



Wat is ETS2? Hoe werkt ETS2?



Co-funded by
the European Union

Het emissiehandelssysteem van de Europese Unie (EU ETS) is één van de instrumenten die de EU gebruikt om haar klimaatdoelstellingen te bereiken door de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) op een kosteneffectieve manier te verminderen. ETS is een gereguleerde markt, wat betekent dat het niet alleen volgens de markregels functioneert, maar ook door beleidsmakers is vormgegeven met als doel de uitstoot van CO₂ te bestrijden. EU ETS past het principe 'de vervuiler betaalt' toe, waarbij de kosten van vervuiling moeten worden gedragen door degenen die deze veroorzaken. Door een prijskaartje aan vervuiling te hangen, wordt een financiële prikkel gecreëerd om vervuilers te overtuigen hun impact op het klimaat te minimaliseren, en wordt een sterk investeringssignaal gegeven aan degenen die onder de markt vallen om groenere keuzes te maken. Er wordt een nieuwe bron van klimaatfinanciering gecreëerd, aangezien alle ETS-inkomsten worden besteed aan klimaatmaatregelen.

ETS1 is in 2005 van start gegaan en heeft betrekking op emissies van de zware industrie, elektriciteits- en warmteproductie en – meer recentelijk – een beperkt deel van de internationale lucht- en scheepvaart. De basiswetgeving waarin het beheer en de werking van het emissiehandelssysteem zijn vastgelegd, is de [EU-ETS-richtlijn](#), die tot doel heeft een koolstofmarkt op gang te brengen die "economisch efficiënt" en "wetenschappelijk noodzakelijk is om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen".

ETS heeft in de loop der jaren vele herzieningen ondergaan. De laatste herziening was in 2023 als onderdeel van het ["Fit for 55"-pakket](#). Als gevolg van deze herziening zijn bepaalde emissies van de luchtvaart en de scheepvaart (binnen de EU) toegevoegd en is een geheel nieuw koolstofprijssysteem (ETS2) gecreëerd.

ETS2 treedt in 2027 in werking en zet een prijs op het CO₂-gehalte van de brandstof die wordt verbruikt in gebouwen, bijvoorbeeld voor de verwarming en koeling van onze huizen, en in onze wegvoertuigen. ETS2 zal ook van toepassing zijn op kleine industriële installaties met een thermisch vermogen van minder dan 20 megawatt.

De energierekeningen weerspiegelen al in zekere mate de kosten van CO₂ uit fossiele brandstoffen die worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking, omdat elektriciteit onder

ETS1 valt. Met de komst van ETS2 zal de koolstofprijs echter meer voelbaar worden in het leven van burgers, die aanzienlijk meer zullen moeten betalen voor hun vervuiling. Hoewel het de brandstofleverancier is die onder de ETS2-koolstofprijsregeling valt, zullen burgers de kosten dragen die door de hogere prijzen aan de pomp of in de energierekeningen worden doorberekend.

Aangezien de ETS2-prijs uniform wordt toegepast in alle lidstaten, zal deze onevenredig grote gevolgen hebben voor mensen met een lager inkomen, die een groter deel van hun inkomen aan energie besteden. Bovendien zal ETS2 in landen waar nog geen CO₂-belasting bestaat, leiden tot een duidelijke stijging van de brandstofprijzen. Daarom moeten de lidstaten rekening houden met de mogelijke sociale gevolgen van ETS2, om ervoor te zorgen dat het beleid zo eerlijk mogelijk wordt uitgevoerd, zodat niemand achterblijft.

In deze gids wordt uiteengezet dat ETS2 weliswaar een integraal onderdeel is van de inspanningen van de EU om de CO₂-uitstoot te verminderen, maar dat het geen wondermiddel is en dat er zowel op EU- als op lidstaatsniveau dringend aanvullende maatregelen en investeringen nodig zijn om de noodzakelijke emissiereducties te realiseren. Elke aanvullende maatregel om de uitstoot van gebouwen en wegvervoer te verminderen, zal de ETS2-prijs verlagen.

Waarom is ETS2 in het leven geroepen?

1. Een prijs zetten op vervuiling

Momenteel worden de werkelijke kosten van fossiele brandstoffen voor onze samenleving, waaronder de ziekte en sterfte als gevolg van luchtvervuiling of de menselijke en economische kosten van steeds vaker voorkomende natuurrampen, niet volledig in rekening gebracht. Het beprijzen van CO₂-vervuiling is een belangrijke stap om een einde te maken aan de afhankelijkheid van Europa van geïmporteerde vervuilende energie met een volatiele prijs. Fossiele brandstoffen zullen geleidelijk duurder worden naarmate het ETS2-plafond de hoeveelheid toegestane emissies verlaagt. De prijs van hernieuwbare energie en van schone technologie, zoals warmtepompen of emissievrij vervoer, moet relatief betaalbaarder worden om mensen te stimuleren om over te stappen op opties met een lagere uitstoot. Ook na de huidige crisis van de kosten van levensonderhoud, zullen

veel mensen niet over de middelen beschikken om volledig deel te nemen aan de energietransitie en moeten zij worden ondersteund om dat wel te kunnen doen.

2. De trage daling van de uitstoot in gebouwen en wegvervoer bestrijden

De CO₂-uitstoot in het wegvervoer is de afgelopen jaren slechts langzaam gedaald en levert de grootste bijdrage aan de broeikasgassen uit de transportsector, [met een aandeel van 73,2 %](#) in 2022, een aandeel dat sinds 1990 grotendeels ongewijzigd is gebleven. Het aantal auto's is gestaag toegenomen en de groei van zowel het personen- als het vrachtvervoer blijft de uitstoot opdrijven, ondanks verbeteringen in de energie-efficiëntie van voertuigen.

De CO₂-uitstoot van gebouwen is [goed voor 34 %](#) van de energiegerelateerde uitstoot van de EU. Tussen 2005 en 2022 [is](#) de uitstoot [met 34 % gedaald](#) en voorlopige gegevens voor 2023 wijzen op een verdere lichte daling. Terwijl de EU [tegen 2040 de uitstoot met 92 % zou moeten verminderen](#), zal het huidige beleid slechts een vermindering van [53 %](#) opleveren, waardoor er een aanzienlijke kloof overblijft die moet worden gedicht.

De ETS2-doelstelling is [om](#) de uitstoot van gebouwen en wegvervoer tegen 2030 met [42 % te verminderen](#) ten opzichte van het niveau van 2005.

3. Een sterk investeringssignaal geven

Door een prijs op CO₂ te plaatsen, zal de invoering van ETS2 bijdragen aan de ontwikkeling van een sterk en duidelijk investeringssignaal, want de prijs van vervuiling zal verhogen naarmate de markt volwassen wordt en er minder emissiecertificaten beschikbaar zijn. Dit zal de industrie en de bevolking de prikkel geven om vandaag te investeren in het verlagen van hun uitstoot, als een verstandige langetermijnstrategie die kosteneffectief is voor de toekomst. Dit investeringssignaal moet gepaard gaan met het afschaffen van alle subsidies die het voortgezette gebruik van fossiele brandstoffen bevorderen, om ervoor te zorgen dat het prijssignaal sterk blijft.

4. De druk verhogen voor krachtig aanvullend beleid

ETS2 mag dan wel een belangrijk klimaatinstrument zijn, maar om de impact ervan te ondersteunen, moet het gepaard gaan met krachtig, aanvullend beleid om de uitstoot te verminderen. CO₂-beprijzing verhoogt de druk op de lidstaten om te investeren in het aanvullende beleid dat nodig is om de uitstoot te verminderen. Reeds overeengekomen beleidsmaatregelen, zoals de Europese Richtlijn energieprestaties van gebouwen (EPBD), Minimumnormen voor energieprestaties (MEPS), CO₂-standaarden en de Richtlijn inzake energie-efficiëntie (EED), mogen niet worden afgezwakt, aangezien de uitvoering ervan cruciaal is voor het welslagen van ETS2. Bovendien moeten de lidstaten verder gaan door te investeren in aanvullende maatregelen, zoals het vergroenen van bedrijfswagenparken, het versnellen van ingrijpende renovatieprogramma's voor woningen en het stimuleren van een modal shift weg van het gebruik van privéauto's.

5. Financiering voor klimaatmaatregelen creëren

ETS2 zal een belangrijke bron van klimaatfinanciering zijn. Alle ETS2-inkomsten worden teruggegeven aan de lidstaten die ze moeten besteden aan klimaatmaatregelen of sociaal gerichte steun in het kader van het Sociaal Klimaatfonds. Bij een prijs van 55 euro per ton CO₂ kunnen de inkomsten tegen 2032 naar verwachting meer dan 300 miljard euro bedragen.

6. Loskomen van fossiele brandstoffen

ETS2 zal aanzienlijke druk uitoefenen om de afhankelijkheid van Europa van geïmporteerde fossiele brandstoffen te verminderen door deze duurder te maken, wat op zijn beurt de argumenten voor binnenlandse hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en grotere energiezekerheid versterkt. Recente energiecrises hebben getoond op welke manier huishoudens en bedrijven aan plotselinge prijsschokken zijn blootgesteld, door de afhankelijkheid van Europa van volatiele fossiele brandstofmarkten. Het verminderen van deze afhankelijkheid stabiliseert niet alleen de kosten, maar versterkt ook de soevereiniteit en veerkracht van Europa in het licht van geopolitieke risico's.

'Cap and trade' en EU-emissierechten (EUAs)

Bij de start van ETS2 in 2027 zal 75 % van de CO₂-emissies van de EU onder de regels van een "cap and trade"-koolstofmarkt vallen.

Een cap-and-trade-systeem werkt door een plafond of 'cap' toe te passen op het niveau van vervuiling dat in een bepaald jaar mag worden uitgestoten op basis van een totaal koolstofbudget. Ten opzichte van het totale plafond wordt een aantal emissierechten beschikbaar gesteld aan gereguleerde entiteiten (brandstofleveranciers zoals Shell en Engie binnen ETS2) door middel van veiling van de rechten. De brandstofleveranciers moeten emissierechten kopen om de uitstoot van de brandstoffen die zij verkopen te dekken en kunnen emissierechten sparen of 'bankieren' om ze van het ene jaar op het andere te gebruiken. Op 1 januari 2025 werd het ETS2-plafond voor 2027 vastgesteld op [1.036.288.784](#) emissierechten. Van het totale aantal geveilde emissierechten worden 150 miljoen toegewezen aan het Sociaal Klimaatfonds (SCF) tot een maximumwaarde van 65 miljard euro tot 2032, wat het maximale totale bedrag voor dit beleid is. Het totale aantal geveilde emissierechten voor het SCF is dus niet vastgesteld, maar wordt beperkt door de prijs van de emissierechten.

Het aantal beschikbare EU-emissierechten (EU Allowances of EUA's) – elke afzonderlijke eenheid vertegenwoordigt de prijs van één ton CO₂-emissies – neemt elk jaar af in overeenstemming met de geplande emissiereducties, wat betekent dat het door de markt toegestane vervuilingsniveau elk jaar met een vast bedrag daalt. EUA's kunnen op de open markt worden verhandeld en worden gebruikt om de doelstelling voor dat jaar te halen, of worden opgespaard voor toekomstig gebruik in een ander jaar. Volgens de huidige wetgeving wordt tegen 2030 een emissiereductie van 42 % in gebouwen en wegvervoer verwacht ten opzichte van het niveau van 2005, en zal het aantal nieuwe EUA's dat elk jaar op de markt komt, naar verwachting in 2044 nul bereiken.

De initiële plafondwaarde is gebaseerd op de doelstelling in de Effort Sharing Regulation voor de EU voor het jaar 2024 en de emissieniveaus in de ETS2-sectoren in de periode 2016–2018. 50 miljoen emissierechten uit ETS1 zullen worden toegewezen aan het SCF om het in het eerste jaar vóór de start van ETS2, van 2026 tot 2027, te financieren.

In tegenstelling tot ETS1 zullen er binnen ETS2 geen gratis vergunningen voor vervuiling worden toegewezen, wat betekent dat alle emissierechten volledig worden geveild en dat alle vervuiling door de deelnemers aan de markt moet worden betaald.

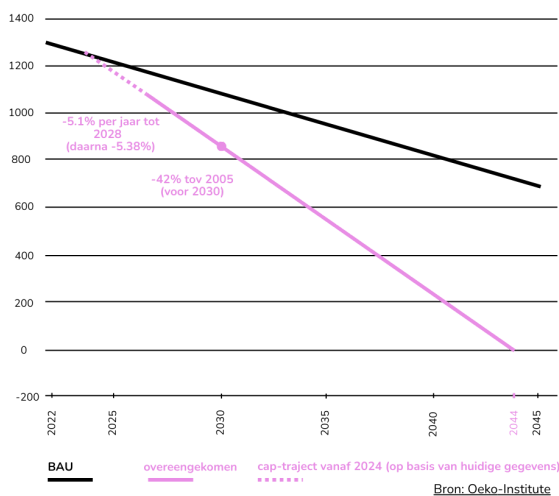
De lineaire reductiefactor

Het emissieplafond daalt elk jaar met een vaste waarde, gebaseerd op een zogenaamde lineaire reductiefactor (LRF). De LRF wordt uitgedrukt als een percentage van het totale plafond in het referentiejaar.

Er is een direct verband tussen de LRF en het niveau van de klimaatambitie, aangezien een hogere LRF zal leiden tot een grotere vermindering van het aantal emissierechten dat elk jaar wordt uitgegeven, wat uiteindelijk zal resulteren in minder CO₂ -uitstoot.

De LRF wordt in eerste instantie vastgesteld op 5,1 % van de limiet voor 2024 voor 2027 en wanneer geverifieerde emissiegegevens beschikbaar zijn, wordt de limiet vervolgens herberekend voor 2028 op basis van de gemiddelde emissiegegevens voor 2024-2026, waarbij de LRF vanaf dan wordt vastgesteld op 5,38 %. De LRF in ETS2 houdt in dat de emissies in de onder het systeem vallende sectoren [vijf keer zo snel](#) moeten [dalen](#) als ze tussen 2005 en 2021 zijn gedaald, een vermindering van 62 Megaton CO₂ in vergelijking met 11 Mt CO₂.

Grafiek 4. EU ETS2 cap



De Market Stability Reserve

ETS1 kampte met een overaanbod aan EUA's als gevolg van internationale koolstofkredieten en economische neergang, wat betekende dat het aanbod van emissierechten consequent groter was dan de vraag, waardoor de prijzen te laag waren om decarbonisatie te stimuleren en een dieptepunt bereikten van minder dan 5 euro per ton CO₂. Als gevolg daarvan werd de Market Stability Reserve of MSR ingevoerd.

De MSR werkt door emissierechten uit de markt te halen of toe te voegen wanneer bepaalde drempels voor emissierechten in de markt worden bereikt. Daardoor houdt de MSR het niveau van EUA's in de markt effectief op een niveau dat bevorderlijk wordt geacht voor de ETS1-markt om decarbonisatie te stimuleren.

Hoewel er binnen ETS1 een Market Stability Reserve bestaat, staat deze volledig los van de MSR in ETS2 of de "MSR2". Bij de start van ETS2 in 2027 zal de MSR2 de markt voorzien van 600 miljoen emissierechten. Het is belangrijk om te verduidelijken dat deze emissierechten extra zijn toegevoegd bovenop het ETS2-emissieplafond van 1.036.288.784

emissierechten. Hoe meer emissierechten er dus vanuit de MSR2 op de markt komen, hoe meer het koolstofbudget voor ETS2-sectoren zal worden overschreden. De wetgeving bepaalt dat de MSR-emissierechten geldig zijn tot eind 2030, waarna ze automatisch worden verwijderd, een bepaling die vaak de 'sunset clause' wordt genoemd. Dit is een belangrijke stap om overaanbod in latere jaren bij scenario's met [hoge emissies tegen te gaan](#).

De MSR reageert op veranderingen in het over- of onderaanbod van emissierechten op de markt. Meer specifiek:

- Als het overaanbod in een bepaald jaar meer dan 440 miljoen EUA's op de markt bedraagt, houdt de MSR2 100 miljoen emissierechten uit de markt. Deze worden vervolgens gedurende een periode van 12 maanden, die begint op 1 september van het volgende jaar, in de MSR2 geplaatst.
- Als er minder dan 210 miljoen EUA's op de markt zijn, komen er 100 miljoen extra emissierechten uit de MSR2 op de markt, of alle beschikbare emissierechten als de MSR2 minder dan 100 miljoen emissierechten bevat.

Verplichtingen voor gereguleerde entiteiten

Net als bij ETS1 moeten gereguleerde entiteiten binnen ETS2 een jaarlijkse nalevingscyclus volgen. Vanaf 1 januari 2025 zijn alle gereguleerde entiteiten verplicht om een broeikasgasemissievergunning te hebben, evenals een goedgekeurd monitoringplan voor de manier waarop zij hun emissies jaarlijks zullen monitoren en rapporteren.

Vergunningsaanvragen moeten informatie bevatten over de aard van de activiteiten, de soorten brandstoffen die voor consumptie worden vrijgegeven, het eindgebruik ervan en een monitoringplan waarin wordt beschreven hoe de emissies zullen worden bijgehouden en gerapporteerd. Elk jaar moeten gereguleerde entiteiten uiterlijk op 30 april een emissierapport indienen om verantwoording af te leggen over hun emissies in het voorgaande jaar. Vanaf 2026 worden deze gegevens gecontroleerd door een geaccrediteerde verificateur. Deze eis is vastgelegd in de [Accreditation and Verification Regulation \(AVR\), die in juni 2025 is aangenomen](#). De AVR definieert de normen en procedures voor de accreditatie van verificateurs, de reikwijdte en diepgang van

verificatieactiviteiten en de minimale competentie-eisen voor verificatie-instanties. De rol van de verificateur is ervoor te zorgen dat de ingediende emissiegegevens betrouwbaar en geloofwaardig zijn en volledig in overeenstemming zijn met het toepasselijke monitoringplan en de toepasselijke regelgeving. Vanaf 2028 moet de rapportage van jaarlijks geverifieerde emissies vergezeld gaan van de inlevering van een gelijkwaardig aantal emissierechten vóór [31 mei van dat jaar](#).

De regels met betrekking tot de ETS-nalevingscyclus zijn vastgelegd in twee verordeningen:

1. [Monitoring and Reporting Regulation \(MRR\)](#)

Emissierapporten moeten voldoen aan de MRR, die gedetailleerde technische regels bevat voor de wijze waarop emissies moeten worden berekend, gedocumenteerd en ingediend. De MRR heeft tot doel de consistentie, transparantie en nauwkeurigheid van alle gereguleerde entiteiten en lidstaten te waarborgen. De verordening maakt ook het gebruik van gestandaardiseerde methoden, standaardwaarden en emissiefactoren mogelijk om de rapportageverplichtingen te vereenvoudigen en te harmoniseren.

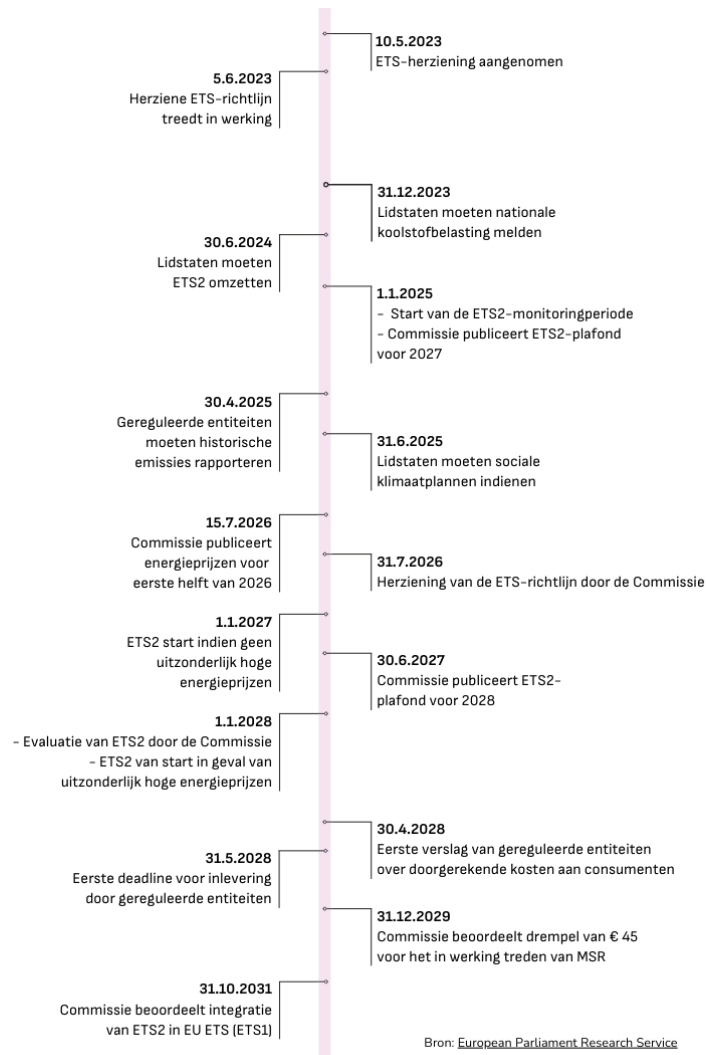
2. [Accreditation and Verification Regulation \(AVR\)](#)

Brandstofleveranciers of gereguleerde entiteiten, zoals Shell of Total Energies, zullen emissierechten of 'EUA's' moeten kopen, waarbij elke eenheid één ton CO₂ vertegenwoordigt. De brandstofleveranciers zullen deze extra kosten waarschijnlijk doorrekenen aan de consument in de vorm van hogere energierekeningen en prijzen aan de pomp. Brandstofleveranciers zijn verplicht om elk jaar vóór 30 april aan de Europese Commissie te rapporteren dat alleen de ETS₂-prijs aan de consumenten is doorgerekend en dat er geen onverwachte winsten zijn gemaakt.

Het Sociaal Klimaatfonds en de bredere ETS₂-inkomstenstromen naar de lidstaten zijn rechtstreeks afhankelijk van de effectieve werking en uitvoering van ETS₂, aangezien de inkomsten ervan afhangen van de veiling van emissierechten binnen dit systeem. Elke vertraging bij de omzetting in nationale wetgeving of de voorbereidingen voor de naleving ervan dreigt zowel de financiering van het klimaat- en sociaal beleid als het vermogen van bedrijven en consumenten om zich aan het nieuwe kader aan te passen, te ondermijnen.

Tijdslijn van implementatie

Grafiek 5. tijdschema implementatie en evaluatie van ETS2



Informatie publiceren

Deze ETS2 101 werd gemaakt in het kader van het LIFE Effect-project (LIFE23 GIC-BE-LIFE EFFECT) onder leiding van Carbon Market Watch met bijdragen van leden van het projectconsortium.

Auteurs:

Eleanor Scott, EU Carbon Market Expert, Carbon Market Watch

Jeanne Marullaz, EU Policy Intern, Carbon Market Watch

Redactie

Gavin Mair, Communications Specialist, Carbon Market Watch

De meningen in deze nota zijn uitsluitend die van Carbon Market Watch, de hoofdauteur en van de bijdragende leden van het LIFE Effect-consortium.

Voor interviews of meer informatie over het gebruik en de verspreiding van de inhoud van deze nota kunt u contact opnemen met: gavin.mair@carbonmarketwatch.org

Publicatiedatum:

November 2025



**Co-funded by
the European Union**