

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 4250

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2026

Met deze brief informeert het kabinet de Kamer over 1) gevolgen van het uitstel van ETS-2, 2) vijf voorstellen van de Europese Commissie om de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2 te vergroten en 3) een korte appreciatie van een onderzoek naar regeldruk in het ETS-1.

Als onderdeel van de herziening van de Europese Klimaatwet is overeengekomen de inleverplicht van ETS-2 met een jaar uit te stellen naar 1 januari 2028. De Kamer is hierover geïnformeerd via het verslag van de Milieuraad van 4 november¹ en een brief over de budgettaire gevolgen van het uitstel². Deze brief gaat in op overige relevante gevolgen van het uitstel van ETS-2.

De Europese Commissie heeft op 27 november en 8 december jl. voorstellen gepubliceerd om de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2 te vergroten. Deze voorstellen zijn onderdeel van een pakket aan maatregelen dat op 21 oktober jl. door Eurocommissaris Hoekstra is aangekondigd in reactie op een non-paper van Tsjechië met steun van 20 lidstaten³, waaronder Nederland, waarin wordt opgeroepen tot dergelijke maatregelen. Het Tsjechische non-paper vindt u als bijlage bij deze brief.

Met deze brief deelt het kabinet zijn appreciatie van deze voorstellen met de Kamer en vervangt daarmee het reguliere BNC-fiche. De voorstellen worden geïmplementeerd via een wijziging van het besluit over de Marktstabiliteitsreserve (Besluit 2015/18142), een wijziging van de Veilingverordening (Verordening 2023/28303) en via de instelling van een voorfinancieringsfaciliteit in samenwerking met de Europese Investeringsbank (hierna: EIB).

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 1013

² Kamerstuk II 32 813, nr. 1547

³ Frankrijk heeft na publicatie van het non-paper steun uitgesproken.

1. Gevolgen van uitstel ETS-2

Het ETS-2 vermindert de broeikasgasemissies uit verbranding van fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving, het wegvervoer en overige sectoren. Het systeem verplicht de leveranciers van deze brandstoffen, de gereguleerde entiteiten, om ETS-2-rechten in te leveren. Met het jaar uitstel wordt deze plicht met een jaar naar achter geschoven: van 2027 naar 2028. Dit geldt ook voor sectoren die Nederland nationaal onder het ETS-2 heeft gebracht door middel van de opt-in.⁴ Daarmee valt de prikkel tot emissiereductie via ETS-2-beprijzing voor deze sectoren in 2027 weg. De verplichting voor gereguleerde entiteiten tot monitoring en rapportage is reeds in werking sinds 2025 en blijft ongewijzigd.

Het emissieplafond bepaalt de totale emissieruimte onder het ETS-2. De lineaire reductiefactor bepaalt de jaarlijkse verlaging van het aantal beschikbare rechten onder het plafond. Het emissieplafond en de lineaire reductiefactor blijven ongewijzigd. Dit houdt in dat 2043 het laatste jaar blijft waarin rechten op de markt worden gebracht.

Het uitstel van ETS-2 heeft geen gevolgen voor de uitvoering en de totale omvang van het Sociaal Klimaatfonds (hierna: SKF), zijnde € 65 miljard. Wel zijn er gevolgen voor de wijze van financiering. Eerder zou het SKF in 2026 worden gefinancierd met inkomsten uit de veiling van 50 miljoen ETS-1 rechten in 2025 en voor het resterende bedrag uit de veiling van ETS-2 rechten in de periode tot en met 2032. Als onderdeel van de herziening van de Europese Klimaatwet en vanwege het uitstel is afgesproken om nogmaals 50 miljoen ETS-1 rechten in 2026 aan te wenden voor de financiering van het SKF.

Ten slotte heeft het jaar uitstel geen impact op de uitvoering van het SKF en de Sociaal Klimaatplannen die lidstaten hebben ingediend. De toepassingsperiode van de Sociaal Klimaatplannen blijft ongewijzigd en beslaat de jaren 2026 tot en met 2032.

2. Voorstellen ter vergroting van de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2

Algemeen

De Commissie stelt vier aanpassingen voor ter vergroting van de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van het ETS-2. Drie aanpassingen hebben betrekking op de Marktstabiliteitsreserve (MSR) van het ETS-2 via het MSR-besluit. De andere aanpassing heeft betrekking op de Veilingverordening. Daarnaast stelt de Commissie voor om een voorfinancieringsfaciliteit in te stellen in samenwerking met de EIB, waarvoor ook een wijziging van de Veilingverordening nodig is.

De MSR is een mechanisme waarmee de balans tussen vraag en aanbod van emissierechten wordt versterkt via vaste rekenregels. De huidige werking van de MSR is als volgt: als in een bepaald jaar het totale aantal rechten in omloop (*total number of allowances in circulation*, hierna: TNAC) groter is dan 440 miljoen, worden 100 miljoen rechten uit de markt gehaald door deze in mindering te brengen op toekomstige veilingvolumes. Door de afname van het aanbod wordt de prijs opgedreven. Als, aan de andere kant, de TNAC kleiner is dan 210 miljoen rechten, worden 100 miljoen rechten uit de reserve op de markt gebracht. Door het extra

⁴ In Nederland vallen op dit moment de emissies van de volgende sectoren ook onder het ETS-2: binnenvaart, pleziervaart, mobiele werktuigen, stallen en defensie (met uitzondering van militaire operaties). Vanaf 2027 wordt ook de glastuinbouw onder het ETS-2 gebracht.

aanbod van emissierechten wordt de prijs gedrukt. In de reserve zijn initieel 600 miljoen rechten geplaatst om dit mechanisme in de eerste jaren van het ETS-2 te faciliteren. Deze 600 miljoen rechten worden in het huidige MSR-besluit in 2031 geannuleerd voor zover deze niet al op de markt zijn gebracht.

Naast deze algemene werking van de MSR bestaat er een tijdelijk prijsbeheersingsmechanisme tot 2030. Als de prijs van een ETS-2-recht voor de duur van twee opeenvolgende maanden hoger is dan 45 euro in 2020 prijzen (ca. 56 euro in 2026), worden 20 miljoen rechten uit de MSR op de markt gebracht.

De Commissie heeft de discretionaire bevoegdheid om nogmaals 20 miljoen rechten op de markt te brengen indien de prijs na zes maanden opnieuw boven dit prijsniveau uitkomt.

Inhoud van de voorstellen

1. Behoud startkapitaal in de MSR

Ten eerste stelt de Commissie voor om de clausule te verwijderen waarmee het startkapitaal in de MSR van 600 miljoen rechten in 2031 wordt geannuleerd. Deze rechten zijn daarmee voor de gehele duur van het ETS-2 beschikbaar. Met deze aanpassing beoogt de Commissie om de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid op de langere termijn te vergroten.

2. Geleidelijke activering van de MSR

Ten tweede stelt de Commissie voor om de activering van de MSR bij een lage TNAC geleidelijk vorm te geven. In de huidige opzet geldt een harde drempel: als de TNAC kleiner is dan 210 miljoen worden er 100 miljoen rechten uit de MSR op de markt gebracht. Als de TNAC net groter is dan 210 miljoen blijft het aanbod gelijk. Het voorstel is om bij een TNAC van minder dan 260 miljoen een steeds grotere hoeveelheid rechten op de markt te brengen naarmate de TNAC kleiner is, te weten: 100 miljoen minus twee keer het verschil tussen de TNAC en 210 miljoen. Hiermee beoogt de Commissie grote prijsschommelingen te voorkomen in het geval van krapte in de ETS-2-markt.

3. Versterkte prijsbeheersing via de MSR

Ten derde stelt de Commissie voor om het tijdelijk prijsbeheersingsmechanisme te versterken. Het voorstel is om het aantal rechten dat uit de reserve wordt gehaald als het prijsniveau wordt overschreden te verdubbelen naar 40 miljoen rechten. Daarnaast geeft de Commissie met het voorstel aan dat zij sowieso gebruik zal maken van de discretionaire bevoegdheid als het prijsniveau binnen een jaar een tweede keer wordt overschreden. Bij overschrijding van het prijsniveau brengt dit tot 80 miljoen extra rechten op de markt. Met deze aanpassing beoogt de Commissie om de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid op de korte termijn te vergroten.

4. Vervroegd veilen van rechten

Ten vierde stelt de Commissie voor om de start van de veilingen van ETS-2 rechten te vervroegen naar 1 januari 2027, via een wijziging van de Veilingverordening. Vervroegde veilingen zorgen voor inkomsten voor lidstaten en meer zekerheid over de prijsvorming, vooruitlopend op de inleverplicht per 2028.

5. Voorfinancieringsfaciliteit via de EIB

Ten vijfde stelt de Commissie voor om een voorfinancieringsfaciliteit (hierna: faciliteit) via de EIB in te stellen. Via deze faciliteit ontvangen lidstaten leningen van de EIB die zij aflossen met latere veilinginkomsten. Op deze manier kunnen lidstaten de veilinginkomsten inzetten vóórdat deze worden ontvangen. De middelen zijn bedoeld voor verduurzaming van het MKB en de woningen en transportmiddelen van huishoudens met midden- en lage inkomens. Daarmee is de doelgroep van de faciliteit breder dan de doelgroep van het SKF, die primair bestaat uit huishoudens met een laag inkomen. De faciliteit zal waarschijnlijk een bedrag van € 6 mld. beschikbaar stellen. Het instellen van deze faciliteit vraagt een aanpassing van de Veilingverordening zodat de EIB de veilinginkomsten van lidstaten direct en zonder tussenkomst van de lidstaat zelf kan ontvangen. Een voorstel van de EIB omtrent de exacte vormgeving van de faciliteit volgt nog, naar verwachting begin 2026.

Appreciatie van de voorstellen

Het ETS-2 is een belangrijk onderdeel van het Europese Fit-for-55 pakket en draagt op een kosteneffectieve manier bij aan het behalen van de Europese en nationale klimaatdoelen. Nederland is voorstander van een zo sterk en ambitieus mogelijk ETS, omdat dit tot een EU-brede verduurzamingsprikkel leidt en de betreffende sectoren langlopende beleidszekerheid geeft. Ook leidt de verkoop van ETS-rechten tot inkomsten, waarmee lidstaten duurzame innovatieve maatregelen en projecten kunnen financieren.

Het bij deze brief gevoegde Tsjechische non-paper bevat voorstellen om de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2 te vergroten zonder de ETS-richtlijn zelf aan te passen en vatbaar te maken voor afzwakking. Implementatie van de voorstellen vergroot het Europese draagvlak van ETS-2 en het kabinet heeft ook om die reden het non-paper gesteund.

Met deze voorstellen geeft de Commissie grotendeels gehoor aan de zorgen van lidstaten. Het kabinet heeft daarom over het algemeen een positieve grondhouding, maar plaatst een kritische kanttekening bij het voorstel om het startkapitaal van de MSR te behouden.

1. Behoud startkapitaal van de MSR

Het kabinet heeft een kritische grondhouding over het eerste voorstel om de 600 miljoen initiële rechten in de MSR niet te annuleren in 2031 zonder verdere waarborgen. Hoewel het behoud van deze rechten op de langere termijn voor meer prijsstabiliteit kan zorgen, betekent het ook dat er EU-breed maximaal 600 Mton aan extra CO₂ kan worden uitgestoten in de ETS-2 sectoren. Dat is grofweg vier keer de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Een hogere uitstoot binnen ETS-2 kan betekenen dat lidstaten meer nationaal beleid moeten voeren om klimaatdoelen te halen. Het kabinet heeft juist de voorkeur voor gemeenschappelijk EU-beleid. Om dit milieueffect te beperken, zal het kabinet daarom pleiten om waarborgen op te nemen bij de maatregel. Dit kan bijvoorbeeld door de initiële rechten, voor zover deze nog in de MSR zitten, een aantal jaar na 2031 alsnog te annuleren.

2. Geleidelijke activering van de MSR

Het kabinet oordeelt positief over het tweede voorstel om MSR geleidelijk te activeren bij een lage hoeveelheid rechten in omloop. Een harde drempel leidt ertoe dat één emissierecht meer of minder in omloop kan

bepalen of er vanuit de MSR 100 miljoen extra rechten op de markt komen om de prijs te dempen. Onzekerheid hierover kan tot meer volatiliteit in de markt leiden. Dit voorstel adresseert het risico op volatiliteit en kan grote schommelingen in het aanbod, en daarmee de prijs, voorkomen.

3. Versterkte prijsbeheersing via de MSR

Het kabinet oordeelt positief over het derde voorstel om het tijdelijk prijsbeheersingsmechanisme te versterken. Deze maatregel vergroot de waarschijnlijkheid dat de prijs in de eerste jaren van het ETS-2 onder de 45 euro in 2020-prijspeil blijft. Dit zorgt voor een soepele inwerkingtreding van het systeem via een vergroting van de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid op korte termijn.

4. Vervroegd veilen van rechten

Het kabinet oordeelt positief over het vierde voorstel om vanaf 1 januari 2027 te starten met de veiling van ETS-2-rechten. Vervroegde veilingen zorgen voor prijsvorming vanaf 2027. Dit geeft meer investeringszekerheid aan bedrijven. Energie- en brandstofleveranciers onder het ETS-2 krijgen bovendien de mogelijkheid om een betere inschatting te maken van de toekomstige ETS-kosten. Dit is in het bijzonder van belang voor energieleveranciers die meerjarige energiecontracten aanbieden. Daarnaast biedt het eerder veilen van rechten de mogelijkheid aan lidstaten om inkomsten uit het ETS-2 eerder in te zetten voor klimaatbeleid.

5. Voorfinancieringsfaciliteit via de EIB

Het is te vroeg voor het kabinet om te oordelen over het vijfde voorstel omdat de exacte vormgeving van de faciliteit nog onduidelijk is en deze nog in de EIB Raad van Bewind moet worden voorgelegd.

De maatregel kan positief uitpakken voor lidstaten omdat de mogelijkheid wordt geboden om maatregelen te financieren die bijdragen aan het verlichten van de maatschappelijke en economische impact van het ETS-2 via verduurzaming. Het is tevens een mogelijke aanvulling op de middelen die lidstaten ontvangen via het SKF, onder andere omdat de doelgroep van de faciliteit breder is. Het kabinet verwacht dat de toegevoegde waarde van de faciliteit voor Nederland beperkt zal zijn, omdat er vanuit de Nederlandse overheid al verschillende instrumenten en subsidies voor verduurzaming bestaan. Nederland profiteert waarschijnlijk niet van gunstigere leenvoorwaarden die de EIB kan verschaffen.

In algemene zin is het kabinet kritisch op het gebruik van de EIB als middel om tijdelijke verlichting te bieden op nationale begrotingen, en zal er scherp op toezien dat dat bij dit voorstel niet het geval is. Ook met het oog op ongewenste precedentwerking. Bovendien vindt het kabinet het belangrijk om aandacht te blijven hebben voor de schuldhoudbaarheid van de lidstaten. De uiteindelijke positie van het kabinet is afhankelijk van de voorwaarden die worden gesteld, en hoe een tijdige en volledige terugbetaling wordt geborgd.

Inschatting krachtenveld

De meeste lidstaten steunen de voorstellen zonder verdere wijzigingen. Ten aanzien van de voorstellen over de MSR heeft een kleinere groep lidstaten aangegeven verdergaande aanpassingen te willen zien. Daartegenover hebben enkele lidstaten aangegeven dat wat hen betreft

deze aanpassingen niet nodig zijn, dan wel dat meer waarborgen nodig zijn om negatieve milieueffecten te voorkomen.

Juridische aspecten

a. Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen zijn gebaseerd op artikel 192, eerste lid VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken. Op grond van artikel 191 VWEU draagt het beleid van de Unie op milieugebied onder meer bij aan het nastreven van het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van milieu en de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag voor beide voorstellen. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, sub e, VWEU.

b. Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De voorstellen hebben betrekking op het EU ETS dat tot doel heeft om kosteneffectief broeikasgasemissiereductie te realiseren en daarmee klimaatverandering tegen te gaan. Gezien het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering en risico's op koolstoflekkage kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c. Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel gaat niet verder dan nodig om het Europees Klimaatdoel voor 2030 te halen op een kosteneffectieve manier, rekening houdend met het goed functioneren van de markt voor ETS-2-rechten zoals vastgesteld in de ETS-richtlijn.

Financiële gevolgen

De Kamer is middels de Kamerbrief van 15 december 2025 gewezen op de potentiële budgettaire gevolgen van het uitstel van ETS-2 met één jaar.⁵ De voorstellen ter vergroting van de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2 hebben gevolgen voor de Rijksbegroting. De ETS-2-veilinginkomsten komen voor het grootste deel toe aan de lidstaten. De voorstellen leiden ertoe dat onder bepaalde marktomstandigheden meer emissierechten worden geveild. Deze extra emissierechten zullen vermoedelijk echter, zoals beoogd, een dempend effect op de ETS2-prijs hebben. Het netto-effect voor de Nederlandse begroting is daarmee vooraf niet goed in te schatten en hangt af van de toekomstige marktdynamiek.

Lidstaten ontvangen vanwege het eerder starten met de veiling van ETS-2-rechten een aanzienlijk deel van de veilinginkomsten van 2028 al in 2027. Dit heeft voornamelijk impact op de budgettaire kasreeks, maar waarschijnlijk beperkt effect op de totale inkomsten uit ETS-2. Ook heeft dit waarschijnlijk beperkt effect op het EMU-saldo en het inkomstenkader. Hiervoor is het moment dat de rechten worden ingezet relevant, niet het moment van verkoop. De financiële gevolgen hiervan hangen af van de prijsontwikkeling van ETS-2-rechten in 2027 en 2028. Tegen deze achtergrond kan het algehele netto-effect op de Nederlandse begroting niet goed worden ingeschat.

⁵ Kamerstuk II 32 813, nr. 1547

De voorstellen leiden naar verwachting tot een voorspelbaardere en stabielere prijsvorming in het ETS-2, waarbij excessieve prijsstijgingen minder waarschijnlijk worden. Bedrijven zullen daarom meer investeringszekerheid hebben bij duurzame investeringen. Naar verwachting hebben deze voorstellen daarom een positief effect op de concurrentiekracht van bedrijven. De voorstellen hebben geen geopolitieke gevolgen of gevolgen voor de regeldruk.

3. Onderzoek regeldruk EU ETS-1

In opdracht van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft Panteia onderzoek gedaan naar de regeldruk als gevolg van het EU ETS-1, het Europese emissiehandelssysteem voor de industrie, elektriciteitsproductie, luchtvaart en zeevaart. Het onderzoek is als bijlage gevoegd bij deze brief.

Panteia schat de totale regeldrukkosten voor alle stationaire installaties (industrie en elektriciteitsproductie) op ca. 21 miljoen euro in 2024. Voor zeevaart- en luchtvaartbedrijven wordt de totale regeldruk in 2024 geschat op respectievelijk ca. 3,5 miljoen euro en ca. 1,9 miljoen euro. De administratieve last van het ETS-1 is daarmee laag in vergelijking met de financiële omvang van het systeem.

Het onderzoek geeft op basis van enquêtes en interviews suggesties om de regeldruk binnen het ETS-1 te verminderen. Het kabinet zal in samenwerking met de NEa bezien waar mogelijkheden liggen om invulling te geven aan deze suggesties. Voor een enkele suggesties is een aanpassing van de ETS-richtlijn nodig. De uitkomsten van het onderzoek dragen daarom ook bij aan de standpuntbepaling richting de herziening van de ETS-richtlijn, waarover een voorstel wordt verwacht van de Europese Commissie in het derde kwartaal van 2026.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans