



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie van de EU-rapporteur Klimaat met behandelvoorstel ETS-herziening

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor KGG
in afschrift aan Leden en plv. leden van de vaste commissies voor IenW en EUZA
van Felix Klos (D66)
datum 3 september 2026
onderwerp behandelvoorstel ETS-herziening
te betrekken bij Procedurevergadering KGG d.d. 8 september 2026

Aanleiding

- Op 17 juli jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie), het voorstel tot herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU ETS) [uitgebracht](#).
- De ETS-herziening bestaat concreet uit de volgende drie EU-voorstellen:
 - 1) het "ETS-voorstel" ([COM/2026/616](#)), over wijziging van de ETS-richtlijn en het marktstabiliteitsreserve (MSR)-besluit;
 - 2) de wijziging van de richtlijn Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, over herziene EU ETS-benchmarkwaarden voor de warmte- en brandstofbenchmark voor de periode 2026-2030 ([COM/2026/619](#)) en
 - 3) de wijziging van de verordening Monitoring, rapportage en verificatie maritiem vervoer en de verordening FuelEU maritiem vervoer ([COM/2026/620](#)).
- De Commissie publiceerde ook een [persbericht](#), [Q&A's](#) en een [factsheet](#).



- In de strategische procedurevergadering van de commissie KGG van 23 april jl. zijn al enkele [besluiten genomen](#) over de behandeling van de ETS-herziening:
 - 1) de Europese Commissie zal binnenkort een technische briefing over de ETS-herziening verzorgen voor de Tweede Kamer en
 - 2) via Parlement en Wetenschap is gevraagd om een EU-wetenschapstoets uit te voeren. Hierin zal worden ingegaan op de impact van de ETS-herziening voor Nederland. De uitkomst van deze toets wordt over 4 weken verwacht.
- De kabinetsappreciatie (BNC-fiche) wordt op 18 september 2026 verwacht.
- Via deze notitie wordt u op hoofdlijnen geïnformeerd over de ETS-herziening en ontvangt u van de EU-rapporteur Klimaat een aanvullend behandelvoorstel.

Behandelvoorstel en besispunt

- Het BNC-fiche over de ETS-herziening afwachten en agenderen voor het commissiedebat over de EU Energieraad (formeel) op 14 oktober a.s.
- Wenst de Commissie in de week van 5 oktober a.s. een technische briefing te ontvangen over de uitkomst van EU-wetenschapstoets over de ETS-herziening?

Inhoudelijke toelichting op het EU-voorstel

Op 17 juli jl. presenteerde de Commissie een voorstel tot herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU ETS), met als hoofddoel deze in lijn te brengen met de [EU-klimaatdoelstelling voor 2040](#). Het ETS zal ook na 2030 doorlopen, met dezelfde structuur, maar de Commissie wil wel een aantal aanpassingen doorvoeren. De Commissie spreekt zelf van het “moderniseren van het belangrijkste decarbonisatie beleidsinstrument.” In het begeleidende persbericht spreekt de Commissie van een herziening “die lucht zal geven aan de industrie, terwijl de rol van het ETS in de klimaattransitie behouden blijft, in lijn met de [EU-klimaatwet](#).” De Commissie verwijst daarbij ook naar de uitdagende geopolitieke context en het belang van concurrentiekracht van de industrie. Met dit voorstel wil de Commissie flexibiliteit en prikkels aan de industrie bieden om te decarboniseren en tegelijk concurrerend in Europa te blijven, in lijn met de doelstellingen van de [Clean Industrial Deal](#). De Commissie verwijst ook naar de [conclusies](#) van de Europese Raad in juni 2026, waarin het ETS ook aan bod komt.

[Ongeveer 40%](#) van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU valt onder het EU ETS en sinds 2005 hebben ETS sectoren bijna 50% emissiereductie weten te realiseren. In 2030 moeten de emissies van de ETS sectoren zijn afgenomen met 62% t.o.v. 2005. De Commissie benadrukt ook dat uit [onderzoek](#) blijkt dat het EU ETS een goed functionerende koolstofmarkt is. De ETS-herziening is het eerste voorstel uit het 2040-klimaatmaatregelenpakket dat wordt



uitgebracht. De resterende voorstellen uit het 2040-klimaatmaatregelenpakket volgen eind 2026.

De belangrijkste voorstellen die de Commissie doet:

- [Internationale koolstofkredieten](#) worden vanaf 2036 ook onderdeel van het EU ETS. Uitstootreductie mag worden gerealiseerd via de aanschaf van internationale koolstofkredieten in plaats van binnen het EU ETS om “ademruimte te bieden aan de Europese industrie”. Het moet daarbij gaan om internationale kredieten van hoge kwaliteit. Er worden 260 miljoen uitstootrechten beschikbaar gesteld, waarmee tot maximaal 260 megaton (Mt) aan internationale koolstofkredieten mag worden aangeschaft.
- De **lineaire reductiefactor** (LRF, die borgt dat de uitstoot binnen het ETS jaarlijks afneemt; deze is nu op jaarbasis 4,4% en zou bij ongewijzigd beleid uitkomen op netto nul uitstoot in 2040) zal in 2031-2035 gaan naar 3,7% en in 2036-2040 naar 1,7% (voor een visuele weergave van deze voorstellen, zie [deze](#) Q&A van CarbonBrief). De Commissie wil hiermee het afbouwtraject van de uitstoot door [ETS1-sectoren](#) ‘geleidelijker laten verlopen en in lijn brengen met het nieuwe EU-klimaatdoel voor 2040 om binnen de EU netto 85% minder broeikasgassen uit te stoten”. De aanpassing van de LRF vanaf 2036 is ook gebaseerd op het toelaten van de mogelijkheid om internationale koolstofkredieten aan te kopen. Als er in aanloop naar 2036 geen geschikte internationale koolstofkredieten beschikbaar blijken te zijn, zal de LRF vanaf 2036 worden verhoogd naar 2,7%.
- De aangepaste lineaire reductiefactor maakt het ook mogelijk voor de Commissie om voor te stellen langer door te gaan met het afgeven van vrije uitstootrechten. **Vrije uitstootrechten** voor warmtenetten en sectoren die niet onder [CBAM](#) vallen maar wel blootgesteld worden aan koolstoflekkagerisico’s blijven ook na 2030 bestaan maar worden **conditioneel gemaakt**. In ruil voor het gebruik van vrije uitstootrechten, moeten gebruikers wel investeren in industriële decarbonisatie in de EU. Zij krijgen de verplichting een “Invest in EU Decarbonisation Plan” op te stellen, dat moet worden geverifieerd door een onafhankelijke instantie. De hoogte van de vereiste investeringen in decarbonisatie in de EU zou (minstens) gelijk moeten zijn aan de waarde van de vrije uitstootrechten. Als een bedrijf toch activiteiten naar buiten de EU verplaatst, moeten de uitstootrechten worden ingeleverd. Het afbouwen van de vrije uitstootrechten voor sectoren die wel onder het toepassingsbereik van het Carbon Border Adjustment Mechanism vallen wil de Commissie verder langzamer laten verlopen en tot aan 2038 door laten lopen [in plaats van 2034](#). Deze voorstellen zouden volgens de Commissie in lijn zijn met WTO-regels. De Commissie wil met een afzonderlijk voorstel over benchmarks ook het aantal vrije rechten voor de industrie in 2026-2030 ophogen met uitstootrechten ter waarde van 6 miljard euro.



- De **bestemming van ETS-inkomsten**: EU-lidstaten moeten voortaan minstens 50% van de ETS-inkomsten besteden aan investeringen in decarbonisatie van ETS-sectoren, schone technologieën en innovatie. Met de ETS-inkomsten die de EU ophaalt wil de Commissie een Industrial Decarbonisation Bank (100 miljard euro in 2030-2040) en een ETS Investment Booster (30 miljard euro in 2028-2030) – ook bestemd voor industriële decarbonisatie - instellen. Daarnaast blijven het Innovatiefonds en het Modernisatiefonds in stand.
- **Permanente koolstofverwijderingen** (langdurig afvangen en opslaan van koolstof) worden ook onderdeel van het EU ETS. Het voorstel is om maximaal 250 megaton (Mt) hoogwaardige permanente koolstofverwijderingen binnen de EU in het EU ETS op te nemen, die vervolgens door partijen mogen worden aangeschaft. De Commissie benadrukt dat deze maatregel aan lastig te decarboniseren sectoren extra flexibiliteit biedt. Tegelijk benoemt de Commissie dat de introductie van dergelijke maatregelen wel enige onzekerheid creëert over de bijdrage van het EU ETS aan het behalen van de EU-klimaatdoelstelling voor 2040.
- Het **toepassingsbereik** van ETS wordt **uitgebreid met meer vluchten en zeeschepen en** (geleidelijk aan, van 2031 tot 2034) **gemeentelijke afvalverbranding**. De uitbreiding bij de luchtvaart betreft vertrekkende internationale vluchten naar bestemmingen buiten de EU binnen een afstand van 5000 km vanaf Frankfurt bezien (hier vallen de VS en China buiten, maar het Midden-Oosten valt wel binnen het toepassingsbereik). Ook alle inkomende en uitgaande vluchten van zakelijke vliegtuigen vallen voortaan onder het ETS. Bij de maritieme sectoren wordt het toepassingsbereik uitgebreid van schepen van minstens 5000 bruto tonnage (gross tonnage) naar schepen van minstens 400 bruto tonnage.
- De **marktstabiliteitsreserve** wordt verder hervormd. Een van de voorstellen is om minder snel uitstootrechten aan de markt te onttrekken (nu geldt een [intake rate](#) van 24%, dat wordt vanaf 2028 12%).
- De Commissie voert ook **enkele beperkte vereenvoudigingen** door ter vermindering van de administratieve lasten bij de industrie en nationale overheden.
- **Staatssteun**: de [indirecte kostencompensatie ETS](#) zou van de Commissie mogen blijven bestaan.

De Commissie merkt in de ETS-herziening ook op dat het in 2031 van start zal gaan met het onderzoeken of het aparte ETS2 (voor gebouwde omgeving en transport) kan worden samengevoegd met ETS1.

Effectbeoordeling (Impact assessment)



In de periode april-juli 2025 liep een publieke consultatie over de ETS-herziening, waarvan de verzamelde input ook is opgenomen in de [effectbeoordeling](#). De Commissie heeft vervolgens ongeveer een jaar besteed aan het opstellen van de effectbeoordeling (in april 2026 was deze gereed) en het uitwerken van de ETS-herziening. Enkele bevindingen uit het eerste (algemene) deel van deze effectbeoordeling zijn:

- De Commissie geeft aan dat de Europese klimaatwet de mogelijkheid biedt om vanaf 2036 tot 5% van het EU-klimaatdoel te behalen met internationale koolstofkredieten, dus buiten de EU. De onderzochte beleidsopties zijn daarom gericht op het behalen van een 85%-reductie binnen de EU. De Commissie merkt wel op dat in het geval er minder internationale koolstofkredieten worden aangeschaft in de periode 2036-2040 dan nodig is om dat deel (5%) van het EU-klimaatdoel voor 2040 mee te behalen, het EU ETS-beleid aangescherpt zou moeten worden om uiteindelijk toch tot een 90%-reductie te kunnen komen.
- De Commissie merkt op dat sectoren onder EU ETS(1) beter in staat zijn gebleken dan andere sectoren om op economisch efficiënte wijze tot emissiereducties te komen. De Commissie benadrukt ook dat alle economische sectoren moeten bijdragen aan reducties, zowel binnen (ook luchtvaart en maritiem transport) als buiten het EU ETS.
- De volgende opties voor lineaire reductiefactoren (LRF's) zijn in de impact assessment onderzocht:
 - 1) LRF 2030-2035 2,7% en LRF 2036-2040 2,7%,
 - 2) LRF 2030-2035 2,4% en LRF 2036-2040 3%,
 - 3) LRF 2030-2035 2,8% en LRF 2036-2040 2,6% en
 - 4) LRF 2030-2035 3,5% en LRF 2036-2040 1,9%;De Commissie licht bij optie 4 toe dat in de periode 2030-2035 met een LRF van -3,5% gekoerst wordt op het behalen van 90% reductie in de EU; aangezien vanaf 2036 internationale koolstofkredieten mogen worden ingezet, kiest de Commissie er bij dezelfde optie (4) voor in 2036-2040 een lagere LRF (1,9%) op te nemen. In het uiteindelijke voorstel heeft de Commissie gekozen voor een LRF in 2030-2035 van 3,7% en in 2036-2040 van 1,7%, terwijl het huidige EU ETS uitgaat van jaarlijks een verlaging van het emissieplafond met 4,4%.

Behandeling ETS-herziening: streven Raad is om voor Franse presidentsverkiezingen 2027 de besluitvorming afgerond te hebben

De verwachting is dat vanwege de Franse presidentsverkiezingen op 18 april 2027 de Raad zal proberen snel tot een positie te komen. Het Ierse Voorzitterschap streeft naar een akkoord tussen de lidstaten in de Milieuraad van december 2026. De verwachting is verder dat, zodra ook het Europees Parlement een positie heeft weten in te nemen, onder het Litouwse EU-



voorzitterschap (1 januari-30 juni 2027) de Raad en het Europees Parlement zullen proberen uiterlijk in maart 2027 tot een definitief eindakkoord over de ETS-herziening te komen.

Positie kabinet

In het [verslag van de Energieraad van 16 maart jl.](#) valt te lezen dat het kabinet (in algemene zin) geen voorstander is van afzwakking van het EU ETS. Het kabinet vindt het belangrijk om met structurele maatregelen de energieprijzen te adresseren (energietransitie) en beschouwt een sterk ETS hiervan als een belangrijk onderdeel.

Krachtenveld

In het kader van de bredere discussie over concurrentiekracht van de Europese industrie en de hoge energieprijzen, is door een aantal lidstaten de koppeling gemaakt met de herziening van het EU-emissiehandelssysteem (EU-ETS). Een groep van 10 kritische lidstaten (Italië, Polen, Roemenië, Hongarije, Slowakije, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Griekenland en Oostenrijk) heeft in maart 2026 gepleit voor afzwakking van het ETS met als doel de kosten van het EU ETS en daarmee de energieprijzen voor de industrie te verminderen. Een aantal van deze lidstaten is tegelijk netto-ontvanger van ETS-gelden en zou bij een afgezwakt ETS minder inkomsten tegemoet kunnen zien.

Een andere groep van 8 lidstaten (Spanje, Portugal, Nederland, Luxemburg, Slovenië, Denemarken, Finland en Zweden) heeft zich juist openlijk uitgesproken tegen afzwakking van het EU-ETS, vanwege het belang ervan voor het EU-klimaatbeleid. Daarbij wezen deze lidstaten er bovendien op dat de koolstofprijs maar een beperkt onderdeel uitmaakt van de energiekosten.¹

Volgens het Brusselse nieuwsagentschap Agence Europe zouden Frankrijk en Duitsland voorstander zijn van “technische aanpassingen aan het ETS om tot een flexibeler systeem te komen”.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1242551.pdf>;
<https://www.government.se/statements/2026/07/letter-to-the-president-of-the-council-on-regarding-the-ets/>;
https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:6418d594-7acc-4789-b76d-a5ae910f97b4/letter_by_at_hr_el_hu_it_ro_bg_pl_cz_sk_on_ets_and_free_allowances.pdf



Binnen het Europees parlement is sprake van een ingewikkeld krachtenveld: de christendemocratische EVP heeft zich in een [eerste reactie](#) positief getoond over de ETS-herziening zoals nu wordt voorgesteld. De sociaaldemocratische S&D, de liberale Renew en de Groenen hebben zich eerder echter uitgesproken voor behoud van een stevig ETS, terwijl aan de rechterzijde van het Europees Parlement ECR en Patriots for Europe vooral kritiek hebben op het functioneren van het huidige EU ETS.

Analyse CPB en PBL van ETS-herziening: verruiming EU-ETS leidt tot fors meer uitstoot, maar nauwelijks lagere energiekosten

Op 3 september jl. [publiceerden](#) het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een [gezamenlijke analyse](#) van de gevolgen van de door de Commissie voorgestelde ETS-herziening. De bevindingen van beide planbureaus zijn dat de voorgestelde aanpassingen van aan het EU-ETS tot 2050 kunnen leiden tot 33 procent meer CO₂-uitstoot in de energie-intensieve industrie, elektriciteitsproductie, scheepvaart en luchtvaart. De verwachte daling van de emissieprijs is daarentegen naar verwachting beperkt, terwijl de prijsstabiliteit van de markt afneemt.

Reacties stakeholders

- [Stichting Natuur en Milieu](#): “De Europese Commissie zet vandaag met de voorgestelde versoepeling van het EU ETS de [handrem](#) op de verduurzaming van de industrie.”
- [Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie \(VNCI\)](#): “Het ETS blijft een krachtig instrument om emissies terug te dringen. [...] De uitdaging voor de komende jaren is om het systeem zo vorm te geven dat bedrijven ook echt kunnen verduurzamen en in Europa kunnen blijven investeren.”
- [Wetenschappelijke Klimaatraad \(WKR\)](#): [riep](#) op 12 juni jl. de Commissie en de Nederlandse regering [op](#) om het EU ETS niet af te zwakken. Bij een afzwakking “komt het mondiale klimaatbeleid en daarmee het welzijn van huidige en toekomstige generaties in gevaar”.
- [Business Europe](#): “It is important that the Commission has [recognised](#) the urgent need to reform the EU ETS. The system needs to be adapted to reflect changing market realities and incentivise investments in decarbonisation without putting businesses at a competitive disadvantage. Decarbonisation has to happen in a way that acknowledges the competitive needs of companies and must not lead to further deindustrialisation. [...] Some aspects of the proposal already raise concerns. For example, new conditionalities



for free allocations risk increasing bureaucratic complexity and the uncertain role for international carbon credits is unsatisfactory.”

- The European Chemical Industry Council (Cefic): “Europe’s industry is losing ground at an alarming pace. Today’s proposal is a [missed opportunity](#) to provide a realistic pathway for industrial transformation and restore confidence in Europe as a place to invest and produce. [...] It deepens uncertainty and adds pressure at the very moment Europe needs decisive action to stop competitiveness from deteriorating, and to incentivise investment in transformation. Every missed opportunity makes it harder to reverse the downswing, and increases the risk that investment, production and innovation leave Europe for good.”
- Transport & Environment: “Extension of ETS to some international flights, private jets and to smaller ships are steps forward, but overall weakening of the ETS undermines European climate action and energy security. [...] Overall, the proposal slows the pace of emissions reductions. [...] To protect the system’s core investment signal, the LRF should remain untouched until 2036.”
- Wereld Natuur Fonds: “With this proposal, the Commission is [turning a deaf ear](#) to citizens, governments and industrial frontrunners calling for a strong, predictable ETS, while giving in to pressure from laggard sectors that have delayed climate action.”

Behandel mogelijkheden voor de Kamer

De Kamer heeft verschillende mogelijkheden voor de behandeling van een EU-voorstel. Hieronder wordt ingegaan op a) de behandeling van de Nederlandse inzet, b) directe beïnvloeding door de Kamer op EU-niveau en c) het organiseren van kennisactiviteiten.

a) *Behandeling Nederlandse inzet*

- De Nederlandse inzet bij een EU-voorstel wordt beschreven in het BNC-fiche. Voor de inhoudelijke behandeling van dit BNC-fiche ligt het voortouw bij de commissie KGG.
- De Kamer zal het BNC-fiche over dit EU-voorstel conform de vaste EU-informatieafspraken met het kabinet binnen zes weken na publicatie van het EU-voorstel ontvangen. Het BNC-fiche wordt op 18 september 2026 verwacht.
- Om eerst over de Nederlandse inzet te spreken voordat de minister deelneemt aan Europese onderhandelingen, kan uw commissie besluiten tot het instellen van een behandelvoorbehoud. Dit moet binnen twee maanden nadat een nieuw EU-voorstel



uitkomt worden geplaatst, waarna er binnen vier weken een debat met de minister wordt georganiseerd.

U wordt geadviseerd het BNC-fiche over de ETS-herziening af te wachten en na ommekomst te agenderen voor het commissiedebat over de EU Energieraad (formeel) op 14 oktober a.s.

b) Directe beïnvloeding op Europees niveau

Nationale parlementen hebben daarnaast de volgende instrumenten om directe invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming:

Subsidiariteitstoets

- Nationale parlementen kunnen een gele kaart trekken als ze van mening zijn dat een EU-voorstel ongewenst bevoegdheden overdraagt van het nationale naar het Europees niveau. Dit heet formeel een subsidiariteitsbezwaar.

Politieke dialoog met Europese Commissie

- Als uw commissie haar positie wil delen met de Europese Commissie over het EU-voorstel dan kan dat via de politieke dialoog, een briefwisseling. De Kamer kan ook vragen stellen aan de Commissie.

EU-rapporteur(s)

- Uw commissie kan rapporteurs aanstellen voor een specifiek EU-voorstel waarbij deze leden het mandaat krijgen om bijvoorbeeld informatie over het voorstel te verzamelen of het Kamerstandpunt uit te dragen en andere parlementen te beïnvloeden.

Er is op het EU-klimaatbeleid reeds een EU-rapporteur benoemd.

c) Kennisactiviteiten organiseren

- Voor meer kennis over de inhoud van het voorstel en de implicaties ervan in de praktijk kan uw commissie desgewenst een kennisactiviteit organiseren, zoals een rondetafelgesprek of een technische briefing.

Er is al besloten om de Europese Commissie te verzoeken een technische briefing te verzorgen over de ETS-herziening.



d) EU-wetenschapstoets (pilot)

- De EU-wetenschapstoets is net ontwikkeld en bevindt zich in de pilotfase. De EU-wetenschapstoets is deels gebaseerd op de al bestaande wetenschapstoets. De EU-wetenschapstoets komt erop neer dat twee of drie wetenschappers een snelle onafhankelijke toets uitvoeren naar de effecten specifiek voor Nederland van dit EU-voorstel en daar uw commissie kort & bondig over informeren.

Er is al besloten om een EU-wetenschapstoets te laten uitvoeren naar de ETS-herziening.