



# Doortastend klimaatbeleid houdt energie betaalbaar

## De impact van ETS2 op de energiefactuur van gezinnen en bedrijven

### Auteur:

Bright Adiyia (EnergyVille/VITO)

### Reviewers:

Vincent Van Steenberghe (FOD VVVL, Dienst Klimaatverandering)

Bert Van Loon (FOD VVVL, Dienst Klimaatverandering)

Koen Meeus (FOD VVVL, Dienst Klimaatverandering)

Ruben Baetens (EnergyVille/KU Leuven)

Alexander Hoogsteyn (EnergyVille/KU Leuven)

Maarten De Grootte (EnergyVille/VITO)

Pieter Vingerhoets (EnergyVille/VITO)

Sebastien Rousseau (EnergyVille/VITO)



## Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Wat is ETS2 en wanneer treedt het in werking?	4
2. Hoe werkt ETS2?	5
3. Wat gebeurt er met de ETS2 inkomsten?	8
4. ETS2 en gebouwen	9
5. Beleidsaanbevelingen	9
Conclusies	12
Referenties	14

## Inleiding

Europa wil de uitstoot van broeikasgassen fors terugdringen en heeft daarvoor in 2005 een systeem van emissiehandel (Emissions Trading System of ETS) opgezet: bedrijven die veel uitstoten, moeten de externe kost van die uitstoot betalen. Dit systeem, bekend als ETS1, geldt al jaren voor elektriciteitsproducenten en energie-intensieve industrieën zoals staal, cement, raffinage, chemie en papier.

Vanaf 2027 plaatst Europa daar een tweede systeem van emissiehandel naast: ETS2. Dit nieuwe systeem zal ook fossiele brandstoffen voor transport en verwarming in gebouwen belasten. Het doel? Minder broeikasgasuitstoot op een kosteneffectieve manier en een versnelling van de overgang naar duurzame energiebronnen op een sociaal rechtvaardige manier.

Voor Vlaamse gezinnen en bedrijven betekent dit dat fossiele brandstoffen, zoals benzine, diesel en stookolie duurder worden. Om de sociale impact daarvan te verzachten, komt er een Sociaal Klimaatfonds.

Hoe werkt ETS2 precies? En welke gevolgen heeft het voor jouw energiefactuur? In deze paper leggen we het helder uit en bekijken we welke beleidsmaatregelen kunnen helpen om de transitie sociaal rechtvaardig te maken.

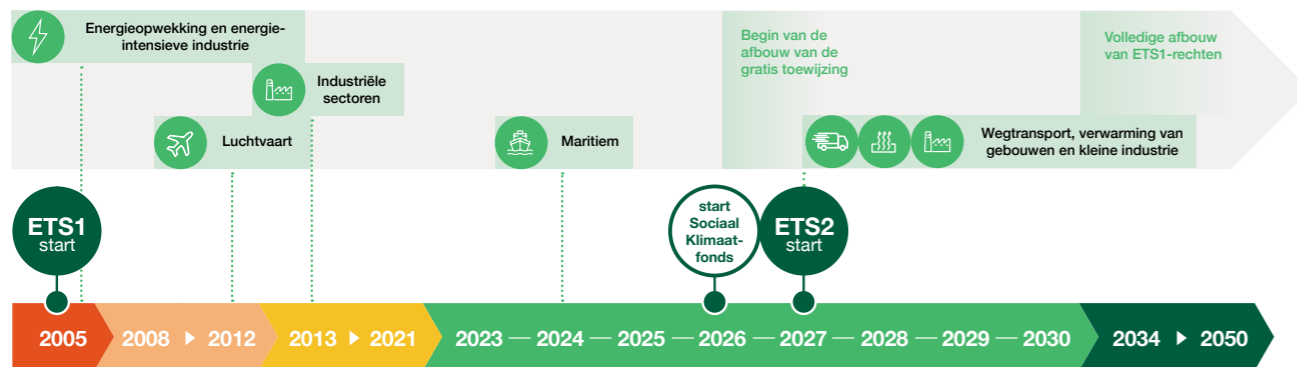


## 1. Wat is ETS2 en wanneer treedt het in werking?

De Europese Unie wil de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met minstens 55% verminderen in vergelijking met 1990 en wil ten laatste in 2050 klimaatneutraal zijn. Ongeveer 40% van de Europese broeikasgasuitstoot en de helft van de energiegerelateerde emissies valt onder een systeem van emissiehandel dat handelt in uitstootrechten, beter bekend als het 'European Emissions Trading System' of ETS1 [1]. Voor de sectoren waar ETS1 van toepassing is, zoals energie-intensieve industrieën, elektriciteitsproductie en luchtvaart, geldt een streefcijfer voor de hele Europese Unie van 62% broeikasgasreductie tegen 2030. De broeikasgasuitstoot van ETS1 valt dus niet onder een Belgische reductiedoelstelling, maar onder een Europees emissieplafond.

Om de Europese klimaatdoelstellingen te behalen, moet ook de emissie van de sectoren die niet gedekt zijn door ETS1, zoals vervoer, gebouwen, landbouw, kleine industrie en afval, naar beneden. De Effort Sharing Regulation (ESR)-verordening bepaalt voor elke lidstaat een bindende 2030 doelstelling voor de reductie van de broeikasgasuitstoot in de sectoren die niet gedekt zijn door ETS1. België kreeg een ESR-reductiedoelstelling toegewezen van 47% emissiereductie ten opzichte van 2005.

In navolging van het bestaande ETS1, introduceert Europa vanaf 1 januari 2027 een belasting van de broeikasgasuitstoot van transport, gebouwen en industrie die niet onder ETS1 valt. Dit tweede systeem van emissiehandel wordt 'ETS2' genoemd. Het doel van ETS2 is om emissies te reduceren door middel van een koolstofprijs die externe kosten van fossiele brandstoffen internaliseert. ETS2 moet lidstaten helpen om hun nationale ESR-doelstellingen te behalen door fossiele brandstoffen duurder te maken. Het is duidelijk dat we in gebouwen en transport massaal moeten elektrificeren om die doelstellingen te halen, maar die elektrificatie wordt gedeeltelijk tegengewerkt door de ETS1-prijs die elektriciteitsproducenten moeten betalen, en die dus doorgerekend worden in de elektriciteitsfactuur, terwijl fossiele brandstofleveranciers tot nu toe geen CO2-prijs moeten betalen voor fossiele brandstoffen. De introductie van een koolstofprijs via ETS2 voor deze fossiele brandstoffen is een rechtzetting van die incentive die fossiele brandstoffen bevoordeelt ten opzichte van elektriciteit. *Figuur 1* schetst de tijdslijn van ETS1 en ETS2 met hun belangrijkste mijlpalen.



Figuur 1: Tijdslijn met belangrijkste ontwikkelingen ETS1 en ETS2

Toegepast op de Belgische context moet ETS2 de uitstoot van gebouwen, transport en industrie, die niet onder ETS1 valt, helpen verminderen om de 47% ESR-reductiedoelstelling in 2030 te behalen. De grootste ESR-sectoren in België in termen van uitstoot zijn transport (37,7%), gebouwen (28,3%) en landbouw (18,2%). Door de broeikasgasuitstoot te belasten, is het de doelstelling dat burgers en bedrijven hun energieverbruik enerzijds verminderen en anderzijds voor hernieuwbare energie opteren.

De nationale ESR-reductiedoelstellingen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat aangezien Europa rekening houdt met het BNP per capita, het reductiepotentieel en de kosteneffectiviteit om reductiepotentieel per lidstaat te bereiken. Zo moet Bulgarije 10% broeikasgasemissies reduceren tegen 2030, terwijl Duitsland 50% van zijn broeikasgasemissies moet reduceren. Aangezien ETS2 op uniforme wijze in alle lidstaten van kracht wordt, zullen lidstaten met lagere ESR-doelstellingen door ETS2 waarschijnlijk meer reducties realiseren dan hun nationale ESR-doelstelling en dus mogelijk een overschot aan emissierechten hebben. Dat overschot aan emissierechten kunnen ze verkopen aan andere lidstaten die hun emissies onvoldoende hebben gereduceerd.

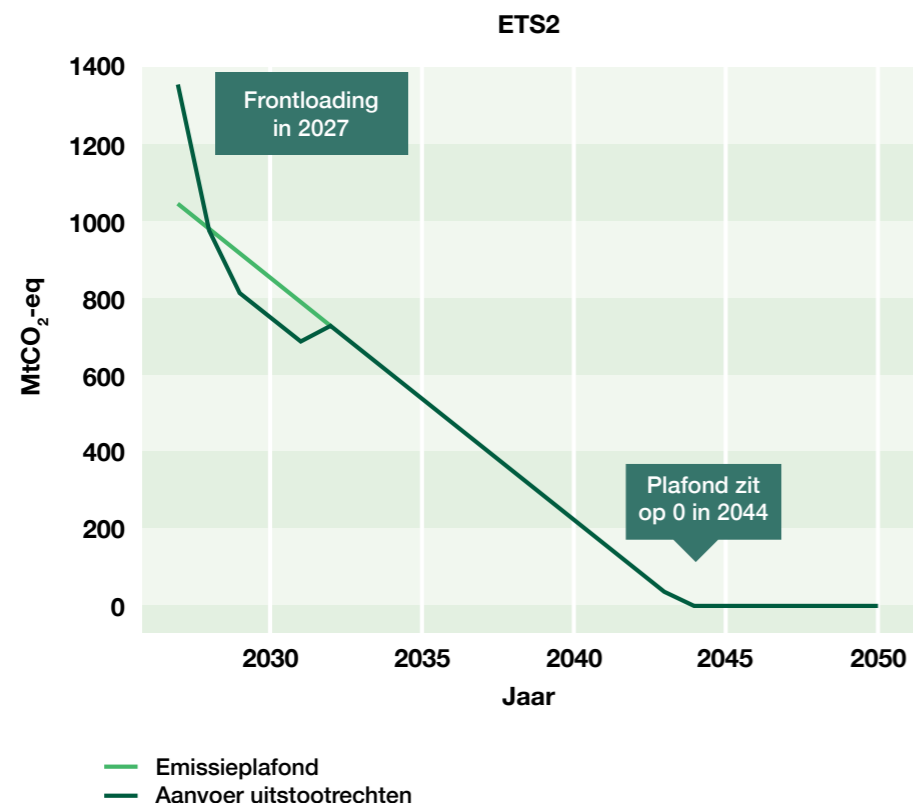
## 2. Hoe werkt ETS2?

Net zoals ETS1 omvat ETS2 een absoluut emissieplafond voor sectoren en installaties die vallen onder het toepassingsgebied. In ETS2 hebben bedrijven met één emissierecht het recht om één ton CO2 uit te stoten. Dankzij het emissieplafond wordt een beperkt aanbod van emissierechten gecreëerd. Emissierechten kunnen worden gekocht en verhandeld. Onder ETS2 zijn niet de eindverbruikers (burgers en bedrijven) maar de brandstofleveranciers verantwoordelijk voor de uitstoot van de geleverde energie aan de eindverbruikers. Fossiele brandstofleveranciers moeten vanaf 2024 de hoeveelheden brandstof rapporteren die ze op de markt brengen. Vanaf 2027 zijn die brandstofleveranciers verantwoordelijk voor de aankoop van de noodzakelijke emissierechten voor fossiele brandstoffen (gas, diesel, stookolie, ...) die burgers en bedrijven aankopen voor verwarming en transport.

Alle emissierechten worden openbaar geveild op de markt. De brandstofleveranciers moeten jaarlijks voldoende emissierechten inleveren om hun uitstoot af te dekken. Zo ontstaat een prijsprikkel om minder koolstofintensieve brandstoffen te leveren en te verbruiken. Doordat het totaal aantal emissierechten jaarlijks met 5,1% daalt, is ETS2 een instrument voor lidstaten om hun ESR-doelstelling tegen 2030 en klimaatneutraliteit tegen 2050 te bereiken. De Europese Commissie verwacht dat ETS2 zal zorgen voor een broeikasgasreductie van 42% in 2030 ten opzichte van 2005 in de betrokken sectoren [2].

De facto zullen fossiele brandstoffen, zoals aardgas, stookolie en benzine duurder worden vanaf 2027. Brandstofleveranciers kunnen de prijzen van de ETS2-rechten doorrekenen aan burgers, kmo's, scholen, ziekenhuizen en andere eindgebruikers. Hoeveel duurder exact hangt af van diverse factoren, zoals complementair beleid om de vraag naar fossiele brandstoffen te reduceren, technologische innovaties, internationale brandstofprijzen, informatie- en sensibilisatiecampagnes, enzovoort. Om te hoge startprijzen en snelle prijsstijgingen te voorkomen, bouwt Europa een aantal prijsstabiliteitsmechanismen in:

1. Het veilingvolume van de emissierechten wordt in 2027 met 30% verhoogd om de liquiditeit van de markt te garanderen ('frontloading'). In de praktijk worden er in 2027 al 312 miljoen ETS2-rechten uit 2029, 2030 en 2031 geveild waardoor het totaal aantal geveilde rechten niet 1.040 miljoen maar 1.352 miljoen bedraagt. Deze 30% wordt daarna in mindering gebracht op de veilinghoeveelheden voor de periode 2029-2031. (*Figuur 2*)
2. Er wordt een marktstabiliteitsreserve van 600 miljoen emissierechten gecreëerd waaruit in geval van forse prijsstijgingen extra emissierechten geveild kunnen worden. Dit mechanisme geeft maximaal twee keer per jaar 20 miljoen emissierechten vrij uit de marktstabiliteitsreserve wanneer de gemiddelde prijs van emissierechten voor meer dan 2 maanden de grens van 45 euro (\*2020 prijzen) overschrijdt. Wanneer de gemiddelde prijs van emissierechten meer dan twee (respectievelijk drie) keer de gemiddelde prijs gedurende zes opeenvolgende maanden bereikt, zullen er 50 miljoen (respectievelijk 150 miljoen) bijkomende emissierechten vrijgegeven worden.



Figuur 2: Visualisatie 'cap and trade' systeem ETS2 (bron: Nederlandse Emissieautoriteit)

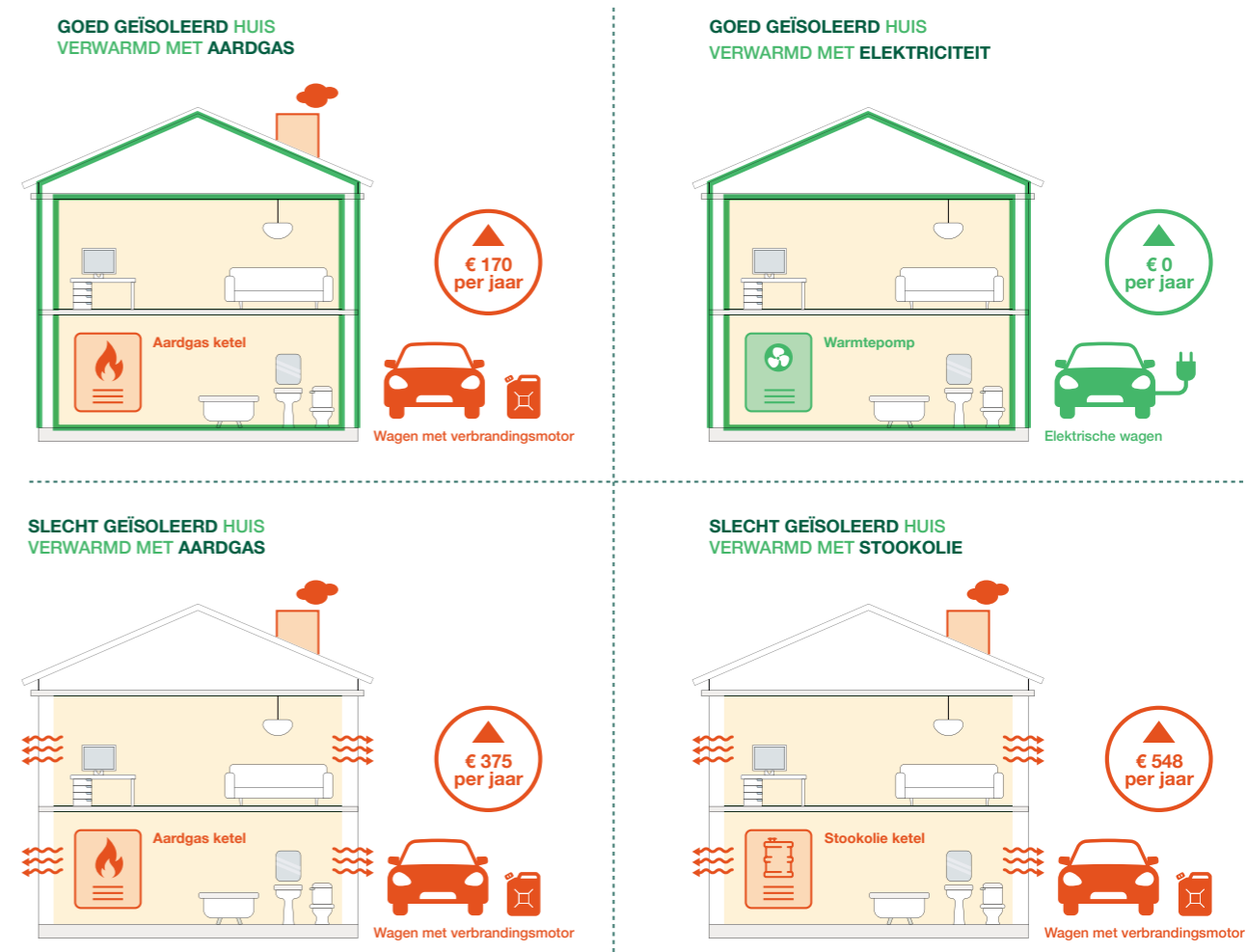
Ondanks die prijsstabiliteitsmechanismen is het onzeker of en hoeveel de ETS2 prijs stijgt boven 45 euro per ton CO<sub>2</sub><sup>1</sup>. Des te meer complementair klimaatbeleid, des te lager de vraag naar ETS2 emissierechten, des te lager de prijs van die ETS2 rechten omwille van de marktwerking. Het Potsdam Institute for Climate Impact Research berekende dat zonder complementair klimaatbeleid de ETS2 prijs zou kunnen oplopen tot meer dan 200 euro per ton CO<sub>2</sub> [3].

Zoals gezegd hangt de impact op de energiefactuur af van de ETS2-prijs. Een rapport van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu berekende dat voor een CO<sub>2</sub>-prijs van 45 euro per ton de energiekosten voor een gezin met een 'gemiddelde wagen' met verbrandingsmotor en 15.000 kilometers per jaar en een op gas verwarmde, goed geïsoleerde woning zouden stijgen met 170 euro per jaar<sup>2</sup>. (Figuur 3). Hierbij wordt aangenomen dat de brandstofleveranciers alle kosten rechtstreeks doorrekenen naar de eindgebruikers. Een tweede aanname is dat de brandstofleverancier niet méér kosten doorrekent, aangezien de brandstofleverancier al bij het afsluiten van het contract een inschatting zal moeten maken van de ETS2 prijs. Op dat moment weet de brandstofleverancier nog niet wat de gemiddelde ETS2-prijs zal zijn die hij betaald heeft voor de emissierechten die hij moet indienen in het daaropvolgende jaar.

Voor een gezin met een elektrische wagen met hetzelfde verbruik en een goed geïsoleerde woning met een warmtepomp zou de invoering van ETS2 geen impact hebben. Zij betalen immers al jaren een CO<sub>2</sub>-prijs voor de elektriciteit die ze verbruiken aangezien de elektriciteitssector gedekt is door ETS1. Voor een gezin met een op gas verwarmde, slecht geïsoleerde woning en een 'gemiddelde wagen' met verbrandingsmotor en jaarlijks 15.000 kilometers zouden de energiekosten stijgen met 375 euro per jaar. Niet enkel de mate van isolatie van de woning, maar ook het type van verwarmingsbron waarmee woningen verwarmd worden heeft een effect op de energiefactuur. De verbranding van stookolie stoot meer CO<sub>2</sub> uit in kg/kWh en geeft daarom een hogere kost voor gezinnen die verwarmen met stookolie. Bovendien worden deze gezinnen niet beschermd door het sociaal tarief voor energie ('sociale maximumprijs'), een verlaagd tarief voor elektriciteit, aardgas en warmte. Voor een gezin met een op stookolie verwarmde, slecht geïsoleerde woning en een 'gemiddelde wagen' met verbrandingsmotor en jaarlijks 15.000 autokilometers zouden de energiekosten daardoor verder stijgen met 548 euro per jaar. Figuur 3 illustreert voor verschillende isolatieniveaus, verwarmingsbronnen en voertuigtipes de jaarlijkse impact op de energiefactuur.

<sup>1</sup>Een ETS2-prijs van 45 euro per ton in 2020 komt overeen met een prijs van 62,46 euro in nominale prijzen door prijsevoluties en inflatie.

<sup>2</sup>In de veronderstelling dat de prijs 45 euro per ton CO<sub>2</sub> bedraagt.



Figuur 3: Jaarlijkse impact van de ETS2-prijs op de energiefactuur voor vier types gezinnen

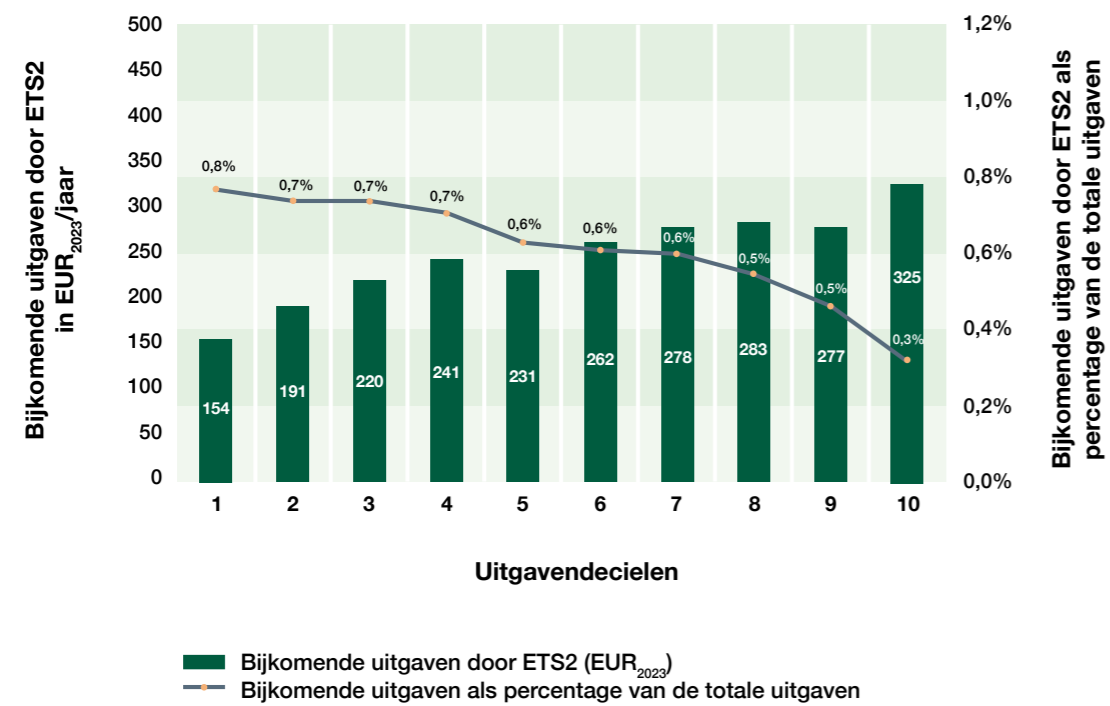
(bron: FOD Volksgezondheid)

De Europese Unie liet begin 2025 voor verschillende lidstaten de socio-economische impact van ETS2 op kwetsbare huishoudens, transportgebruikers en micro-ondernemingen berekenen. Om de ETS2 impact op verschillende bevolkingsgroepen in België in kaart te brengen, wordt rekening gehouden met de inkomensverdeling van de bevolking en met de toegenomen kost van fossiele brandstoffen door ETS2.

Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen de impact van duurdere fossiele brandstoffen in de verwarming van woningen (aardgas, stookolie) en duurdere fossiele brandstoffen in transport (diesel, benzine).

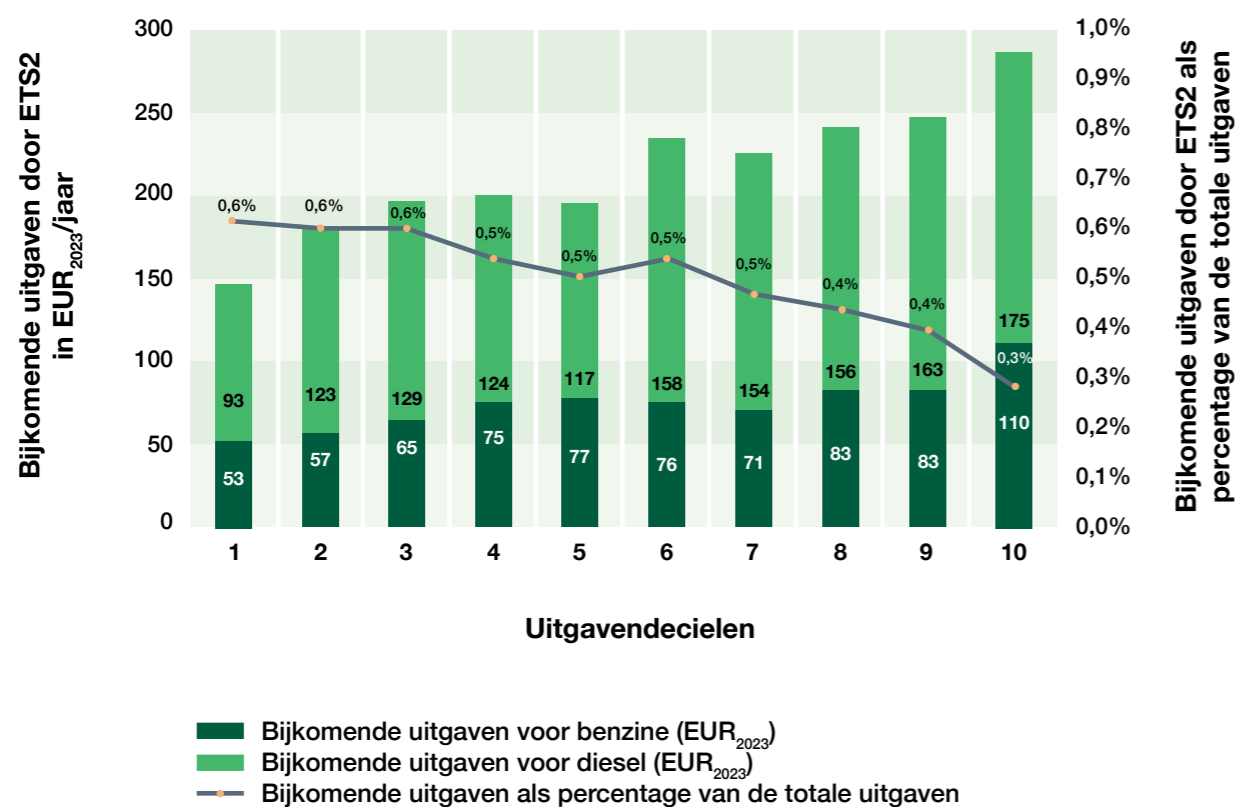
De toegenomen verwarmingskost van gezinnen bedraagt tussen 154 euro per jaar voor het laagste uitgavedeciel en 325 euro per jaar voor het hoogste uitgavedeciel voor een ETS2 prijs van 60 euro per ton CO<sub>2</sub> (\*2023 prijzen). Deze bedragen komen overeen met een bijkomende jaarlijkse uitgave van respectievelijk 0,8% en 0,3% van het totale huishoudbudget. (Figuur 4) Opvallend: hoe hoger het uitgavedeciel, hoe groter de absolute monetaire impact is door een groter verbruik van fossiele brandstoffen, maar hoe kleiner de bijkomende jaarlijkse uitgave van het huishoudelijk budget is in relatieve termen.

Wanneer enkel rekening wordt gehouden met huishoudens die met fossiele brandstoffen verwarmen, stijgt de impact tussen 210 euro en 370 euro per jaar, voor respectievelijk het laagste en het hoogste uitgavedeciel.



Figuur 4: ETS2-kosten gerelateerd aan de verwarming van Belgische huishoudens bij een koolstofprijs van 60 EUR/tCO<sub>2</sub> (alle huishoudens) (bron: Oeko-Institut SEEK-EU micro model)

De toegenomen transportkost van gezinnen met een diesel of benzine wagen bedraagt tussen 145 euro per jaar voor het laagste uitgavedeciel en 285 euro per jaar voor het hoogste uitgavedeciel voor een ETS2 prijs van 60 euro per ton CO<sub>2</sub> (\*2023 prijzen). Deze bedragen komen overeen met een bijkomende jaarlijkse uitgave van respectievelijk 0,6% en 0,3% van het totale huishoudbudget. (Figuur 5) Merk op dat er geen toegenomen ETS2 transportkost is voor gezinnen zonder wagen. In de laagste uitgavedecielen is het wagenbezit significant kleiner in vergelijking met de hoogste uitgavedecielen.



Figuur 5: ETS2-kosten gerelateerd aan het transport van Belgische huishoudens bij een koolstofprijs van 60 EUR/tCO<sub>2</sub> (enkel huishoudens die rijden op fossiele brandstoffen) (bron: Oeko-Institut SEEK-EU micro model)

### 3. Wat gebeurt er met de ETS2 inkomsten?

Alle emissierechten worden openbaar geveild op de markt via een Europees veilingplatform. De opbrengst van de ETS2-veilingen wordt verdeeld over de Europese lidstaten aan de hand van een verdeelsleutel a rato hun gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot in de betreffende sectoren tussen 2016 en 2018. Voor België komt dat overeen met 3,9% van de Europese veilingopbrengsten. FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu schat in dat dit overeenkomt met 5,7 miljard euro tussen 2027 en 2030 bij een koolstofprijs van 45 euro per ton CO<sub>2</sub> (\*2020 prijzen).

Om te voorkomen dat kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers het slachtoffer worden van hogere prijzen voor fossiele brandstoffen door ETS2 heeft Europa het Sociaal Klimaatfonds opgericht. Kwetsbare huishoudens worden gedefinieerd als huishoudens in energiearmoede of in vervoersarmoede en huishoudens die significant getroffen worden door prijsstijgingen als gevolg van de invoering van ETS2. We kennen het exact percentage kwetsbare huishoudens niet, maar als indicator stelt de Barometer Energiearmoede dat in 2022 21,8% van de Belgische gezinnen getroffen werd door energiearmoede. Kwetsbare micro-ondernemingen zijn ondernemingen met minder dan 10 werknemers en een omzet onder 2 miljoen euro die aanzienlijk getroffen worden door de prijsimpact van ETS2 en onvoldoende middelen hebben om gebouwen te renoveren, zero-emissievoertuigen aan te kopen of over te stappen naar duurzame mobiliteit. 25% van de ETS2 inkomsten zal naar dit fonds gaan, voor een totaal geschat bedrag van 65 miljard euro.

Met de middelen uit het Sociaal Klimaatfonds mogen lidstaten enkel maatregelen ondersteunen om structureel de emissies in transport en gebouwen te verminderen en tijdelijke directe inkomenssteun te financieren als compenserende maatregel zodat verwarming, koeling en mobiliteit betaalbaar blijven voor kwetsbare huishoudens en vervoersgebruikers [4].

Voor België wordt het bedrag dat naar het Sociaal Klimaatfonds vloeit geschat op 1,66 miljard euro voor de hele periode tot 31 december 2032. Lidstaten moeten daarbovenop voor 25% co-financiering zorgen met eigen middelen. Op verzoek van het Europees Parlement treedt het Sociaal Klimaatfonds al in 2026 in werking, één jaar voor de start van ETS2 in 2027.

België zal net als alle andere lidstaten ten laatste op 30 juni 2025 een Sociaal Klimaatplan moeten indienen bij de Europese Commissie na overleg met lokale en regionale overheden, economische en sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Belangrijk daarbij is dat de middelen gebruikt worden voor nieuwe maatregelen met een tijdelijk karakter of voor de uitbreiding van bestaande maatregelen, en niet gebruikt worden voor de financiering van bestaande beleidsinstrumenten. Hoe eerder, doelgerichter en effectiever de middelen worden besteed, hoe beter het Sociaal Klimaatfonds zijn doelstellingen kan behalen. Het plan moet coherent en evenwichtig worden opgesteld na publieksconsultatie met relevante actoren. Voorbeelden van maatregelen in het Belgisch Sociaal Klimaatplan kunnen zijn: tijdelijke en gerichte inkomenssteun aan kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers, structurele investeringen voor gebouwrenovaties, het decarboniseren van verwarming en koeling van gebouwen, prikkels om betaalbaar en toegankelijk openbaar vervoer te gebruiken, en de integratie van hernieuwbare energie.

## 4. ETS2 en gebouwen

ETS2 is een belangrijk instrument om de reductiedoelstellingen in gebouwen te kunnen bereiken. Wanneer het gebruik van fossiele brandstoffen geleidelijk aan meer en meer ontraden en belast wordt, wordt de business case van investeringen in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie van gebouwen, zoals isolatie, warmtepompen en zonnepanelen aantrekkelijker voor consumenten. De noodzaak van een divers pakket aan renovatiemaatregelen (isolatie gebouwschil, HVAC systemen, zonnepanelen) blijkt ook uit de Urban Energy Pathfinder [5], EnergyVille/VITO's online ondersteuningstool die op lokaal niveau kostenoptimale renovatiepakketten kan bepalen. Voor de verwarming van gebouwen zijn warmtepompen veelal de meest efficiënte technologie. Warmtepompen halen de nodige energie om te verwarmen (of koelen) uit de omgeving in plaats van warmte op te wekken. Ze verbruiken daardoor drie tot vijf keer minder energie dan fossiele boilers. Onrechtstreeks stoten ze wel (nog) CO<sub>2</sub> uit, maar die uitstoot valt onder ETS1. Dat betekent dat zelfs wanneer een warmtepomp wordt aangedreven met elektriciteit die opgewekt wordt in een gascentrale, er nog een significante emissiereductie optreedt.

De totale prijs van energiedragers en hun onderlinge prijsverhouding zijn belangrijke hefboomen om consumptiepatronen van eindgebruikers te veranderen. In de gebouwen wordt het prijssignaal vandaag sterk verstoord door een verschillend niveau van accijnzen op verschillende energiedragers. Accijnzen zijn indirecte belastingen op het verbruik of gebruik van producten en spelen een belangrijke rol in de prijs van energie. Veranderingen in het accijnsbeleid hebben dus een grote invloed op de prijzen van energieproducten, op het consumentengedrag en de keuzes die burgers maken om hun woningen te isoleren en te verwarmen. De rendabiliteit van warmtepompen zal vanaf 2027 ook deels worden bepaald door de ETS2-prijs. Andere parameters zijn de energieprijzen an sich en bijbehorende distributie- en transmissiekosten, het niveau van accijnzen op de verschillende energiedragers op federaal niveau en het heffingenbeleid op gewestelijk niveau.

## 5. Beleidsaanbevelingen

### 5.1. Nood aan complementair klimaatbeleid

De precieze impact van ETS2 hangt af van een veelheid aan keuzes op elk beleidsniveau. ETS2 staat in interactie met complementaire beleidsmaatregelen die het energieverbruik en de bijbehorende broeikasgasuitstoot beïnvloeden in ESR-sectoren en ervoor zorgen dat burgers en bedrijven inzetten op klimaatvriendelijke alternatieven, energie-efficiëntie, gedrags- en structurele veranderingen. Complementair beleid kan ervoor zorgen dat de vraag naar fossiele brandstoffen in gebouwen en transport vermindert. Een lagere vraag naar uitstootrechten drukt de CO<sub>2</sub>-prijs en drukt de impact van ETS2 op de energiefactuur omwille van de marktwerking.

Het is daarom belangrijk om de effecten van ETS2 als instrument altijd te analyseren in combinatie met complementair klimaatbeleid [6]. Beleidsmakers hebben er alle baat bij om effectief complementair beleid te ontwikkelen dat burgers en bedrijven de omschakeling naar hernieuwbare energiebronnen in gebouwen en transport helpt maken. ETS2 kan met andere woorden niet gezien worden als een stand alone beleidsmaatregel om de Belgische klimaatdoelstellingen tegen 2030 te halen omdat de ESR-sectoren worden gekenmerkt door niet-prijs barrières die kostenefficiënte reducties belet. Het gekende split-incentive voor huurders en verhuurders waarbij de eigenaar betaalt voor investeringen aan het gebouw en de huurder geniet van een lagere energierekening is één van de voorbeelden waardoor de huurmarkt een lagere energieprestatie kent. Daardoor zijn huurders significant kwetsbaarder voor energiearmoede: 45,5% van alle sociale huurders en 33% van alle private huurders wordt getroffen door energiearmoede, terwijl 'slechts' 15% van alle eigenaars getroffen wordt door energiearmoede. Complementair en doortastend klimaatbeleid kan deze knelpunten helpen oplossen.

Zonder het aanpakken van niet-prijs barrières, zoals onvoldoende toegang tot alternatieven, tot financiering en informatie is er een onnodig hoge vraag naar uitstootrechten. Daarnaast worden ESR-sectoren gekenmerkt door lange investeringscycli. Een net geïnstalleerde gasketel heeft een levensduur van ongeveer 15 jaar. Die lange investeringscycli zorgen ervoor dat reductiemaatregelen tijd nodig hebben om geïmplementeerd te worden. Het combineren van verschillende types van beleidsinstrumenten leidt niet alleen tot het meest effectieve resultaat maar zorgt er ook voor dat de Belgische reductiedoelstellingen bereikt kunnen worden op een sociaal rechtvaardige manier. Complementair beleid uit 'Fit For 55' kan de bijkomende uitgaven aan fossiele brandstoffen beperken tot slechts 0,1% en 0,2% van het totale jaarlijkse huishoudelijk budget voor respectievelijk lage en hoge inkomens.

### 5.2. Nood aan een accijnshervorming

Om de transitie naar een klimaatneutrale economie te faciliteren en te sturen zijn er daarom, bovenop de introductie van ETS2, hervormingen in de energiebelastingen nodig die elektriciteit goedkoper maken in vergelijking met fossiele brandstoffen. In vergelijking met onze buurlanden heeft België de laagste belastingen (accijnzen, BTW en koolstoftaks) op aardgas en stookolie. Daardoor zijn de totaalprijzen die consumenten betalen voor aardgas en stookolie lager dan in de buurlanden. De federale accijnzen voor huishoudens bedroegen op 1 januari 2025 9,5 euro/MWh voor aardgas en 49,4 euro/MWh voor elektriciteit. Mede daardoor is de prijs voor elektriciteit voor gezinnen en bedrijven per kilowattuur (kWh) een pak hoger dan de prijs voor fossiele brandstoffen.

Het verschuiven van accijnzen op elektriciteit naar fossiele energiedragers, inclusief gas, stookolie en steenkool, zal leiden tot een marktwerking ten voordele van de energietransitie. Hoe sneller de accijnzen verschoven worden, hoe groter de impact op de broeikasgasreductie, hoe minder ETS2 emissierechten nodig zijn en hoe minder hoog de ETS2 prijs zal stijgen. De CREG pleit er daarom voor om de accijnzen op elektriciteit te verlagen en de accijnzen op aardgas, stookolie en propaan te verhogen om gezinnen aan te moedigen te verwarmen met een warmtepomp [7]. Hoe meer en hoe doortastender het complementair klimaatbeleid dat lidstaten en de Europese Unie implementeren, hoe sneller de emissiedoelstellingen gehaald worden en hoe lager de ETS2-prijs om die doelstellingen te behalen.



Een vergelijking van vroegere broeikasgasprojecties<sup>3</sup> met de uiteindelijke emissie-inventarissen voor de residentiële en tertiaire sector in België toont aan dat koolstofarme verwarmingstechnologieën een snellere progressie kenden dan oorspronkelijk werd aangenomen in eerdere prognoses [8]. Het is hierbij belangrijk de evolutie van het gebouwenpark goed te monitoren, zodat beleid tijdig kan bijgestuurd worden.

### 5.3. Nood aan samenwerking om ambities waar te maken

Binnen de Belgische context moeten de ESR-doelstellingen nog verdeeld worden tussen de verschillende bevoegde entiteiten via een samenwerkingsovereenkomst. Zolang er geen intra-Belgisch akkoord gevonden wordt, blijven de ETS inkomsten voor België op een geblokkeerde nationale rekening staan en kunnen ze niet ingezet worden voor het ondersteunen van energiebesparing bij gezinnen en bedrijven. Ook de verdeling van de inkomsten uit ETS1, ETS2, het Sociaal Klimaatfonds, de hernieuwbare energiedoelstellingen en subdoelstellingen voor transport, groene waterstof in industrie en hernieuwbare verwarming en koeling vormen onderdeel van een toekomstig lastenverdelingsakkoord. Het Vlaams Gewest koos in november 2021 voor een ESR-klimaatdoelstelling van 40% tegen 2030. Volgens het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap zal Vlaanderen slechts een reductie van 33,7% behalen in 2030, onder meer omdat Vlaanderen besliste om de renovatieverplichting te versoepelen en af te stappen van het verplichte renovatietraject naar label A in 2050 [9].

Zelfs als Vlaanderen met gewijzigd beleid zijn eigen doelstelling van 40% tegen 2030 zou halen, realiseert België daardoor in 2030 een reductiedoelstelling van slechts 42,6%. De Europese Commissie is daarom van oordeel dat België zijn ESR-doelstelling van 47% niet haalt en zijn ambitieniveau<sup>4</sup> aanzienlijk moet verhogen [10]. Lidstaten die zouden beslissen om hun ESR-doelstellingen niet te halen, kunnen emissiebudget 'lenen' uit latere jaren en via internationale flexibiliteiten emissierechten kopen van lidstaten met emissieoverschotten, ervan uitgaande dat er voldoende andere lidstaten een voldoende groot overschot zullen hebben.

De kostprijs voor België voor het aankopen van internationale flexibiliteiten per procentpunt dat Vlaanderen onder de 47% doelstelling blijft, kan geraamd worden op 167 miljoen euro bij een koolstofprijs van 80 euro/ton. Met de huidige projectie loopt die kost zo op tot meer dan 2 miljard euro, maar het is moeilijk om exact in te schatten hoe hoog de prijs zal worden. De kost voor emissieruimte kan ook veel hoger uitvallen aangezien er verschillende landen achterliggen op schema met hun klimaatagenda [11]. Er bestaan geen betrouwbare inschattingen in de literatuur over de kost van flexibiliteitsmechanismen.

Tot slot wijst de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV) erop dat de kosten van flexibiliteitsmechanismen begrotingsuitgaven zijn zonder bredere baten van klimaatbeleid, zoals tewerkstelling, betere luchtkwaliteit, woonkwaliteit, mobiliteit en lagere gezondheidskosten [12]. De belastingbetaler dreigt als het ware drie keer te betalen voor het gebrek aan effectief klimaatbeleid: één keer vanwege gemiste bredere baten van het klimaatbeleid en geleden overstromings-, droogte- en gezondheidsschade, een tweede keer door de toegenomen kost van aardgas en stookolie via het ETS2 mechanisme, en een derde keer voor de aankoop van flexibiliteiten als compensatiemechanisme. Investeringsom de broeikasgasuitstoot terug te dringen moeten alsnog gebeuren, daar onze samenleving klimaatneutraal moet worden tegen 2050. Uitstel van de reducties is met andere woorden geen afstel.

### 5.4. Nood aan communicatie

Een goede communicatie door de overheid over ETS2 is essentieel zodat burgers, bedrijven en tussenpersonen investeringsbeslissingen kunnen nemen met alle beschikbare informatie. Het feit dat de aardgasprijzen door ETS2 over minder dan twee jaar zullen stijgen, is een belangrijke overweging wanneer burgers voor de keuze staan om hun woning te verwarmen op aardgas of met een warmtepomp.

<sup>3</sup> Deze decompositie analyse vertrekt van broeikasgasscenario's die zijn geschat voor onderzoek en beleidsvorming, incl. de officiële rapportage onder EU GHG emission Monitoring Mechanism Regulation, dat nu bekendstaat als de Governanceverordening 2018/1999. De scenario's omvatten geheel of gedeeltelijk de projectieperiode 2000-2020.

<sup>4</sup> Ook de hernieuwbare energiedoelstelling haalt België niet met huidige beleidsmaatregelen. Het Federaal Planbureau berekende dat klimaatneutraliteit tegen 2050 – de doelstelling van de Europese Klimaatwet – ook niet haalbaar is met huidige maatregelen. <https://www.plan.be/nl/publicaties/energievooruitzichten-van-belgie-bij-aangekondigd>

### 5.5. Nood aan verdere analyses voor verschillende types gebruikers

Deze publicatie geeft een overzicht van de werking van het ETS2 beleidsinstrument en een rudimentaire inschatting van de impact ervan. Dit is een startpunt en er zijn verdere analyses nodig. Het is belangrijk dat in detail berekend wordt wat de impact zal zijn op de energierekening van verschillende types gebruikers over de komende jaren. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillende factoren. Inschattingen moeten gemaakt worden van toekomstige aardgas- en elektriciteitsprijzen gebaseerd op Europese modellering. Verder is het belangrijk dat rekening gehouden wordt met hoe de verschillende landen naar de 2030 klimaatdoelstellingen evolueren. Als Europees klimaatbeleid achterloopt op schema zal zich dit vertalen in hogere ETS2 prijzen en omgekeerd. Verder dient gemodelleerd te worden wat de optimale mix van nationaal of regionaal aanvullend beleid is, bijvoorbeeld aanmoediging van renovatie, de impact van een taxshift van elektriciteit naar fossiele brandstoffen en de interactie tussen energiebeleid en sociaal beleid (Sociaal Klimaatfonds). Voor dergelijke analyses heeft EnergyVille/VITO rekenmodellen uitgewerkt.

## Conclusies

### 1. Doortastend klimaatbeleid houdt energie betaalbaar

ETS2 is slechts één van de vele instrumenten om de energietransitie te ondersteunen en kan niet op zichzelf de Belgische klimaatdoelstellingen in 2030 en 2050 realiseren. Het emissiehandelssysteem werkt samen met andere beleidsmaatregelen op Europees, nationaal, gewestelijk en lokaal niveau die energie-efficiëntie en hernieuwbare alternatieven stimuleren.

Enkel een doortastend klimaatbeleid kan de vraag naar fossiele brandstoffen in gebouwen en transport verlagen. Dit drukt de prijs voor uitstootrechten, aangezien een lagere vraag tot een lagere CO<sub>2</sub>-prijs leidt.

Hoewel de exacte ETS2-prijs onzeker blijft, is duidelijk dat doortastend klimaatbeleid de stijging ervan beperkt. Zonder aanvullende maatregelen kan de prijs in 2030 oplopen tot 200 euro per ton CO<sub>2</sub> of meer, terwijl de ETS Richtlijn prijsstabiliteitsmechanismen voorziet vanaf 45 euro per ton CO<sub>2</sub>. Beleidsmakers hebben er dus alle baat bij om complementaire maatregelen te nemen die burgers en bedrijven helpen overschakelen naar hernieuwbare energiebronnen.

### 2. Een taxshift van elektriciteit naar fossiel is cruciaal

Om de transitie naar een klimaatneutrale economie te versnellen, is een hervorming van de energiebelastingen nodig. De accijnzen op elektriciteit zouden snel en zoveel mogelijk verschoven moeten worden naar alle fossiele brandstoffen, inclusief stookolie en steenkool. Hoe sneller dit gebeurt, hoe groter de impact op de broeikasgasreductie en hoe lager de ETS2-prijs zal uitvallen. De CREG pleit er daarom voor om de accijnzen op elektriciteit te verlagen en die op aardgas, stookolie en propaan te verhogen. Dit moedigt gezinnen aan om te kiezen voor een warmtepomp. Hoe krachtiger en doeltreffender het bijkomende klimaatbeleid op nationaal en Europees niveau, hoe sneller de emissiedoelstellingen gehaald worden en hoe minder de ETS2-prijs zal stijgen.

### 3. Vandaag actie ondernemen om morgen betaalbaar te houden

Als België zijn klimaatdoelstellingen voor 2030 niet haalt, zal het extra emissierechten moeten aankopen, wat de totale kosten onnodig opdrijft. Hoe hoog die kost zal zijn, is onzeker, maar vast staat dat deze bovenop de ETS2-kosten komt. De investeringen in broeikasgasreductie zijn sowieso noodzakelijk om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het Belgische en regionale beleid hebben er dus financieel en economisch belang bij om de Europese doelstelling van 47% emissiereductie in 2030 te halen. Hoe sneller er maatregelen worden genomen, hoe lager de kosten en hoe kleiner de financiële last op burgers en bedrijven.

### 4. Sociaal Klimaatfonds helpt wie het nodig heeft

Om te voorkomen dat kwetsbare groepen onevenredig hard getroffen worden door hogere fossiele brandstofprijzen onder ETS2, heeft Europa het Sociaal Klimaatfonds opgericht. België moet voor 30 juni 2025 een Sociaal Klimaatplan indienen bij de Europese Commissie, met compenserende en structurele maatregelen voor kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers. Dit fonds kan voor rechtstreekse inkomenssteun zorgen aan groepen die onevenredig kwetsbaar zijn voor prijsstijgingen van fossiele brandstoffen. Daarnaast moeten de middelen structureel ingezet worden om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen.

Cruciaal is dat de middelen naar nieuwe, gerichte initiatieven gaan of naar de uitbreiding van bestaande maatregelen. Hoe sneller en effectiever de steun wordt ingezet, hoe beter het Sociaal Klimaatfonds kan inzetten op het verminderen van energie- en vervoersarmoede en het afbouwen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

## 5. Duidelijke informatie over ETS2 en eventuele taxshift voorkomt onaangename verrassingen

Fossiele brandstoffen worden de komende jaren steeds duurder door ETS2 en eventuele fiscale hervormingen. Daarom is het essentieel dat de overheid hierover tijdig en helder communiceert. Burgers, bedrijven en investeerders moeten weten welke keuzes ze hebben en hoe toekomstige prijsevoluties hun beslissingen kunnen beïnvloeden. Zo is het belangrijk dat gezinnen zich bewust zijn dat de aardgasprijzen door ETS2 over minder dan twee jaar zullen stijgen, zodat ze een weloverwogen keuze kunnen maken tussen verwarmen op aardgas of met een warmtepomp. Heldere en toegankelijke communicatie kan helpen om verrassingen te voorkomen en de energietransitie vlotter te laten verlopen.



## Referenties

- [1] Klimaat.be: **Emissiehandel (ETS)**
- [2] Europese Commissie: **ETS2: buildings, road transport and additional sectors**
- [3] Günther, Claudia and Pahle, Michael and Govorukha, Kristina and Osorio, Sebastian and Fotiou, Theofano, *Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging EU ETS2*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4808605> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4808605>. 2025
- [4] EUR-Lex: **Sociaal Klimaatfonds**. 2023
- [5] Urban Energy Pathfinder. [vito.be](https://vito.be)
- [6] N. Renders T. Dauwe K. van Maris A. Vella. *Leren van het verleden – Het informeren van toekomstige beleidsmaatregelen*. [energyville.be](https://energyville.be). 2024
- [7] CREG. **Advies over maatregelen om het concurrentievermogen van de ondernemingen, de koopkracht van de huishoudelijke afnemers en de rendabiliteit van duurzamere verwarmings-technologieën veilig te stellen**. 2024
- [8] Pattern - *Providing operational economic appraisal methods and practices for decision-making on climate and environmental policies*. [pattern-heu.eu](https://pattern-heu.eu). 2024
- [9] *Vlaanderen haalt momenteel maar 33,7 procent uitstootreductie tegen 2030 (en dat kan vele honderden miljoenen kosten)*. [vrt.be/nws](https://vrt.be/nws). 2024
- [10] *Europa tikt België op de vingers voor ontoereikend klimaatplan: "Hernieuwbare energie moet veel beter"*. [vrt.be/nws](https://vrt.be/nws). 2024
- [11] *12 EU countries will fail to comply with 2030 national climate targets, new study*. [transportenvironment.org](https://transportenvironment.org). 2024
- [12] SERV. *Advies Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030: Zinderende zaken die blijven zweven*. [serv.be](https://serv.be). 2023