta tal, vilket ger upphov till allvarliga tvivel om utsläppshandelssystemets effektivitet som en global klimatåtgärd. Utformningen och genomförandet av alla system, i synnerhet regionala, bör naturligtvis vara kostnadseffektiva och konsekvenserna för sysselsättningen i EU och de sociala konsekvenserna måste analyseras noggrant.

4.2 EESK understryker behovet av att hitta en lämplig balans mellan att uppnå allmänna miljömål och samtidigt inte skapa ekonomiska snedvridningar eller undergräva den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Det är också viktigt att beakta de sekundära effekterna av dessa instrument.

([8]) Enligt direktivet om EU:s utsläppshandelssystem måste kommissionen övervaka genomförandet av utsläppshandelssystemets utvidgning till sjötransporter och rapportera resultaten vartannat år. Se rapporten från kommissionen ”Övervakning av genomförandet av direktiv 2003/87/EG med avseende på sjötransporter” (COM (2025) 110 final), 18 mars 2025.

([9]) Ju mer miljöambitionen överstiger motsvarande ambitionsnivå i grannländer eller grannregioner, desto större behov finns det av att utvidga åtgärdernas räckvidd till länder utanför jurisdiktionerna, för att minska konkurrensnackdelar och därmed koldioxidläckage.

4.3 EESK noterar att mekanismen för handel med utsläppsrätter medför ett antal kritiska konsekvenser med avseende på efterlevnadskostnader och potentiellt snedvridande effekter, och även en alltför stor administrativ börda ([10]). För att den ska kunna tillämpas krävs dessutom ett starkt internationellt samarbete, även från länder utanför EU, vilket kan visa sig vara både svårt och komplext i och med de nuvarande spänningarna i världshandeln. För att främja internationell samordning på lång sikt skulle IMO:s nyligen framlagda övergripande ram kunna ge upphov till genomförbara förslag ([11]).

4.4 EESK anser att de ekonomiska konsekvenserna bör övervakas ordentligt för att undvika negativa effekter på den europeiska konkurrenskraften och därmed sysselsättningen i EU. Ett av de främsta motiven med incitamentssystemen är att skapa lika villkor på den inre marknaden mellan EU-producenter och importörer från länder utanför EU i sektorer med stort koldioxidavtryck. Detta gäller även CBAM och dess mål att undvika koldioxidläckage. På flera av de viktigaste marknaderna utanför EU verkar dock företagen inom regleringsmiljöer där koldioxid antingen inte är prissatt (t.ex. flera amerikanska delstater) eller kostnaden är lägre (t.ex. Kina) ([12]).

4.5 Den nuvarande situationen medför en betydande administrativ och operativ börda i hela produktionskedjan, vilket kan leda till högre priser för konsumenterna.

4.6 I detta avseende noterar EESK vidare att de uppgifter och ekonomiska bedömningar som för närvarande finns tillgängliga för utsläppshandelssystemet är mycket begränsade och att en stor del av den information som krävs ofta måste tillhandahållas av producenterna i ursprungsländerna. En sådan grad av komplexitet och fragmentering förefaller vara mycket svår att ta itu med, även för de offentliga myndigheter som ansvarar för att se till att den europeiska rättsliga ramen efterlevs på nationell nivå.

4.7 Enligt kommissionens uppskattningar ökade de totala kostnaderna för sjötransporter med i genomsnitt 3,7 % under 2024 på grund av utvidgningen av utsläppshandelssystemet till sjötransporter och rederiernas skyldighet att överlämna EU-utsläppsrätter. Större ökningar förväntas under 2025 och 2026 ([13]), och uppgifter från befintliga rutter i Adriatiska havet visar en ökning på upp till 17 % redan i år. Det är oklart i vilken utsträckning sjöfartssektorn kan kompensera för sådana kostnadsökningar med hjälp av andra kostnadsbesparande åtgärder (högre produktivitet, färre arbetstagare osv.). Eftersom kostnaderna är spridda inom sektorn är dessutom incitamenten för ett enskilt företag att internalisera kostnaderna begränsade. Risken för att deras konsumenter kommer att drabbas av högre priser, om övriga omständigheter är oförändrade, är därför uppenbar. Det är också en besvikelse att kommissionen inte tar vederbörlig hänsyn till utsläppshandelssystemets oproportionerliga effekter på ömedlemsstater och medlemsstater som är starkt beroende av sjötransporter på grund av sina begränsade intermodala sammanlänkningar till följd av sitt geografiska läge.

4.8 Kostnadsökningarna förväntas återspeglas i produktionskostnaderna för de flesta andra sektorer, och slutligen i konsumentpriserna, vilket påverkar levnadskostnaderna, men förvånansvärt få studier har undersökt detta. I en studie som omfattar effekterna av de ökade kostnaderna för utsläppshandelssystemet sedan 2018 dras slutsatsen att förorenande företag reagerar på de ökade föroreningskostnaderna genom att systematiskt öka produktiviteten och ofta minska sin personalstyrka ([14]). Ökade kostnader skulle normalt sett minska produktionen och därmed minska sysselsättningen och användningen av tillgångar.

4.9 Nedläggningen av vissa produktionsanläggningar kan hävdas vara motiverad, eftersom den är en del av övergången till koldioxidfri produktion. Det är dock mycket viktigt att inkludera sådana effekter i alla ekonomiska konsekvensbedömningar, bland annat genom att utvidga befintliga eller pågående ekonomiska konsekvensbedömningar till att omfatta mer detaljerade uppgifter, utifrån en överenskommen metod med företrädare för industrin, forskare och den akademiska världen. Kringgående av reglerna måste naturligtvis övervakas, men även effekterna på sysselsättningen och konkurrenskraften i olika sektorer, regioner och medlemsstater måste övervakas.

([10]) När det gäller sjöfartssektorn rapporterar över 12 000 fartyg från hela världen sina koldioxidutsläpp i samband med sina resor i EU varje år, och har gjort det sedan 2018. Det är tydligt att en betydande administrativ kostnad uppstår för både den privata och den offentliga sektor som administrerar systemet. Systemen för incitament (innovationsfonden osv.) medför ytterligare kostnader i form av ansökningar, hantering och kontroll för att förhindra missbruk.

([11]) I EESK:s yttrande ”EU:s klimatdiplomati” (EUT C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), uppmanas EU att komplettera den klimatdiplomatiska verktygslådan med initiativ som inte bara syftar till att höja klimatambitionerna utan också till att sprida EU:s erfarenheter och ta itu med klimatrelaterade risker.

([12]) Även om CBAM har regler för att hantera koldioxideffekter vid import finns det i dag inga sådana regler för att skapa lika villkor för export. Detta får stora konsekvenser för vissa sektorer såsom stålindustrin när det gäller deras förmåga att konkurrera på världsmarknaden. Det behövs en grundlig konsekvensbedömning, både av uteblivna åtgärder och av förslag som avhjälper effekterna.

([13]) Övervakning av genomförandet av direktiv 2003/87/EG med avseende på sjötransporter (COM(2025) 110 final).

([14]) I studien rapporteras en direkt ökning med 5,2 % av sannolikheten för nedskärningar under perioden efter en intervention. Boeckx, J., Struyfs, K. och Torsin, W., ”Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System”, *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 110, 2025, s. 1–61. Doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10 Som EESK tidigare har påpekat skulle den allt snabbare takten och den höga ambitionsnivån för minskade koldioxidutsläpp och minskad tillgång till utsläppsrätter för växthusgaser kunna inverka negativt på EU:s konkurrenskraft på världsmarknaden, såvida inte ett betydande antal länder följer EU:s ledande exempel ([15]). EESK upprepar sin ståndpunkt.

4.11 I maj 2023 inrättades CBAM för att prissätta utsläpp från vissa produkter som importeras från tredjeländer. En liknande bestämmelse för export ingick inte, vilket ledde till en relativ nackdel för EU:s exportörer. En exportlösning hade behövts för länge sedan. Dessutom har kommissionen reviderat och utvidgat systemet för handel med utsläppsrätter i EU (som infördes 2003 och trädde i kraft 2005).

4.12 CBAM kommer att tillämpas i sin slutgiltiga utformning från och med 2026, medan den nuvarande övergångsfasen löper från 2023 till 2025. Det gradvisa införandet av CBAM är anpassat till utfasningen av tilldelningen av gratis utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem för att stegvis stödja utfasningen av fossila bränslen i EU:s industri. EESK konstaterar att begränsningar av tillgången till gratis utsläppsrätter bör övervakas på vederbörligt sätt och eventuellt skjutas upp om CBAM inte fungerar ändamålsenligt och om de globala ekonomiska förhållandena kräver anpassningar.

4.13 EESK stöder därför helhjärtat den förenkling av CBAM-mekanismen som nyligen presenterades i omnibuspaketet som ett steg framåt mot att förena å ena sidan behovet av miljöskydd, å andra sidan behovet av att minska den administrativa bördan för ekonomin och företagen, särskilt små och medelstora företag. I anknytning till detta bör kommissionen genomföra konsekvensbedömningar i efterhand för att övervaka de konkreta effekterna på företag och arbetstillfällen, så att förändringar vid behov kan göras snabbt.

4.14 EESK hoppas att arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer kommer att kunna spela en aktiv roll när det gäller att bedöma inverkan och de konkreta effekterna av ETS-regelverket och identifiera möjliga åtgärder för att anpassa och förfina ett sådant regelverk som en del av deras bidrag till en rättvis grön omställning.

5. **Särskilda kommentarer: fokus på sjöfartssektorn**

5.1 Att sjötransportsektorerna nyligen inbegreps i ETS-regelverket har lett till ytterligare utmaningar, vilket har påverkat logistikkedjan inom sektorn, från hamnterminaler till slutkonsumenter. Trots att uppehåll i hamnar utanför EU såsom de i Nordafrika inte kan betraktas som början eller slutet på en resa med avseende på ETS-regelverket, vilket därmed minskar incitamentet att göra uppehåll på dessa knutpunkter utanför EU före eller efter att man anlöpt hamnar i EU ([16]), är kommittén oroad över en eventuell marknadsreaktion där hamnar i tredjeländer väljs som omlastningscentrum (i stället för EU-hamnar) ([17]) och fartyg från tredjeländer anlöper hamnar i tredjeländer (i stället för EU-hamnar).

5.2 Genomförandet av utsläppshandelssystemet kan leda till att investerare avskräcks från att investera i EU:s hamnar. Det skulle medföra en konkurrensobalans mellan hamnar i Medelhavsområdet i EU:s medlemsstater och närliggande konkurrerande hamnar i tredjeländer, särskilt de som är belägna i Nordafrika. En sådan tendens skulle bekräftas om investeringarna från större rederier ökade oproportionerligt i hamnar i andra världsdelar, som ett praktiskt sätt att förbereda alternativ för att kringgå EU:s regelverk.

([15]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757 [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] och Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (EUT C 152, 6.4.2022, s. 175).

([16]) Som en åtgärd mot kringgående utesluter direktivet om handel med utsläppsrätter ”angränsande containeromlastningshamnar” (med en omlastningsandel > 65 % och inom 300 sjömil från en EU-hamn) från definitionen av anlöpshamn. Det innebär att uppehåll i dessa hamnar utanför EU inte kan betraktas som början eller slutet på en resa, vilket minskar incitamentet att göra uppehåll på dessa knutpunkter utanför EU före eller efter att man anlöpt hamnar i EU.

([17]) Kommissionen ser inte någon sådan utveckling i sin övervakningsrapport COM(2025) 110 final.

5.3 EESK konstaterar att en ytterligare utmaning är svårigheterna i samband med utsläppshandelssystemet som förvärrar den konkurrenskraftsnackdel som hamnar i EU drabbas av då flera nordafrikanska hamnar drar nytta av lägre arbetskraftskostnader, statligt stöd och andra fördelar som avsändare som använder hamnar i grannländer redan har. Dessa faktorer gör det svårare för avsändare som använder hamnar i EU att absorbera utsläppskostnaderna på ett smidigare sätt. Ur ett annat perspektiv kan närsjöfarten drabbas av minskad konkurrenskraft på grund av en strikt tillämpning av utsläppshandelssystemet, vilket leder till osäkra resultat i fråga om miljömässig hållbarhet.

5.4 EESK konstaterar även att öekonomier såsom Malta, Cypern och Irland, och medlemsstater med ett starkt ekonomiskt fokus på rederi- och sjöfartsverksamhet, kan komma att hamna under tryck på grund av tillämpningen av ETS-mekanismen, eftersom de är särskilt sårbara för ökade sjöfartskostnader på grund av sitt starka beroende av exportledd verksamhet, som ofta är den främsta källan till sysselsättning och lokal utveckling. Såsom tydligt anges i Ricardo-rapporten (2021), som beställts av kommissionen, anges på sidan 136 specifikt den oproportionerliga inverkan som EU:s utsläppshandelssystem har på vissa medlemsstater. Vid tidpunkten för konsekvensbedömningsrapporten var risken inte på något sätt behäftad med störningarna i Röda havet, vilket bekräftade resultatens vetenskapliga integritet. Det är frustrerande att kommissionen inte tar vederbörlig hänsyn till utsläppshandelssystemets oproportionerliga effekter på ömedlemsstater och medlemsstater som är starkt beroende av sjötransporter på grund av sina begränsade intermodala sammanlänkningar till följd av sitt geografiska läge.

5.5 Den särskilda situationen i de yttersta randområdena och i Ceuta och Melilla bör också beaktas vid utvärderingen av utsläppshandelsmekanismens tillämpningsområde och inverkan.

5.6 Generellt sett anser EESK att tillämpningen av systemet för handel med utsläppsrätter på industrivaror sedan mitten av 2000-talet utan tvekan bidrar med en del användbara lärdomar för att uppnå ett sunt genomförande av EU:s utsläppshandelssystem även inom sjöfartssektorn.

5.7 För att ta ett konkret exempel, om ett fartyg som transporterar varor från Singapore till Rotterdam passerar genom Suezkanalen och anlöper en hamn i Malta, måste utsläppsrätter inom ramen för EU:s ETS-system betalas. Om fartyget i stället använder en hamn utanför EU kommer koldioxidutsläppsavgiften att vara mycket lägre eftersom en resa via en hamn utanför EU endast medför 50 % av koldioxidutsläppsavgiften.

5.8 Om fartyget transporterar tiotusentals mobiltelefoner skulle merkostnaden för varje telefon endast uppgå till några cent per telefon, men rederiet kan ändå undvika tusentals euro i extra kostnader genom att välja en hamn i Egypten eller någon annanstans i Nordafrika. En sådan risk är särskilt hög i en bransch som är så priskänslig som sjöfartsbranschen.

5.9 En omdirigerad sändning kan också medföra kostnader för ett enskilt land eftersom kostnaden för insatsvaror för tillverkning i landet i fråga ökar. Detta påverkar produktionen och sysselsättningen i det berörda landet, och sådana kostnader bör inkluderas i alla bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna som genomförandet av koldioxidlagstiftningen innebär. Om till exempel ett företag som i sin produktion tidigare förlitat sig på insatsvaror som tillhandahålls av ett fartyg som anlöper en närliggande hamn i stället måste importera sina varor genom att anlita ett mindre fartyg för att hämta upp varorna i ett annat land (eller en annan världsdel), kan de ökade kostnaderna mycket väl vara avsevärda. Detta kan också inträffa om fartyget fortsätter att anlöpa den närliggande hamnen om de ökade sjöfartskostnaderna på grund av utsläppskostnader förs över på det producerande företaget (med 3,7 % eller en annan siffra). En sådan inverkan på produktionen, sysselsättningen och de sociala konsekvenserna måste noga beaktas när systemet utformas och utvärderas.

5.10 EESK noterar att sjöfartssektorn kan vara särskilt svår att reglera på grund av dess priskänslighet och tendens att snabbt anpassa sig till regeländringar. Om verksamheten börjar avledas till andra jurisdiktioner kommer denna trend sannolikt att bli svår att vända och andra sektorer av havsrelaterade ekonomier kan komma att drabbas hårt i förlängningen. Denna typ av risk bör vederbörligen beaktas vid bedömningen av lagstiftningens effekter.

5.11 EESK anser att alla åtgärder som syftar till att driva på utfasningen av fossila bränslen inom sjöfartsbranschen helst bör vara globala, inte regionala eller ensidiga, för att undvika koldioxidläckage. I detta avseende stöder EESK helhjärtat det arbete som sker inom IMO, särskilt dess ram för nettonollutsläpp.

5.12 Under tiden som man arbetar för ett hållbart och långsiktigt globalt system är det mycket viktigt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för medlemsstaterna och för olika sektorer av ekonomin. Det är också viktigt att undvika en situation där tredjeländer ifrågasätter extraterritoriella åtgärder. Det faktum att hamnar i tredjeländer inte ingår på ett heltäckande sätt i systemet för handel med utsläppsrätter hindrar därför att lika villkor uppnås, så länge andra regioner inte har normer för koldioxidutsläpp som motsvarar den europeiska normen.

5.13 Kommissionen har inlett en imponerande förenkling av CBAM, vilket förtjänar särskild uppmärksamhet och stöd. Med tanke på komplexiteten i systemen med CBAM och utsläppshandelssystemet finns det dock utrymme för ytterligare förbättringar utan att äventyra en rättvis omställning till en grönare ekonomi med låga koldioxidutsläpp.

Bryssel den 16 juli 2025.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande