



De rol van aanvullende maatregelen



Co-funded by
the European Union

Aanvullende maatregelen zijn essentieel voor het welslagen van ETS2, zowel voor het verminderen van de uitstoot als voor het waarborgen van een sociaal aanvaardbare ETS2-prijs. Zowel de bouwsector als de wegvervoerssector zijn nog ver verwijderd van de noodzakelijke decarbonisatietrajecten.

Brandstof die in gebouwen en wegvervoer wordt gebruikt, draagt voor [bijna 40 %](#) bij aan de CO2-emissies in de EU. De gebouwensector was in 2022 verantwoordelijk voor [34 %](#) van de totale energiegerelateerde emissies in de EU en ligt [meer dan 40 % achter op schema om de belangrijkste decarbonisatie-indicatoren te halen](#), terwijl het wegvervoer de grootste uitstoter voor transport van de EU blijft, met emissies die naar verwachting [in 2025](#) een piek zullen bereiken van [bijna 800 miljoen ton CO₂](#).

CO2-beprijzing alleen kan niet zorgen voor de snelle emissiereducties die nodig zijn in de gebouwen- en wegvervoerssector. Structurele belemmeringen zoals lage prijselasticiteit, beperkte investeringscapaciteit bij kwetsbare huishoudens en een tekort aan geschoolde arbeidskrachten beperken het vermogen van de CO2-prijs om de noodzakelijke decarbonisatie te stimuleren. Zonder aanvullende maatregelen dreigt ETS2 zowel minder effectief als sociaal regressief te zijn. Er is een samenhangende en proactieve beleidsmix nodig om het volledige decarbonisatiepotentieel te benutten, de prijsvolatiliteit van ETS2 te beperken en een rechtvaardige transitie te waarborgen. Het is daarom de verantwoordelijkheid van de lidstaten om zo snel mogelijk aanvullend beleid in te voeren, voordat ETS2 van kracht wordt.

Gebouwen

De EU streeft ernaar [de uitstoot](#) in de gebouwensector tegen 2040 [met 92 % te verminderen](#). Bij een effectieve uitvoering zullen de huidige beleidsmaatregelen echter naar verwachting slechts een [vermindering van ongeveer 53 %](#) opleveren, [oplopend tot 62 %](#) in het meest optimistische scenario. Momenteel [is bijna 75 % van het gebouwenbestand in de EU energie-inefficiënt](#), en met een renovatiegraad van [ongeveer 1 % per jaar](#) zou de volledige decarbonisatie van gebouwen zonder ingrijpende maatregelen eeuwen duren. Om

deze kloof te dichten, moeten de belangrijkste wetgevingskaders van de EU volledig worden geïmplementeerd, met name de Richtlijn energieprestaties van gebouwen (EPBD), de Richtlijn hernieuwbare energie (RED) en de Richtlijn energie-efficiëntie (EED). Deze verordeningen vormen de basis voor een uitgebreide transformatie van de sector en zijn van cruciaal belang om de prijsimpact van ETS2 beheersbaar te houden.

De herziening van de EPBD in 2024 heeft een aantal belangrijke maatregelen ingevoerd om de sector koolstofarm te maken. De richtlijn schrijft een geleidelijke uitfasering van fossiele brandstofketels voor, te beginnen met een verbod op subsidies voor zelfstandige fossiele verwarmingssystemen vanaf 2025, en introduceert minimumnormen voor energieprestaties (MEPS) voor de slechtst presterende gebouwen. De lidstaten hebben tot mei 2026 de tijd om de bepalingen van de bijgewerkte EPBD om te zetten en [een succesvolle implementatie zal van cruciaal belang zijn](#).

De herziening van de EED in 2023 omvat nu hogere jaarlijkse energiebesparingsverplichtingen, die vanaf 2028 stijgen tot 1,9 %, alsook een bindende jaarlijkse renovatie-doelstelling van 3 % voor openbare gebouwen. Maar zelfs met deze strengere wetgevingsinstrumenten liggen de lidstaten ver achter op schema. Geen enkele lidstaat voldoet momenteel aan het renovatiepercentage dat nodig is om de doelstellingen voor 2030 en 2040 te halen. Een sterk ETS2-CO₂-prijs signaal zal helpen om energiebesparende maatregelen in de gebouwensector in een hoger tempo door te voeren.

Om de klimaatdoelstellingen te halen en tegelijkertijd de ETS2-prijs binnen de perken te houden, moeten de lidstaten zich concentreren op twee cruciale gebieden die het grootste potentieel hebben om de CO₂-uitstoot te verminderen en de kosten voor huishoudens te beperken.

Ten eerste is het verhogen van het tempo en de diepgang van renovaties essentieel voor het verbeteren van de energie-efficiëntie. [Onderzoek](#) toont aan dat als alle woongebouwen in de EU zouden worden gerenoveerd volgens de beoogde efficiëntienormen, 44 % van het eindverbruik van energie voor verwarming zou kunnen worden bespaard. Door de totale energievraag aanzienlijk te verlagen, verminderen grondige renovaties rechtstreeks de behoefte aan fossiele brandstof voor verwarming, waardoor de uitstoot en de daarmee samenhangende kosten van CO₂-beprijzing in het kader van ETS2 worden verminderd. Bijzondere nadruk moet worden gelegd op de renovatie van de slechtst presterende gebouwen, aangezien dit zowel een zeer kosteneffectieve als een sociaal vooruitstrevende

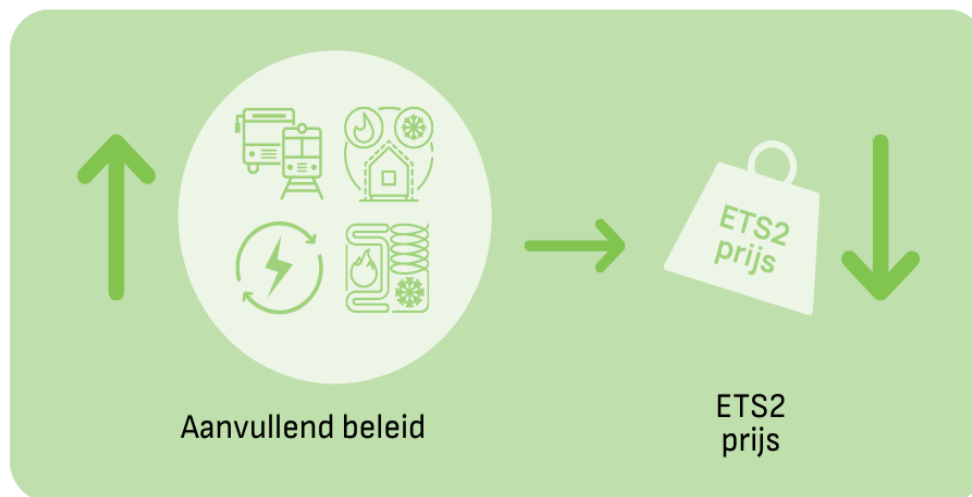
maatregel is, waarbij de steun wordt gericht op de gebieden waar deze het meest nodig is. Kwetsbare huishoudens zijn vaak het meest blootgesteld aan energiearmoede en het minst in staat om zelf in renovaties te investeren, waardoor de totale kosten moeten worden gesubsidieerd. Programma's zoals het [Franse "MaPrimeRénov"](#), dat tot 90 % van de kosten voor huishoudens met een bescheiden inkomen dekt, en het Belgische ["Gent Knap Op"](#) van de stad Gent, dat renovatiesubsidies aanbiedt die pas bij verkoop moeten worden terugbetaald, tonen aan hoe goed ontworpen financiële regelingen kunnen helpen om initiële belemmeringen weg te nemen en een eerlijke toegang tot energieverbeteringen te waarborgen.

Ten tweede is het van cruciaal belang om de invoering van hernieuwbare verwarmingssystemen, zoals warmtepompen en koolstofarme stadsverwarming, te versnellen. [Het REPowerEU-plan voorziet in de installatie van 30 miljoen warmtepompen tegen 2030 ten opzichte van 2020](#), maar deze ambitie zou nog verder kunnen worden opgevoerd. Uit [een recente studie van het EEB](#) blijkt dat met slechts een derde van het Sociaal Klimaatfonds de installatie van 20 miljoen warmtepompen tegen 2032 kan worden gesubsidieerd, wat voldoende is om 65 % van de energiearme huishoudens in de EU te bereiken en de gasvraag in de EU met 11 % te verminderen, bijna evenveel als in 2024 uit Rusland werd geïmporteerd.

Aangezien hierdoor echter nog steeds veel huishoudens uit de boot zouden vallen, zou het aanboren van bredere ETS2-inkomsten helpen om deze kloof te dichten. De overgang naar emissievrije gebouwen vereist strengere regels voor nieuwbouw en renovatie, naast een duidelijke strategie om de doelstellingen op het gebied van hernieuwbare verwarming en koeling te halen. Door verwarming en koeling op basis van fossiele brandstoffen te vervangen door schone alternatieven kunnen de door ETS2 geprijste emissies effectief worden geëlimineerd, waardoor huishoudens worden beschermd tegen stijgende brandstofkosten. Bij deze verschuiving moet echter ook rekening worden gehouden met sociale en technische realiteiten. Ongeveer 15 % van de EU-burgers woont in slecht geïsoleerde woningen, en veel van deze gebouwen zijn vanwege hun hoge energiebehoefte niet geschikt voor schone verwarmingssystemen zoals warmtepompen. In deze gevallen dreigt elektrificatie zonder renovatie verspillend en regressief te zijn. Daarom moet de invoering van hernieuwbare verwarming gepaard gaan met gerichte woningrenovaties. Energiegemeenschappen bieden in dit opzicht ook een grote kans: ze kunnen buurten toegang geven tot schone elektriciteit, profiteren van schaalvoordelen, collectieve

renovatieprojecten faciliteren en vaak ook specifieke ondersteuning bieden aan kwetsbare huishoudens. Ook hier speelt de EU-wetgeving een rol: de EPBD vereist dat bij renovatiemaatregelen rekening wordt gehouden met kwetsbare groepen en bevordert hun toegang tot financiering, terwijl de EED de lidstaten verplicht om kwetsbare consumenten in energie-efficiëntie-programma's te identificeren en voorrang te geven.

Grafiek 8. Hoe sterker het aanvullende beleid, hoe lager de ETS2-prijs



Verder zouden bindende plannen voor de uitfasering van fossiele brandstoffen in nationale renovatiestrategieën in de volgende herzieningscyclus van de EPBD, in combinatie met strenge MEPS voor woongebouwen, zorgen voor vooruitgang op de lange termijn op vlak van decarbonisatie. Aangezien in 2021 slechts [6 % van de huishoudens in de EU](#) warmtepompen gebruikt, zijn aanvullende maatregelen nodig. Subsidies voor warmtepompen kunnen in [vele vormen](#) worden ingezet, zoals een steunmechanisme zoals het "Heat Pump Grant System" in Ierland. Ook een door de regering van een lidstaat gesteunde leasingregeling voor warmtepompen zou de acceptatie kunnen versnellen door de initiële kosten te verlagen, met name in markten die zich nog in een vroeg stadium bevinden, en tegelijkertijd flexibele pakketten aan te bieden die onderhoudsopties omvatten om schone verwarming toegankelijker te maken.

Om hogere renovatiepercentages te realiseren, moet ook de verdeling tussen huurder en verhuurder worden aangepakt. Wettelijke kaders die kostendeling mogelijk maken, fiscale prikkels voor verhuurders en waarborgen tegen uitzetting of afsluiting van energie na renovatie kunnen een eerlijke basis vormen voor de verbetering van het woningbestand.

[Duitsland](#) heeft bijvoorbeeld een regeling ingevoerd die huurverhogingen linkt aan renovatiekosten, voor huurders die een basisinkomen ontvangen, waarbij verhuurders rechtstreeks via bestaande sociale kanalen worden betaald. Tegelijkertijd moeten de lidstaten minder zichtbare maar belangrijke factoren die bijdragen aan de uitstoot van gebouwen aanpakken, zoals de groei van het vloeroppervlak en onderbenutte gebouwen. Het herbestemmen van bestaande gebouwen, het beperken van de groei van het vloeroppervlak en het bevorderen van een effectiever gebruik van het bestaande woningbestand zijn cruciale strategieën, gezien het trage tempo waarin de bestaande woningen kunnen worden gedecarboniseerd.

Samen kunnen deze maatregelen de uitstoot van de gebouwensector aanzienlijk verminderen, de prijsimpact van ETS2 beperken en zorgen voor echte, blijvende verbeteringen in het leven van mensen: warmere huizen, schonere verwarming en lagere energierekeningen.

Wegtransport

Transport over de weg is verantwoordelijk voor bijna alle broeikasgasemissies van het binnenlands vervoer en is een groeiende uitstoter. Volgens [de huidige prognoses](#) zullen de emissies van transport tegen 2050 met slechts 22 % dalen, wat ver achterblijft bij de huidige ambities van 90 %. De transformatie van de sector vereist een robuust beleidskader, met onder meer een upgrade van het bestaande transportsysteem, een verschuiving naar transportmodi met lagere emissies en het vermijden van onnodige verplaatsingen.

Grootschalige elektrificatie van het wegvervoer wordt gezien als de fundamentele factor voor het koolstofarm maken van het binnenlands vervoer, waarbij de broeikasgasemissies worden gereduceerd door een directe verschuiving van fossiele brandstoffen naar elektriciteit.

Het meest impactvolle beleid is de recente CO₂-regelgeving voor auto's en bestelwagens van 2023, die een emissiereductie van 100% voor nieuwe modellen tegen 2035 voorschrijft. Deze ene regelgeving zal naar verwachting de transportemissies in 2040 [met 57%](#) verminderen ten opzichte van 2015. Voor zware bedrijfsvoertuigen (HDV's) zijn de

voorlopig overeengekomen emissienormen voor 2030, 2035 en 2040 eveneens van cruciaal belang. Toekomstig herzieningen moeten de normen voor na 2030 verder aanscherpen om een positieve ontwikkeling te behouden.

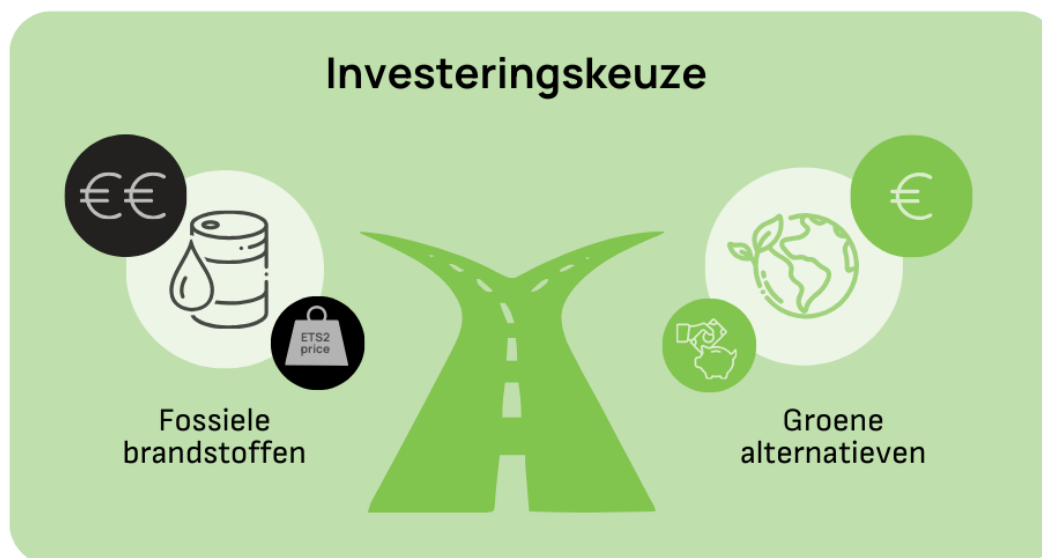
Het versnellen van de invoering van elektrische voertuigen (EV's) in bedrijfswagenparken is een andere belangrijke hefboom. Bedrijfsvoertuigen hebben doorgaans een hogere kilometrage en een hogere omloopsnelheid, waardoor ze ideaal zijn voor vroege elektrificatie. Volgens [Transport and Environment](#) zijn bedrijfswagenparken goed voor zes op de tien nieuwe auto's die elk jaar worden verkocht en voor meer dan 73 % van de uitstoot van nieuwe auto's. [Modellen](#) geven aan dat het bereiken van 50 % EV-verkoop in bedrijfswagenparken tegen 2027 en 100 % tegen 2030 de totale acceptatie van EV's aanzienlijk zou stimuleren en zou bijdragen aan een vermindering van de emissies die onder ETS2 vallen. Bovendien zou een geëlektrificeerd bedrijfswagenpark het aantal gebruikte EV's op de tweedehandsmarkt doen toenemen, waardoor de toegang voor huishoudens met een lager inkomen zou verbeteren.

Ondanks deze maatregelen zullen voertuigen met een verbrandingsmotor nog tientallen jaren op de weg blijven rijden, waardoor e-retrofits en sloopregelingen essentieel zijn, aangezien naar verwachting in 2050 nog [73 miljoen](#) voertuigen met een verbrandingsmotor in omloop zullen zijn. Deze instrumenten zorgen voor betaalbare en snelle emissiereducties voor huishoudens met een laag inkomen, met name in Oost-Europa. Beleidsmaatregelen om de restwaarde van voertuigen met een verbrandingsmotor te verlagen – zoals emissievrije zones, congestieheffingen, hogere parkeertarieven, exportbeperkingen en verkoopverboden voor dergelijke voertuigen – kunnen deze transitie verder ondersteunen, maar beleidsmakers moeten zich bewust zijn van de risico's die deze maatregelen met zich meebrengen voor de sociale inclusie en hier proactief op inspelen.

Tegelijkertijd moet de elektrificatie van het vervoer worden ondersteund door een aanzienlijke uitbreiding van de infrastructuur, waaronder laadstations en de ontwikkeling van het elektriciteitsnet. Als aanvulling op de elektrificatie moeten er dus energie-efficiëntie-doelstellingen voor elektrische voertuigen (EV's) worden ingevoerd. EV's stoten weliswaar geen CO₂ uit, maar verbruiken wel veel elektriciteit, en er zijn momenteel geen regels over hoe efficiënt ze moeten zijn. De invoering van energie-efficiëntie-normen en een op de vraag gebaseerde flexibele prijsstelling voor het

opladen van EV's zal de druk op het elektriciteitsnet verlichten, de energiekosten verlagen en de decarbonisatie soepeler laten verlopen.

Grafiek 9. Het ETS2-prijssignaal maakt schone alternatieven economisch aantrekkelijker.



Even belangrijk zijn maatregelen aan de vraagzijde om het totale wegverkeer te beperken. Dit houdt in dat er geen nieuwe wegen meer worden aangelegd, dat er een modal shift naar emissievrij openbaar vervoer, actieve mobiliteit (lopen, fietsen) en het spoor voor langere afstanden wordt bevorderd, en dat de bezettingsgraad van auto's wordt verhoogd (bijvoorbeeld door carpoolen). Door slechts 5 % van de autoritten in de hele EU te verschuiven naar het openbaar vervoer, zou de vraag naar olie met ongeveer [7,9 miljoen ton](#) kunnen worden verminderd, wat overeenkomt met 25 miljoen ton CO₂. Volgens [de ESABCC](#) ontbrak het eerdere pogingen om het openbaar vervoer op het niveau van de lidstaten te bevorderen aan ambitie en een consistente uitvoering. Om zinvolle veranderingen teweeg te brengen, moeten de lidstaten prioriteit geven aan strategische investeringen, zoals de modernisering van infrastructuur voor spoor en ander openbaar vervoer. Stedenbouwkundige planning kan de leefbaarheid van steden vergroten, de afhankelijkheid van de auto verminderen en ruimte vrijmaken voor wandelen, fietsen en groene zones.

Het bevorderen van gedeelde mobiliteit, on-demand diensten en eerlijke prijzen of gratis vervoersbewijzen voor lage inkomensgroepen zal zorgen voor een rechtvaardige transitie die alle burgers ten goede komt. Luxemburg biedt een goed voorbeeld door in 2020 te

kiezen voor gratis openbaar vervoer. [Dit beleid heeft de CO₂-uitstoot van het wegvervoer met ongeveer 8,3 % verminderd](#), waarbij het autogebruik met ongeveer 6,8 % is gedaald en het gebruik van het openbaar vervoer met ongeveer 38 % is gestegen. Door de tarieven af te schaffen, heeft Luxemburg niet alleen het brandstofverbruik en de daarmee samenhangende uitstoot verminderd, maar ook een eerlijkere toegang tot mobiliteit en een betere levenskwaliteit bevorderd, met minder verkeersopstoppingen en luchtvervuiling.

Om vervoersarmoede aan te pakken, moet zowel de betaalbaarheid van elektrische voertuigen worden verbeterd als de toegang tot duurzame mobiliteit worden gewaarborgd. Sociale leaseregelingen kunnen elektrische voertuigen toegankelijker maken door de initiële kostenbarrières weg te nemen. Er moet ook worden gekeken naar nieuwe gerichte financiële instrumenten om huishoudens met een laag inkomen en kleine en middelgrote ondernemingen te helpen toegang te krijgen tot groenere mobiliteit, met ondersteuning die is afgestemd op de locatie en de behoeften. Sommige programma's hebben bijvoorbeeld gekozen om zich te richten op huishoudens met een laag inkomen op het platteland. Een rechtvaardige transitie hangt ook af van een betere stedelijke en regionale planning. Door de focus te verleggen van mobiliteit naar toegankelijkheid – door kortere verplaatsingen en minder afhankelijkheid van de auto te bevorderen – kunnen zowel klimaat- als sociale voordelen worden behaald. Door het openbaar vervoer, fietsen en gedeelde mobiliteitsopties uit te breiden, met name in landelijke of stedelijke gebieden waar de toegang en beschikbaarheid ontoereikend zijn, zal de levenskwaliteit verbeteren en ervoor worden gezorgd dat niemand achterblijft bij de overstap naar schoner vervoer.

Het is van cruciaal belang om maatregelen te ontwikkelen om verstoring van het ETS2-prijssignaal te voorkomen. Binnen de wegvervoerssector zorgt ETS2 ook voor een nivellerend effect, aangezien elektrische voertuigen al via elektriciteit worden blootgesteld aan het ETS1-prijssignaal, terwijl voertuigen met een verbrandingsmotor nu pas met een koolstofprijs worden geconfronteerd met ETS2. Het doel moet zijn om schonere opties goedkoper te maken dan vervuilende opties. Subsidies voor fossiele brandstoffen en verkeerd afgestemde energieprijzen blijven echter in tegengestelde richting werken.

Prijs signaal

In 2023 [bedroegen de EU-subsidies voor fossiele brandstoffen 111 miljard euro, waarvan meer dan 60 % geconcentreerd was in Duitsland, Polen en Frankrijk](#), de grootste uitstoters in de gebouwen- en wegvervoerssector. Maatregelen in deze landen zijn cruciaal voor het stabiliseren van de ETS2-prijs. Bijna de helft van deze subsidies heeft geen geplande einddatum, en veel maatregelen die voortvloeien uit de energieprijscrisis van 2022 – veroorzaakt door de Russische invasie van Oekraïne – blijven van kracht ondanks de dalende prijzen van fossiele brandstoffen. Even schadelijk is de onevenwichtige belastingheffing op energie. In de meeste lidstaten betalen huishoudens meer dan twee keer zoveel voor elektriciteit als voor fossiel gas. Deze verstoring is grotendeels het gevolg van heffingen om de energietransitie te financieren die worden doorgerekend in de elektriciteitsfactuur, terwijl de productie van fossiel gas licht belast blijft. De elektriciteitsprijzen worden ook opgedreven door de voortdurende afhankelijkheid van Europa van fossiele brandstoffen, waardoor consumenten worden blootgesteld aan volatiele mondiale brandstofmarkten. In België is elektriciteit bijna zes keer duurder per energie-eenheid dan gas, en in landen als Duitsland of Denemarken [zijn de belastingen en heffingen op elektriciteit meer dan 0,14 euro/kWh hoger dan op gas](#). Dergelijke prijsstructuren ontmoedigen de overstap naar elektrische systemen en ondermijnen de inspanningen om de uitstoot van CO2 te verminderen. Zodra hernieuwbare energiesystemen op grotere schaal worden ingezet, in combinatie met opslag en vraagrespons, zullen de elektriciteitsprijzen dalen, waardoor elektrificatie zowel schoon als betaalbaar wordt.

De lidstaten kunnen het prijssignaal van ETS2 versterken en minder regressief maken door schadelijke subsidies af te schaffen, 'windfall-profits' op fossiele brandstoffen te belasten, progressieve heffingen toe te passen op sectoren met hoge emissies en te zorgen voor een eerlijke bijdrage van de rijksten. De inkomsten moeten worden aangewend voor de bescherming van kwetsbare huishoudens en de versnelling van investeringen in schone energie.

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**