ETS2 101

Een inleidende gids voor het ETS2-emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegtransport, en het Sociaal Klimaatfonds

LIFE Effect

CARBON MARKET WATCH

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

Layout
Noemí Rodrigo Sabio, Communications Specialist, Carbon Market Watch

Redactie vertaling
Jeroen Fonteyn, Bond Beter Leefmilieu

Coverontwerp: TrueCreatives

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

meer info:
life-effect.org

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or CINEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Inleiding 4
ETS2-marktmechanismen 12
Wat zal de prijs zijn? 17
ETS2 en klimaat-neutraliteit tegen 2050 27
Sociaal Klimaatfonds 30
ETS2-inkomsten 34
Beleidsaanbevelingen 38

1 Inleiding

Wat is ETS?

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 marktregels 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". Door vervuiling te beprijzen heeft ETS1, samen met andere beleidsinstrumenten en externe factoren, een stimulans gegeven om de uitstoot in de sectoren die onder het systeem vallen, tussen 2005 en 2025 met 50 % te verminderen[1].

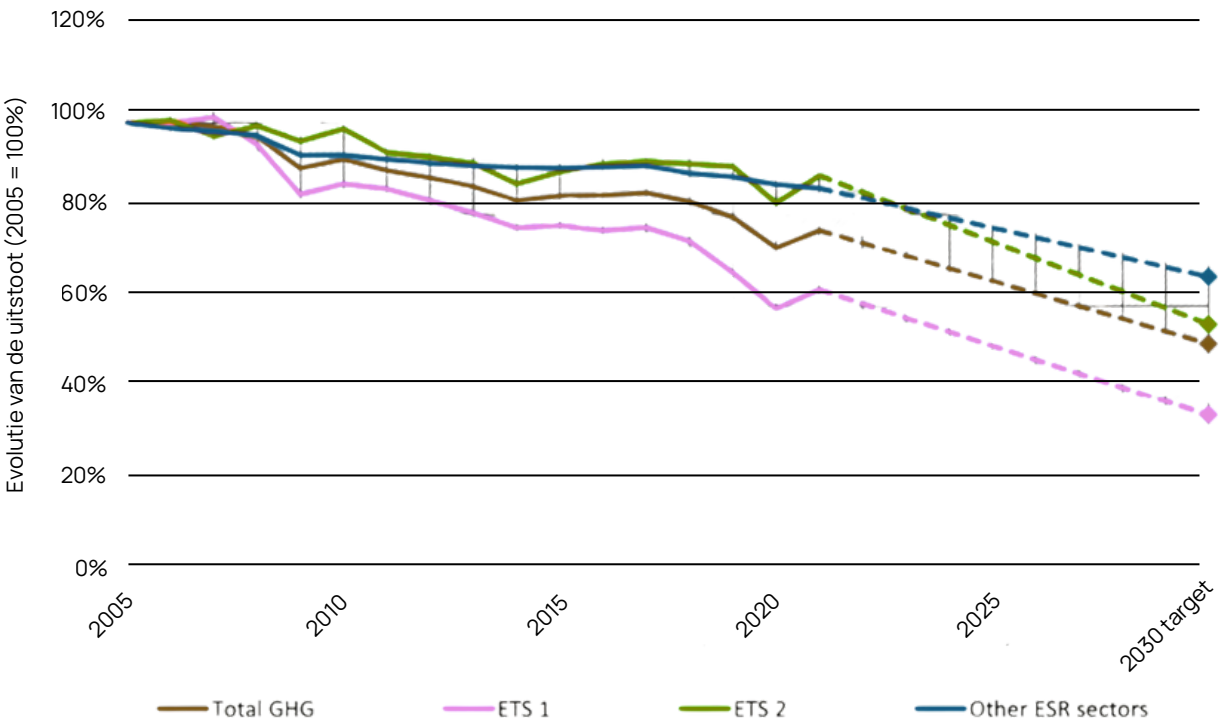
ETS heeft in de loop der jaren vele herzieningen ondergaan. De laatste herziening was in 2023 als onderdeel van het "Fit for 55"-pakket. Als gevolg van deze herziening zijn bepaalde emissies van de luchtvaart en de scheepvaart (binnen de EU) toegevoegd en is een geheel nieuw koolstofprijssysteem (ETS2) gecreëerd voor emissies van gebouwen, wegvervoer en kleine industriële installaties die momenteel onder de drempel van ETS1 (20 megawatt thermisch vermogen) vallen.

ETS2 is in het leven geroepen als gevolg van de achterblijvende emissiereducties in gebouwen en wegvervoer: de CO_2-uitstoot door energieverbruik in gebouwen is sinds 2015 met slechts 14,7 % gedaald, terwijl de emissiereducties door wegvervoer de afgelopen decennia zijn gestagneerd.

Beprijzing van de CO2-vervuiling door gebouwen en wegvervoer vormt een aanvulling op, en geen vervanging van, emissienormen en bestaand beleid om deze emissies te verminderen, zoals de Richtlijn energieprestaties van gebouwen (EPBD), CO_2-normen voor auto's en bestelwagens, en de EU-verordening inzake de verdeling van de inspanningen (Effort Sharing Regulation of ESR). CO2-beprijzing verhoogt de effectiviteit van dit beleid en levert ook middelen op voor de uitvoering ervan. De bouwsector en de wegvervoersector zullen de emissiereducties minstens vijf keer zo snel moeten doorvoeren als nu het geval is om onder het “plafond” - het maximale aantal emissierechten dat elk jaar wordt uitgegeven - te blijven. Het ETS2-emissieplafond heeft tot doel om tegen 2030 een vermindering van 42% van het CO_2-niveau ten opzichte van 2005 te realiseren.

1 De doelstellingen voor hernieuwbare energie en de industriële emissienormen, evenals externe schokken zoals de COVID-19-pandemie en de recessie, zijn ook gedeeltelijk verantwoordelijk voor verminderde activiteit in de onder ETS1 vallende sectoren.

Grafiek 1. Evolutie van de uitstoot sinds 2005 en doelstelling voor 2030 (EU27)



Bron: Oeko-Institute met data van EEA (2023a)

Wat is ETS2?

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 lidstaatniveau 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, zoals wordt besproken in hoofdstuk 3.

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, zoals besproken in paragraaf 3. 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.

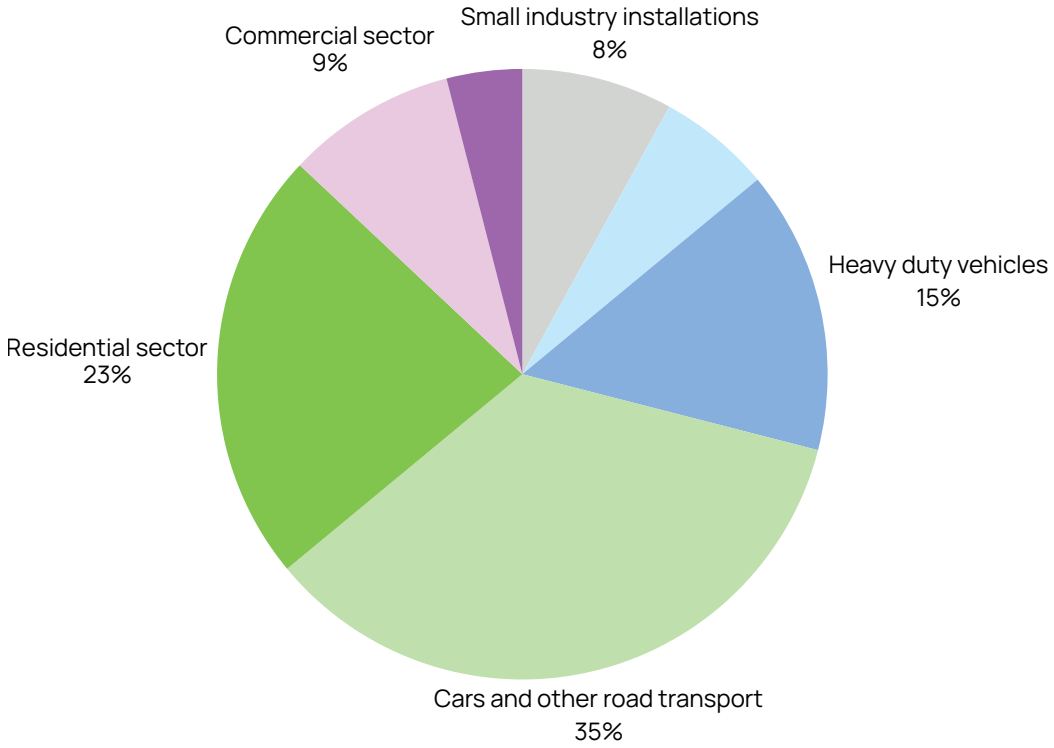
5 Financiering voor klimaatmaatregelen creëren

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, zoals uiteengezet in hoofdstuk 5. Bij een prijs van 55 euro per ton CO_2 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.

Grafiek 2. Sectorale emissies onder ETS2



Bron: Oeko-Institute met data van EEA (2023a)

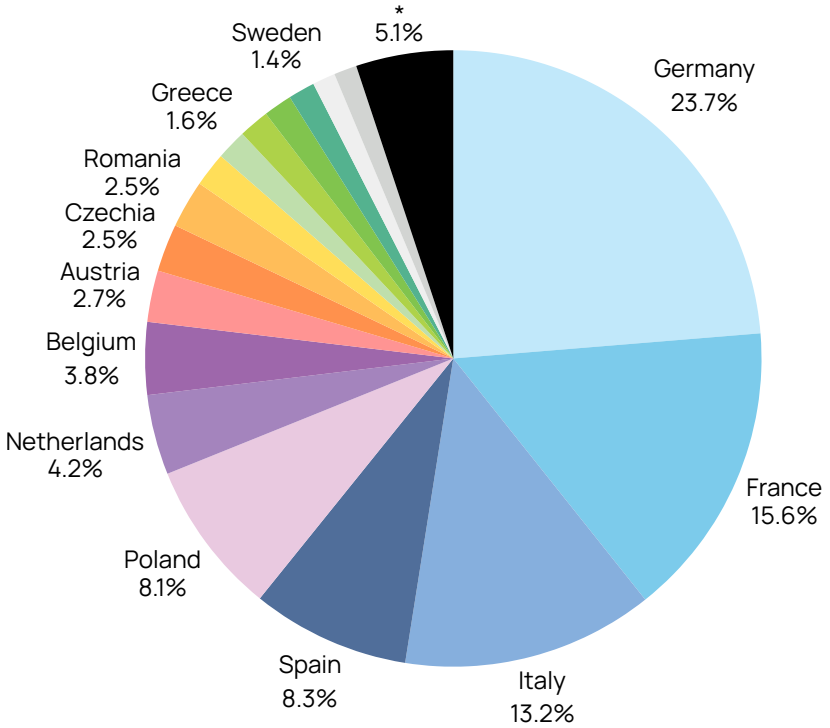
Zoals blijkt uit grafiek 2 hierboven, is het grootste deel van de CO2-emissies die onder ETS2 vallen, afkomstig van de wegvervoerssector (56 %), waarvan 35 % afkomstig is van personenwagens. Slechts 8% is afkomstig van kleine industriële installaties, waarvan ongeveer 40% in Duitsland is gevestigd . Lidstaten hebben de mogelijkheid om op vrijwillige basis extra sectoren aan ETS2 toe te voegen, waarna het totale plafond of aantal emissierechten voor ETS2 overeenkomstig wordt aangepast.

Nederland, Oostenrijk, Finland, en Zweden hebben besloten om in april 2026 de opt-in te activeren om ETS2 uit te breiden naar extra sectoren. Hoewel dit per lidstaat verschilt, omvatten de gekozen sectoren: brandstof die wordt gebruikt in de landbouw, offroad-machines en -voertuigen, bosbouw, visserij en spoorwegen.

Oostenrijk heeft ervoor gekozen om een deel van de wereldwijde scheepvaart- en internationale luchtvaartemissies op te nemen, terwijl Nederland ervoor heeft gekozen om luchthavenactiviteiten op de grond, pijpleidingtransport en havens op te nemen.

Lidstaten met een reeds bestaande CO2-prijs, die ten minste even hoog is als de ETS2-prijs, kunnen bij de Europese Commissie een aanvraag indienen om tijdelijk af te wijken van de ETS2-prijs. Op het moment van schrijven heeft de Europese Commissie nog niet bevestigd of er al opt-outregelingen voor lidstaten zijn goedgekeurd.

Grafiek 3. Aandeel ETS2-emissies per EU-lidstaat



Bron: Oeko-Institute met data van EEA (2023a)

* De overige 10 lidstaten, elk met minder dan 1%

Zoals blijkt uit grafiek 3, varieert het aandeel van de ETS2-emissies binnen de EU sterk. Slechts vijf lidstaten, die 66 % van de EU-bevolking vertegenwoordigen, zijn verantwoordelijk voor 70 % van alle ETS2-emissies: Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Polen. Daarvan zijn Duitsland en Frankrijk alleen al verantwoordelijk voor bijna 40 % van de ETS2-emissies. Daarom zullen ambitieuze beleidsmaatregelen om de emissies in deze landen te verlagen een veel grotere impact hebben op de ETS2-prijs dan in lidstaten die verantwoordelijk zijn voor een kleiner aandeel van de emissies. Dit benadrukt de verantwoordelijkheid die lidstaten met een grotere uitstoot hebben om ambitieuze beleidsmaatregelen te nemen om de emissies te verlagen en zo de ETS2-prijs te stabiliseren.

Elke lidstaat moet nationale energie- en klimaatplannen (NEKP's) opstellen en indienen, waarin wordt uiteengezet hoe zij van plan zijn om tegen 2030 hun emissiereductiedoelstellingen in het kader van de Effort Sharing Regulation (ESR) te halen. Uit beoordelingen van de ingediende NEKP's door het maatschappelijk middenveld en de Europese Commissie in juni 2025 blijkt dat de grootste uitstootlanden achterblijven, met name in de gebouwen- en wegvervoerssector, die cruciaal zijn voor het welslagen van ETS2. Duitsland en Italië hebben de grootste verwachte tekorten ten opzichte van de ESR, terwijl ook Frankrijk het risico loopt niet aan de doelstellingen te voldoen. Het NEKP van Duitsland zal naar verwachting 9,2 % achterblijven bij zijn ESR-doelstelling. Aangezien het land verantwoordelijk is voor bijna een kwart van alle ETS2-emissies, zal het decarbonisatietraject van Duitsland een onevenredig grote invloed hebben op de EU-brede ETS2-prijs. Toch blijft transport de sector met de grootste uitstoot – en er bestaan nog steeds subsidies voor fossiele brandstoffen voor voertuigen, wat wijst op een gebrek aan beleidscoherentie. Voor gebouwen is de bestaande financiële steun niet duidelijk gekoppeld aan energiebesparingen of renovatiepercentages, en recente bezuinigingen op het klimaatbudget geven aanleiding tot verdere bezorgdheid over de effectieve uitvoering van het beleid.

Ook Italië zal naar verwachting 3,1 % achterblijven bij zijn ESR-doelstelling, terwijl de steun voor fossiel aangedreven wegvervoer wordt voortgezet zonder dat er een uitfaseringsplan is.

De in de NEKP's beschreven maatregelen voor gebouwen hebben geen duidelijk verband met financiering, renovatiepercentages en verwachte energiebesparingen, en zijn niet specifiek gericht op de slechtst presterende gebouwen.

Het tekort van Frankrijk is kleiner, namelijk 1,1 %, maar het NEKP van Frankrijk mist geloofwaardige mechanismen om het in het plan vastgestelde ambitieniveau te bereiken. Ondanks prominente maatregelen ter ondersteuning van de renovatie van gebouwen, zoals "MaPrimeRénov", beschrijft het NEKP van Frankrijk onvoldoende het verband tussen renovatiegraad en energiebesparingen, noch tussen maatregelen en financiering.

De indiening van het definitieve NEKP van Polen heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. Het ontwerp-NEKP voorziet in een emissiereductie van 14,1 %, wat ver onder de doelstelling van 17,7 % ligt, en stelt de belangrijkste decarbonisatie-inspanningen uit tot na 2030, wanneer de gevolgen van ETS2 al door de burgers zullen worden gevoeld. De plannen voor zowel het wegvervoer als de gebouwen blijven vaag.

In deze vijf landen wordt onvoldoende gedaan om de gebouwen- en transportsector tijdig te decarboniseren. De implementatie is vaak onduidelijk, er ontbreken tijdschema's en veel beleidsmaatregelen zijn slechts globaal begroot of worden niet ondersteund door voldoende financiering, waardoor ze niet in staat zijn om de transitie in het vereiste tempo te realiseren. Belangrijk is dat elk van deze landen onvoldoende sociale waarborgen biedt. Energie- en vervoersarmoede worden zelden aangepakt met gerichte maatregelen, en plannen voor een rechtvaardige transitie bevatten te vaak onvoldoende details over belangrijke factoren zoals werkgelegenheid, kwetsbare groepen of regionale gevolgen. De meeste NEKP's slagen er niet in om de genderdimensie of de nodige samenhang met sociale klimaatplannen in het kader van het Sociaal Klimaatfonds of de komende Nationale renovatieplannen voor gebouwen (NBRP's) te integreren.

Zonder krachtigere maatregelen van deze belangrijke lidstaten, zowel wat betreft het terugdringen van de uitstoot als het aanpakken van de sociale gevolgen, komen de doeltreffendheid, de rechtvaardigheid en de publieke acceptatie van ETS2 in gevaar. De Europese Commissie moet meer druk uitoefenen op landen om nieuwe nationale beleidsmaatregelen toe te voegen aan hun NEKP's en nieuwe maatregelen op EU-niveau voorstellen die vóór 2030 een tastbaar effect hebben op de ESR-sectoren. Bovendien moeten de regels waarin de gevolgen worden uiteengezet voor het niet naleven van de emissiereductie- en sociale-impactdoelstellingen in de aangekondigde herziening van de Governance Regulation worden aangescherpt, bijvoorbeeld door negatieve resultaten te koppelen aan beperkingen in de toegang tot EU-middelen.

2 ETS2-markt-mechanismen

‘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. ETS2 is een markt die los staat van ETS1, die in 2005 werd opgericht om het principe van CO2-beprijzing ("de vervuiler betaalt") toe te passen op emissies van de zware industrie en de elektriciteitssector. In latere jaren heeft ETS1 de emissies van de luchtvaart- en maritieme sector aan zijn portefeuille toegevoegd.

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 (zie paragraaf 5 voor meer informatie over het SCF). 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.

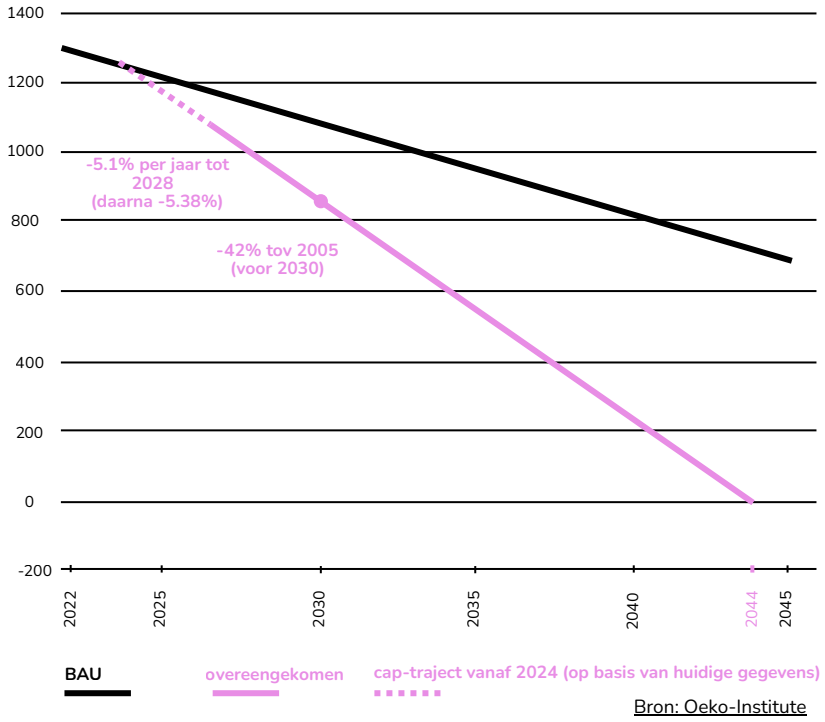
De lineaire reductiefactor

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



Bron: Oeko-Institute

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.

Grafiek 5. tijdschema implementatie en evaluatie van ETS2

10.5.2023
ETS-herziening aangenomen

5.6.2023
Herziene ETS-richtlijn treedt in werking

31.12.2023
Lidstaten moeten nationale koolstofbelasting melden

30.6.2024
Lidstaten moeten ETS2 omzetten

1.1.2025
- Start van de ETS2-monitoringperiode
- Commissie publiceert ETS2-plafond voor 2027

30.4.2025
Gereguleerde entiteiten moeten historische emissies rapporteren

31.6.2025
Lidstaten moeten sociale klimaatplannen indienen

15.7.2026
Commissie publiceert energieprijzen voor eerste helft van 2026

31.7.2026
Herziening van de ETS-richtlijn door de Commissie

1.1.2027
ETS2 start indien geen uitzonderlijk hoge energieprijzen

30.6.2027
Commissie publiceert ETS2-plafond voor 2028

1.1.2028
- Evaluatie van ETS2 door de Commissie
- ETS2 van start in geval van uitzonderlijk hoge energieprijzen

30.4.2028
Eerste verslag van gereguleerde entiteiten over doorgerekende kosten aan consumenten

31.5.2028
Eerste deadline voor inlevering door gereguleerde entiteiten

31.12.2029
Commissie beoordeelt drempel van € 45 voor het in werking treden van MSR

31.10.2031
Commissie beoordeelt integratie van ETS2 in EU ETS (ETS1)

Bron: European Parliament Research Service

3 Wat zal de prijs zijn?

Prijsbeheersingsmechanismen

Tijdens het politieke debat over de totstandkoming van ETS2 stond de noodzaak van prijscontroles en waarborgen centraal. Als gevolg daarvan bevatten de ETS-richtlijn en het besluit inzake de Market Stability Reserve (MSR) al verschillende prijsbeheersingsmechanismen voor ETS2:

- De vervroegde veiling van 30 % meer emissierechten in de eerste drie jaar, die later in mindering worden gebracht op toekomstige emissierechten.

- Als de gemiddelde EUA-prijs gedurende drie opeenvolgende maanden meer dan twee keer zo hoog is als de gemiddelde prijs van de voorgaande zes maanden, worden 50 miljoen emissierechten vrijgegeven uit de MSR2 - artikel 30h(1). In 2027/2028 is de regel gevoeliger en hoeft de prijs slechts 1,5 keer hoger te zijn dan het gemiddelde van de afgelopen zes maanden gedurende drie opeenvolgende maanden om de vrijgave van de 50 miljoen emissierechten te activeren.

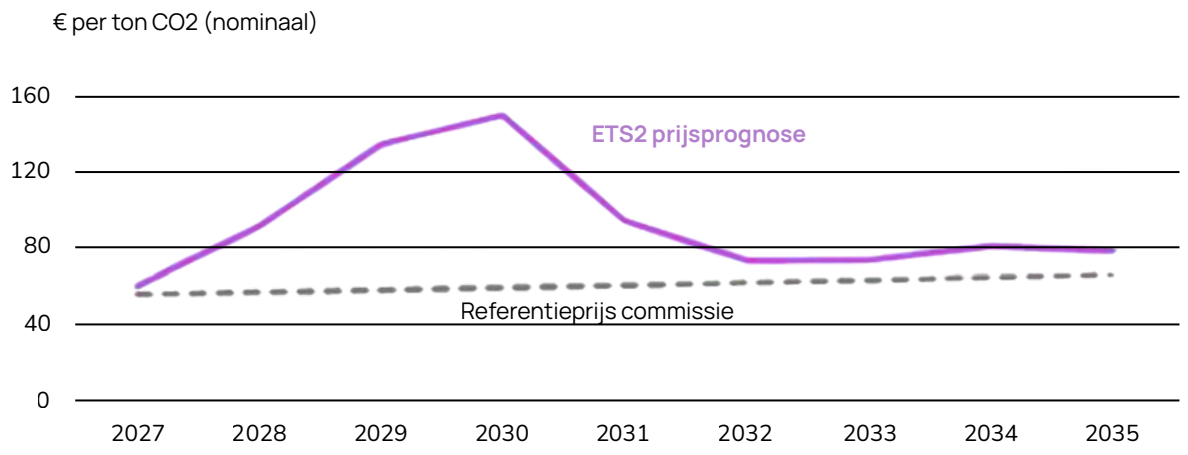
- Als de gemiddelde EUA-prijs gedurende drie opeenvolgende maanden meer dan drie keer zo hoog is als de gemiddelde EUA-prijs van de voorgaande zes maanden, worden 150 miljoen emissierechten vrijgegeven uit de MSR2[2].

- Er geldt een zacht prijsplafond van € 45, gecorrigeerd voor inflatie (waarschijnlijk dichter bij € 60 in 2027). Als de gemiddelde EUA-prijs langer dan twee maanden hoger is dan het zachte plafond, worden er 20 miljoen extra emissierechten vrijgegeven door de MSR2[3].

- In het geval van zeer hoge olie- of gasprijzen medio 2026 wordt de ETS2 met een jaar uitgesteld tot 2028[4].

- Ten slotte biedt een aanvullende clausule de Europese Commissie ook de mogelijkheid om op hoge ETS2-prijzen te reageren door een uitvoeringsbesluit vast te stellen als een bepaald laag volume aan emissierechten tweemaal binnen een periode van 12 maanden wordt bereikt.

Grafiek 6. Prognose prijs EU ETS2-emissierechten



Bron: BloombergNEF Note: De referentieprijs is gebaseerd op € 45 per ton CO2 in 2020, geïndexeerd met de consumentenprijsinflatie.

2 Artikel 30h(3)
3 Artikel 30h(2)
4 De gemiddelde prijs voor aardgas van januari tot juli 2026 moet hoger zijn dan de gemiddelde prijs in februari en maart 2022, of de gemiddelde prijs voor Brent (ruwe olie) van januari tot juli 2026 moet meer dan het dubbele bedragen van de gemiddelde prijs gedurende de afgelopen vijf jaar. Aangezien deze maatstaven vrij hoog zijn, is het vrij onwaarschijnlijk dat deze clausule in werking zal treden, tenzij de EU te maken krijgt met een externe schok, zoals de Russische invasie van Oekraïne in 2022. De Commissie zal uiterlijk op 15 juli 2026 in het Publicatieblad bekendmaken of aan deze voorwaarden is voldaan.

Deze prijsbeheersingsmechanismen blijven van kracht tot 2029, wanneer de Europese Commissie verslag moet uitbrengen over de werking ervan. Na de evaluatie kan ze, indien nodig, een verlenging en uitbreiding van de prijsbeheersingsmechanismen voorstellen. In 2028 moet de Europese Commissie de werking van ETS2 evalueren om een goede werking van de markt en stabiele prijzen te waarborgen. Deze timing is belangrijk omdat veel van de modellen die ETS2-prijzen voorspellen, waaronder dat van BloombergNEF hieronder, een prijsstijging tot 2030 laten zien, die indien nodig kan worden aangepakt door dit evaluatieproces in 2028, afhankelijk van de vooruitzichten zodra de markt eenmaal operationeel is.

Marktanalisten voorspellen zeer uiteenlopende prijsverwachtingen, wat de moeilijkheid onderstreept om de toekomstige ETS2-prijs nauwkeurig te voorspellen, zoals blijkt uit onderstaande tabel:

Prijsprognose (€ per ton CO2 in 2030)	Bron
48-80	EU Commissie
71-261	PIK
150	Veyt
122	BloombergNEF
69-100	Clear Blue Market
111-259	Vertis
126	Energy Aspects

De grote variatie in verwachte prijzen kan worden toegeschreven aan het verschil in de onderliggende aannames binnen de modellen, voornamelijk rond de ambitieniveaus die worden voorzien voor de implementatie van aanvullende maatregelen om de emissiereducties te versterken die buiten het bereik van de CO2-prijs vallen, zoals de Richtlijn energieprestaties van gebouwen of CO2-normen voor auto's. Hoe meer de emissies in Europese woningen en het wegvervoer worden verminderd, hoe lager de ETS2-prijs zal zijn. De implementatie van deze aanvullende maatregelen is zowel haalbaar als noodzakelijk.

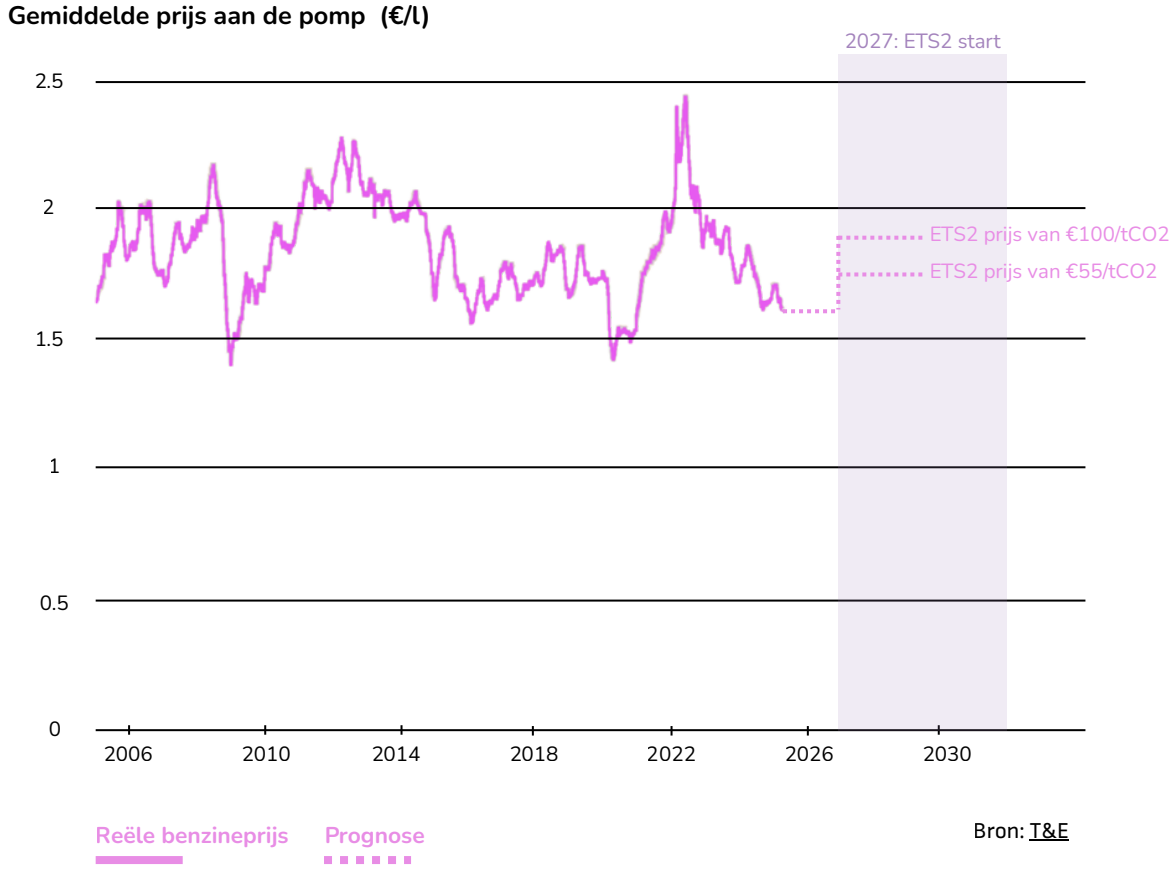
Een prijs van 45 euro per ton CO2komt neer op 0,01 euro per kWh fossiele gasverwarming. Hoewel de bezorgdheid over de mogelijke sociale gevolgen van een volatiele ETS2-prijs terecht is, mag deze niet als rechtvaardiging dienen voor een voortijdige verzwakking van ETS2, of om de aandacht af te leiden van het noodzakelijke werk dat de lidstaten moeten verrichten om de rechtvaardigheid van het systeem te verbeteren. ETS2 moet in de eerste jaren kunnen functioneren om prijsvorming mogelijk te maken, decarbonisatie te stimuleren en de broodnodige middelen voor de energietransitie bijeen te brengen.

Zoals blijkt uit gr 7 van Transport and Environment blijft de fluctuerende prijs van fossiele brandstoffen de afgelopen jaren veel hoger dan het effect van een ETS2-prijs van 100 euro per ton CO2. Dit benadrukt dat het echte gevaar en de echte bedreiging voor de kosten van levensonderhoud niet de CO2-prijs is, maar de voortdurende afhankelijkheid van vervuilende brandstoffen, aangezien fossiele-brandstof-bedrijven hebben bewezen dat ze bereid zijn om buitengewone winsten te behalen.

Elke poging om de prijs te beheersen door het aanbod van emissierechten te vergroten, betekent meer CO2-emissies. Om de Europese klimaatdoelstellingen te halen, zou elke verzwakking van ETS2 gepaard moeten gaan met een grotere ambitie in ETS1-sectoren of de resterende ESR-sectoren: landbouw — wat politiek gezien moeilijk blijft — of sectoren voor landgebruik waar de effectiviteit van koolstofputten al in gevaar is.

Uiteindelijk is de meest effectieve manier om de prijsdynamiek van ETS2 te beheersen zonder de ambitie te ondermijnen, een krachtige uitvoering van aanvullende maatregelen. Door de uitstoot in woningen en het wegvervoer te verminderen, verlagen deze maatregelen de vraag naar emissierechten, wat op zijn beurt helpt om de ETS2-prijs te matigen en tegelijkertijd de decarbonisatie te versnellen.

Grafiek 7. Reële gemiddelde benzineprijs in de EU en ETS2



De rol van aanvullende maatregelen

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 CO_2.

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-prijssignaal zal helpen om energiebesparende maatregelen in de gebouwensector in een hoger tempo door te voeren.

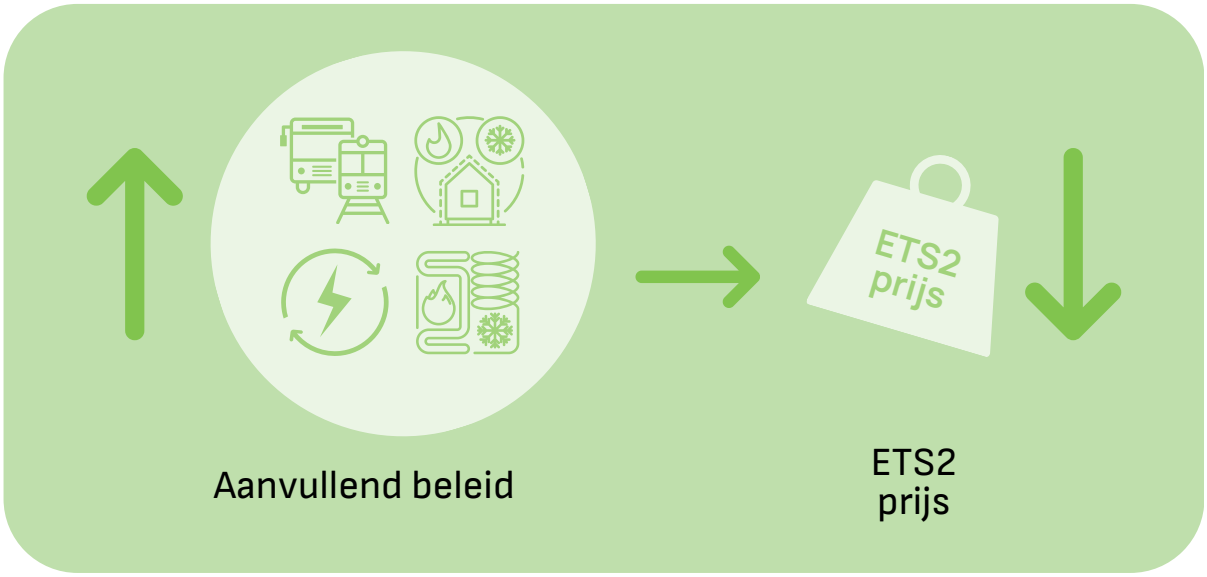
Om de klimaatdoelstellingen te halen en tegelijkertijd de ETS2-prijs binnen de perken te houden, moeten de lidstaten zich concentreren op twee cruciale gebieden die het grootste potentieel hebben om de CO_2-uitstoot te verminderen en de kosten voor huishoudens te beperken.

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 Knapt 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 geprijsde 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.

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



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.

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. Toekomstige 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.

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.

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

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.

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.

4 ETS2 en klimaat-neutraliteit tegen 2050

ETS2 en de klimaatdoelstelling voor 2040

Zonder ETS2 zal de EU haar klimaatdoelstelling voor 2040 of 2050 niet halen. In overeenstemming met de EU-klimaatwetgeving moet de EU tegen 2050 klimaatneutraliteit bereiken. Voor 2030 geldt een tussentijdse doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met 55 % te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Op het moment van schrijven is het politieke proces om een tussentijdse klimaatdoelstelling voor 2040 vast te stellen in volle gang. In juli 2025 heeft de Europese Commissie haar voorstel bekendgemaakt voor een emissiereductie van 90% in 2040 ten opzichte van 1990, maar met een zorgwekkende lange lijst van 'flexibiliteiten' voor lidstaten om hun verantwoordelijkheid in de strijd tegen klimaatverandering te ontlopen.

Elke verzwakking van ETS2 zal moeten worden gecompenseerd door een verhoging van de totale emissiereducties van ETS1- of niet-ETS-sectoren om in lijn te blijven met de EU-klimaatdoelstelling voor 2040. Dit betreft voornamelijk de industriële en agrarische sectoren, waar aanvullende emissiereducties gepaard gaan met een reeks politieke en maatschappelijke uitdagingen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat ETS2 weliswaar essentieel wordt geacht voor het halen van de klimaatdoelstellingen van de EU, maar alleen zal werken als centraal onderdeel van een beleidsmix. De Verordening inzake de verdeling van de inspanningen (Effort Sharing Regulation - ESR) voor 2021-2030 stelt nationale doelstellingen vast voor elke lidstaat om bij te dragen aan emissiereducties op basis van solidariteit en billijkheid, waarbij rijkere landen met een hoger historisch emissieniveau een groter aandeel in de CO2-reducties moeten leveren. De ESR moet worden verlengd tot na 2030 om lidstaten te blijven stimuleren om aanvullend klimaatbeleid op lokaal en nationaal niveau te ontwerpen en uit te voeren om aan hun specifieke behoeften te voldoen en ambitie te stimuleren, ondersteund door het ETS-kader.

Voortgang bij de omzetting

In juni 2025 heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure ingeleid tegen 25 lidstaten, met uitzondering van Oostenrijk, omdat zij de bijgewerkte ETS-richtlijn niet binnen de overeengekomen termijn, 30 juni 2024, in nationaal recht hadden omgezet. Sindsdien is er aanzienlijke vooruitgang geboekt, met extra sectoren die door Oostenrijk, Nederland, Zweden en Finland zijn opgenomen in ETS2. Hoewel tegen verschillende lidstaten nog steeds een inbreukprocedure loopt, hebben de meeste lidstaten ETS2 volledig of ten minste gedeeltelijk omgezet.

Elke vertraging bij de start van ETS2 betekent een vermindering van de beschikbare middelen voor het Sociaal Klimaatfonds en van de inkomsten die aan de lidstaten worden teruggegeven voor de financiering van klimaatmaatregelen. Een vertraging van één jaar van ETS2 zou leiden tot een vermindering van het SCF van 65 miljard euro tot 58 miljard euro. Het wijzigen van de ETS2-onderdelen van de richtlijn dreigt de werking van ETS2 te ondermijnen, alsook het vermogen ervan om voldoende bij te dragen aan het halen van de Europese klimaatdoelstellingen.

In juni 2025 hebben verschillende lidstaten een gezamenlijke non-paper gelanceerd waarin zij de Europese Commissie oproepen om aanvullende informatie te verstrekken over de verwachte prijzen voor ETS2, om marktdeelnemers eerder toegang te geven tot het veilingproces en om prijsvorming te ondersteunen. Deze nuttige suggesties gingen gepaard met een riskanter verzoek aan de Europese Commissie om de haalbaarheid te beoordelen van een verzwakking van ETS2 door meer emissierechten op de markt te brengen via de Market Stability Reserve (MSR2).

Vanwege de aard van de MSR kan het aantal emissierechten op de markt worden gecontroleerd, maar niet de daaruit voortvloeiende CO2-prijs, die niet alleen wordt bepaald door het aanbod, maar ook door de vraag naar emissierechten. Zonder duidelijkheid over wat de verwachte prijsniveaus in werkelijkheid zullen zijn, brengt het toevoegen van extra emissierechten aan de markt het risico van een overaanbod met zich mee, waardoor een ineffectief prijssignaal ontstaat. De non-paper richt zich uitsluitend op maatregelen aan de aanbodzijde om de ETS2-prijs te beperken, terwijl de lidstaten geen aandacht lijken te besteden aan krachtigere aanvullende maatregelen die een oplossing aan de vraagzijde zouden bieden, waardoor de prijzen worden beperkt en tegelijkertijd de uitstoot wordt teruggedrongen.

Elke maatregel die het aantal emissierechten op de ETS2-markt verhoogt, moet met uiterste voorzichtigheid worden benaderd, aangezien elk extra emissierecht één extra ton vervuiling in ETS2-sectoren betekent en één ton minder die kan worden vervuild in ETS1- of niet-ETS-sectoren, wil de EU binnen haar koolstofbudget blijven.

Vanwege de onzekerheid over hoe goed de nieuwe markt zal functioneren en de mate van emissiereductie die deze in ETS2-sectoren zal opleveren, moet het systeem een paar jaar volgens het oorspronkelijke ontwerp kunnen functioneren om de nodige gegevens te verzamelen voordat er wijzigingen in de MSR2 worden aangebracht.

Samenvoeging van ETS1 en ETS2

In de ETS-richtlijn is een clausule opgenomen dat de Europese Commissie tegen 2031 moet beoordelen of ETS1 en ETS2 moeten worden samengevoegd. Beleidsmakers moeten de gevolgen van het samenvoegen van ETS1 en ETS2 volledig begrijpen en bespreken voordat ze worden samengevoegd. De ervaringen met ETS1 hebben aangetoond dat het tijd kost om een goed functionerend systeem op te zetten.

Aangezien ETS2 pas in 2027 operationeel zal worden, mag een fusie pas worden overwogen nadat het systeem is opgezet en beter wordt begrepen.

In theorie zou de fusie van de systemen de efficiëntie van de markt moeten verbeteren, aangezien hierdoor eerst de goedkoopste mitigatiemaatregelen kunnen worden gerealiseerd. In de praktijk brengt de fusie echter een aantal grote risico's en fundamentele veranderingen in de werking van beide systemen met zich mee. Zo zouden bijvoorbeeld een gezamenlijke lineaire reductiefactor, de prijsbeheersingsmechanismen in het kader van ETS2 en de verschillen tussen MSR1 en MSR2 grondig moeten worden geanalyseerd.

Fundamenteel gezien is de elasticiteit van de vraag naar emissierechten in beide systemen verschillend, waarbij actoren in ETS2 een grotere bereidheid tot betalen tonen, wat ook de CO2-prijs voor industriële actoren kan verhogen. De voordelen van een fusie van de markten op het gebied van emissiereductie hangen af van het vermogen van de actoren om prioriteit te geven aan de goedkoopste mitigatiemaatregelen. Zoals hierboven beschreven, verschillen de onder ETS1 en ETS2 gereguleerde entiteiten echter aanzienlijk in hun vermogen en bereidheid om te betalen. Deze heterogeniteit zou ertoe kunnen leiden dat sectoren met een groot decarbonisatiepotentieel, zoals de transportsector, ervoor kiezen om hun emissies te compenseren in plaats van ze te verminderen, omdat ze zich dat kunnen veroorloven. Als dat het geval zou zijn, zou de samenvoeging van deze twee systemen zelfs nadelige gevolgen kunnen hebben en essentiële klimaatmaatregelen ernstig vertragen. Het combineren van systemen betekent ook dat het effect van aanvullende maatregelen voor ETS2-sectoren een verwaterd effect kan hebben op de verlaging van de ETS2-prijs, wat van bijzonder belang is gezien de sociale gevolgen van stijgende energiekosten voor huishoudens.

5 Sociaal Klimaatfonds

De energiearmoede is in de hele EU al onaanvaardbaar hoog. De Europese Commissie schat dat 9,2 % van de EU-bevolking niet in staat is om zijn woning voldoende te verwarmen, maar dit cijfer ligt waarschijnlijk veel hoger vanwege de moeilijkheid om nauwkeurige gegevens te verzamelen.

Met de stijgende temperaturen wereldwijd wordt ook het aantal mensen dat zijn woning niet kan koelen een steeds gevaarlijker probleem. Hoewel er minder gegevens over dit onderwerp beschikbaar zijn, groeit het inzicht in de omvang van vervoersarmoede in Europa, die gevolgen heeft voor het leven van maar liefst 25 miljoen burgers. Over het algemeen zijn zowel energie- als vervoersarmoede complexe kwesties, die verband houden met sociale kwetsbaarheden zoals een laag inkomen, ouderdom, handicap, gezondheid en regionale achterstanden.

Tegelijkertijd zijn er duidelijke ongelijkheden in de CO2-voetafdruk binnen de EU: de rijkste 10 % stoot ongeveer vier keer meer uit dan de gemiddelde persoon en tot 16 keer meer dan het armste deciel. Voor wegvervoer en gebouwen betekent een hoger inkomen doorgaans meer of grotere huizen om te verwarmen en meer auto's op de weg. Rijkere huishoudens veroorzaken niet alleen meer uitstoot, maar hebben ook het geld om hogere CO2-prijzen op te vangen of over te stappen op schonere verwarmingssystemen en voertuigen. Daarom is het essentieel om kwetsbare groepen te beschermen en ervoor te zorgen dat degenen die het meest verantwoordelijk zijn voor vervuiling, hun deel betalen.

Het beschikbare bedrag in het Sociaal Klimaatfonds is onvoldoende om de structurele ongelijkheden aan te pakken die ten grondslag liggen aan energie- en vervoersarmoede, maar als eerste fonds in zijn soort dat specifiek gericht is op energiearmoede, is het een positieve stap in het reserveren van financiële steun om de sociale gevolgen van het klimaatbeleid aan te pakken.

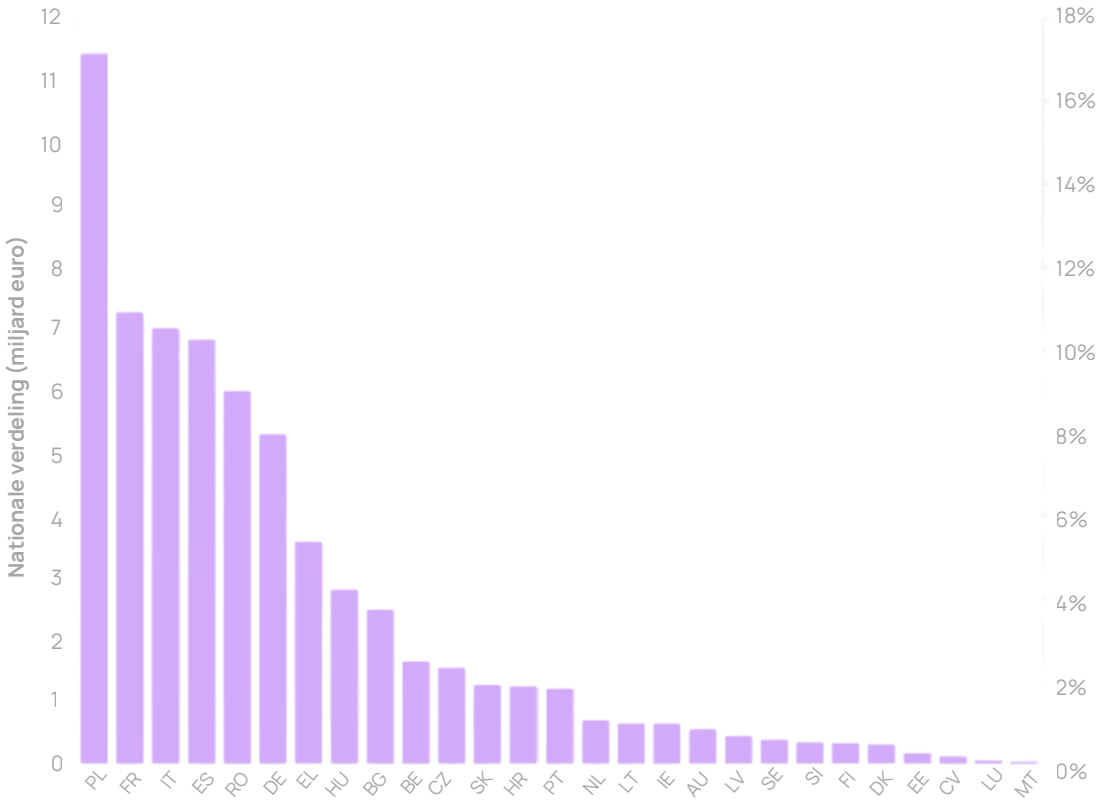
Financiering van het Sociaal Klimaatfonds

Als gevolg van de gestegen brandstof- en vervoerskosten als gevolg van ETS2 is het Sociaal Klimaatfonds (SCF) opgericht als reactie op de negatieve gevolgen van ETS2. Het SCF is het eerste EU-fonds dat expliciet is opgezet om mogelijke energie- en vervoersarmoede als gevolg van de transitie weg van fossiele brandstoffen te verlichten. Van 2026 tot 2032 zal het fonds 65 miljard euro aan gerichte steun verstrekken aan alle EU-lidstaten. Aangezien het SCF vanaf 2026, een jaar voordat ETS2 van start gaat, begint met het uitkeren van middelen, wordt het SCF gefinancierd met 50 miljoen emissierechten uit ETS1 en 150 miljoen emissierechten uit ETS2, tot een maximum van 65 miljard euro. 25 % van de financiering van projecten in het kader van de sociale klimaatplannen moet afkomstig zijn van de lidstaten, waardoor de beschikbare SCF-financiering in totaal 86,7 miljard euro bedraagt. De lidstaten zijn vrij om gebruik te maken van ETS2-inkomsten om de plannen te cofinancieren, en om het cofinancieringspercentage te verhogen tot meer dan 25 %.

Toewijzing van het SCF

Elke lidstaat ontvangt een toewijzing van het SCF op basis van een beoordeling van de behoefte, waarbij rekening wordt gehouden met het percentage van de bevolking dat risico loopt op armoede in plattelandsgebieden, met de CO2-uitstoot van brandstof in woningen, met het aantal huishoudens dat risico loopt op armoede met achterstallige rekeningen voor nutsvoorzieningen, met de totale bevolking en met het Bruto Nationaal Inkomen per hoofd van de bevolking. Als gevolg hiervan zullen Polen (17,6 % van het SCF-budget), Frankrijk (11,2 %), Italië (10,8 %), Spanje (10,5 %) en Roemenië (9,3 %) de meeste financiering ontvangen. Er is een ingebouwd solidariteitsmechanisme in het SCF, aangezien lidstaten met een grotere behoefte proportioneel meer financiering zullen ontvangen in vergelijking met de ETS2-prijs die zij betalen. Bulgarije is bijvoorbeeld een nettobegunstigde van het fonds en ontvangt een grotere toewijzing van middelen in verhouding tot zijn aandeel in de uitstoot.

Grafiek 10. Inkomsten SCF (verdeling per land)



Bron: T&E, WWF and CMW

Besteding van het Sociaal Klimaatfonds

Het SCF kan worden besteed aan groene investeringen om emissiereducties betaalbaarder en toegankelijker te maken. Groene investeringen kunnen bestaan uit energiebesparende renovaties, decarbonisatie van verwarmings- en koelsystemen, emissievrije voertuigen en deelname aan energiegemeenschappen. De lidstaten kunnen fiscale prikkels of financiële steun creëren om de betaalbaarheid van emissievrije voertuigen en fietsen te verbeteren of om de infrastructuur te moderniseren. In de SCF-verordening wordt specifiek melding gemaakt van de ontwikkeling van een markt voor tweedehands emissievrije voertuigen, het stimuleren van het gebruik van betaalbaar en toegankelijk openbaar vervoer en het ondersteunen van particuliere en openbare entiteiten om duurzame vraaggestuurde mobiliteit, gedeelde mobiliteitsdiensten en actieve mobiliteitsopties aan te bieden.

Een beperkt bedrag, maximaal 37,5 % van het fonds, kan worden besteed aan tijdelijke directe inkomenssteun, aangezien veel investeringen, zoals de renovatie van een woning of de verbetering van een openbaarvervoerslijn, meerdere jaren in beslag kunnen nemen. Gedurende die periode worden kwetsbare huishoudens die voor die investeringen afhankelijk zijn van overheidssteun, blootgesteld aan de CO2-prijs, en kan financiële steun nodig zijn.

Nog eens 2,5 % is beschikbaar voor het houden van openbare raadplegingen, communicatieactiviteiten, het uitvoeren van studies of het verlenen van technische bijstand en capaciteitsopbouw voor uitvoerende instanties. Deze categorie kan trainingen omvatten om te zorgen voor een goed beheer van het fonds en de verwezenlijking van de doelstellingen ervan, of het opzetten van "one-stop-shops" om burgers te helpen bij het overwinnen van moeilijkheden om gebruik te maken van overheidsregelingen met betrekking tot woningrenovatie.

Sociaal Klimaatplan

De lidstaten kunnen toegang krijgen tot de SCF-middelen door nationale sociale klimaatplannen (SCP's) in te dienen, die in juni 2025 moesten worden ingediend, een deadline die alleen door Zweden en Letland is gehaald. De SCP's moeten worden goedgekeurd door de Commissie, na een verplicht proces van consultaties met lokale en regionale autoriteiten, vertegenwoordigers van economische en sociale partners, het maatschappelijk middenveld en jongerenorganisaties, en andere stakeholders. Na indiening heeft de Commissie twee maanden de tijd om aanvullende informatie op te vragen of opmerkingen te maken, waarna de lidstaat het plan indien nodig kan herzien. De plannen worden beoordeeld op basis van hun relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang. Een definitief besluit wordt genomen binnen vijf maanden na indiening.

Een positieve beoordeling leidt tot een besluit van de Commissie waarin alle informatie met betrekking tot de uitvoering van het SCP wordt uiteengezet, met inbegrip van de maximale financiële toewijzing en de nationale bijdrage. De uitbetaling van de financiering is afhankelijk van het bereiken van de mijlpalen en doelstellingen die in het plan zijn vastgelegd. De lidstaten kunnen verzoeken om de uitbetaling tweemaal per jaar, waarbij de eerste betalingen in 2026 van start gaan. De lidstaten zijn verplicht hun SCP's te wijzigen indien deze niet langer haalbaar zijn of aanzienlijke aanpassingen vereisen. De Commissie kan het gewijzigde plan afwijzen nadat zij de lidstaat in de gelegenheid heeft gesteld verslag uit te brengen over haar bevindingen en uitleg te geven over de discrepanties.

Het sociale klimaatplan voor elke lidstaat moet het volgende bevatten:

- Een raming van de verwachte effecten van prijsstijgingen als gevolg van de invoering van ETS2, met name in verband met energie- en vervoersarmoede.
- Een schatting en identificatie van het aantal kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers (zowel openbaar vervoer als privévoertuigen).
- Concrete beleidsmaatregelen en investeringen die zijn gepland om de negatieve effecten van de prijsstijging op deze doelgroepen te verminderen, met inbegrip van tijdelijke inkomenssteun en maatregelen voor decarbonisatie op lange termijn.
- Mijlpalen, streefdoelen en indicatoren om de uitvoering en voltooiing tegen medio 2032 te volgen.
- Kosten van het plan en een toelichting op hoe de kostenefficiëntie wordt gewaarborgd.
- Uitleg over hoe het plan voldoet aan het beginsel "geen significante schade berokkenen".
- Gedetailleerde informatie over de publieke consultatieprocessen die zijn gebruikt om het plan op te stellen. Er moet een publieke consultatie worden gehouden met lokale en regionale autoriteiten, vertegenwoordigers van economische en sociale partners, relevante maatschappelijke organisaties, jongerenorganisaties en andere belanghebbenden. Het plan zelf moet een samenvatting van deze consultaties bevatten, die door de Commissie bij haar beoordeling in aanmerking zal worden genomen.

6 ETS2-inkomsten

Om haar doelstellingen voor 2030 te halen, moet de EU een jaarlijkse investeringskloof van ten minste 137 miljard euro voor de bouwsector en minimaal 147 miljard euro voor de binnenlandse transportsector dichten. De inkomsten uit ETS2 kunnen hierbij een cruciale rol spelen.

ETS2 zal naar verwachting aanzienlijke inkomsten genereren, naar schatting tussen 342 miljard euro en 570 miljard euro tussen 2027 en 2032, afhankelijk van de koolstofprijs. Het succes ervan hangt echter gedeeltelijk af van de manier waarop de inkomsten worden gebruikt om de gevolgen ervan te compenseren, door herverdeling naar degenen die het meest worden getroffen en door financiering van schone, betaalbare alternatieven voor fossiele brandstoffen.

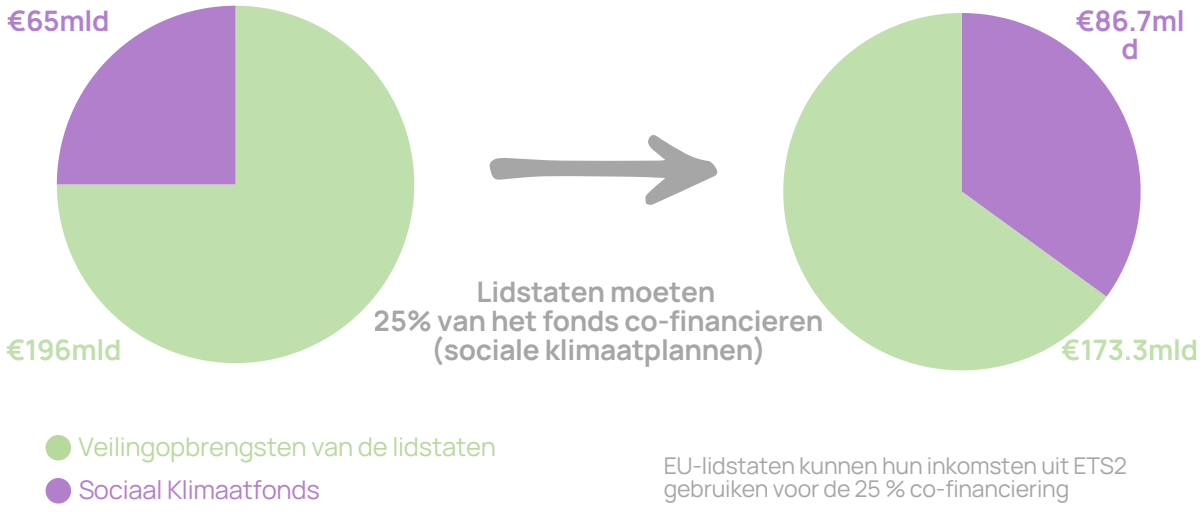
De totale inkomsten worden via verschillende kanalen verdeeld. Tot 65 miljard euro wordt rechtstreeks toegewezen aan het SCF en later verdeeld over de lidstaten op basis van het BBP, de bevolking en de energiearmoede. Nog eens 21,6 miljard euro wordt toegewezen aan de lidstaten, die ze kunnen gebruiken voor medefinanciering van het SCF, aangezien ze ten minste 25 % van hun SCF-projecten moeten cofinancieren. Het grootste deel – naar schatting tussen 209 miljard en 448 miljard euro, afhankelijk van de CO2-prijs – wordt teruggegeven aan de lidstaten voor "klimaat- en energiegerelateerde activiteiten", met minder strikte richtlijnen over hoe het moet worden besteed en meer discretionaire bevoegdheid over de besteding ervan.

De rest van de ETS2-inkomsten uit de veiling van emissierechten wordt teruggegeven aan de lidstaten op basis van hun referentie-emissies uit de periode 2016-2018[5]. Duitsland krijgt 23,7 % van de emissierechten die de lidstaten kunnen veilen, veruit het grootste aandeel, gevolgd door Frankrijk (15,6 %) en Italië (13,2 %) – de enige andere landen met meer dan 10 %. 17 lidstaten krijgen minder dan 2 % van de hoeveelheid veilingen en inkomsten.

De lidstaten zullen in 2027 ETS2-inkomsten uit de veiling van emissierechten ontvangen, terwijl het SCF al in 2026 van start gaat. De financiering uit ETS2 is echter afhankelijk van de goede werking van het systeem. Brandstofleveranciers zijn pas verplicht om emissierechten te kopen en in te leveren zodra de lidstaten de richtlijn in nationaal recht hebben omgezet. Zonder deze omzetting is er geen rechtsgrondslag om vergunningen, monitoring of naleving te eisen, wat betekent dat brandstofleveranciers in dat land niet zouden deelnemen aan ETS2 en dat die lidstaat geen ETS2-inkomsten zou ontvangen. In de praktijk kan de Commissie bij het Europees Hof

5 Artikels 4(2) en 4(3) van Verordening (EU) 2018/842

Grafiek 11. Verdeling van ETS2-veilingopbrengsten



Bron: T&E, WWF en CMW

van Justitie een inbreukprocedure starten tegen lidstaten die zich niet aan de regels houden, wat kan leiden tot aanzienlijke boetes. Het tijdstip van de ETS2-uitkeringen hangt dus rechtstreeks af van de nationale implementatie en handhaving, waardoor alleen de landen die ETS2 omzetten en effectief toepassen, van de inkomsten kunnen profiteren.

Als gevolg van de laatste herziening van ETS moet, na aftrek van de SCF-bijdrage, 100 % van de aan de lidstaten toegewezen inkomsten worden besteed aan "klimaat- en energiegerelateerde activiteiten" zoals gespecificeerd in artikel 10(3), van de ETS-richtlijn, waarbij voorrang wordt gegeven aan sociale aspecten (artikel 30d(6)).

Dit omvat maatregelen die bedoeld zijn om bij te dragen aan:

- De decarbonisatie van gebouwen: vermindering van de uitstoot en energiebehoefte voor verwarming en koeling, met inbegrip van de integratie van hernieuwbare energiebronnen en daarmee samenhangende maatregelen, alsmede financiële steun voor huishoudens met een laag inkomen in gebouwen met de slechtste prestaties.

- Versnelling van emissievrije mobiliteit: ondersteuning van de invoering van elektrische voertuigen, financiële steun voor de uitrol van oplaadinfrastructuur.

- Het bevorderen van openbaar vervoer: het stimuleren van een verschuiving naar openbaar vervoer en het verbeteren van multimodaliteit, met financiële steun om sociale aspecten met betrekking tot vervoersgebruikers met een laag of gemiddeld inkomen aan te pakken.

- Financiering van hun SCP: ondersteuning van maatregelen die zijn uiteengezet in het nationale SCP.

- Voorkomen van dubbeltelling: financiële compensatie verstrekken aan eindverbruikers van brandstoffen in gevallen waarin dubbeltelling van emissies niet kan worden voorkomen.

Hoewel de lidstaten vrij zijn om te beslissen wat klimaatmaatregelen zijn, is uit eerder onderzoek gebleken dat een groot deel van de ETS-inkomsten in het verleden werd besteed aan niet-additionele uitgaven en werd gebruikt om reeds bestaande uitgaven te verantwoorden, of zelfs om investeringen in fossiele brandstoffen te financieren . Volgens bevindingen van het WWF werd tussen 2013 en 2021 slechts 71,9 % van de 88,5 miljard euro aan ETS-inkomsten gerapporteerd als besteed aan klimaatmaatregelen — een cijfer dat op zich misleidend is, aangezien uit analyse blijkt dat ten minste 12,4 miljard euro van deze zogenaamde klimaatuitgaven werd besteed aan activiteiten die in klimaattermen niet nuttig of zelfs contraproductief waren.

Hierdoor daalt het aandeel van de ETS-inkomsten dat aan echte klimaatmaatregelen wordt besteed tot slechts 57,8 %. Polen heeft het hoogste bedrag aan ETS-inkomsten dat niet aan klimaatmaatregelen wordt besteed — meer dan 6,5 miljard euro — en Italië volgt op de voet. Bovendien zitten de rapportages van de lidstaten vol inconsistenties, onduidelijke classificaties en in veel gevallen een gebrek aan transparantie. Landen als Oostenrijk en Nederland rapporteerden in sommige jaren nul klimaatuitgaven, onder verwijzing naar nationale begrotingsregels die earmarking verhinderen. Andere landen, zoals Frankrijk, hebben ETS-inkomsten op onduidelijke wijze zonder rechtvaardiging overgeheveld naar hun algemene begroting onder de noemer "klimaatmaatregelen". Deze verkeerde toewijzingen zijn in strijd met de klimaatdoelstellingen van de EU en brengen het risico met zich mee op een lock-in van fossiele energiesystemen.

Met de invoering van ETS2 zullen burgers, in tegenstelling tot de industrie, geen gratis emissierechten ontvangen, wat betekent dat de volledige kosten van CO2-beprijzing aan hen zullen worden doorberekend. Als de lidstaten hun ETS-inkomsten blijven investeren in koolstofrijke energiesystemen, lopen ze het risico dat ze hun afhankelijkheid van vervuilende en steeds duurder wordende energiebronnen versterken. Dit vertraagt niet alleen de transitie naar schone alternatieven, maar legt ook een onevenredige financiële last op de burgers naarmate de CO2-prijzen stijgen, met name in lidstaten met lagere

inkomens. Zonder afdwingbare earmarking en duidelijkere regels voor subsidiabele komende klimaatuitgaven blijft het transformatieve potentieel van ETS-inkomsten in gevaar.

Investeringen in schonere alternatieven + inkomenssteun

Structurele maatregelen die gericht zijn op verandering op lange termijn moeten gepaard gaan met tijdelijke steun en bescherming voor kwetsbare consumenten. Een combinatie van directe transfers en gerichte investeringen kan de ongelijkheid op het vlak van energie en vervoer verminderen, maar inkomenssteun moet gericht en efficiënt worden ingezet, en gepaard gaan met transformatieve investeringen om de oorzaak van energiearmoede aan te pakken: de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

Gerichte directe betalingen bieden onmiddellijke verlichting van de gevolgen van de CO2-beprijzing, door de koopkracht van huishoudens te beschermen, en kunnen helpen om de publieke steun voor de transitie te behouden. Als ze zichtbaar en regelmatig worden uitgekeerd, helpen ze het vertrouwen van het publiek te behouden dat de inkomsten worden teruggegeven aan de burgers in plaats van te worden opgenomen in de algemene begroting. Belangrijk is dat deze betalingen niet gekoppeld zijn aan het gebruik van fossiele brandstoffen en dus het signaal van de CO2-prijs niet verzwakken.

Er is geen uniforme aanpak. De lidstaten hebben de flexibiliteit om betalingsschema's te ontwerpen die passen bij hun nationale context. Sommige lidstaten kunnen kiezen voor inkomensafhankelijke doelgroepen, terwijl andere lidstaten geografische of demografische criteria kunnen hanteren, of universele betalingen kunnen combineren met progressieve belastingheffing. Het belangrijkste is dat de steun op een zichtbare, eerlijke en administratief haalbare manier terechtkomt bij degenen die ze het meest nodig hebben. Goed ontworpen, sociaal gerichte directe betalingen zijn geen vervanging voor structurele investeringen, maar eerder een noodzakelijke pijler van een rechtvaardige transitie.

De EU-wetgeving biedt meerdere mogelijkheden om gerichte betalingen te ondersteunen voor degenen die het meest door energiearmoede worden getroffen. Het SCF staat toe dat maximaal 37,5 % van zijn middelen wordt gebruikt voor tijdelijke directe inkomenssteun, maar net door deze maximale omvang blijft het effect van inkomenssteun beperkt, vooral als de prijzen onverwacht stijgen. Daarom worden ETS2-inkomsten buiten het SCF — die rechtstreeks aan de lidstaten worden toegewezen — een cruciale financieringsbron. De ETS-richtlijn moedigt aan om bij het gebruik van de inkomsten prioriteit te geven aan maatregelen om de sociale aspecten van emissiehandel aan te pakken, met inbegrip van financiële steunmaatregelen voor gebruikers met een laag of gemiddeld inkomen.

Sociale voordelen voor het klimaat

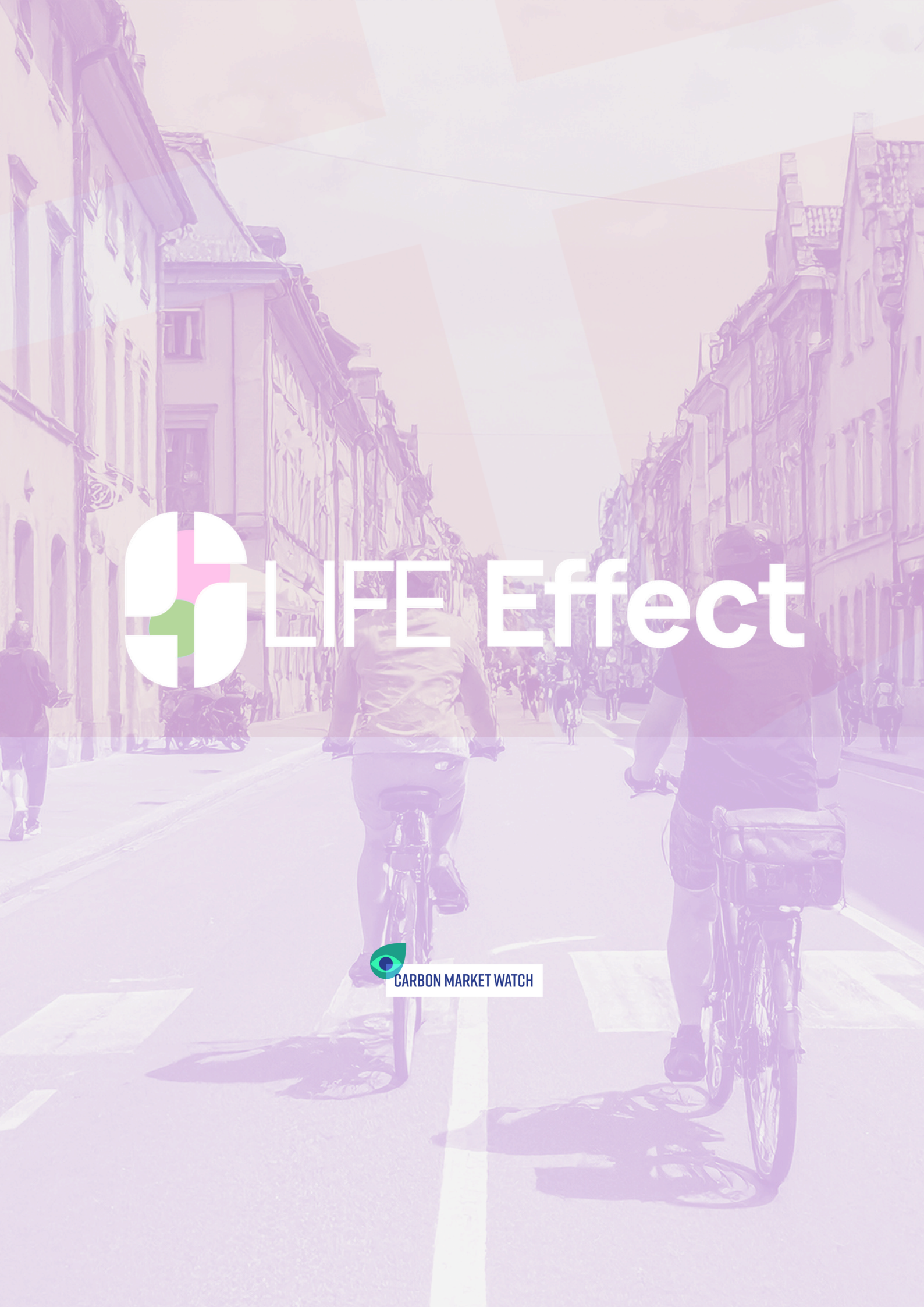
Nu de EU geconfronteerd wordt met een jaarlijks investeringstekort van 240 miljard euro om gebouwen en vervoer koolstofarm te maken, bieden ETS2-inkomsten een cruciale kans om dit tekort aan te vullen en tegelijkertijd echte verbeteringen in het dagelijks leven van mensen te realiseren: warmere huizen, schonere lucht en lagere energierekeningen.

Wanneer deze inkomsten strategisch worden ingezet, kunnen ze meer doen dan alleen de kosten van CO2-beprijzing verlichten: ze kunnen ook bijdragen aan sociale en economische vooruitgang op de lange termijn. Vandaag de dag kampen veel huishoudens met energiearmoede: in 2024 kan 9 % van de huishoudens in de EU zijn woning niet voldoende verwarmen, in Griekenland, Bulgarije, Litouwen, Spanje en Portugal ligt dat percentage zelfs boven de 15 %. Door energie- en vervoersarmoede aan te pakken, met name onder kwetsbare groepen, is de transitie niet alleen koolstofarm, maar ook sociaal voordelig.

Investeringen in energie-efficiëntie, openbaar vervoer en hernieuwbare energie leveren ook grote gezondheidsvoordelen op door de luchtvervuiling te verminderen, die nog steeds jaarlijks honderdduizenden vroegtijdige sterfgevallen in de EU veroorzaakt. Ze versterken ook de energiezekerheid van Europa door de afhankelijkheid van geïmporteerde fossiele brandstoffen te verminderen, burgers te beschermen tegen prijsschokken en de soevereiniteit van Europa te versterken. Goed gerichte investeringen kunnen de lokale werkgelegenheid ondersteunen, het concurrentievermogen verbeteren en de regionale ontwikkeling versterken. Alleen al de bouwsector is goed voor meer dan 10 % van het bbp van de EU en wordt gedomineerd door kmo's, wat betekent dat grootschalige energierenovaties aanzienlijke zakelijke kansen kunnen bieden en duizenden toekomstbestendige groene banen kunnen creëren. Evenzo zou een versnelde invoering van elektrische voertuigen in het wegvervoer de huidige werkgelegenheid en productieniveaus in de automobielsector in Europa in stand kunnen houden en tegelijkertijd nieuwe kansen kunnen creëren. T&E heeft berekend dat er tegen 2035 100.000 nieuwe banen kunnen worden gecreëerd in de toeleveringsketen voor batterijen en 120.000 voor laadinfrastructuur. Studies concluderen dat de EU tegen 2030 meer dan een biljoen euro aan sociaaleconomische voordelen zou kunnen genereren als zij investeert in een ambitieuzer transitiepad.

Beleidsaanbevelingen

1. Besteed alle ETS2-inkomsten aan gerichte investeringen om de uitstoot in gebouwen en het wegvervoer te verminderen, en aan gerichte directe betalingen totdat deze investeringen zijn gerealiseerd.
2. Breid het Sociaal Klimaatfonds uit, verhoog het cofinancieringspercentage tot meer dan 25 %, verleng het SCF tot na 2032, en zorg ervoor dat het fonds evenredig met de ETS2-prijs groeit, zonder een vast plafond.
3. Voer krachtig aanvullend beleid in voor een stabiele ETS2-prijs.
4. Zorg voor transparantie in de rapportage over de besteding van ETS2-inkomsten aan klimaat- en sociale investeringen.
5. Schaf alle subsidies voor fossiele brandstoffen af en zorg ervoor dat de belasting op elektriciteit gunstig is om het prijssignaal te versterken.
6. Beëindig de gratis emissierechten in ETS1; als mensen moeten betalen voor hun vervuiling, dan moeten bedrijven dat ook doen.


LIFE Effect
CARBON MARKET WATCH