

Aan de Minister van Klimaat en Groene Groei

Auteur

[Redacted signature block]

TER BESLISSING

Datum

16 januari 2026

Kenmerk

KGG / 103664826

nota
TER BESLISSING

Kamerbrief ontwikkelingen ETS-2

Kopie aan

Bijlage(n)

3

Parafenroute

[Redacted signature block]

Aanleiding

De Europese Commissie heeft eind vorig jaar 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 lidstaten, waaronder Nederland.

Met bijgaande kamerbrief wordt een appreciatie gegeven van deze voorstellen. Tevens gaat de brief in op de overige gevolgen van het recente besluit om de start van het ETS-2 met een jaar uit te stellen naar 2028. Tot slot wordt ingegaan op een onderzoek in opdracht van KGG over de regeldruk binnen het ETS-1.

Geadviseerd besluit

- U kunt akkoord gaan met de agendering van de brief in de CoCo van 27 januari en de MR van 30 januari.

Kernpunten

- De Kamerbrief dient ter vervanging van een BNC-fiche wegens de snelheid van de behandeling in de EU en de aard van de voorstellen.
- De EC stelt vijf maatregelen voor die de prijsstabiliteit en voorspelbaarheid van ETS-2 te vergroten. In de brief wordt over drie maatregelen een positief oordeel gegeven, over één maatregel heeft het kabinet een kritische grondhouding, en over één maatregel wordt aangegeven dat er nog te weinig informatie is voor een definitief oordeel. De toelichting gaat in op deze maatregelen.
- Tijdens de Milieuraad van 16 december jl. presenteerde de Commissie de voorstellen. Hoewel alle lidstaten nog een studievoorbehoud maakten, gaf een grote groep lidstaten aan overwegend positief te zijn. Zie toelichting voor de verdere behandeling.

- Over de gevolgen van het uitstel van ETS-2 naar 2028 wordt aangegeven dat het afbouwpad en het emissieplafond in 2028, de administratieve verplichtingen en de omvang van het Sociaal Klimaatfonds ongewijzigd blijven. Over de budgettaire gevolgen is de Kamer op 15 december jl. geïnformeerd.
- In opdracht van het ministerie van KGG heeft onderzoeksbureau Panteia onderzocht hoe de regeldruk in het ETS-1 kan worden verminderd. De brief gaat in op de genoemde punten ter verbetering. De uitkomsten van het onderzoek worden betrokken bij de Nederlandse positiebepaling van de herziening van de ETS-Richtlijn in het derde kwartaal van 2026.

Kenmerk
KGG / 103664826

Toelichting

Appreciatie van de voorstellen

- Meeste voorstellen uit het Tsjechische non-paper zijn overgenomen en daarbij zijn de randen opgezocht van wat mogelijk is om zorgen over hoge prijzen in het ETS-2 tegemoet te komen, zonder het ETS-2 zelf aan te passen. Dit helpt en is wellicht ook noodzakelijk om voldoende steun voor ETS te behouden, maar het is vraag of er niet te veel ruimte wordt gelaten voor extra uitstoot in ETS-2 sectoren, zie voorstel 1.
 - De Marktstabiliteitsreserve (MSR) is een instrument dat vraag en aanbod van uitstootrechten balanceert en daarmee voor minder prijsschommelingen zorgt. Als er relatief veel rechten in omloop zijn en de prijs relatief laag is, worden er rechten in de uit de markt gehaald om de prijs te laten stijgen. Andersom worden rechten uit de reserve op de markt gebracht wanneer er relatief weinig rechten in omloop zijn om de prijs de laten dalen.
 - Hieronder volgt een toelichting en appreciatie per voorstel.
- 1) Behoud van het startkapitaal van de MSR: **kritische grondhouding**
 - De MSR heeft een 'startkapitaal' van 600 miljoen rechten. In de huidige opzet worden deze rechten na 2031 vernietigd. De CIE stelt nu voor om deze rechten niet te vernietigen.
 - Appreciatie: deze maatregel zorgt op de lange termijn voor meer mogelijkheden om prijsstijgingen te dempen. Echter, wordt hiermee ook fors meer CO₂-uitstoot toegelaten dat in de huidige opzet – tot 600 megaton (4 keer de jaarlijkse uitstoot van Nederland) meer. Hoewel dit nodig kan zijn om politieke steun voor het ETS2 te behouden, is het de vraag of dit niet te veel ruimte laat voor extra CO₂-uitstoot. In de praktijk kan dit betekenen dat lidstaten meer nationaal beleid moeten voeren om de klimaatdoelen te halen, terwijl juist gemeenschappelijk EU beleid voor Nederland gunstig is.
 - 2) Geleidelijke activering van de MSR: **positief oordeel**
 - De MSR brengt 100 miljoen rechten in de markt zodra er minder dan 210 miljoen rechten in omloop zijn, met als doel om de prijs te verlagen. Het voorstel van de CIE is om deze harde grens meer geleidelijk te maken, zodat eerder al een kleinere hoeveelheid extra rechten op de markt komt.
 - Appreciatie: dit voorstel maakt de MSR technisch beter. Het maakt de MSR een minder abrupt instrument en zorgt voor meer voorspelbaarheid in de prijsvorming.
 - 3) Versterkte prijsbeheersing via de MSR: **positief oordeel**
 - Met het bestaande beleid worden in 2027, 2028 en 2029 20 miljoen rechten uit de MSR op de markt gebracht als de prijs hoger is dan 45 euro per ton

CO2. Doel hiervan is om de prijs te dempen. Dit kan één keer per jaar gebeuren, maar met toestemming van de CIE kan het twee keer per jaar (dus maximaal 40 miljoen). De CIE stelt nu voor om het aantal rechten dat op de markt kan komen te verdubbelen naar 40 miljoen rechten en zegt op voorhand dat er toestemming komt voor een tweede uitgave per jaar (maximaal 80 miljoen per jaar).

- Appreciatie: deze maatregel zorgt op de korte termijn voor meer prijsstabiliteit en -voorspelbaarheid.
- 4) Vervroegd veilen van rechten: **positief oordeel**
- De veiling van ETS2-rechten start in de huidige opzet, met een jaar uitstel, pas vanaf 2028. Voorstel van de EC is om de veiling vanaf 2027 al te laten beginnen, zodat lidstaten eerder inkomsten krijgen en bedrijven meer duidelijkheid krijgen over de prijs van rechten.
 - Appreciatie: door eerder te starten met veilen, weten bedrijven en burgers beter waar zij aan toe zijn. Voor energieleveranciers wordt het risico van het aanbieden van lange termijncontract verlaagd.
- 5) Voorfinancieringsfaciliteit via de Europese Investeringsbank (EIB): **geen definitief oordeel**
- Met deze faciliteit kan de EIB een lening verstrekken aan lidstaten, die vervolgens moet worden terugbetaald door ETS-2-veilingsinkomsten op het moment dat de veilingen van emissierechten starten. Op deze manier kunnen lidstaten de veilinginkomsten inzetten vóórdat deze worden ontvangen vanaf 2028, voor de financiering van programma's voor de verduurzaming van woningen en transport voor huishoudens met een laag en middelhoog inkomen.
 - Appreciatie: de exacte vormgeving is nog onduidelijk en deze moet worden goedgekeurd in de EIB Raad van Bewind.

Behandeling van de voorstellen

- Voor implementatie van de voorstellen is een wijziging van twee Europese regelgevende kaders nodig: het MSR Besluit en de Veilingverordening.
- Het MSR Besluit is op 19 januari besproken in de Raadswerkgroep. Het Cypriotisch voorzitterschap heeft aangegeven het voorstel zo snel mogelijk te willen afronden. Als er in de Raadswerkgroep voldoende steun blijkt te zijn, ligt het besluit waarschijnlijk enkel nog voor in COREPER zonder verdere behandeling in een Milieuraad.
- 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. Naar verwachting is er hiermee voldoende steun voor de voorstellen.
- De Veilingverordening betreft een gedelegeerde bevoegdheid van de Europese Commissie en wordt waarschijnlijk in februari afgerond. Daarna volgt de toetsingsperiode van twee maanden. Tijdens de toetsingsperiode kunnen de Raad en het Europees Parlement bezwaar maken tegen de aanpassingen.