

Vergaderjaar 2025–2026

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1547

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2025

Conform het verzoek van uw Kamer uit de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën op 4 december 2025, informeert het kabinet uw Kamer middels deze brief over de gang van zaken rondom de budgettaire derving als gevolg van de aanpassingen aan ETS2. Daarnaast gaat het kabinet in deze brief in op de vraag van uw Kamer waarom de verwachte inkomsten worden beschouwd als algemene inkomsten en niet worden ingezet voor lastenverlichting of vergroening.

Verwerking inkomsten

De introductie van ETS2 is onderdeel van het Europese Fit-for-55 pakket en heeft als doel om de CO₂-emissies van fossiele brandstoffen in de niet-ETS1 sectoren te beprijzen (de gebouwde omgeving, wegvervoer en overige sectoren). In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie zou ETS2 per 2027 worden ingevoerd, waarbij het aantal te veilen emissierechten jaarlijks daalt tot nul in 2044. De verplichting om emissierechten in te leveren ligt bij brandstofleveranciers. De opbrengsten worden deels gebruikt om op Europees niveau het Social Climate Fund te financieren. Het restant wordt over de lidstaten verdeeld. Daarnaast ontvangen lidstaten de opbrengsten uit de veiling van rechten die samenhangen met een eventuele nationale opt-in. Deze middelen gaan in Nederland naar de algemene middelen. De ETS-richtlijn schrijft voor dat de opbrengsten of een equivalent daarvan door de lidstaten moeten worden uitgeven aan klimaat en energie gerelateerde doelen inclusief sociale maatregelen. Nederland geeft hier al uitvoering aan, omdat Nederland reeds hogere uitgaven voor de verduurzaming van de betrokken sectoren heeft dan de ETS2-ontvangsten. Het grootste deel van de ETS2-middelen die Nederland ontvangt op basis van de richtlijn en de opt-in zijn tijdens de kabinetsformatie van 2024 verwerkt in het budgettaire basispad en zijn bij de formatie dan ook ingezet. In het voorjaar van dit jaar heeft het kabinet daarnaast besloten om ook de glastuinbouw onder ETS2 te laten vallen via de opt-in. Dit leidt tot additionele inkomsten

die in de Miljoenennota 2026 zijn gebruikt om het afschaffen van de CO₂-heffing glastuinbouw per 2027 te dekken. Het restant is gereserveerd ten behoeve van compensatie en ondersteunende maatregelen voor de glastuinbouwsector.

Uitstel ETS2

Op 10 december is er een voorlopig triloogakkoord bereikt op de herziening van de Europese Klimaatwet. Onderdeel daarvan is het uitstel van onder andere de inleverplicht en de veilingen onder ETS2 met een jaar. Dit is in lijn met het compromis dat is bereikt in de Europese Milieuraad van 4 november waarover uw Kamer is geïnformeerd via een verslag op 24 november (Kamerstuk 21 501-08, nr. 1013). Dit is daarmee verzonden voor de afronding van de plenaire behandeling van het Belastingplan 2026 in de Tweede Kamer. In aanvulling hierop heeft het kabinet in de brief over de aangenomen amendementen op het Belastingplan 2026¹, uw Kamer gewezen op de potentiële budgettaire gevolgen van het uitstel van ETS2. Met deze twee brieven heeft het kabinet uw Kamer zo snel en volledig mogelijk willen informeren over de potentiële gevolgen. Het kabinet erkent tegelijkertijd dat een aparte brief bij nader inzien beter was geweest en neemt uw Kamer met deze brief graag nader mee in de context en budgettaire gevolgen van het triloogakkoord op ETS2.

In de tabel hieronder wordt een inschatting gegeven van de verwachte budgettaire impact van het uitstel met daarbij een toelichting. Deze bedragen zijn een eerste indicatie op basis van het triloogakkoord van 10 december jongstleden. Parallel aan het uitstel heeft de Commissie nog enkele voorstellen gedaan die de werking van ETS-2 beïnvloeden, zie daarover toelichting onderaan de brief. De genoemde bedragen zijn daarom een eerste indicatie en niet definitief. Het kabinet volgt de ontwikkelingen nauwgezet en zal uw Kamer richting de voorjaarsbesluitvorming verder informeren. De potentiële budgettaire gevolgen van de beleidswijzigingen in ETS2 worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming en daarmee integraal gewogen.

Tabel 1. Potentiële budgettaire gevolgen, in miljoen euro

Standen in mln. euro (+ is saldoverbeterend)	2027	2028	2029	2030	2031	2032	struc.
Budgettaire gevolgen jaar uitstel ETS2	- 4.103	908	328	20	21	- 327	0

<i>Toelichting</i>
Het uitstel van ETS2 zoals overeengekomen bij de herziening van de Europese Klimaatwet betekent naar verwachting dat de inleverplicht en de veilingen niet in 2027 maar in 2028 van start gaan. Het laatste jaar waarin er rechten worden uitgegeven blijft 2043 (waardoor er vanaf 2044 geen rechten meer zijn). Daarmee valt er een trede in afbouwpad weg. Het zogenaamde <i>frontloaden</i> vindt nu plaats in 2028 met als doel een soepele inwerkingtreding door meer liquiditeit in het startjaar te verschaffen middels de veiling van 30% extra rechten. Dit leidt in 2028 tot een meeropbrengst, omdat in het basispad de frontloading in 2027 plaatsvond. Deze extra rechten in 2028 worden geleend uit de jaren 2030–2032. Voorheen was dit 2029–2031. De verschuiving van de leenperiode leidt tot een meevaller in 2029 en een tegenvaller in 2032.

Overige voorstellen ETS-2

¹ Kamerstukken II 2025–2026, 36 812, nr. 113

Zoals eerder genoemd is er in Europees verband besloten tot uitstel van ETS2. Daarbij zijn ook een aantal andere aanpassingen in het ETS2 aangekondigd, die ook van invloed zijn op de middelen die Nederland ontvangt. Het kabinet neemt uw Kamer hier graag in mee. Op 21 oktober heeft de Europese Commissie een aantal voorstellen aangekondigd in reactie op een Tsjechisch non-paper dat is medeondertekend door Nederland en 16 andere lidstaten. Op 27 november en 8 december jongstleden heeft de Europese Commissie twee voorstellen gepubliceerd om hier invulling aan te geven, namelijk een aanpassing van Besluit 2015/1814² (het MSR-besluit) en Verordening 2023/2830³ (de Veilingsverordening). Deze voorstellen zijn gericht op het vergroten van de stabiliteit en voorspelbaarheid van de ETS2 prijs, voornamelijk door het vervroegen van de veilingen, het versterken van het prijsbeheersingsmechanisme, het minder abrupt maken van injecties uit de Marktstabiliteitsreserve en het vergroten van de liquiditeit in de Marktstabiliteitsreserve. De onderhandelingen hierover lopen momenteel nog. Uw Kamer zal in januari nader worden geïnformeerd over deze voorstellen en het kabinetsstandpunt daarbij.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

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

² https://climate.ec.europa.eu/news-other-reads/news/commission-proposes-targeted-adjustments-market-stability-reserve-decision-support-smoother-start-2025-11-27_en

³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15472-EU-emissions-trading-system-ETS2-early-auctioning-of-allowances_en