



Brussel, 18.3.2025
COM(2025) 110 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Monitoring van de uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG met betrekking tot maritiem vervoer

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Monitoring van de uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG met betrekking tot maritiem vervoer

1. Inleiding

De uitbreiding van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS) tot maritiem vervoer is in januari 2024 in werking getreden en vormt een belangrijke mijlpaal wat betreft de inspanningen van de EU om de broeikasgasemissies van de scheepvaart te verminderen.

Deze uitbreiding brengt nieuwe verplichtingen voor scheepvaartmaatschappijen met zich mee. Elk jaar moeten zij emissierechten kopen en inleveren ter dekking van de hoeveelheid broeikasgasemissies die in de atmosfeer vrijkomt in verband met hun activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het ETS vallen.

Dit brengt ook aanzienlijke milieuvoordelen met zich mee. Door de hoeveelheid broeikasgassen die in het kader van het systeem mag worden uitgestoten, te beperken, zorgt het EU-ETS^[OBJ] ervoor dat alle sectoren die onder het toepassingsgebied ervan vallen, waaronder maritiem vervoer, bijdragen aan de klimaatdoelstellingen van de EU en aan de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. Bovendien geeft het EU-ETS een koolstofprijssignaal af dat, samen met ander EU-beleid zoals de FuelEU Zeevaart-verordening^[OBJ], investeringen in energie-efficiëntie en koolstofarme oplossingen financieel aantrekkelijker maakt voor scheepvaartmaatschappijen. Het vermindert ook het prijsverschil tussen alternatieve brandstoffen en traditionele brandstoffen. Daarnaast vormen de inkomsten uit de verkoop van EU-emissierechten een belangrijk middel om innovatie en de overgang naar schonere technologieën aan te moedigen.

Aangezien het de eerste keer is dat een dergelijk systeem in de scheepvaartsector wordt ingevoerd, is een zorgvuldige monitoring van de uitvoering en doeltreffendheid ervan van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de doelstellingen ervan worden verwezenlijkt en tegelijkertijd onbedoelde economische, milieu- en operationele risico's worden voorkomen. Daarom verplicht de EU-ETS-richtlijn de Commissie om de uitvoering van de uitbreiding van het ETS tot maritiem vervoer te monitoren en om de twee jaar verslag uit te brengen over haar bevindingen.

Een van de doelstellingen van deze monitoringclausule is om mogelijke veranderingen in de praktijken van scheepvaartmaatschappijen in een vroeg stadium op te sporen, met name wanneer wordt geprobeerd de vereisten van de EU-ETS-richtlijn te omzeilen. In voorkomend geval verplicht de EU-ETS-richtlijn de Commissie maatregelen voor te stellen om een doeltreffende uitvoering van het ETS in de scheepvaart te waarborgen, met name maatregelen om mogelijke risico's van ontwijking aan te pakken.

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

Daarnaast heeft de monitoringclausule betrekking op andere mogelijke effecten van de uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer, zoals mogelijke stijgingen van de vervoerskosten, gevolgen voor het concurrentievermogen of gevolgen voor de scheepvaartdiensten die essentiële diensten van territoriale continuïteit vormen. Daarbij wordt ook gekeken naar de ultraperifere gebieden van de EU, die de meest afgelegen delen van de EU vertegenwoordigen.

In dit verslag wordt een beschrijving gegeven van de werkzaamheden die tot dusver zijn verricht om de gevolgen van de uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer te monitoren, met bijzondere aandacht voor mogelijke ontwikkelingspraktijken. De analyse in dit verslag bouwt voort op een studie die is uitgevoerd door een consortium van contractanten².

2. Uitvoering van het ETS met betrekking tot maritiem vervoer

2.1. Stand van uitvoering

Tekstvak 1. Werking van het EU-ETS met betrekking tot maritiem vervoer

De uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer is in januari 2024 in werking getreden. Het systeem is vanaf 2024 van toepassing op schepen met een brutotonnage (BT) van meer dan 5 000 ton die vracht en passagiers voor commerciële doeleinden vervoeren, en vanaf 2027 ook op offshoreschepen met een brutotonnage van meer dan 5 000 ton. De opname van maritiem vervoer in het EU-ETS volgt op een overgangsfase, waarin gedurende de eerste twee jaar emissierechten moeten worden ingeleverd voor een deel van de geverifieerde emissies (40 % van de geverifieerde emissies moet worden gedekt in 2024, 70 % in 2025 en 100 % vanaf 2026). Vanaf 2026 zal het EU-ETS voor maritiem vervoer ook betrekking hebben op andere broeikasgassen dan CO₂, namelijk methaan (CH₄) en distikstofoxide (N₂O). Het geografische toepassingsgebied van het EU-ETS voor maritieme emissies omvat 100 % van de emissies van reizen tussen EU-havens en binnen EU-havens, en 50 % van de emissies van reizen tussen een EU-haven en een haven buiten de jurisdictie van de EU; bij het ontbreken van een gelijkwaardige tariefmaatregel op mondiaal niveau kunnen derde landen beslissen hoe zij de resterende 50 % aanpakken.

Het systeem bouwt voort op de monitoring-, rapportage- en verificatievereisten van de EU-MRV-verordening inzake maritiem vervoer³, die voor het eerst werden ingevoerd in 2018. In 2023 rapporteerden bijna 12 000 vaartuigen met een BT van meer dan 5 000 ton hun geverifieerde emissies in het kader van het Thetis-MRV-systeem⁴, in totaal 127 miljoen ton CO₂.

Op het moment dat dit verslag werd opgesteld, is bij de uitvoering van het EU-ETS aanzienlijke vooruitgang geboekt, en zijn er bemoedigende tekenen wat de algemene naleving betreft. Uit

² Ricardo et al. (2024), “Supporting study for the implementation of the ETS Directive and MRV requirements for maritime transport”, publicatie aanstaand.

³ Verordening (EU) 2015/757 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG (PB L 123 van 19.5.2015, blz. 55, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/757/2024-01-01>).

⁴ Thetis-MRV is het IT-systeem voor de rapportage van broeikasgasemissies door maritiem vervoer overeenkomstig de MRV-verordening inzake maritiem vervoer (<https://mrv.emsa.europa.eu/#public/eumrv>).

feedback van scheepvaartmaatschappijen, zowel van binnen als buiten de EU, blijkt dat zij daadwerkelijk bereid zijn de wettelijke verplichtingen in het kader van het ETS tijdig uit te voeren. Tot dusver hebben meer dan 5 000 scheepvaartmaatschappijen zich geregistreerd in Thetis-MRV (accounts met actieve schepen) en hebben meer dan 15 000 schepen hun beoordeelde monitoringplannen ingediend bij hun verantwoordelijke administrerende autoriteiten.

Deze positieve signalen over de naleving zijn met name het resultaat van verschillende voorlichtingsactiviteiten die sinds eind 2023 zijn uitgevoerd. Deze activiteiten werden ondersteund door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) en hadden tot doel de belanghebbenden beter op deze nieuwe taak voor te bereiden. Tussen december 2023 en maart 2024 werden vijf webinars georganiseerd om de EU-ETS-regels en de IT-instrumenten aan scheepvaartmaatschappijen uit te leggen, met een groot aantal deelnemers (ongeveer 500-700 deelnemers aan elk webinar). Deze webinars blijven online beschikbaar⁵. Daarnaast heeft de Commissie meer dan 100 veelgestelde vragen⁶ gepubliceerd om duidelijkheid te verschaffen over de EU-ETS-vereisten en zijn via een speciale helpdesk (die samen met het EMSA wordt beheerd) in minder dan een jaar meer dan 1 400 vragen beantwoord.

Voorts zijn in juli 2024 twee richtsnoeren gepubliceerd. Het eerste richtsnoer is een uitgebreid document waarin de MRV- en ETS-vereisten voor scheepvaartmaatschappijen worden uitgelegd⁷. Het tweede is een richtsnoer voor het proces van goedkeuring van monitoringplannen door de administrerende autoriteiten⁸. Ook is een derde richtsnoer over verificatie- en accreditatiewerkzaamheden in voorbereiding.

2.2. Belangrijkste risico's en zorgen in verband met de uitbreiding van het ETS tot emissies door maritiem vervoer

Als handelsagenten die concurreren op een mondiale markt, wordt van scheepvaartmaatschappijen verwacht dat zij maatregelen nemen om hun concurrentievermogen te vergroten en hun kosten, waaronder de kosten voor naleving van het ETS, tot een minimum te beperken. Om dit te bereiken, kunnen de maatschappijen doorgaans overwegen operationele oplossingen te implementeren om hun broeikasgasemissies te verminderen, zoals snelheidsverlaging, route-optimalisatie of het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen of investeringen in schonere schepen en energie-efficiënte aanpassingen (bv. door wind ondersteunde voortstuwing, verbeterd ontwerp van de romp enz.). De maatschappijen kunnen echter ook overwegen praktijken toe te passen die als ontwijkingspraktijk kunnen worden beschouwd. Ontwijkingspraktijken kunnen in brede zin worden gedefinieerd als operationele aanpassingen waarmee de ETS-regels worden omzeild en de

⁵ Website van de Europese Commissie: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#events.

⁶ Website van de Europese Commissie: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#faq.

⁷ Richtsnoer nr. 1: Het EU-ETS en de MRV-verordening inzake maritiem vervoer – algemene richtsnoeren voor scheepvaartmaatschappijen (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#documentation).

⁸ Richtsnoer nr. 2: ETS- en MRV-verordening inzake maritiem vervoer – algemene richtsnoeren voor het proces van goedkeuring van monitoringplannen door administrerende autoriteiten (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en#documentation).

hoeveelheid broeikasgasemissies worden verminderd die binnen het toepassingsgebied van het ETS moeten worden gerapporteerd, zonder daadwerkelijk maatregelen ter beperking van de broeikasgasemissies uit te voeren, zoals verbeteringen in de energie-efficiëntie of het gebruik van alternatieve brandstoffen/schonere schepen.

Ontwikingspraktijken van scheepvaartmaatschappijen zijn op drie manieren problematisch. Ten eerste kunnen zij de milieu-integriteit van het EU-ETS-systeem in gevaar brengen, aangezien scheepvaartmaatschappijen die ontwikkelingspraktijken vertonen, minder ETS-emissierechten zullen inleveren zonder hun emissies daadwerkelijk te verminderen. In sommige gevallen kunnen ontwikkelingsmechanismen zelfs leiden tot hogere broeikasgasemissies voor gelijkwaardige vervoersactiviteiten (bv. als zij de vaarafstanden vergroten om een extra havenaanloop op te nemen of een deel van de exploitatie verplaatsen naar andere vervoerswijzen met hogere emissies). Ten tweede zouden sommige ontwikkelingspraktijken het verkeer en de connectiviteit van EU-hubs voor containeroverslag kunnen verminderen en bredere negatieve macro-economische gevolgen kunnen hebben. Een verlies aan connectiviteit als gevolg van ontwikkelingspraktijken kan nadelige gevolgen hebben voor bedrijven (bv. verminderde of duurdere toegang tot belangrijke overzeese markten, minder mogelijkheden om vracht door te sturen naar andere havens). Ten derde kunnen ontwikkelingsmechanismen leiden tot lagere ETS-inkomsten, waardoor er minder geld beschikbaar is om het koolstofvrij maken van de sector maritiem vervoer of de bredere klimaatdoelstellingen te ondersteunen.

Ontwikingspraktijken zouden aantrekkelijk kunnen worden voor scheepvaartmaatschappijen indien de nalevingskosten (ETS-betalingen in dit geval) hoger zijn dan de ontwikkelingskosten (extra kosten in verband met de ontwikkelingspraktijken, waaronder de exploitatiekosten van schepen en havenkosten). Dit hangt ook af van de capaciteit van scheepvaartmaatschappijen om hun ETS-nalevingskosten door te berekenen aan hun eindgebruikers. Naast dergelijke economische overwegingen zullen scheepvaartmaatschappijen ook rekening houden met andere belangrijke factoren, zoals mogelijke gevolgen voor hun diensten (bv. extra tijd in verband met afwijking van routes, wachttijd), de haalbaarheid van de uitvoering van ontwikkelingspraktijken (bv. toegankelijkheid van havens buiten de EU, beschikbaarheid van ligplaatsen, connectiviteit of compatibiliteit met hun netwerk- en investeringsbeleid) of andere specifieke risico's (bv. reputatie, veiligheidsrisico's, mogelijke verstoringen van de toeleveringsketen, geopolitiek en mondiale handelspatronen).

Om de ontwikkelingsrisico's te beperken, bevat de ETS-richtlijn een strikte definitie van “aanloophaven” (d.w.z. de verplichting om vracht en passagiers daadwerkelijk te laden/lossen of aan/van boord te laten gaan), waardoor bedrijven geen kunstmatige aanloophaven kunnen aandoen om het ETS te ontwijken. Bovendien sluit de EU-ETS-richtlijn “naburige containeroverslaghavens”⁹ uit van de definitie van “aanloophaven”. Dit betekent dat het aandoen van deze niet-EU-havens in het kader van de richtlijn 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

⁹ In artikel 3 octies bis, lid 2, van de EU-ETS-richtlijn gedefinieerd als havens 1) waar het aandeel van de containeroverslag meer dan 65 % bedraagt van het totale containerverkeer van die haven, 2) die buiten de Unie zijn gelegen maar minder dan 300 zeemijl van een haven onder de jurisdictie van een lidstaat, 3) die zijn gelegen in een derde land waarvoor dat derde land niet daadwerkelijk gelijkwaardige maatregelen toepast als die van deze richtlijn.

te doen, wordt verminderd. Op basis van de criteria van de EU-ETS-richtlijn heeft de Commissie reeds dergelijke naburige containeroverslaghavens geïdentificeerd¹⁰ en deze lijst zal om de twee jaar worden geactualiseerd. Momenteel omvat de lijst van naburige containeroverslaghavens de havens van East Port Said in Egypte en Tanger Med in Marokko, die goed zijn voor ongeveer 70 % van de overslagactiviteiten in mediterrane landen buiten de EU. Zoals hierboven vermeld, pakt de richtlijn ook het risico van ontwijking aan door middel van de monitoringvereisten en de tweejaarlijkse verslagen.

Naast het risico van ontwijking is een ander punt van zorg het risico van hogere scheepvaartkosten voor verladers en consumenten, aangezien scheepvaartmaatschappijen de ETS-nalevingskosten waarschijnlijk ten minste gedeeltelijk zullen doorberekenen in de uiteindelijke vervoersprijs. Gezien het belang van het maritiem vervoer als ruggengraat van de wereldhandel, maar ook voor de connectiviteit van sommige eilanden of andere afgelegen gebieden, met name de ultraperifere gebieden van de EU, kan een dergelijke stijging van de vervoerskosten onbedoelde gevolgen hebben.

De richtlijn bevat reeds specifieke maatregelen om de potentiële gevolgen voor de connectiviteit van afgelegen gebieden te beperken door specifieke reizen tot 2030 vrij te stellen, waaronder:

- reizen tussen een haven in een ultraperifeer gebied van een lidstaat en een haven in dezelfde lidstaat;
- bepaalde reizen die worden uitgevoerd door passagiersschepen tussen twee lidstaten waarvan er één geen landgrens met een andere lidstaat heeft en de andere lidstaat zich geografisch het dichtst bij de lidstaat zonder een dergelijke landgrens bevindt, in het kader van een transnationaal openbaredienstcontract of een transnationale openbaredienstverplichting¹¹;
- bepaalde reizen die worden uitgevoerd door passagiersschepen tussen een haven van een eiland dat onder de jurisdictie van een lidstaat valt (en dat niet beschikt over een weg- of spoorverbinding met het vasteland) en een bevolking heeft van minder dan 200 000 permanente inwoners¹² en andere havens in diezelfde lidstaat.

2.3. Wat wordt er gemonitord?

Overeenkomstig de monitoringvereisten van artikel 3 octies octies, lid 3, van de EU-ETS-richtlijn zijn de volgende ontwijkingspraktijken en bredere effecten geanalyseerd (tabel 1).

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2297 van de Commissie van 26 oktober 2023 tot aanwijzing van naburige containeroverslaghavens overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2023/2297, 27.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/2297/oj).

¹¹ De lijst van transnationale routes in het kader van een transnationaal openbaredienstcontract of een transnationale openbaredienstverplichting waarop deze vrijstelling betrekking heeft, is bekendgemaakt in Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2895: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023D2895-20240101>.

¹² De lijst van eilanden en havens waarop deze vrijstelling betrekking heeft, is bekendgemaakt in Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2895: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023D2895-20240101>.

Tabel 1. Gemonitorde ontwikkelingspraktijken en bredere effecten

Effecten	Omschrijving
Mogelijke ontwikkelingspraktijken	
Verplaatsing van de overslagactiviteiten	Containeroverslag is de praktijk waarbij containers van het ene schip in een haven worden gelost en vervolgens op andere containerschepen worden geladen voor verdere aflevering op een bestemming, die relatief dichtbij kan zijn (“feedervervoer”) of langere reizen kan omvatten (“relay-vervoer”). Containeroverslag is een activiteit die de afgelopen jaren flink is gegroeid. Een aantal havens, met name in het Middellandse Zeegebied, hebben onlangs hun capaciteit uitgebreid om een rol te kunnen spelen op de overslagmarkt. Vaartuigexploitanten kunnen besluiten hun containeroverslagactiviteiten van EU-overslaghavens naar naburige havens buiten de EU te verplaatsen om hun ETS-nalevingskosten te verlagen. In sommige gevallen zou hierdoor de betaling voor emissies volledig worden omzeild als zowel de locatie van oorsprong als de bestemming van de vracht niet in de EU liggen. Wanneer de eindbestemming van de lading in de EU ligt, moet de lading met feederschepen worden vervoerd van de overslaghaven buiten de EU naar de overslaghaven in de EU of rechtstreeks naar de eindbestemming (of andersom, wanneer de locatie van oorsprong in de EU ligt).
Havenontwikkend gedrag of veranderde volgorde van havenaanlopen	Scheepvaartmaatschappijen kunnen besluiten een extra havenaanloop toe te voegen om de lengte van het laatste traject voordat zij een EU-haven aandoen (of de lengte van het eerste traject na het verlaten van een EU-haven) te verkorten. Evenzo kunnen exploitanten de volgorde van aanlopen wijzigen, zodat ze zo min mogelijk onder het ETS vallen. Opgemerkt moet worden dat een havenaanloop op grond van de EU-MRV-verordening inzake maritiem vervoer vereist dat een scheepvaartexploitant vracht laadt of lost of passagiers aan of van boord laat gaan. Als zodanig zou het voor een scheepvaartexploitant noodzakelijk zijn om bij deze extra havenaanlopen bedrijfsactiviteiten uit te voeren.
Verschuiving van de vraag naar andere vervoerswijzen met grotere milieueffecten	Goederenvervoerders kunnen ervoor kiezen hun vrachtvervoer in plaats van over zee op andere wijzen te vervoeren (met name over de weg), die een hogere uitstoot hebben dan maritiem vervoer. Dit zou vooral gevolgen hebben voor kortevaartroutes, die te maken hebben met sterkere concurrentie van vervoerswijzen over land.

Effecten	Omschrijving
De best presterende vaartuigen toewijzen aan EU-routes	Vaartuigexploitanten kunnen besluiten hun meest efficiënte vaartuigen (met de laagste broeikasgasemissies per tonkilometer) te gebruiken voor routes met aanlopen in EU-havens en hun minder goed presterende vaartuigen op andere routes te gebruiken. Dit kan milieuvoordelen bieden voor de EU, ook voor de luchtkwaliteit, maar leidt niet tot een vermindering van de totale uitstoot van broeikasgassen.
Gebruik van schepen onder de drempelgrootte	Vaartuigexploitanten, met name die welke kleinere vaartuigen exploiteren (maar nog steeds met een BT van meer dan 5 000 ton), kunnen ervoor kiezen vaartuigen te gebruiken die (iets) onder de drempel van 5 000 ton liggen en die niet binnen het toepassingsgebied van het ETS vallen.
Gebruik van schip-tot-schiptransfers buiten EU-havens	Vaartuigexploitanten kunnen gebruikmaken van schip-tot-schiptransfers buiten EU-havens (met name in het geval van vloeibare ladingen) om te voorkomen dat EU-havens moeten worden aangedaan en zo hun verplichtingen uit hoofde van het EU-ETS te verminderen.
Andere mogelijke effecten	
Effecten op de vervoerskosten	De aankoop van emissierechten door scheepvaartmaatschappijen om het EU-ETS na te leven of de kosten in verband met de uitvoering van risicobeperkende maatregelen zullen waarschijnlijk gevolgen hebben voor de totale scheepvaartkosten. Sommige scheepvaartmaatschappijen berekenen de ETS-kosten door aan hun afnemers in de vorm van ETS-toeslagen.
Effecten op de essentiële diensten van territoriale continuïteit	Hogere scheepvaartkosten kunnen leiden tot veranderingen in het aanbod en de prijs van veerdiensten (ropax) die eilanden en afgelegen gebieden in de EU met het vasteland verbinden.
Effecten op de ultraperifere gebieden	Hogere scheepvaartkosten kunnen leiden tot veranderingen in het aanbod en de prijs van scheepvaartdiensten die ultraperifere gebieden verbinden. Bovendien kunnen diensten naar de ultraperifere gebieden ook worden beïnvloed door de hierboven beschreven ontwijkingspraktijken.

3. Monitoringbenadering

3.1. Beperkingen van de analyse

Effecten van de crisis in de Rode Zee op het scheepvaartverkeer

Als gevolg van de aanvallen door Houthi's sinds november 2023 nemen veel van de schepen die eerder het Suezkanaal gebruikten, de langere route om Zuid-Afrika heen, via Kaap de Goede Hoop.

Het aantal doorreizen via het Suezkanaal daalde in 2024 met ongeveer 60 % ten opzichte van 2022/2023, waarbij de daling voor containerschepen bijna 70 % bedroeg¹³.

Dit heeft vanaf het eerste kwartaal van 2024 geleid tot een vermindering van het aantal havenaanlopen (met name van diepzeeroutes en grotere containerschepen) en de activiteit in havens in het oostelijke Middellandse Zeegebied en in sommige havens in het centrale Middellandse Zeegebied. Tegelijkertijd zorgde de aanpassing van de route voor een toename van de activiteit in de havens van het westelijke Middellandse Zeegebied, met meer feederdiensten naar de havens van het oostelijke Middellandse Zeegebied. Deze verstoring zorgt voor een aanzienlijke uitdaging bij het monitoren van ontwijkingspraktijken in het Middellandse Zeegebied, aangezien de soorten reizen en schepen die door de crisis in de Rode Zee zijn getroffen (diepzeeroutes en grotere containerschepen) dezelfde zijn als die waarschijnlijk het meest te maken hebben met ontwijkingspraktijken.

Om het effect van het EU-ETS te isoleren van dat van de crisis in de Rode Zee, is de volgende aanpak gevolgd:

- een gedifferentieerde analyse van de Middellandse Zeebekkens (westelijk, centraal en oostelijk) om rekening te houden met de verschillende effecten van de crisis in de Rode Zee op elk gebied;
- een vergelijking van EU-havens en havens buiten de EU binnen hetzelfde Middellandse Zeebekken om te kijken wat de bredere gevolgen van de crisis in de Rode Zee voor het hele bekken zijn;
- er zijn twee EU-controlegroepen bepaald: een zuidelijke groep, verder gedifferentieerd naar Middellandse Zeebekken en een noordelijke controlegroep (indien van toepassing) om te vergelijken met trends die zijn waargenomen in EU-overslaghavens en om mogelijke bredere marktontwikkelingen op te sporen die van invloed zijn op alle havens (d.w.z. niet alleen overslagactiviteiten).

Timing van de analyse

Vanwege de wettelijke termijn die in de richtlijn voor dit eerste verslag is vastgesteld, is de analyse in 2024 uitgevoerd. Dit verslag bouwt voort op de meest recente informatie en gegevens die beschikbaar waren ten tijde van de analyse, die voor 2024 betrekking heeft op de periode vanaf de inwerkingtreding van het EU-ETS voor maritiem vervoer (januari 2024) tot het einde van het derde kwartaal van 2024 (30 september 2024). In sommige gevallen waren er slechts gegevens beschikbaar voor de eerste zes maanden.

Gezien de grote volatiliteit van het maritiem verkeer, met name bij overslag, is het vanwege deze beperkte beschikbaarheid van gegevens minder goed mogelijk om uit de analyse van verkeersgegevens definitieve conclusies te trekken.

Bovendien is 2024 het eerste jaar van de introductieperiode van het ETS, waarin de nalevingskosten van het ETS slechts gelden voor 40 % van de emissies. Dit kan gevolgen hebben voor de omvang van de ontwijkingspraktijken, aangezien deze met name worden beïnvloed door

¹³ Bron: Eigen analyse van het EMSA van de effecten van de ontwikkelingen in de Rode Zee op het maritieme verkeer.

de afweging tussen de ontwikkelingskosten en de ETS-beprijzing van emissies (die pas vanaf 2026 volledig van toepassing zal zijn).

Met deze beperking in de tijd wordt rekening gehouden door voortdurende monitoring op de uitvoering van het ETS. Dit verslag maakt deel uit van een doorlopend proces: de ontwikkeling van relevante indicatoren zal regelmatig verder worden geanalyseerd.

Beschikbaarheid van overslaggegevens

Gegevens over overslagactiviteiten zijn niet op consistente wijze openbaar beschikbaar voor alle havens die onder het toepassingsgebied van dit verslag vallen. Om deze leemte op te vullen, zijn commerciële gegevens van Econdb gebruikt. De Econdb-gegevens werden geëxtraheerd uit een steekproef van gevolgde containers, die een klein percentage van de wereldwijde vloot vertegenwoordigen (ongeveer 2 %), maar representatief zijn verdeeld. Bijgevolg zijn de Econdb-gegevens over containerbewegingen (waaronder overslag) mogelijk niet volledig nauwkeurig wanneer deze op het niveau van een afzonderlijke haven en een afzonderlijke maand worden bekeken; zij bieden echter een nuttig overzicht van ontwikkelingen in de loop van de tijd en in de verschillende regio's.

De Econdb-gegevens werden getoetst (“sense-checking”) aan gelijkwaardige en officiële gegevens (totale container- en overslagbewegingen) voor Spaanse havens, zoals gepubliceerd door Puertos del Estado. Ook werden de gegevens van havenvragenlijsten gebruikt voor sense-checking-doeleinden. Uit de vergelijking blijkt dat de Econdb-gegevens voldoende robuust zijn om te gebruiken voor ontwikkelingen en voor relatieve vergelijkingen tussen havens met aanzienlijke overslagactiviteiten. Deze gegevens zouden echter minder geschikt zijn om de absolute overslagniveaus in detail te analyseren, en wanneer wordt gekeken naar havens met een lage overslagactiviteit.

3.2. Methode en hulpmiddelen

Deze monitoringexercitie is gestructureerd rond een reeks onderzoeksvragen en een serie indicatoren om elk van deze vragen te beantwoorden. De exercitie omvat zowel analyses die terugkijken op het verleden (retrospectief) als analyses die vooruitblikken op de toekomst. Retrospectieve analyses zijn erop gericht bewijs van mogelijke ontwikkelingspraktijken te vinden of van bredere effecten die zich mogelijk al tijdens de monitoringperiode hebben voorgedaan, terwijl toekomstgerichte analyses gericht zijn op het identificeren van potentiële toekomstige risico's en effecten na de monitoringperiode.

De indicatoren die zijn gebruikt voor de retrospectieve analyse omvatten havenactiviteitsgegevens (havenaanlopen, verkeersvolume, overslagen, connectiviteit) en vaartuiggegevens. De toekomstgerichte analyse was daarentegen voornamelijk gebaseerd op kwalitatieve informatie over routeaankondigingen, wetswijzigingen in naburige derde landen en gegevens over projecten voor de uitbreiding van havencapaciteit.

Bij de beoordeling van deze indicatoren zijn twee belangrijke vergelijkende analyses uitgevoerd:

- **Vergelijking in de tijd:** De gegevens in de monitoringperiode zijn vergeleken met de situatie vóór de toepassing van het EU-ETS voor maritiem vervoer, d.w.z. de gegevens voor 2022 en 2023. Daartoe zijn de kwartaalgegevens voor de periode van het eerste

kwartaal van 2022 tot en met het derde kwartaal van 2024 geanalyseerd om relevante ontwikkelingen te extraheren. Daarnaast is een vergelijking op jaarbasis gemaakt door de verschillen in de gegevens voor de eerste drie kwartalen van 2024 ten opzichte van de eerste drie kwartalen van 2023 te analyseren. Dit heeft tot doel de seizoensgebondenheid en volatiliteit van maritieme verkeersgegevens in kaart te brengen.

- **Vergelijking met controlegroepen:** Deze analyse helpt potentiële verschuivingen die aan ontwikkelingspraktijken zijn toe te schrijven te onderscheiden van bredere ontwikkelingen (bv. als gevolg van de mondiale economische context, handelsbeleid, geopolitiek, waaronder de crisis in de Rode Zee zoals hierboven vermeld, ontwikkelingen op het gebied van haveninfrastructuur en operationele efficiëntie, havengelden enz.). De twee controlegroepen met EU-havens (de zuidelijke en noordelijke controlegroepen) worden gebruikt om een basislijn voor de ontwikkelingen te bepalen. Het gaat onder meer om havens met een lager niveau van overslagactiviteiten, die tot op zekere hoogte minder risico lopen op verplaatsing van zulke activiteiten.

Daarnaast worden in voorkomend geval verschillende casestudy's overwogen om de analyse toe te spitsen op specifieke geografische gebieden of marktsegmenten die waarschijnlijk het zwaarst zullen worden getroffen. Deze omvatten een casestudy waarin wordt gekeken naar de stromen tussen de EU en de VS (d.w.z. die naar verwachting minder door de crisis in de Rode Zee zullen worden getroffen) voor de monitoring van het risico van havenontwikkend gedrag, en twee aanvullende casestudy's waarin wordt gekeken naar bewijs van een mogelijke verschuiving in vervoerswijzen in het goederenvervoer tussen Spanje en Italië en tussen Bulgarije en andere derde landen rond de Zwarte Zee.

3.3. Gegevensbronnen

De voor deze studie gebruikte gegevensbronnen worden samengevat in tabel 2.

Tabel 2. Gebruikte gegevensbronnen

Bron	Gebruik
Havenaanloopgegevens uit de Marinfo-databank	Gegevens over het aantal havenaanlopen per soort reis en vaartuigtype/-grootte. Deze gegevens worden gebruikt om ontwikkelingen in verband met ontwikkelingspraktijken (verplaatsing van overslagactiviteiten, havenontwikkend gedrag en verschuiving in vervoerswijzen) en effecten op scheepvaartdiensten in afgelegen gebieden en ultraperifere gebieden te monitoren.
Instrument voor routemodellering ontwikkeld door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA)	Gegevens over historisch maritiem verkeer op specifieke routes, inclusief tussenliggende havenaanlopen, om te begrijpen hoe de aard van routes, waaronder via EU-havens, zich heeft ontwikkeld. Dit instrument bouwt voort op de havenaanloopgegevens van Marinfo.

Bron	Gebruik
Commerciële gegevens van Econdb	Gegevens over containervervoer per dienst en statistieken per haven (inclusief overslag). Deze gegevens worden gebruikt om ontwikkeling op het gebied van overslagactiviteiten in EU- en niet-EU-havens te analyseren.
Unctad	Gegevens over de connectiviteitsindex voor havenlijndiensten (havens binnen en buiten de EU) om de ontwikkelingen met betrekking tot havenconnectiviteit te beoordelen.
Thetis-MRV	Gegevens over de technische efficiëntie van vaartuigen om de mogelijke toewijzing van de best presterende vaartuigen in de EU te monitoren en gegevens over CO ₂ -emissies die worden gebruikt om de EU-ETS-kosten te ramen.
Enquête onder havenautoriteiten	Aanvullende gegevens over havenactiviteiten in de EU (onder meer over investeringen) en informatie over de effecten van het EU-ETS op havenniveau.
Openbaar beschikbare havenstatistieken	Gegevens voor kruiscontrole met andere gegevensbronnen die worden gebruikt voor havenactiviteiten en om aanvullende inzichten te verschaffen.
Deskreview van openbaar beschikbare informatie	Informatie in kaart brengen over routes die door vaartuigexploitanten worden gebruikt, met inbegrip van aangekondigde wijzigingen van die routes (of van nieuwe routes) en aangekondigde investeringen in havens (met name om de capaciteit van havens te vergroten).
Commerciële verslagen (inclusief van Drewry)	Aanvullende informatie over de vastgestelde ontwikkelingen en over afspraken en investeringen in relevante havens.
Gegevens van Eurostat over internationaal goederenvervoer over de weg	Kwartaalgegevens over goederenvervoer over de weg tussen Spanje en Italië en Bulgarije en andere derde landen (Georgië, Turkije), die werden geanalyseerd om mogelijke aanwijzingen voor een verschuiving in vervoerswijzen naar wegvervoer vast te stellen.

3.4. Havens die in de analyse werden meegenomen

De analyse heeft betrekking op specifieke havens of reeksen havens (in sommige gevallen geografisch gegroepeerd), om een zinvolle vergelijking van ontwikkelingen mogelijk te maken. Door de havens te groeperen, moet het eenvoudiger worden om een goed beeld van de algemene effecten te krijgen. De keuze van de havengroepen is besproken met vertegenwoordigers van de lidstaten in specifieke bijeenkomsten van deskundigengroepen en wordt beschreven in tabel 3. De namen van alle havens in elke groep zijn opgenomen in de bijlage bij dit verslag.

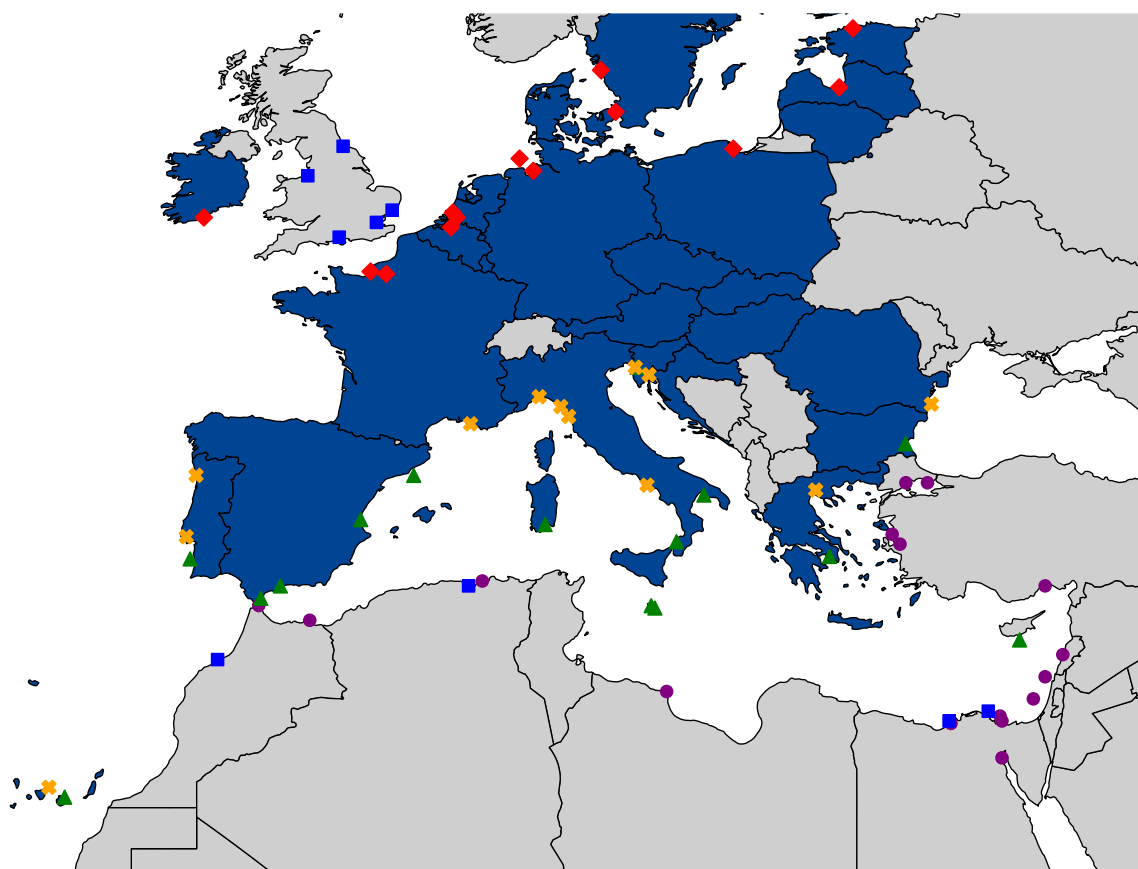
Tabel 3. Gebruikte havengroepen

Havengroep	Definitie en selectiecriteria	Gebruik
EU-overslaghavens die risico lopen	EU-havens met een hoog niveau van containeroverslagactiviteiten en het hoogste risico van verplaatsing van deze overslagactiviteiten, met name gezien de nabijheid van overslaghavens buiten de EU.	Monitoring van aanwijzingen van verplaatsing van overslagactiviteiten naar buiten de EU. Voor de analyse werd de volgende uitsplitsing gebruikt: - westelijk Middellandse Zeegebied; - centraal Middellandse Zeegebied; - oostelijk Middellandse Zeegebied; - Zwarte Zee; - overige havens.
Aangrenzende havens buiten de EU (overslag)	Havens buiten de EU die waarschijnlijk het meest profiteren van aanvullende activiteiten die voortvloeien uit het risico van verplaatsing van overslagactiviteiten. Hieronder vallen: - havens binnen 300 zeemijl afstand van een EU-haven¹⁴; - havens met bestaande containeroverslagcapaciteit, of die een dergelijke capaciteit op korte termijn kunnen ontwikkelen.	Monitoring van aanwijzingen van verplaatsing van overslagactiviteiten naar buiten de EU. Voor de analyse werd de volgende uitsplitsing gebruikt: - westelijk Middellandse Zeegebied; - centraal Middellandse Zeegebied; - oostelijk Middellandse Zeegebied.
Aangrenzende havens buiten de EU (havenontwikkend gedrag)	Havens buiten de EU met het grootste potentieel om te worden gebruikt voor havenontwikkend gedrag (d.w.z. binnen 300 zeemijl van EU-havens). Hieronder vallen havens die dicht bij EU-havens liggen en die de capaciteit hebben om grote diepzeeschepen te laten aanmeren. Binnen deze categorie vallen:	Monitoring van aanwijzingen van over havenontwikkend gedrag. Voor de analyse werd de volgende uitsplitsing gebruikt: - havens in het Verenigd Koninkrijk; - havens in Turkije en Noord-Afrika.

¹⁴ In voorkomend geval is ook gekeken naar enkele andere havens buiten de EU die verder weg liggen.

Havengroep	Definitie en selectiecriteria	Gebruik
	- alle havens die in de bovengenoemde categorie vallen (“naburige havens buiten de EU (overslag)”)), met uitzondering van havens ver dan 300 zeemijl; - aanvullende havens binnen deze afstand, ook als zij niet zijn gespecialiseerd in overslagactiviteiten.	
Zuidelijke controlegroep	EU-containerhavens in het Middellandse Zeegebied waar overslag niet de belangrijkste bijdrage aan hun activiteiten is.	Controle op veranderingen in de algemene verkeerspatronen in het Middellandse Zeegebied, ongeacht de overslagactiviteiten, om deze te vergelijken met de EU-overslaghavens. Uitgesplitst naar zeebekken: - westelijk Middellandse Zeegebied; - centraal Middellandse Zeegebied; - oostelijk Middellandse Zeegebied.
Noordelijke controlegroep	EU-containerhavens in Noord-Europa waar overslag niet de belangrijkste bijdrage aan hun activiteiten is (en die naar verwachting minder zullen worden beïnvloed door veranderingen in de verkeerspatronen in het Middellandse Zeegebied, bv. als gevolg van de crisis in de Rode Zee).	Controle op algemene veranderingen in de maritieme activiteit van de EU, ongeacht de verkeerspatronen in het Middellandse Zeegebied, om deze te vergelijken met de EU-overslaghavens.
Havens van eilanden en ultraperifere gebieden	Belangrijkste havens van de eilanden en de ultraperifere gebieden van de EU.	Monitoring van de gevolgen voor essentiële scheepvaartdiensten van territoriale continuïteit en voor ultraperifere gebieden.

Figuur 1. Kaart van de havens in elke groep [zonder weergave van “Havens van eilanden en ultraperifere gebieden”]



Havencategorieën	
	Aangrenzende havens buiten de EU (overslag)
	Aangrenzende havens buiten de EU (havenontwikkend gedrag)
	EU-overslaghavens die risico lopen
	Noordelijke controlegroep
	Zuidelijke controlegroep

4. Monitoring van mogelijke ontwijkingspraktijken in 2024 (K1-K3)

4.1. Monitoring van het risico van verplaatsing van overslagactiviteiten

- Er is momenteel geen bewijs voor het bestaan van een waarneembare ontwikkeling in de verplaatsing van containeroverslagactiviteiten van EU-overslaghavens naar havens buiten de EU.
- Er is een algemene toename van het verkeer van containerschepen in EU-havens in het westelijke Middellandse Zeegebied te zien en juist een afname van het verkeer (met name

reizen buiten de EU) in de EU-havens in het oostelijke Middellandse Zeegebied (bv. Piraeus). Dergelijke ontwikkelingen zijn echter over het algemeen vergelijkbaar tussen havens binnen en buiten de EU in de regio en lijken grotendeels te worden veroorzaakt door de situatie in de Rode Zee.

Havengegevens tot en met het derde kwartaal van 2024 zijn geanalyseerd per Middellandse Zeebekken, met inbegrip van het aantal havenaanlopen van containerschepen naar soort reis en naar scheepsgrootte, het niveau van de containeroverslagactiviteiten en de connectiviteitsindex van de havenlijndiensten. De resultaten zijn samengevat in tabel 4. Deze resultaten wijzen tot dusver niet op een algemene verplaatsing van overslagactiviteiten van havens in de EU naar havens buiten de EU. De veranderingen in de havenactiviteit in het westelijke Middellandse Zeegebied en het oostelijke Middellandse Zeegebied worden geacht door de crisis in de Rode Zee te zijn veroorzaakt.

Tabel 4: Samenvatting van de resultaten van de analyse van gegevens over havenactiviteiten per Middellands Zeebekken

	Westelijk Middellandse Zeegebied	Centraal Middellandse Zeegebied	Oostelijk Middellandse Zeegebied
Havenaanlopen (K1-K3 van 2024 versus 2022-2023)	Aantal havenaanlopen: Een vergelijkbare opwaartse ontwikkeling in het aantal havenaanlopen is te zien in zowel EU-overslaghavens als naburige overslaghavens buiten de EU. Verdeling naar scheepsgrootte: Er is sprake van een toename van het aantal havenaanlopen van zowel feederschepen als grote schepen in	Aantal havenaanlopen: De in EU-overslaghavens waargenomen ontwikkelingen zijn over het algemeen vergelijkbaar met die in de controlegroep en in naburige overslaghavens buiten de EU. Verdeling naar scheepsgrootte: Er is sprake van een toename van het aantal havenaanlopen van feederschepen en een daling van het aantal havenaanlopen van grote schepen, in	Aantal havenaanlopen: Een vergelijkbare lichte daling in het aantal havenaanlopen van containerschepen is te zien in zowel EU-overslaghavens als naburige overslaghavens buiten de EU. Dit kan worden toegeschreven aan de crisis in de Rode Zee. Verdeling naar scheepsgrootte: Een vergelijkbare daling in het aantal havenaanlopen van grotere schepen is te zien in zowel EU-overslaghavens als naburige

	Westelijk Middellandse Zeegebied	Centraal Middellandse Zeegebied	Oostelijk Middellandse Zeegebied
	EU-havens, in overeenstemming met de ontwikkelingen in naburige havens buiten de EU. Verdeling naar soort reis: Geen daling van het aantal havenaanlopen in EU-overslaghavens van buiten de EU (zowel het aantal reizen buiten de EU/EU/buiten de EU als buiten de EU/EU/EU nam licht toe).	overeenstemming met de ontwikkelingen in naburige havens buiten de EU. Verdeling naar soort reis: Geen algemene daling van reizen buiten de EU/EU/buiten de EU naar EU-overslaghavens, maar wel een lichte daling van reizen buiten de EU/EU/EU, die niet lijkt te kunnen worden gekoppeld aan een specifieke scheepsgrootte.	overslaghavens buiten de EU. Verdeling naar soort reis: Daling van het aantal havenaanlopen in EU-overslaghavens van buiten de EU (zowel het aantal reizen buiten de EU/EU/buiten de EU als buiten de EU/EU/EU), met name van grotere schepen (boven de 14 500 TEU¹⁵).
Overslagactiviteit en (K1-K3 van 2024 versus 2022-2023)	Over het algemeen neemt het aantal overslagactiviteiten toe, zowel in EU-havens als in naburige overslaghavens buiten de EU.	Een toename van het aantal containeroverslagactiviteit en in de loop van de tijd in EU-havens en in naburige overslaghavens buiten de EU. De ontwikkeling van de totale doorvoer en overslag van containers vertoont geen significante verschillen tussen de EU-overslaghavens, de controlegroephavens en de overslaghavens buiten de EU.	Het totaal aan doorvoer- en overslagactiviteiten bleef relatief stabiel, met vergelijkbare algemene ontwikkelingen in EU-havens en naburige overslaghavens buiten de EU. Uit informatie voor de afzonderlijke havens blijkt echter dat de overslagactiviteit in

¹⁵ TEU: *Twenty-Foot Equivalent Unit*, een standaardmaat voor vrachtcapaciteit op basis van een zeecontainer van twintig voet (zes meter).

	Westelijk Middellandse Zeegebied	Centraal Middellandse Zeegebied	Oostelijk Middellandse Zeegebied
			sommige EU-havens (bv. Piraeus) is afgenomen, waar deze in sommige Turkse havens toenam. De toename van het verkeer in Turkse havens kan zijn beïnvloed door het conflict tussen Israël en Hamas, waardoor mogelijk een deel van het verkeer is verlegd van Israël naar Turkije.
Connectiviteit (K1-K3 van 2024 versus 2022-2023)	Er is geen significant verschil in de ontwikkeling van de connectiviteit van EU-overslaghavens in vergelijking met naburige overslaghavens buiten de EU.	Er is geen significant verschil in de algemene ontwikkeling van de connectiviteit van EU-overslaghavens in vergelijking met naburige overslaghavens buiten de EU. Als naar individuele havens wordt gekeken, zijn er echter enkele verschillen zichtbaar: Cagliari, Marsaxlokk en Taranto vertonen een aanzienlijke vermindering van de connectiviteit, terwijl de meeste andere havens in het centrale Middellandse Zeegebied, zowel EU-havens als havens buiten de EU, veel minder variatie vertonen.	De connectiviteit nam toe in Limassol, maar daalde in Piraeus ten opzichte van 2023. Een vergelijkbare algemene variatie is te zien in naburige overslaghavens buiten de EU.
Algemene opmerkingen	Verhoogde activiteitsniveau	Geen significante variaties in de	Variatie in de ontwikkelingen in

	Westelijk Middellandse Zeegebied	Centraal Middellandse Zeegebied	Oostelijk Middellandse Zeegebied
	s, zonder significante verschillen tussen overslaghavens binnen of buiten de EU.	ontwikkelingen voor overslaghavens binnen of buiten de EU. Er zijn echter enkele opmerkelijke verschillen tussen EU-havens.	zowel EU-overslaghavens als naburige overslaghavens buiten de EU, die in het algemeen aan de crisis in de Rode Zee kunnen worden toegeschreven. Hoewel sommige veranderingen in specifieke havens (d.w.z. een afname van de activiteit in Piraeus gekoppeld aan een toename in sommige Turkse havens) kunnen wijzen op ontwikkelingspraktijken, lijkt de belangrijkste oorzaak het conflict tussen Israël en Hamas en de crisis in de Rode Zee te zijn.

4.2. Monitoring van het risico van havenontwikkend gedrag of wijzigingen in de volgorde van havenaanlopen door containerschepen

- Over het algemeen zijn er geen aanwijzingen dat scheepvaartmaatschappijen in het algemeen extra havenaanlopen in naburige havens buiten de EU plannen of containerschepen systematisch de volgorde van havenaanlopen wijzigen om de ETS-regels te omzeilen.
- Er is gedurende de monitoringperiode geen significante toename van het aantal aanlopen van containerschepen in havens in het Verenigd Koninkrijk vóór (of na) het aandoen van EU-havens. Een nadere gedetailleerde analyse van de stromen van de Verenigde Staten naar de EU wijst echter op een toename van het aandeel aanlopen in tussenliggende havens in het Verenigd Koninkrijk als 2024 wordt vergeleken met 2023.

- Er zijn geen aanwijzingen voor een ontwikkeling van havenontwijkend gedrag (of wijzigingen in de volgorde van havenaanlopen) vóór (of na) het aandoen van EU-havens in de Middellandse Zee.

Overzicht op EU-niveau

Uit de resultaten van het door het EMSA ontwikkelde instrument voor routemodellering blijkt dat het aantal tussenstops in naburige havens buiten de EU vóór (of na) het aandoen van EU-havens in totaal niet is toegenomen (in termen van aanlopen van containerschepen en de totale scheepscapaciteit). Evenzo wijst de analyse van de gemiddelde afstand van het eerste/laatste traject na/voor vertrek/aankomst in EU-havens niet op een vermindering die in verband kan worden gebracht met ontwijkende aanlopen of een wijziging in de volgorde van havenaanlopen. Integendeel, de gemiddelde afstand van het eerste/laatste traject is tijdens de monitoringperiode licht toegenomen ten opzichte van 2023 en 2022, hoogstwaarschijnlijk omdat de route als gevolg van de crisis in de Rode Zee is gewijzigd.

Risico van havenontwijkend gedrag in het Verenigd Koninkrijk

Uit de geaggregeerde gegevens over havenaanlopen blijkt geen significante toename van het aantal aanlopen van containerschepen in relevante havens in het Verenigd Koninkrijk vóór (of na) het aandoen van EU-havens (ook wanneer alleen naar Noordwest-Europese havens wordt gekeken) tijdens de monitoringperiode.

Wanneer echter specifiek wordt gekeken naar de stromen van de Verenigde Staten naar de EU, kan in de afgelopen jaren een toename van het aandeel reizen met aanlopen in tussenliggende havens in het Verenigd Koninkrijk worden waargenomen. In 2023 vertegenwoordigden deze reizen 30 % van de reizen tussen de Verenigde Staten en de EU en in 2024 was dat 34 %.

Risico van havenontwijkend gedrag in Turkije of Noord-Afrika

In het algemeen is het, gezien de aanhoudende crisis in de Rode Zee die van invloed is op het aantal havenaanlopen in de regio, moeilijk om de omvang van de eventuele effecten van de uitvoering van het EU-ETS in deze regio vast te stellen. Uit de gedetailleerde resultaten van het door het EMSA ontwikkelde instrument voor routemodellering blijkt dat het aantal havenaanlopen in havens in het Middellandse Zeegebied buiten de EU vóór (of na) het aandoen van EU-havens in het Middellandse Zeegebied in totaal niet is toegenomen (zowel in termen van de totale scheepscapaciteit als het aantal havenaanlopen).

4.3. Monitoring van het risico van verschuiving van de vraag naar andere vervoerswijzen

- Uit de onderzochte casestudy's (Spanje-Italië en verbindingen over de Zwarte Zee met Bulgarije) blijkt niet dat er sprake is van een verschuiving naar andere vervoerswijzen waarbij vaker goederen over de weg worden vervoerd.

Casestudy Spanje-Italië (roro-/ropaxdiensten)

De roro- en ropaxdiensten tussen Spanje en Italië hebben te kampen met concurrentie met alternatieve vervoerswijzen over land (voornamelijk goederenvervoer over de weg), gezien de relatief korte afstand tussen deze twee landen, zowel wat land- als zeeverbindingen betreft. Om de

mogelijke gevolgen voor de verschuiving tussen vervoerswijzen sinds de uitvoering van de uitbreiding van het EU-ETS te onderzoeken, zijn havenaanlopen van ropax- en rorovrachtschepen tussen Spanje en Italië gemonitord en vergeleken met EU-brede ontwikkelingen voor deze scheepstypen. Daarnaast zijn gegevens over het goederenvervoer over de weg tot en met het eerste kwartaal van 2024 verzameld om deze te vergelijken met roro- en ropaxverkeer en potentiële ontwikkelingen in de verschuiving tussen vervoerswijzen op te sporen.

Over het geheel genomen wijzen de gegevens niet op een algemene of systematische vermindering van het zeevervoer tussen deze landen, noch op een toename van het vervoer over de weg van goederen tussen de twee landen. Er is dan ook geen duidelijk bewijs van een verschuiving naar andere vervoerswijzen waarbij vaker goederen over de weg worden vervoerd. Aangezien de beschikbare gegevens echter beperkt zijn tot een zeer korte periode na de invoering van het ETS, is het nog te vroeg om tot een definitieve conclusie te komen. Aanvullende gegevens over het vrachtvervoer over zee en over de weg worden noodzakelijk geacht om de analyse in toekomstige verslagen verder te onderbouwen.

Casestudy Bulgarije-buurlanden (ropaxschepen en containerschepen)

Om het mogelijke risico van een verschuiving tussen vervoerswijzen verder te onderzoeken, zijn gegevens over havenaanlopen van ropaxschepen en containerschepen in de havens van Burgas en Varna in Bulgarije gemonitord.

Uit de analyse blijkt dat er sinds begin 2024 lichte schommelingen in het verkeer te zien zijn voor specifieke scheepstypen. Over het algemeen zijn er op dit moment echter geen aanwijzingen voor een aanzienlijke vermindering van het zeevervoer naar de haven van Burgas en Varna vanuit naburige havens die zou wijzen op een toenemend gebruik van andere vervoerswijzen (voornamelijk wegvervoer) om de goederen te leveren.

4.4. Monitoring van het risico van het toewijzen van de best presterende vaartuigen aan EU-routes

- Uit de analyse blijkt dat een iets groter deel van de nieuwere schepen (die naar verwachting energie-efficiënter zijn) in 2024 EU-havens aandeed, vergeleken met 2023. Het is echter waarschijnlijk dat deze bevindingen door andere zaken (zoals de vervanging van de wereldwijde vloot) worden beïnvloed.
- Uit analyses van de energie-efficiëntie-indices van schepen die EU-havens aandoen, blijkt geen plotselinge verbetering als de cijfers voor 2024 en 2023 worden vergeleken.

Uit analyses van het EMSA blijkt dat 14 % van de containervloot die in 2024 EU-havens aandeed, vijf jaar of jonger is, tegenover 12 % in 2023. Tegelijkertijd was 20 % van de vloot in 2024 ten minste twintig jaar oud, tegenover 19 % in 2023. Er zijn daarom aanwijzingen dat de vloot die in 2024 EU-havens aandeed gemiddeld iets jonger is dan in 2023 (en dus verondersteld wordt iets energie-efficiënter te zijn). Het bewijs dat een dergelijke ontwikkeling verband houdt met ontwijkingspraktijken is echter niet overtuigend, aangezien het waarschijnlijker is dat andere zaken (zoals het wereldwijde vervangingsniveau van de vloot) de resultaten beïnvloeden. Zo wordt

geschat dat het percentage van de wereldwijde vloot van containerschepen dat in 2024 jonger was dan vijf jaar 17 % bedroeg, tegenover 14,5 % in 2023¹⁶.

Bovendien blijkt uit de analyse van de energie-efficiëntie-indices die tussen 2022 en 2024 werden gerapporteerd door vaartuigen die EU-havens aandeden, dat er tussen 2022 en 2023 slechts een kleine verbetering en tussen 2023 en 2024 helemaal geen verbetering van de gemiddelde efficiëntie van de vloot is opgetreden. Dit levert daarom geen aanwijzingen op voor een aanzienlijke verandering in de energie-efficiëntie van vaartuigen die sinds 2024 op routes van en naar de EU worden gebruikt.

4.5. Monitoring van het mogelijke gebruik van schepen onder de drempelgrootte

- Er zijn geen aanwijzingen voor een toename van het gebruik van vaartuigen met een BT tussen 4 000 en 5 000 ton in 2024 ten opzichte van het jaar ervoor.

Indien scheepvaartmaatschappijen kleinere vaartuigen zouden gebruiken om de ETS-regels te omzeilen, zouden zij hoogstwaarschijnlijk voor vaartuigen met een BT tussen 4 000 en 5 000 ton kiezen om hun totale exploitatiekosten te verlagen. Uit de analyse blijkt dat deze vaartuigen een klein percentage uitmaken van het totale aantal aanlopen in EU-havens, waarbij tussen de vaartuigtypen enkele verschillen zijn waar te nemen. Voor algemene vrachtschepen, die als de meest relevante vaartuigcategorie voor dit risico worden beschouwd, was in 2024 ongeveer 11 % van de havenaanlopen op binnenkomende routes buiten de EU toe te schrijven aan vaartuigen van deze grootte. Dit is een zeer kleine stijging ten opzichte van 2022 en 2023 (respectievelijk 10,6 % en 9,9 %). Op routes binnen de EU is het percentage havenaanlopen door algemene vrachtschepen met een BT tussen 4 000 en 5 000 ton ook klein — in 2024 was dit ongeveer 9 % — een percentage dat is sinds 2022 zeer stabiel is gebleven.

Voor andere vaartuigcategorieën is het percentage havenaanlopen door schepen van deze grootte ook klein, bijvoorbeeld 0,5 % voor containerschepen en 12 % voor olietankers die van buiten de EU komen. Over het geheel genomen wijzen de vergelijkingen van de percentages voor havenaanlopen in 2024 met die van voorgaande jaren voor geen enkele vaartuigcategorie op een significante toename van het gebruik van vaartuigen met een BT van meer dan 4 000 en minder dan 5 000 ton.

4.6. Monitoring van het mogelijke gebruik van schip-tot-schiptransfers

- Over het geheel genomen zijn er sinds januari 2024 geen aanwijzingen voor een toename van het aantal schip-tot-schiptransfers van vracht in de EU-wateren.

Uit analyses van schip-tot-schiptransfers in de EU-wateren blijkt dat het aantal transfers in 2022 weliswaar aanzienlijk is toegenomen na de Russische invasie van Oekraïne, maar dat er sinds januari 2024 geen algemene verdere stijging (ten opzichte van 2023) is geweest die zou kunnen wijzen op een groter gebruik van schip-tot-schiptransfers als mogelijke ontwikkelingspraktijk na de uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer.

¹⁶ Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling, *2024 Review of Maritime Transport* (Unctad/RMT/2024) en *2023 Review of Maritime Transport* (Unctad/RMT/2023).

5. Richting de toekomst: evaluatie van relevante bevindingen na de monitoringperiode

- Wat de routeaankondigingen betreft, zijn er weliswaar enkele voorbeelden die kunnen wijzen op een risico van ontwijking met betrekking tot toegevoegde havenaanlopen in het Verenigd Koninkrijk, maar een analyse van de trans-Atlantische routes voor 2025 geeft geen aanwijzingen voor een waarneembare ontwikkeling van ontwijkende aanlopen via havens in het Verenigd Koninkrijk. Routes waarbij havens in het Middellandse Zeegebied betrokken zijn, zullen waarschijnlijk last blijven houden van de crisis in de Rode Zee.
- Wat investeringen betreft, is er momenteel geen duidelijk bewijs dat er een verandering in investeringspatronen in havens plaatsvindt die leidt tot een algemene vermindering van de investeringen in EU-havens, en daaraan gekoppeld, tot versnelde investeringen in naburige havens buiten de EU. De meest relevante bevindingen voor investeringen in naburige havens buiten de EU zijn de recente capaciteitsuitbreiding in de haven van Damietta in Egypte, aangezien de kans bestaat dat deze haven hierdoor meer overslagactiviteiten zal aantrekken. Daarnaast wordt verwacht dat de containeroverslagcapaciteit van Nador in Marokko in 2027 ook aanzienlijk zal worden uitgebreid. Deze havens moeten, net als enkele andere, de komende jaren nauwlettend worden gemonitord.
- Op het gebied van wet- en regelgeving is er geen sprake van ontwikkelingen in buurlanden buiten de EU die het risico van ontwijking in de toekomst zouden vergroten. Integendeel, het onlangs door Turkije aangekondigde koolstofbeprijzingssysteem voor het zeevervoer kan helpen het risico van ontwijking met betrekking tot Turkse havens te beperken. De opname van binnenlandse maritieme emissies in het Britse ETS — en mogelijk de helft van de maritieme VK-EU-emissies — moet eveneens het risico van ontwijking gedeeltelijk beperken. Verdere ontwikkelingen zullen voortdurend worden gemonitord.

5.1. Routewijzigingen voor containerlijnen

Over het algemeen is het aantal aankondigingen van routewijzigingen waarbij havens in het oostelijke Middellandse Zeegebied betrokken zijn, beperkt. De aankondigingen van scheepvaartmaatschappijen met betrekking tot deze regio bevestigen doorgaans dat schepen in 2025 naar verwachting de Rode Zee zullen blijven mijden en de route via Kaap de Goede Hoop zullen blijven gebruiken, omdat de situatie in de Rode Zee onstabiel blijft. Daarom wordt verwacht dat het verkeer in de haven van Piraeus nog steeds zal worden omgeleid. Van sommige omgeleide diensten vanuit Piraeus is de verwachting dat kleinere feeders vanuit havens in het westelijke Middellandse Zeegebied (in veel gevallen EU-havens) in gebruik zullen blijven voor het vervoer van vracht naar het oostelijke Middellandse Zeegebied. Er is geen bewijs dat routes naar/via Piraeus om andere redenen dan de crisis in de Rode Zee worden omgeleid.

In het geval van havens in het centrale Middellandse Zeegebied is er geen duidelijke aanwijzing voor aankondigingen van nieuwe routes die systematisch van invloed kunnen zijn op havens in het centrale Middellandse Zeegebied in de hele regio en die het gevolg kunnen zijn van de uitvoering van het ETS. Naar verwachting zal het omleiden van grotere schepen weg van Malta Freeport in 2025 worden doorgezet, voornamelijk als gevolg van de aanhoudende crisis in de Rode Zee.

In havens in het westelijke Middellandse Zeegebied zijn er verschillende voorbeelden van havens buiten de EU (met name Tanger Med) die worden toegevoegd aan bestaande routes in dit gebied. Bovendien zijn er aanwijzingen dat exploitanten EU-havens in het westelijke Middellandse

Zeegebied (bv. Sines, Valencia, Barcelona) toevoegen aan verbindingen met het Verre Oosten en het Midden-Oosten. Daarom worden dergelijke veranderingen geacht voornamelijk verband te houden met de gevolgen van de situatie in de Rode Zee.

In de Noordzee zijn er verschillende aankondigingen van routewijzigingen, waarbij sommige havenaanlopen in het Verenigd Koninkrijk zijn toegevoegd die kunnen wijzen op een mogelijk risico van ontwijking. De gedetailleerde analyse waarbij de routes tussen Noord-Amerika en Noordwest-Europa in 2024 worden vergeleken met de voor 2025 aangekondigde routes, laat verschillende voorbeelden zien van routes die in 2025 ten opzichte van 2024 worden gewijzigd. Volgens deze casestudy zijn er in 2025 weliswaar weinig trans-Atlantische routes met een nieuwe tussenstop in het Verenigd Koninkrijk, maar zijn er wel andere routes waar een EU-havenaanloop wordt toegevoegd en/of een havenaanloop in het Verenigd Koninkrijk wordt geschrapt. In dit stadium is het daarom moeilijk om een duidelijke ontwikkeling vast te stellen in ontwijkingspraktijken die voor 2025 zijn gepland, ook in de Noordzeeregio.

5.2. Investerings in capaciteitsuitbreiding van containerhavens

In zowel EU-havens als naburige havens buiten de EU is een aanzienlijk aantal projecten voor de uitbreiding van de havencapaciteit voor containers vastgesteld. Veel Europese havens blijven organisch groeien tegen de achtergrond van een volwassen markt, waarbij de bestaande containerterminals hun capaciteit geleidelijk vergroten om hun concurrentievermogen en marktaandeel te verbeteren. Gedreven door een sterke marktdynamiek (een toename van de containervolumes met 67 % sinds 2010 in landen in het Middellandse Zeegebied buiten de EU) zetten naburige havens buiten de EU hun snelle ontwikkelingen voort, waarbij er enkele belangrijke projecten plaatsvinden buiten de oudere stadscentra.

Als alle voor 2025-2035 vastgestelde verhogingen van de containercapaciteit in havens worden opgeteld, vertegenwoordigen zij 25 miljoen extra TEU voor de EU-havens, tegenover 34 miljoen TEU voor naburige havens buiten de EU. De belangrijkste factoren voor laatstgenoemde zijn de investeringen in het oostelijke Middellandse Zeegebied (d.w.z. Turkije en Egypte) en het westelijke Middellandse Zeegebied (d.w.z. Marokko).

Denk bijvoorbeeld aan de investeringen in de havens van Damietta en Nador. In Damietta (Egypte) zal naar verwachting in 2025 een nieuwe terminal met een jaarlijkse capaciteit van 3,3 miljoen TEU in gebruik worden genomen (tegenover 1,2 miljoen TEU op dit moment), die bedoeld is als specifieke strategische overslaghub van Hapag-Lloyd in het oostelijke Middellandse Zeegebied. In Nador (Marokko) vordert, na tien jaar van planning, het project om de containerafhandelingscapaciteit bij de Nador West Med Terminal uit te breiden. Als de terminal in 2027 eenmaal volledig operationeel is, zal deze een capaciteit bieden van 3,4 miljoen TEU per jaar (vergeleken met een momenteel verwaarloosbare capaciteit voor containerafhandeling in Nador). Een joint venture tussen CMA CGM en Marsa Maroc zal 50 % van de nieuwe containerterminal uitrusten en exploiteren. Deze capaciteitsuitbreiding is bedoeld als aanvulling op de overslagcapaciteit van Tanger Med.

Momenteel is er geen duidelijk bewijs dat er een verandering van investeringspatronen in havens plaatsvindt (d.w.z. dat investeringen in EU-havens worden geschrapt of verlaagd en juist opgeschaald in concurrerende havens buiten de EU) als gevolg van het ETS. Gezien de geplande

investeringen is het echter belangrijk om deze snelgroeiende naburige havens nauwlettend te blijven monitoren.

5.3. Wetswijzigingen in buurlanden

Op het gebied van wet- en regelgeving is er geen sprake van ontwikkelingen in buurlanden buiten de EU die het risico van ontwijking in de toekomst kunnen vergroten. Integendeel, twee van deze buurlanden, het Verenigd Koninkrijk en Turkije, hebben plannen aangekondigd voor de invoering van koolstofbeprijzingsmechanismen voor de scheepvaartsector.

Het Verenigd Koninkrijk is van plan het toepassingsgebied van het Britse ETS vanaf 2026 uit te breiden tot maritieme emissies. In november 2024 is een raadpleging gestart¹⁷ met als doel verschillende uitvoeringsopties te onderzoeken en te overleggen over een mogelijke toekomstige uitbreiding van het Britse ETS tot aanvullende maritieme emissies. In de raadpleging is de mogelijkheid vermeld dat de helft van de VK-EU-emissies wordt meegenomen, boven op de binnenlandse emissies van het Verenigd Koninkrijk, en mogelijk de helft van de emissies van internationale, overzeese reizen die in het Verenigd Koninkrijk beginnen of eindigen, indien multilaterale maatregelen via de IMO worden uitgesteld of ontoereikend blijken om de broeikasgasemissies van de internationale scheepvaart te verminderen.

In Turkije heeft het Parlement zijn havenwet in juli 2024 gewijzigd om commerciële schepen die Turkse havens aandoen te verplichten voor hun broeikasgasemissies te betalen. In regelgeving moet nader worden ingegaan op het toepassingsgebied van het systeem (tonnage, soorten reizen), de tarieven voor emissievergoedingen en de procedures voor de monitoring, rapportage en verificatie van emissies. Het is daarom nog onduidelijk of het ETS alleen van toepassing zal zijn op TR-EU-reizen, binnenlandse reizen en/of ook op reizen buiten Turkije; in dat laatste geval zou het ontwikingsrisico met betrekking tot Turkse havens volledig worden aangepakt.

Egypte heeft onlangs ook een vrijwillige koolstofmarkt gelanceerd, maar er wordt geen melding gemaakt van maritieme dekking.

Er zijn in Marokko of in andere buurlanden geen wetswijzigingen aangekondigd die relevant zouden zijn voor deze analyse.

Naast deze nationale wetswijzigingen in de buurlanden zet de EU zich ook wereldwijd ten volle in voor een ambitieus regelgevingskader. Op het niveau van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) worden momenteel besprekingen gevoerd om overeenstemming te bereiken over concrete maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn overeengekomen in het kader van de herziene broeikasgasstrategie van de IMO. De resultaten op IMO-niveau zullen naar behoren in aanmerking worden genomen, ook in het kader van de monitoring van de uitvoering van de ETS-richtlijn met betrekking tot maritiem vervoer.

¹⁷ Uitbreiding van het toepassingsgebied van het emissiehandelssysteem van het Verenigd Koninkrijk: Maritiem: een gezamenlijke raadpleging van de regering van het Verenigd Koninkrijk, de regering van Schotland, de regering van Wales en het ministerie van Landbouw, Milieu en Plattelandszaken voor Noord-Ierland. Sluitingsdatum: 23 januari 2025

(<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6747627277462f7809147537/uk-ets-scope-expansion-maritime-consultation.pdf>).

6. Monitoring van andere effecten

- Geschat wordt dat de ETS-kosten in 2024 zullen resulteren in een gemiddelde stijging van de totale scheepvaartkosten met 3,7 %, waarbij er grote verschillen zijn tussen de vaartuigcategorieën.
- Uit een analyse van de ETS-kosten en -toeslagen blijkt dat exploitanten van containerschepen de ETS-kosten volledig doorberekenen aan verladers. Het effect van de aangekondigde ETS-toeslagen op de transportprijzen voor verladers betekent een stijging van ongeveer 1 % tot 5 % op de vrachttarieven. Tegelijkertijd stegen de wereldwijde vrachttarieven voor de containervaart tussen oktober 2023 en juni 2024 met ongeveer 120 %, voornamelijk als gevolg van de crisis in de Rode Zee.
- Er zijn ook aanwijzingen dat er specifieke ETS-toeslagen worden toegepast voor kortevaartroutes. Uit een analyse van verschillende veerroutes blijkt dat het effect van de ETS-kosten op de prijzen van kaartjes sterk varieert afhankelijk van de geselecteerde route, met prijsstijgingen tussen de 3% en 11 %.
- Op basis van de ontwikkelingen van de geanalyseerde havenaanlopen zijn er momenteel geen aanwijzingen dat de scheepvaartdiensten naar eilanden in de EU zijn afgenomen.
- Uit de analyse van het havenverkeer in de ultraperifere gebieden blijkt dat er in 2024 in geen van de ultraperifere gebieden sprake was van een ongebruikelijke vermindering. Bovendien zijn er weinig aanwijzingen voor verschillen in de ontwikkelingen van de havenaanlopen in de ultraperifere gebieden, ongeacht de oorsprong van de reis. Het aantal overslagactiviteiten is betrekkelijk gering in de havens van de ultraperifere gebieden, met uitzondering van de Canarische Eilanden, en er werden geen significante ontwijkingspraktijken vastgesteld.

6.1. Effecten op de vervoerskosten

Rekening houdend met een gemiddelde prijs voor ETS-emissierechten van 64 EUR/ton CO₂ in 2024 die tijdens de introductieperiode van toepassing is op 40 % van de emissies, wordt geraamd dat scheepvaartmaatschappijen in 2024 ongeveer 34 miljoen EU-emissierechten zullen inleveren (uitgaande van het activiteitsniveau van 2023). Dit houdt in dat het verwerven van ETS-emissierechten ongeveer 2 200 miljoen EUR zou kosten. Vergeleken met de totale scheepvaartkosten (bv. brandstofkosten, personeelskosten, havengelden, kapitaalkosten enz.) betekent dit een stijging van ongeveer 3,7 % als exploitanten en/of reders geen energie-efficiëntie- of emissiereductiemaatregelen nemen.

De kosteneffecten verschillen sterk per vaartuigcategorie, afhankelijk van hun relatieve aandeel in de emissies binnen en buiten de EU. Zo hebben containerschepen, tankers of bulkschepen doorgaans een groter aandeel in de emissies buiten de EU dan passagiersschepen.

De totale effecten van de ETS-kosten in 2024 voor een geselecteerde route van het Verre Oosten naar Noord-Europa (van Shanghai naar Rotterdam met een containerschip dat in 2015 is gebouwd en ongeveer 14 000 TEU vervoert) waarbij uitsluitend op fossiele brandstoffen wordt gevaren, worden geraamd op ongeveer 145 000 EUR per reis als een andere route via Kaap de Goede Hoop wordt genomen, en op 106 000 EUR als via het Suezkanaal wordt gevaren. Dit komt neer op respectievelijk ongeveer 10 EUR/TEU en 7 EUR/TEU aan extra kosten, met een geraamde bezettingsgraad van 78 %.

Exploitanten van lijnvaartdiensten hebben ETS-toeslagen aangekondigd om de ETS-kosten door te berekenen aan verladers. Ter illustratie: de ETS-toeslagen op de route van Azië naar Noord-Europa bedragen gemiddeld 30 EUR/TEU (en 20 EUR/TEU in de tegenovergestelde richting); dit is in beide gevallen hoger dan de hierboven geraamde kosten van 7-10 EUR/TEU voor deze route in 2024. Dit lijkt erop te wijzen dat exploitanten van lijnvaartdiensten de ETS-kosten volledig kunnen doorberekenen, en het toont aan dat dergelijke toeslagen niet noodzakelijkerwijs de werkelijke EU-ETS-kosten weerspiegelen die op een specifieke route te verwachten zijn.

Uit de analyse van de ETS-toeslagen in vergelijking met de vrachttarieven blijkt dat het effect van het ETS op de vervoersprijzen voor verladers in 2024 waarschijnlijk beperkt is. De aangekondigde ETS-toeslagen door exploitanten van lijnvaartdiensten liggen meestal tussen 1 en 5 % van de tarieven voor containervracht. Vergelijk dit met de stijging met 120 procentpunten van de tarieven voor containervervoer tussen oktober 2023 en juni 2024, die grotendeels toe te schrijven is aan de crisis in de Rode Zee, zoals geraamd door de Unctad¹⁸.

Er zijn ook aanwijzingen dat er specifieke ETS-toeslagen worden toegepast voor kortevaartroutes. Uit een analyse van verschillende veerroutes in de EU blijkt dat het effect van de ETS-kosten op de prijzen van kaartjes sterk varieert per route, met prijsstijgingen tussen de 3% en 11 % in 2024.

6.2. Effecten op de essentiële diensten van territoriale continuïteit

Uit de analyse van de havenaanlopen voor de top 10 van veerdiensten naar eilanden in de EU blijkt dat, in die gevallen waarin er geen vrijstellingen zijn voor binnenlandse diensten naar eilanden met minder dan 200 000 inwoners, het ETS naar verwachting betrekkelijk grote gevolgen zal hebben voor de totale jaarlijkse reiskosten, met nog sterkere effecten in de volgende jaren. In 2024 worden de ETS-kosten geraamd op nog eens 8 % ten opzichte van de totale scheepvaartkosten voor veerroutes die 100 % fossiele brandstoffen gebruiken. In 2025 en 2026 zullen de ETS-kosten naar verwachting stijgen in overeenstemming met de geleidelijke invoering van de in te leveren ETS-emissierechten. Momenteel zijn er, op basis van de ontwikkelingen van de geanalyseerde havenaanlopen, geen aanwijzingen dat de scheepvaartdiensten naar de eilanden zijn afgenomen, zowel wat vrijgestelde als niet-vrijgestelde havens van eilanden betreft. In de antwoorden op de vragenlijst die naar de havenautoriteiten is gestuurd, worden geen aanvullende gegevens verstrekt over de aanpassingen van het aanbod van de veerdiensten naar de eilanden. Daarom lijken de ETS-kosten in het lopende jaar, op basis van de beschikbare gegevens, geen invloed te hebben gehad op de frequentie van scheepvaartdiensten naar de eilanden of bedrijven ervan te hebben weerhouden deze routes te exploiteren.

6.3. Effecten op de scheepvaartdiensten van/naar de ultraperifere gebieden

Uit de effectbeoordeling van de uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer is gebleken dat de meest afgelegen EU-gebieden, de ultraperifere gebieden, bijzonder kwetsbaar zijn voor de economische gevolgen van veranderingen in de scheepvaartsector. Hiervoor zijn verschillende factoren aan te wijzen, waaronder de aanzienlijk langere trajecten van reizen naar ultraperifere gebieden vergeleken met reizen binnen de EU (sommige ultraperifere gebieden liggen op

¹⁸ Unctad, *2024 Review of maritime transport* (hoofdstuk 3), [RMT 2024 – Chapter III. Freight rates, maritime transport costs and their impact on consumer prices and economic activity](#).

10 000 kilometer afstand van Europa) en een aanzienlijk lager bbp per hoofd van de bevolking in deze regio's in vergelijking met hun nationale (en, meer algemeen, EU-)gemiddelden. Om al deze redenen bevat de ETS-richtlijn, in overeenstemming met artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, specifieke afwijkingen met betrekking tot scheepvaartemissies die verband houden met ultraperifere gebieden van de EU.

Uit de analyse van de havenaanlopen in de verschillende ultraperifere gebieden in 2024 komen ontwikkelingen naar voren die consistent zijn met voorgaande jaren of verband houden met veranderingen in het regionale verkeer (met name in het Caribisch gebied). Er zijn geen aanwijzingen voor een ongewone vermindering van het verkeer in de ultraperifere gebieden in 2024.

Bovendien is er weinig variatie in de ontwikkelingen van de havenaanlopen in de ultraperifere gebieden, ongeacht de oorsprong van de reis. Op de Canarische Eilanden was er in 2024 een grotere toename van havenaanlopen te zien van reizen vanuit landen buiten de EU, maar deze lijken verband te houden met de gevolgen van de situatie in de Rode Zee en niet met de uitbreiding van het EU-ETS. Er zijn ook geen aanwijzingen voor een vermindering van het verkeer vanuit andere EU-lidstaten naar ultraperifere gebieden, noch voor een toename van het nationale verkeer van het Europese continentale grondgebied van een bepaalde lidstaat naar de eigen ultraperifere gebieden of tussen ultraperifere gebieden van dezelfde lidstaat, wat had kunnen wijzen op veranderingen in routes (d.w.z. veranderingen in de volgorde van havenaanlopen) met als doel de ETS-betalingen te verlagen door gebruik te maken van bestaande afwijkingen voor reizen binnen dezelfde lidstaat.

De overslag van containers in de ultraperifere gebieden van de EU vindt vooral plaats in havens van de Canarische Eilanden, waar begin 2024 een aanzienlijke toename te zien was. Deze stijging kan worden verklaard door de gevolgen van de situatie in de Rode Zee. De overslagactiviteit in havens van andere ultraperifere gebieden bleef daarentegen op een laag niveau. Daarom is het niet mogelijk om vast te stellen welke directe effecten het EU-ETS in 2024 op deze activiteiten heeft.

7. Conclusie

In dit verslag wordt een eerste analyse gegeven van de effecten van de uitbreiding van het EU-ETS tot maritiem vervoer, die op 1 januari 2024 is ingegaan, met als doel potentiële ontwikkelingspraktijken in een vroeg stadium op te sporen en de bredere gevolgen van het systeem te beoordelen, waaronder de effecten ervan op de vervoerskosten en de belangrijkste scheepvaartdiensten.

Als we kijken naar de marktontwikkelingen in de eerste drie kwartalen van 2024, blijkt uit de beschikbare gegevens dat zich in 2024 belangrijke veranderingen in het maritieme verkeer en de maritieme routes hebben voorgedaan. Deze veranderingen lijken echter voornamelijk verband te houden met de aanhoudende gevolgen van de crisis in de Rode Zee, die ertoe heeft geleid dat veel scheepvaartmaatschappijen kiezen voor afwijkende routes rond Zuid-Afrika, via Kaap de Goede Hoop.

Om de effecten van de crisis in de Rode Zee zoveel mogelijk van die van de ETS-uitbreiding te onderscheiden, worden in de analyse ontwikkelingen in EU-havens en havens buiten de EU

vergeleken. Daarbij wordt gekeken naar hun economische activiteit, locatie en blootstelling aan de crisis in de Rode Zee. Uit de analyse blijkt geen concreet bewijs van een algemene ontwikkeling in de verplaatsing van containeroverslagactiviteiten, waarbij naburige havens buiten de EU zouden profiteren van een afname van de havenactiviteiten in EU-havens. Er zijn ook geen duidelijke aanwijzingen dat scheepvaartmaatschappijen aanlopen in naburige havens buiten de EU toevoegen of de volgorde van hun havenaanlopen wijzigen om de ETS-verplichtingen te omzeilen. Bovendien levert de analyse van de beschikbare gegevens over twee casestudy's (Spanje-Italië en Bulgarije-buurlanden) geen bewijs van een verschuiving van vervoerswijzen naar wegvervoer. Bovendien wijzen de beschikbare gegevens niet op een toename van het gebruik van kleinere schepen buiten het toepassingsgebied van het systeem of schip-tot-schiptransfers, wat erop had kunnen duiden dat bedrijven dergelijke ontwikkelingspraktijken toepassen.

Uit het onderzoek naar toekomstgerichte indicatoren, waaronder routeaankondigingen voor 2025 en geplande investeringen in havens, blijkt dat er geen sprake is van waarneembare ontwikkelingen die kunnen wijzen op een verandering in het gedrag van marktpartijen als gevolg van de uitbreiding van het ETS tot maritiem vervoer. Ondertussen benadrukt de studie dat de scheepvaartsector enorm dynamisch is; zo waren containervervoerders bijvoorbeeld in staat hun routes en activiteiten snel aan te passen als reactie op de crisis in de Rode Zee. Hoewel enkele voorbeelden erop wijzen dat bedrijven bij het kiezen van hun toekomstige routes ontwikkelingspraktijken overwegen, levert de analyse geen sluitend en algemeen bewijs voor een dergelijke ontwikkeling. Bovendien is bij de geplande investeringen in havens, zowel in de EU als in buurlanden, geen merkbare ommezwaai te zien in vergelijking met de ontwikkelingen die al een aantal jaren gaande zijn; veel havens blijven ambitieuze investeringen plannen om hun concurrentievermogen en marktaandeel te vergroten, met name voor containeroverslagactiviteiten.

Wat de bredere effecten betreft, zullen de uitbreiding van het ETS tot maritiem vervoer en de verplichting voor scheepvaartmaatschappijen om EU-emissierechten in te leveren, de totale scheepvaartkosten in 2024 naar verwachting met gemiddeld 3,7 % doen stijgen als exploitanten en/of reders geen energie-efficiëntie- of emissiereductiemaatregelen nemen. In 2025 en 2026 worden hogere stijgingen verwacht in verband met de geleidelijke invoering van het systeem. Deze kosten worden over het algemeen door rederijen doorberekend aan verladers en hebben een relatief beperkt effect op de totale transportprijzen. De door scheepvaartmaatschappijen in 2024 opgelegde ETS-toeslagen betekenen een stijging van de vrachttarieven tussen 1% en 5 % voor diepzeecontainerdiensten en tussen 3% en 11 % voor verschillende veerdiensten in Europa. Uit de analyse blijkt niet dat de scheepvaartdiensten naar eilanden in de EU of de ultraperifere gebieden zijn afgenomen: het havenverkeer en de overslagactiviteiten blijven relatief stabiel.

Hoewel in dit eerste verslag geen aanwijzingen zijn gevonden voor grote veranderingen die rechtstreeks aan de invoering van het EU-ETS zijn toe te schrijven, moeten deze conclusies vanwege de beperkingen van deze analyse met de nodige voorzichtigheid worden bezien. Met name de aanzienlijke overloopeffecten van de crisis in de Rode Zee op het maritieme verkeer, de beperkte tijd sinds de invoering van het systeem en derhalve de beperkte ervaring met de uitvoering ervan wat betreft maritieme emissies, plus de gegevensbeperkingen, dragen allemaal bij aan het beperkte karakter van de analyse. Dit eerste verslag moet daarom worden gezien als de eerste stap van een doorgaand proces dat de basis vormt voor toekomstige analyses en voor mogelijke

verbeteringen van de monitoring. Hierbij zal vooral worden gekeken naar toekomstperspectieven, waaronder de toepassing van de FuelEU Zeevaart-verordening vanaf januari 2025. In dit verband zal de Commissie haar monitoringactiviteiten voortzetten, zoals vereist bij de ETS-richtlijn, en de lidstaten, agentschappen en relevante belanghebbenden om actieve steun en samenwerking verzoeken. Dan kunnen nieuwe ontwikkelingen, patronen en opkomende kwesties die de basis zullen vormen voor de besluitvorming en beleidsontwikkeling, snel in kaart worden gebracht.