

Vergaderjaar 2022–2023

36 274

Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit voorstel van wet voor een Tijdelijke wet Klimaatfonds strekt ertoe het Klimaatfonds in te stellen als een begrotingsfonds zoals bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 (hierna: CW). In dit wetsvoorstel wordt het fonds ingesteld en worden de doelen, de aard van de uitgaven en de inkomsten van het fonds vastgelegd. In deze toelichting wordt onder andere ingegaan op de achtergrond en noodzaak van dit wetsvoorstel voor het instellen van het Klimaatfonds, de vormgeving en de gevolgen. Het wetsvoorstel is mede door de Minister van Financiën voorgedragen. Als dit wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt aanvaard en door de Koning wordt bekrachtigd zal het in overeenstemming met artikel 2.11, tweede lid, van de CW, mede door de Minister van Financiën van contraseign worden voorzien.

2. Aanleiding

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77) is een Klimaatfonds aangekondigd van 35 miljard euro voor de periode tot en met 2030. Gezien het specifieke doel van het Klimaatfonds heeft de Minister voor Klimaat en Energie in de brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 974) het voornemen meegedeeld dat de uitwerking geschiedt via een begrotingsfonds waarvoor een instellingswet wordt ingediend bij het parlement. Het voornemen dat er een Klimaatfonds komt hangt samen met de afspraak in het coalitieakkoord dat de doelen voor broeikasgasreductie worden aangescherpt en in lijn worden gebracht met de Europese klimaatwet: ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. Om dit wettelijke doel te halen, wordt het beleid gericht op 60% broeikasgasreductie in 2030. In de brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2022 is tevens aangekondigd dat het kabinet voorstelt de Klimaatwet, waarin deze doelen zijn vastgelegd, hiertoe te wijzigen. Door de instelling van een

Klimaatfonds kan meerjarig worden voorzien in middelen voor de hiermee noodzakelijk gepaard gaande aanvullende investeringen.

3. Achtergrond, rationale en hoofdlijnen van het fonds

In deze paragraaf worden de kernpunten van dit wetsvoorstel voor de instelling van het Klimaatfonds toegelicht.

Achtergrond en rationale

In het eerder aangehaalde coalitieakkoord is afgesproken dat de doelen voor de broeikasgasreductie in de Klimaatwet worden aangescherpt en in lijn worden gebracht met de Europese klimaatwet. Om deze aangescherpte reductiedoelstellingen te halen, moeten aanvullende maatregelen worden genomen. Het kabinet heeft de transitie de afgelopen jaren gestimuleerd via diverse projecten en maatregelen verspreid over de verschillende vakdepartementen. Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren ligt Nederland niet op koers om de doelen voor broeikasgasreductie te behalen, zoals die zijn vastgelegd in de Klimaatwet. De integrale sturing en regie op de transitie en de inzet van beleidsinstrumenten moet dus worden versterkt. In de meest recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geconstateerd dat het huidige klimaatbeleid leidt tot 38%-48% minder uitstoot van broeikasgassen in 2030.¹ Dat is minder dan het beoogd wettelijke doel van 55%, en daardoor wordt vooralsnog onvoldoende bijgedragen aan het tegengaan van verdere opwarming van de aarde. Volgens een recente uitgebreide studie van het Intergovernmental Panel on Climate Change (hierna: IPCC) is nog zekerder geworden dat deze opwarming door menselijk toedoen wordt veroorzaakt en een nog grotere bedreiging voor mens, natuur en milieu vormt dan eerder gedacht.² Klimaatverandering heeft inmiddels geleid tot wereldwijde en deels onomkeerbare gevolgen, waaronder het vaker optreden van extreme weersomstandigheden. Zo kunnen droogte of hevige neerslag leiden tot forse maatschappelijke schade. De Nederlandse regering ziet klimaatverandering als een probleem waar alle landen verantwoordelijk voor zijn en vindt dat alle landen, inclusief Nederland, een bijdrage moeten leveren aan de oplossing van dit probleem door de eigen uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

Om de reductiedoelen uit de Klimaatwet te realiseren zijn de komende jaren forse maatregelen en investeringen nodig. Dit vraagt om zekerheid dat de overheid op middellange termijn middelen beschikbaar heeft voor maatregelen en investeringen om de reductiedoelstellingen te behalen en om zorgvuldige en integrale besluitvorming over de besteding van deze middelen te borgen. Het kabinet heeft in juni 2020 de Studiegroep Klimaatopgave Green Deal ingesteld, onder onafhankelijk voorzitterschap van Laura van Geest. De opdracht van deze studiegroep was om – zonder last of ruggespraak – een analyse uit te voeren naar de gevolgen van de 55% reductiedoelstelling in de Europese klimaatwet voor het nationale klimaatbeleid en om bouwstenen uit te werken voor de invulling van de aanvullende reductieopgave. Op 29 januari 2021 heeft de studiegroep haar eindrapport, Bestemming Parijs, gepresenteerd.³ De door de studiegroep uitgewerkte maatregelen om de klimaatopgave die met een reductiedoelstelling van 55% gepaard gaat te halen, zijn deels overgenomen in de bestedingsdoelen van het voorgestelde Klimaatfonds. Met

¹ Klimaat- en Energieverkenning 2021 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

² IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis.

³ «Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050», Eindrapportage studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal, Januari 2021.

overheidsuitgaven kan worden gezorgd voor randvoorwaarden voor de klimaat- en energietransitie, zoals nieuwe energie-infrastructuur, en wordt de noodzakelijke verduurzaming van bepaalde sectoren gefaciliteerd. Daarbij zijn middelen nodig voor een langere tijd dan de kabinetsperiode. Tegelijkertijd is nog niet zeker welke projecten voor financiering in aanmerking komen, en in welk ritme precies middelen moeten worden besteed. Daarom is het voorstel om een begrotingsfonds in te stellen. Op grond van artikel 2.11 van de CW kan een begrotingsfonds worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel zijn bestemd. Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. Het Klimaatfonds is bedoeld om op middellange termijn middelen te reserveren en beschikbaar te stellen voor maatregelen die bijdragen aan het behalen van de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet. Door de middelen onder te brengen in een begrotingsfonds kunnen ze geoormerkt worden voor een specifiek doel. Hiermee wordt geborgd dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en kunnen ze niet voor andere doelen worden aangewend. Bovendien blijft het saldo meerjarig beschikbaar. Hierdoor kunnen niet bestede gelden van het fonds onbeperkt worden meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar.

Doelstelling en reikwijdte

De doelstelling van het fonds is weergegeven in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Het achterliggende doel van het fonds is bijdragen aan het behalen van de doelen in de Klimaatwet. Dit blijkt onder meer uit de considerans bij dit wetsvoorstel. Maatregelen die met middelen vanuit het fonds worden gefinancierd moeten bijdragen aan het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in overeenstemming met de doelstellingen van de Klimaatwet. Voor de toepassing van onderhavig wetsvoorstel worden broeikasgassen onder verwijzing naar hetzelfde begrip in artikel 1 van de Klimaatwet gedefinieerd. Het zijn gassen als bedoeld in bijlage V, deel 2, van Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU 2018, L328). De relatie met de Klimaatwet blijkt daarnaast uit de formulering van de doelstelling van het fonds in de aanhef van artikel 2, tweede lid. Deze sluit aan bij de terminologie in de Klimaatwet. Ten slotte is geregeld dat de fondsbeheerder bij de beoordeling van de maatregelen de relatie van die maatregelen met het Klimaatplan dat op grond van artikel 3 van de Klimaatwet moet worden vastgesteld, betreft. Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om in dit wetsvoorstel te relateren aan de percentages die in artikel 2 van de Klimaatwet als reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 ten opzichte van 1990 zijn geregeld, omdat deze nog kunnen worden aangepast. Dat percentage voor 2030 bedraagt thans 49%, maar er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt het percentage te verhogen tot 55%.

De doelstelling van het fonds is om middelen beschikbaar te stellen voor maatregelen waarmee burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ondersteund kunnen worden in het bijdragen aan de additionele broeikasgasreductie. In het coalitieakkoord is een reservering van 35 miljard euro in het Klimaatfonds afgesproken waarbij een indicatieve verdeling van bedragen over een aantal bestedingsdoelen is gemaakt voor de uitgaven vanuit het fonds. Deze reservering is sinds het coalitieakkoord verlaagd met 880 miljoen euro. Het kabinet heeft namelijk besloten

om een deel van de middelen uit het Klimaatfonds te benutten voor andere maatschappelijke prioriteiten. Hierover is het parlement middels de Voorjaarsnota van 20 mei 2022 geïnformeerd (Kamerstukken II 2021/22, 36 120, nr. 1, p. 16). Daardoor blijft een reservering van in totaal 34,12 miljard euro over. In de Voorjaarsnota staat ook dat deze verlaging van het Klimaatfonds zal worden ingevuld door te korten op middelen die gereserveerd waren voor vroege fase-opschaling. Het totaalbedrag voor het Klimaatfonds is een optelsom van de additionele middelen die volgens het kabinet tot en met 2030 nodig zijn om de 55%-reductiedoelstelling te bereiken voor de verschillende onderdelen van het fonds, zoals verduurzaming in de gebouwde omgeving, de aanleg van duurzame energie-infrastructuur en subsidies voor vroege fase opschaling. Voor deze inschatting is onder andere gebruik gemaakt van de budgettaire inschattingen uit het rapport van de eerder genoemde studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal. Het is de bedoeling dat de fondsbeheerder bij de uitvoering van de wet rekening houdt met deze indicatieve verdeling van middelen over de verschillende bestedingsdoelen.

In artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn in de onderdelen a, b en c een drietal bestedingsdoelen van het Klimaatfonds opgenomen. In deze alinea wordt toegelicht wat in eerste instantie onder die bestedingsdoelen valt.

- a. Onder «broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050» wordt verstaan een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrijkomen in de atmosfeer of waarbij biomassa als brandstof gebruikt wordt, het aanleggen van de daarvoor benodigde energie-infrastructuur en het realiseren van de benodigde hernieuwbare energiedragers. Onder dit bestedingsdoel wordt daarmee in eerste instantie het volgende bedoeld:
 - een bijdrage leveren aan de bouw van twee kerncentrales, indicatief voor 5 miljard euro;
 - een subsidieregeling voor CO₂-vrije gascentrales, indicatief voor 1 miljard euro. Hiermee kunnen gascentrales worden omgebouwd zodat deze broeikasgasvrij gas kunnen inzetten voor het creëren van broeikasgasvrij regelbaar vermogen. Dit wordt uitgewerkt in samenhang met de middelen voor vroege fase opschaling;
 - een bijdrage voor energie-infrastructuur, indicatief voor 4 miljard euro. Het gaat hier om subsidies voor de realisatie van infrastructuur die noodzakelijk is voor de energietransitie, zoals infrastructuur voor waterstof en warmte en laadinfrastructuur. Er wordt ex ante geen selectie gemaakt voor bepaalde technologieën of sectoren;
 - een bijdrage voor vroege fase opschaling, indicatief voor 14,12 miljard euro. Vroege fase opschaling betreft een programmatische aanpak voor technologieën voor – in eerste instantie – hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die pas kosteneffectieve broeikasgasreductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling.
- b. b. Onder «het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven» worden in eerste instantie bindende maatwerkafspraken met de industrie verstaan, indicatief voor 3 miljard euro. Dit is inclusief middelen voor broeikasgas-reducerende innovatie bij het midden- en kleinbedrijf. Deze middelen uit het fonds hebben zowel betrekking op reductie van energetische emissies als niet-energetische emissies. Het moet hier gaan om daadwerkelijk additionele reductie ten opzicht van het bestaande beleid. Hier is sprake van samenloop met energie-infrastructuur en vroege fase opschaling. Onder dit bestedingsdoel wordt daarom ook verstaan: een

bijdrage voor vroege fase opschaling van overige broeikasgas-reducerende technieken en maatregelen die pas kosteneffectieve broeikasgasreductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling. In onderdeel a is al aangegeven dat de bijdrage voor vroege fase opschaling in eerste instantie is bedoeld voor opschaling van hernieuwbare energiedragers. In tweede instantie kan hiermee ook de opschaling van andere broeikasgas-reducerende technieken worden gestimuleerd.

- c. Onder «het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en toepassing van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving» worden maatregelen verstaan die zorgen dat de energievraag in de gebouwde omgeving afneemt en die het gebruik van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving stimuleert. Daarmee wordt in eerste instantie het volgende bedoeld:
- het Nationaal Isolatieprogramma, indicatief voor 3,35 miljard euro. Dit programma geeft woningeigenaren waaronder verenigingen van eigenaren mogelijkheden om hun huis te verduurzamen. De doelstelling is dat in de jaren tot 2030 door een optimale isolatie de woningen de Isolatiestandaard voor woningen bereiken;
 - de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed, indicatief voor 2,75 miljard euro. Voor de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed zijn in de Rijksbegroting van 2022 reeds middelen gereserveerd voor de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024. De middelen uit het Klimaatfonds moeten een additionele stimulering in de jaren 2025 tot en met 2030 mogelijk maken;
 - de stimulering van hybride warmtepompen, indicatief voor 900 miljoen euro. Voor de stimulering van hybride warmtepompen zijn ook in de Rijksbegroting van 2022 reeds middelen gereserveerd voor de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024. De middelen uit het Klimaatfonds moeten een additionele stimulering in de jaren 2025 tot en met 2030 mogelijk maken.

In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt met verschillende economische sectoren over de bijdrage die zij zullen leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen in de Klimaatwet. In de structuur van de uitwerking van dit akkoord worden maatregelen onderscheiden per klimaatsector: gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit en industrie. Deze onderverdeling ontbreekt in het wetsvoorstel. Het kabinet hecht aan een gelijk speelveld voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Daarom kunnen maatregelen in alle economische sectoren in aanmerking komen voor middelen uit het fonds, voor zover deze maatregelen beantwoorden aan de bestedingsdoelen van het fonds zoals die zijn geformuleerd in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel. Dat geldt ook voor maatregelen op het terrein van de circulaire economie. Ook maatregelen op het terrein van de circulaire economie kunnen een bijdrage leveren aan het reduceren van broeikasgassen op Nederlands grondgebied. Mede om deze reden heeft het kabinet in het beleidsprogramma een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie opgenomen (Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1049, p. 38). Er is slechts één uitzondering: maatregelen uit de landbouwsector en de natuursector die voor financiering uit het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur in aanmerking komen, worden van middelen uit het Klimaatfonds uitgesloten. Het gaat hierbij om maatregelen gericht op het terugdringen van broeikasgasemissies in de veehouderij en landgebruik door extensivering van landbouw en maatregelen gericht op nieuwe verdienmodellen voor kringlooplandbouw. Met het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en natuur komt er een bron van financiering die expliciet bedoeld voor het bekostigen van deze maatregelen. Omdat de glastuinbouw niet in aanmerking komt voor het voorgestelde

Transitiefonds landelijk gebied en natuur, komen klimaatmaatregelen die (deels) neerslaan in de glastuinbouw wel in aanmerking voor het Klimaatfonds zolang deze kunnen worden ondergebracht in de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds. Maatregelen op gebied van landbouw en landgebruik die de klimaatdoelen van andere Klimaatakkoord-sectoren nastreven, zijn hiermee niet uitgezonderd en vallen dus wel binnen de reikwijdte van het Klimaatfonds.

Afbakening ten opzichte van andere fondsen

Een begrotingsfonds is bedoeld om financiële middelen meerjarig te reserveren voor de financiering van een bepaald doel. Het is van belang dat de reikwijdte van het fonds voldoende is afgebakend, met name ook ten opzichte van andere fondsen. Er dreigt overlap met andere fondsen, zoals het Nationaal Groeifonds, het Transitiefonds landelijk gebied en natuur en het Mobiliteitsfonds. Het kabinet heeft de samenhang tussen deze fondsen nader toegelicht bij brief van de Minister van Financiën van 10 juni 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IX, nr. 33). Daarin staat dat voor de mogelijke samenloop tussen fondsen geldt dat allereerst de doelstellingen van de fondsen verschillen. Zodoende zorgt de formulering van het doel en de bestedingsdoelen in het onderhavige wetsvoorstel voor een afbakening ten opzichte van de andere fondsen. De doelen van de andere fondsen wijken hiervan af. Zo is het Nationaal Groeifonds primair gericht op het bevorderen van het duurzame verdienvermogen van de Nederlandse economie. Duurzame innovatieprojecten kunnen hiervoor in aanmerking komen en projecten van het Nationaal Groeifonds kunnen bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen, maar broeikasgasreductie als zodanig is geen doelstelling van het Nationaal Groeifonds. Op het gebied van de aanleg van energie-infrastructuur is de afbakening helder. Met het verdwijnen van de infrastructuurpijler uit het Nationaal Groeifonds zijn investeringen in de aanleg van energie-infrastructuur niet langer mogelijk uit het Nationaal Groeifonds. Het Transitiefonds landelijk gebied en natuur heeft als doel financiering en bekostiging van landbouw- en natuurmaatregelen gericht op realisatie van de doelen op het vlak van natuur, stikstof, water en klimaat, alsmede de transitie die hiervoor nodig is in de landbouw en het landelijk gebied. Het Mobiliteitsfonds heeft als doel om de bereikbaarheid van heel Nederland te faciliteren door veilige, innovatieve en duurzame mobiliteit van personen en goederen te financieren en bekostigen via onder andere de aanleg, het beheer en het onderhoud van infrastructuur. Daarbij wordt door het kabinet gezocht naar synergie tussen verschillende fondsen en transities. Maatregelen die tot doel hebben om tot een reductie van broeikasgassen te komen kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot minder stikstof.

De afbakening van het Klimaatfonds ten opzichte van deze andere fondsen gebeurt in de tweede plaats doordat wordt voorgesteld dat het een overhevelingsfonds betreft waaruit enkel uitgaven naar begrotingen van andere ministeries kunnen worden gedaan. De middelen van het Klimaatfonds worden in dat geval niet overgemaakt aan partijen buiten de ministeries.

In de derde plaats gebeurt afbakening van het Klimaatfonds ten opzichte van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur door de uitsluiting van de landbouw- en natuurmaatregelen van bekostiging uit het fonds in artikel 2, derde en vierde lid, zoals omschreven in het onderdeel onder de kop «doelstelling en reikwijdte» van deze paragraaf.

Bij het opstellen van dit fonds zijn de lessen van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en het Nationaal Groeifonds meegenomen. Hieronder worden deze lessen uiteengezet en toegelicht hoe hier invulling

aan is gegeven. Ten eerste is het van belang dat een fonds voldoende focus heeft. Om die reden zijn zeer concrete doelen opgenomen in artikel 2, die nader toegelicht zijn onder het kopje «Doelstelling en reikwijdte» in de onderhavige toelichting. Ten tweede moeten de rollen van verantwoordelijke departementen helder zijn. Hoe dit geborgd is staat beschreven onder de kopjes «Fondsbeheer en toepassing van criteria» en «begrotingseigenschappen». Ten derde is een les van het FES dat een voorspelbare voeding van een fonds belangrijk is. Hier is in voorzien door in het coalitieakkoord 35 miljard euro te reserveren voor het Klimaatfonds en dit meerjarig beschikbaar te stellen. Tot slot is een belangrijke les van het FES dat het oprichten van een instituut vaak (onbedoeld) leidt tot structurele uitgaven. Om dit te voorkomen, wordt bij het Klimaatfonds bij de beoordeling van de voorstellen getoetst of deze incidenteel of structureel van aard zijn en of er een goede combinatie is van subsidiëring, normering en beprijzing. Dat kan betekenen dat maatregelen een duidelijke horizonbepaling kennen, waardoor op voorhand expliciet duidelijk wordt tot wanneer middelen uit het fonds voor deze maatregelen kunnen worden ingezet.

Fondsbeheer en toepassing van criteria

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de Minister voor Klimaat en Energie aangewezen als enige fondsbeheerder. Hij is daarmee primair verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van het fonds. De Minister voor Klimaat en Energie voert reeds de regie over het Nederlandse klimaatbeleid. Daardoor sluit de rol van fondsbeheerder van het Klimaatfonds aan bij zijn taken en verantwoordelijkheden. Het wetsvoorstel betreft immers een Klimaatfonds waarvan de uitgaven moeten bijdragen aan het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in overeenstemming met de doelstellingen van de Klimaatwet. Door deze voorgestelde opzet kan het voorkomen dat voor maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Klimaat en Energie vallen een beroep wordt gedaan op het fonds, terwijl hij tegelijkertijd als fondsbeheerder een rol heeft in het borgen dat fondsmiddelen doeltreffend en doelmatig worden besteed. Er zijn waarborgen om deze dubbele verantwoordelijkheid zo goed mogelijk te scheiden. Allereerst zal de uitvoering van de taak van fondsbeheerder ambtelijk separaat worden belegd in een team dat geen beleidsverantwoordelijkheid draagt ten opzichte van potentiële verzoeken uit het fonds. Dit team zal de verschillende maatregelen waarvoor departementen aanspraak doen op middelen uit het fonds beoordelen aan de hand van de in artikel 3, derde lid, van dit wetsvoorstel opgenomen criteria. Daarnaast kan de fondsbeheerder op verschillende momenten gebruik maken van onafhankelijke advisering. Tot slot zal de fondsbeheerder niet zelfstandig een besluit nemen over het toekennen van middelen uit het fonds; dat zal uiteindelijk door de ministerraad gebeuren.

De Minister van Financiën ziet krachtens de artikelen 4.11 tot en met 4.16 van de CW toe op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het fonds en de uitgaven en ontvangsten uit het fonds. Gelet op deze wettelijke bevoegdheden die de toezichhoudende rol van de Minister van Financiën maximaal borgen, is het geen noodzaak dat deze medebeheerder van het fonds wordt.

Als fondsbeheerder heeft de Minister voor Klimaat en Energie de taak om te beoordelen of maatregelen die door departementen worden voorgesteld gefinancierd kunnen worden uit het fonds. De fondsbeheerder zal dergelijke voorgestelde maatregelen integraal beoordelen en in onderlinge samenhang bezien. Daarbij is het van belang dat maatregelen objectief worden getoetst, zoals door de Tweede Kamer is gewenst in de

motie Heinen-Grinwis (Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 149) en op doelmatigheid en doeltreffendheid worden beoordeeld zoals gewenst in de motie Nijboer (Kamerstukken II, 2021/22, 36 100, nr. 9). In het wetsvoorstel is derhalve opgenomen dat de fondsbeheerder onder meer de volgende criteria betreft bij deze beoordeling: (1) doeltreffendheid, (2) doelmatigheid, (3) additionaliteit en (4) uitvoerbaarheid. Deze criteria worden hieronder nader toegelicht.

1. Doeltreffendheid: Maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet. De toepassing van dit criterium waarborgt dat een maatregel past binnen de doelstellingen en reikwijdte van het fonds. Het kan hierbij om broeikasgasreductie gaan die in directe zin wordt gerealiseerd, maar ook om broeikasgasreductie als randvoorwaarde, bijvoorbeeld bij het subsidiëren van energie-infrastructuur die nodig is voor het gebruik van hernieuwbare energie die weinig uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt. Daarnaast dienen maatregelen consistent te zijn met andere relevante aspecten van het klimaatbeleid en kabinetsbeleid, zoals onder andere opgenomen in het Klimaatplan. Verder dienen maatregelen in principe binnen de indicatieve verdeling van fondsmiddelen te vallen, zoals hierboven in paragraaf 3 weergegeven. De maatregelen dienen bij te dragen aan de bestedingsdoelen van het fonds, zoals deze zijn geformuleerd in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel. De fondsbeheerder beoordeelt of de duur van de maatregelen in lijn is met het incidentele karakter van het fonds. Dat kan betekenen dat maatregelen een duidelijke horizonbepaling kennen, waardoor op voorhand expliciet duidelijk wordt tot wanneer middelen uit het fonds voor deze maatregelen kunnen worden ingezet.
2. Doelmatigheid: De bijdrage aan de doelstelling van het fonds dient te geschieden door efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Ten eerste komen alleen onrendabele delen van investeringen in aanmerking voor subsidie. Op die manier wordt voorkomen dat subsidies private investeringen verdringen. Ten tweede wordt getoetst in hoeverre maatregelen private investeringen stimuleren. De doelmatigheid van een maatregel neemt toe naarmate het meer private investeringen uitlokt. Zo wordt steeds beoordeeld hoe middelen uit het fonds een zo complementair mogelijke werking kunnen hebben ten opzichte van private investeringen. Ten derde wordt getoetst hoe de maatregel zich verhoudt tot andere klimaatmaatregelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via normering en/of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Deze toets kan ook op een meer macroniveau plaatsvinden, bijvoorbeeld binnen een bepaalde sector of technologie.
3. Additionaliteit: De fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen additioneel zijn aan reeds vastgesteld klimaatbeleid- en instrumentarium. Er bestaat namelijk al een breed scala aan klimaatbeleid (bijv. de CO₂-heffing voor de industrie) en stimuleringsinstrumentarium, zoals de SDE++, waarvoor in 2022 en de komende jaren middelen beschikbaar zijn gesteld in de Rijksbegroting. Het is niet de bedoeling dat voor reeds bestaande klimaatmaatregelen middelen uit het Klimaatfonds naar departementale begrotingen worden overgeheveld, tenzij deze maatregelen eindig zouden zijn omdat er niet is voorzien in afdoende financiering tot 2030. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed, de stimulering van hybride warmtepompen en het Nationale Isolatieprogramma. In het Nationale Isolatieprogramma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie worden maatregelen ter isolatie van woningen bekostigd. Voor het programma zijn op de Rijksbegroting reeds middelen voorzien tot en met 2024. Om het mogelijk te maken dat in de gebouwde omgeving op langere termijn een bijdrage levert

om de klimaatdoelstellingen te realiseren zijn aanvullende middelen nodig. De financiering van middelen uit het Klimaatfonds kan ervoor zorgen dat deze reeds bestaande maatregelen worden verlengd.

4. Uitvoerbaarheid: maatregelen dienen juridisch en technisch uitvoerbaar te zijn. Bij het opstellen van de maatregelen dient rekening gehouden te zijn met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt en de Europese staatssteunregels. Het gaat er hierbij om of een voorstel op tijd operationeel kan zijn om de middelen op tijd te kunnen besteden zoals beoogd. De planning voor de uitwerking van de maatregel dient realistisch te zijn, er moet voldoende capaciteit zijn op de arbeidsmarkt en op het elektriciteitsnet voor de uitvoering van het voorstel.

4. Begroting van het fonds

Budgettaire aspecten

De regering dient ieder jaar op Prinsjesdag een ontwerpbegroting in voor het fonds. Voorgesteld wordt dat een Meerjarenprogramma Klimaatfonds als bijlage bij deze ontwerpbegroting naar het parlement wordt gestuurd. Het voorstel is om het meerjarenprogramma inzicht te laten verschaffen in de toekomstige en lopende maatregelen die worden gefinancierd uit het fonds en bevat het informatie over de uitgaven die via een departementale begroting ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht. De financiële middelen komen pas daadwerkelijk tot besteding nadat het kabinet en het parlement hebben ingestemd met het meerjarenprogramma en de fondsbegroting, waarna de middelen overgeheveld worden naar de desbetreffende departementale begrotingen. Vervolgens is de betreffende vakminister verantwoordelijk voor de besteding en uitvoering van de toegekende begrotingsmiddelen.

Begrotingseigenschappen

In een begrotingsfonds worden meerjarig middelen beschikbaar gehouden voor uitgaven met een bepaald doel. Dat het saldo meerjarig beschikbaar blijft voor het bestedingsdoel van het fonds is het voordeel van een fonds vergeleken met de reguliere begroting. Doordat de middelen zijn gereserveerd op de begroting van het Klimaatfonds, kunnen zij afzonderlijk worden beheerd en niet voor andere beleidsdoelen worden aangewend. Door een fondsconstructie kunnen nog niet toegekende gelden van het fonds onbepaald worden meegenomen naar daaropvolgende begrotingsjaren. Ook als de middelen vanuit het fonds naar departementale begrotingen zijn overgeheveld, blijven deze onder het Rijksinvesteringsplafond vallen.

Voorgesteld wordt dat het Klimaatfonds een tijdelijk karakter heeft en een horizon kent tot 1 januari 2031. Nadien kan het fonds alleen nog gebruikt worden voor uitfinanciering. Deze lange horizon past bij het meerjarige karakter van de investeringen die vanuit het fonds worden bekostigd. Dit betekent dat er verplichtingen kunnen worden aangegaan die de looptijd van een reguliere begroting van vijf jaar overstijgen. Daarnaast zorgt de lange looptijd van het Klimaatfonds er met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds voor dat deze verplichtingen zichtbaar zijn voor het parlement. In de Startnota van het kabinet Rutte-IV (Kamerstukken II 2021/22, 35 935, nr. 143) is aangegeven dat de fondsen vallen onder het investeringsplafond van het kabinet.

De begroting van het fonds wordt opgesteld conform de regeling rijksbegrotingsvoorschriften die elk jaar wordt vastgesteld door de Minister van Financiën. Belangrijke uitgangspunten daarvan zijn een

duidelijke omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder en het goed inzicht bieden in de voorgestelde besteding van middelen.

Als het Klimaatfonds wordt ingesteld zal conform de genoemde regeling rijksbegrotingsvoorschriften binnen het fonds worden gewerkt met budgetflexibiliteit. Dat wil zeggen dat middelen uit het fonds flexibel zijn zolang ze nog niet definitief zijn toegekend. Tot dan is het uitgangspunt de indicatieve verdeling van middelen zoals die bij het coalitieakkoord (zie ook paragraaf 4). Het kan in de toekomst blijken dat een andere verdeling van middelen nodig of gewenst is, bijvoorbeeld als de kosten van bepaalde maatregelen hoger of lager uitvallen dan eerder verwacht. In dat geval kan de fondsbeheerder, in samenspraak met de Minister van Financiën, een voorstel doen aan de ministerraad om de middelen anders te verdelen.

Het is de bedoeling dat middelen uit het fonds in beginsel getrancheerd worden overgeheveld naar departementale begrotingen. Op die manier kan, ook richting 2030, rekening worden gehouden met nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over de klimaatopgave of de effectiviteit van maatregelen, en is integrale besluitvorming mogelijk. Hierboven is reeds gemeld dat ook als de middelen vanuit het fonds naar departementale begrotingen zijn overgeheveld, deze onder het Rijksinvesteringsplafond blijven vallen. Als zou blijken dat middelen niet volledig nodig zijn om een maatregel ermee te financieren, zullen de overtollige middelen terugvloeien naar de begroting van het Klimaatfonds. In het Jaarverslag van het fonds wordt een totaal overzicht van de uitgaven aan de diverse maatregelen opgenomen. De departementen die middelen uit het fonds via hun begroting hebben besteed, verstrekken de daarvoor benodigde informatie aan de fondsbeheerder.

Naar verwachting zal onderhavig wetsvoorstel pas tot wet worden verheven, en daarmee het fonds formeel in werking treden, nadat de begroting voor 2023 is vastgesteld. Om te voorkomen dat het tijdspad bij uitvoering van het klimaatbeleid op korte termijn in het geding komt, stelt kabinet voor om al in de begroting voor 2023 middelen beschikbaar te stellen voor urgente verplichtingen die het kabinet in 2022 en 2023 wil aangaan. Middelen die bij de begroting van 2023, voordat onderhavig wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, reeds voor bepaalde bestedingsdoelen worden overgeheveld naar departementale begrotingen worden op de bovengenoemde indicatieve bedragen van de desbetreffende bestedingsdoelen in mindering gebracht.

5. Ontvangsten en uitgaven ten laste van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, van de CW worden in artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel de ontvangsten en in artikel 6 de uitgaven van het Klimaatfonds gespecificeerd.

In artikel 5 wordt voorgesteld om het Klimaatfonds te voeden met een bijdrage uit de algemene middelen (onderdeel a). Daarnaast wordt voorgesteld de mogelijkheid open te houden dat het fonds gevoed wordt door bijdragen van departementale begrotingen of fondsbegrotingen (onderdeel b). Dit is nodig als bijvoorbeeld reeds toegekende middelen aan departementen niet volledig benut worden en terugvloeien naar het fonds. Ook kan er sprake zijn van bijdragen van derden (onderdeel c). Hierbij kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden of private partijen. Een soortgelijke bijdrage aan het fonds is niet direct voorzien, maar kan niet worden uitgesloten en voorgesteld wordt om deze mogelijkheid open te houden. Tot slot kan het

fonds andere bijdragen ontvangen in het kader van het bereiken van de doelen van het fonds (onderdeel d). Deze mogelijkheid is opgenomen voor een eventualiteit en dat is in lijn met het wetsvoorstel tot oprichting van het Transitiefonds landelijk gebied en stikstof. Bij dergelijke bijdragen kan worden gedacht aan de afspraak in het coalitieakkoord dat een eventuele financiële meeropbrengst van de marginale CO₂-heffing en de oplopende bodemprijs als bijdrage wordt overgemaakt in het Klimaatfonds. In het coalitieakkoord is afgesproken dat de prikkels voor verduurzaming worden versterkt door het verhogen van de marginale CO₂-heffing bovenop de prijs in het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Daarnaast wordt om zekerheid te creëren, beoogd een oplopende bodemprijs voor de ETS-prijs te introduceren, bij voorkeur in samenwerking met de ons omringende landen. De eventuele aanvullende middelen die hierdoor in het Klimaatfonds worden gestort, worden gereserveerd voor maatregelen ter verduurzaming van bedrijven.

Om het beoogde doel van het fonds te realiseren, zullen uitgaven ten laste van het fonds worden gedaan. De regeling rijksbegrotingsvoorschriften onderscheidt diverse financiële instrumenten, zoals subsidies, bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk of bijdragen aan medeoverheden, en bijdragen aan derden. Bij de keuze voor een financieel instrument is een efficiënte uitvoering doorslaggevend. Voorgesteld wordt slecht één optie van beroep op het fonds mogelijk te maken, namelijk de bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk, voornamelijk de departementale begrotingen.

Het fonds wordt met dit voorstel enkel gebruikt om middelen over te hevelen naar departementale begrotingen. Op deze manier wordt het fonds gebruikt om middelen langjarig te reserveren en als vehikel om middelen toe te kennen aan departementale begrotingen. Het fonds gaat echter niet direct subsidies uitkeren aan individuele projecten van bedrijven, maatschappelijke organisaties of huishoudens. Dit zorgt voor een duidelijke rol- en taakverdeling, en een overzichtelijker beheer van het fonds. De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor de gereserveerde middelen, en voor het proces waarop middelen worden toegekend. Vanaf het moment dat middelen worden overgeheveld naar een departementale begroting, bijvoorbeeld ten behoeve van een subsidieregeling, is vervolgens de vakminister verantwoordelijk voor het beheer van deze subsidieregeling. Dit geldt ook voor bijdragen aan medeoverheden of derden: deze kunnen niet direct vanaf de fondsbegroting worden gedaan maar vanaf een departementale begroting, nadat middelen zijn overgeheveld.

Om te borgen dat de besteding van de middelen uit het fonds via de departementale begrotingen niet versnipperd raken of zelfs uit het beeld van de Algemene Rekenkamer en het parlement wordt een meerjarenprogramma voorgesteld dat een duidelijk totaaloverzicht geeft. De directe monitoring van uitgaven die worden gefinancierd via het Klimaatfonds vindt plaats op de betreffende begroting van het vakdepartement. Daarnaast wordt bij het jaarverslag van het fonds een totaaloverzicht over de toegekende middelen aan departementen opgesteld. Dit overzicht is ter versterking van het budgetrecht en ter verbetering van de controleerbaarheid van de uitgaven.

6. Meerjarenprogramma

Het is gebruikelijk dat bij de aanbidding van ontwerpbegrotingen van fondsen een meerjarenprogramma wordt aangeboden. Het Klimaatfonds wordt volgens dit voorstel een overhevelingsfonds. Dit betekent dat het fonds meerjarige plannen op verschillende begrotingen faciliteert die

(deels) inhoudelijk samenhangen. Daarom is het van belang om een duidelijk overzicht te hebben waar de middelen uit het Klimaatfonds aan worden besteed. Om die reden wordt voorgesteld een meer inhoudelijk Meerjarenprogramma Klimaatfonds op te stellen dat aan het parlement kan worden aangeboden. Hiermee wordt het budgetrecht en de informatiepositie van de Staten-Generaal versterkt.

Het voorgestelde meerjarenprogramma biedt informatie over de verschillende bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk conform artikel 6 van dit wetsvoorstel. Ook laat het zien op welke manier deze uitgaven bijdragen aan de doelen van het fonds. Verder geeft het meerjarenprogramma een overzicht van bijstellingen ten opzichte van eerdere jaren in de voorziene uitgaven van het fonds, inclusief de middelen die reeds zijn overgeheveld naar andere begrotingen. Dit als aanvulling op de ontwerpbegroting en de mogelijke wijziging van de ontwerpbegroting van het fonds, die een volledig budgettair overzicht biedt.

Het is de bedoeling dat het meerjarenprogramma een separaat product wordt dat nauw zal aansluiten bij bestaande publicaties van het kabinet in de klimaatcyclus, zoals de jaarlijkse Klimaatnota. Het meerjarenprogramma biedt een overzicht van de uitgaven die uit het fonds worden gedaan. De Klimaatnota biedt daarnaast het totaaloverzicht van de beschikbare middelen voor gehele klimaatbeleid op de Rijksbegroting en gaat conform de Klimaatwet in op de voortgang van het klimaatbeleid zoals vastgesteld in het Klimaatplan en wijzigingen of aanscherpingen van het beleid in het licht van de doelen. Het is voorzien dat het Klimaatplan 2019 in 2022 tussentijds wordt gewijzigd naar aanleiding van het coalitieakkoord en de aanscherpingen van de klimaatwetdoelen en het beleid die daarin zijn afgesproken.

De fondsbeheerder doet een voorstel voor het meerjarenprogramma, dat ter instemming aan de ministerraad en ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd. Daarna zal het meerjarenprogramma, samen met de ontwerpbegroting, worden aangeboden aan het parlement.

7. Onafhankelijk advies

Voorgesteld wordt dat de fondsbeheerder de bevoegdheid heeft om onafhankelijk advies in te winnen over de totstandkoming van het meerjarenprogramma en de uitgaven die hij ten laste van het fonds doet. Dergelijk advies is wenselijk om, voordat het kabinet besluit over het meerjarenprogramma, zo objectief mogelijk informatie te krijgen over de effecten van het pakket aan departementale voorstellen voor maatregelen en hoe deze maatregelen passen binnen de doelen van het fonds. Dergelijke adviezen leiden tot betere besluitvorming, in het bijzonder aangezien het bij klimaatmaatregelen gaat om complexe en technische maatregelen.

Bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds is voorzien dat gebruik wordt gemaakt van kennis en expertise van onafhankelijke kennispartijen. Daarnaast worden uitvoeringsinstanties zo vroeg mogelijk betrokken.

In ieder geval is het voorzien dat het Planbureau voor de Leefomgeving wordt gevraagd om een reflectie te geven op de samenhang van het pakket aan voorgestelde maatregelen en de consistentie daarvan met de doelstellingen in de Klimaatwet.

Het onafhankelijke advies wordt betrokken in de besluitvorming over het meerjarenprogramma en in dat kader het voorstel voor het toekennen van de middelen. Adviezen zullen tegelijkertijd met het meerjarenprogramma aan het parlement worden aangeboden. De fondsbeheerder zal in het meerjarenprogramma expliciet ingaan hoe het onafhankelijke advies is betrokken in de beoordeling van de departementale voorstellen van maatregelen en de weerslag hiervan in het meerjarenprogramma.

8. Gevolgen van het wetsvoorstel

Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot extra financiële uitgaven bij de rijksoverheid of bij decentrale overheden. De beoogde wet betreft uitsluitend de vormgeving van het fonds en heeft daarmee alleen gevolgen voor de inrichting van de rijksbegroting. Het fonds wordt namelijk geen nieuwe entiteit. Voorgesteld wordt dat de Minister voor Klimaat en Energie de fondsbeheerder is en voor het beheer van het fonds wordt wel ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld.

Regeldrukeffecten

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wettelijke inbedding van het fonds, omkleed met de waarborgen, behorend bij de instelling van een begrotingsfonds. De instelling van het fonds zelf leidt niet tot extra regeldruk.

9. Budgetrecht van de Staten Generaal

Op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet wordt de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij de wet vastgesteld. Dit waarborgt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluitvorming over de begroting. Artikel 105, derde lid, van de Grondwet, waarborgt dat het parlement achteraf controle over de ontvangsten en uitgaven kan uitvoeren. In haar adviezen over het Nationaal Groeifonds (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 IX, nr. 3 en Kamerstukken II, 35 976, nr. 4) heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stilgestaan bij de uitoefening van het budgetrecht door het parlement. De Afdeling beschrijft dat het budgetrecht betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend, dat het achteraf de recht- en doelmatigheid van de uitgaven controleert en dat het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven houdt. In haar adviezen benadrukt de Afdeling de noodzaak van een duidelijke doelomschrijving zodat wordt voorkomen dat geld een bestemming gaat zoeken en gelden ondoelmatig worden besteed. In dit wetsvoorstel zijn de bestedingsdoelen van het fonds duidelijk omschreven, maar wel op een wijze die het voorstel ruimte laat om middelen naar departementale begrotingen over te hevelen voor de financiering van concrete projecten of regelingen die op dit moment nog niet bekend zijn. Het gaat om projecten die bijdragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen die zijn neergelegd in de Klimaatwet alsmede de Europese klimaatwet. In paragraaf 4 is nader beschreven wat de aard van de projecten en regelingen is die onder de reikwijdte van de in het wetsvoorstel genoemde bestedingsdoelen vallen.

Het parlement als medewetgever kan hier voldoende comfort aan ontnemen om te kunnen instemmen met de reservering van de middelen. Niettemin zijn in onderhavig voorstel van wet enkele nadere criteria opgenomen die de fondsbeheerder dient te betrekken bij het beoordelen van maatregelen die departementen voorstellen om in aanmerking te

laten komen voor financiering uit het fonds. De middelen worden niet rechtstreeks aan individuele projecten en regelingen uitgegeven, maar lopen via departementale begrotingen. Dit rechtvaardigt dat de criteria in het voorstel of de toepassing minder dwingend zijn geregeld. Het betekent wel dat de fondsbeheerder de toepassing van desbetreffende criteria moet verantwoorden. In het in paragraaf 6 nader omschreven Meerjarenprogramma Klimaatfonds zal inzichtelijk zijn op welke wijze de selectie van klimaatmaatregelen die door het Klimaatfonds gefaciliteerd worden, tot stand is gekomen. In het bijzonder welke criteria, op welke wijze zijn toegepast en welk advies erover is ingewonnen.

Bij het Nationaal Groeifonds heeft de Afdeling gewezen op het risico dat bepaalde bestedingen uit beeld verdwijnen als ze opgaan in andere begrotingen of begrotingsposten. Hiermee kan afbreuk worden gedaan aan de kerngedachte achter het instellen van een begrotingsfonds dat uitgaven afzonderlijk worden beheerd en in beeld blijven (Kamerstukken II 2021/22, 35 976, nr. 4, p. 4). Om zicht te houden op de gelden die vanuit het Klimaatfonds worden overgeheveld naar andere fondsen wordt jaarlijks het meerjarenprogramma aan de Staten-Generaal aangeboden waarin staat uiteengezet op welke begrotingsposten de gelden uit het Klimaatfonds zijn geplaatst en hoe ze zijn besteed. Op deze manier wordt voorkomen dat het zicht op de besteding van middelen versnipperd raakt en wordt bijgedragen aan de effectiviteit van de controletaak van het parlement ten aanzien van het fonds. Dit komt de controletaak van het parlement en daarmee het budgetrecht ten goede.

10. Evaluatie

Voorgesteld wordt om binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet een evaluatieverslag aan de Staten-Generaal te verzenden. Het plan is om al in 2026 een integrale evaluatie te laten plaatsvinden die in 2027 wordt afgerond. Met deze van andere fondsen afwijkende evaluatietermijn kunnen de inzichten uit de evaluatie nog worden gebruikt voor de begrotingen van 2028 tot en met 2030. Voor deze evaluatie is het van belang dat er verscheidene meerjarenprogramma's zijn opgesteld en verscheidene besluitvormingsprocessen zijn doorlopen. In deze integrale evaluatie staat het functioneren van het fonds als geheel centraal, bijvoorbeeld de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van evaluatie van het klimaat beleid en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Indien deze evaluatie eerder zou plaatsvinden is er mogelijk te weinig casuïstiek op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken. De evaluatie zal plaatsvinden overeenkomstig onder meer de op grond van de CW vastgestelde Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

11. Verhouding met Caribisch Nederland

Gelet op de aard van het fonds, namelijk een overhevelingsfonds naar begrotingen van andere ministeries, kunnen deze middelen niet rechtstreeks worden overgemaakt voor concrete projecten. Dit geldt zowel voor projecten binnen het Europese deel van Nederland als in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Indien het wenselijk wordt geacht om projecten en maatregelen in Caribisch Nederland die voldoen aan de in het wetsvoorstel voorgestelde bestedingsdoelen te financieren, gebeurt dit vanaf één of meer van de departementale begrotingen. De bevoegde Minister zal daartoe in geval van een wettelijke subsidieregeling moeten zorgen dat deze ook in Caribisch Nederland van toepassing is. Omdat het Klimaatfonds het karakter van een overhevelingsfonds heeft is het niet noodzakelijk in het onderhavige wetsvoorstel te regelen dat de wet tevens in Caribisch Nederland van toepassing is.

12. Advies en consultatie

Het onderhavige wetsvoorstel en de memorie van toelichting heeft ter internetconsultatie voorgelegd. Deze consultatie duurde van 29 april 2022 tot en met 27 mei 2022. Er zijn 49 reacties binnengekomen waarvan 46 zijn gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl/klimaatfonds.

Het grootste deel van de reacties deed tekstsuggesties ter verbetering van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. Waar nodig zijn deze overgenomen. Een aantal reagerende organisaties reflecteerde niet op het wetsvoorstel of de memorie van toelichting maar liep vooruit op de beoordeling van voor hen relevante voorstellen bij het Klimaatfonds. Deze inbreng is derhalve geen aanleiding geweest om het voorstel van wet of de memorie van toelichting aan te passen. De overige reacties worden in deze paragraaf per wetsartikel behandeld.

Artikel 2 Instelling en doel van het fonds

Diverse reacties stelden voor om (aangescherpte) klimaatdoelen op te nemen in artikel 2 van het wetsvoorstel. Zo is onder meer voorgesteld op te nemen dat gestreefd wordt naar een mondiale temperatuurstijging van maximaal 1,5 graden Celsius en naar een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2035 in plaats van 2050. Deze suggesties hebben niet tot wijzigingen geleid. De doelen van de Klimaatwet gelden namelijk als uitgangspunt voor de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Daarom worden geen (afwijkende) klimaatdoelen opgenomen in de Tijdelijke wet Klimaatfonds.

Een tweetal reacties suggereerde om in artikel 2, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel op te nemen dat initiatieven die naast broeikasgasreductie ook bijdragen aan een circulaire economie de voorkeur moeten genieten boven initiatieven die broeikasgasreductie teweegbrengen maar ook de lineaire economie in stand houden. Deze inbreng is aanleiding geweest om de memorie van toelichting aan te passen. De reden hiervoor is dat het kabinet het van belang acht om, vanwege de omvang van de klimaatopgave en de urgentie van deze opgave, de middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Op het moment dat de middelen voor andere doelen ook moeten worden ingezet is een dergelijke doelmatige aanpak niet mogelijk, omdat dan met één instrument op meerdere doelen gestuurd moet worden. Bij de beoordeling van toekomstige initiatieven zal, zoals weergegeven in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting, gekeken worden naar of de initiatieven bijdragen aan de wettelijke doelstellingen van het fonds. De mate waarin een voorstel bijdraagt aan de circulaire economie kan deel van de reden zijn waarom een voorstel bijdraagt aan de realisatie van de wettelijke doelstellingen omdat het kan leiden tot broeikasgasreductie.

Een andere reactie suggereerde te bekijken of voorstellen voor het Klimaatfonds voldoen aan het *do no harm*-principe en of zij leiden tot ondoelmatige marktverstoring. Deze criteria worden niet overgenomen. Het *do no harm*-principe zal namelijk mogelijk investeringen in kernenergie verhinderen. Het criterium dat voorstellen niet mogen leiden tot ondoelmatige marktverstoring wordt ook niet overgenomen. Subsidieering zorgt altijd voor marktverstoring en deze marktverstoring is grotendeels gewenst, omdat bedrijven, burgers of maatschappelijke organisatie zonder het beleid van de overheid niet de gewenste investeringen doen. Omdat al beoordeeld wordt of een voorstel doelmatig is, wordt reeds beoordeeld of een voorstel leidt tot ondoelmatige marktverstoring.

Uit twee reacties bleek weerstand tegen het gebruik van Klimaatfondsmiddelen voor het openen van kerncentrales. De opmerkingen zijn geen aanleiding geweest om het voorstel van wet of de memorie van toelichting aan te passen. Het kabinet ziet kernenergie namelijk als een belangrijke bron voor broeikasgasarme elektriciteit. De energie uit een kerncentrale ontstaat door uranium te splijten en daarbij komt weinig broeikasgas vrij. In de toekomst kan kernenergie daarom helpen de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dat laten verschillende internationale onderzoeken zien, bijvoorbeeld het onderzoek van de OECD-NEA naar de kosten van de elektriciteitsvoorziening (zie hiertoe: «The full costs of electricity Provision», OECD, NEA nr. 7298, 2018) en het MIT-onderzoek naar de toekomst van kernenergie (zie hiertoe: «The Future of Nuclear Energy in a Carbon-Constrained World: An Interdisciplinary MIT Study.» «Future of» Series, MIT Energy Initiative, Cambridge, MA, 2018).

Artikel 4 Meerjarenprogramma Klimaatfonds

Verschiedene reacties benadrukten het belang van een zorgvuldige en integrale beoordeling van de ingediende maatregelen bij de fondsbeheerder van het Klimaatfonds. Zo'n integrale beoordeling zal jaarlijks gebeuren tijdens het besluitvormingsproces van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Hierbij wordt een aantal fases gevolgd waarbij diverse criteria worden gehanteerd. Ter verduidelijking van dit proces is een aantal aanvullende alinea's hieromtrent opgenomen in deze memorie van toelichting onder paragraaf 6. Hierbij wordt nadrukkelijk aangegeven dat het inwinnen van onafhankelijk advies over dit meerjarenprogramma wenselijk is.

Verscheidene reacties suggereerden een beoordeling van de maatregelen door een adviesraad, stakeholders of externe controleurs voorafgaand aan besluitvorming. De fondsbeheerder hecht belang aan goed doordachte maatregelen. Daarom wordt bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma het in paragraaf 6 van deze memorie van toelichting geschetste proces gevolgd. Daar maakt adviesaanvraag deel van uit.

Ondertekening wetsvoorstel

Eén reactie suggereerde dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat het onderhavige wetsvoorstel medeondertekent naast de Minister van Financiën en de Minister voor Klimaat en Energie. Deze suggestie is geen aanleiding geweest tot aanpassing van het voorstel van wet omdat de Minister van Economische Zaken en Klimaat het wetsvoorstel niet mede voordraagt.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het college van Adviescollege toetsing regeldruk heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Advies Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (hierna: rekenkamer) heeft op verzoek van de fondsbeheerder per brief op 21 juni 2022 advies uitgebracht over onderhavig wetsvoorstel⁴. De rekenkamer heeft met instemming

⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kennisgenomen van het besluit over een aparte instellingswet voor het Klimaatfonds.

Het advies van de rekenkamer bevat de volgende aanbevelingen over het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting:

- De rekenkamer adviseert om een delegatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel. Deze aanbeveling heeft niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel. Een delegatiebepaling wordt niet noodzakelijk geacht. In de eerste plaats wordt al gevolg gegeven aan de lichte aanbeveling van de rekenkamer om criteria in het wetsvoorstel op te nemen. Deze worden, voor zover nodig verduidelijkt, in de memorie van toelichting en daarvoor is nadere regelgeving niet noodzakelijk. In de tweede plaats maakt het karakter van overhevelingsfonds het in bijzonder toepasselijk dat de nadere invulling van het beheer van het Klimaatfonds plaats vindt in bestuurlijk afspraken tussen de betrokken Ministers. Deze bestuurlijke afspraken worden bevestigd in de ministerraad en medegedeeld aan de Staten-Generaal. Ook hiertoe is geen nadere regelgeving noodzakelijk.
- Het voorgestelde Klimaatfonds heeft tot doel het faciliteren van maatregelen die klimaatverandering beperken door middel van het beschikbaar stellen van financiële middelen op vijf specifieke terreinen. De rekenkamer geeft in overweging om de doelstellingen zo nauwkeurig mogelijk toe te lichten. Deze aanbeveling is aanleiding geweest om de memorie van toelichting onder het huidige bestedingsdoelen paragraaf 3 aan te passen. In lijn met deze aanbeveling zijn de doelen uitgebreider toegelicht. Ook is gekozen om in onderhavig wetsvoorstel uiteindelijk «broeikasgassen» als grootheid te gebruiken in plaats van «CO₂». Dit is in overeenstemming met de definitie die ook in artikel 1 van de Klimaatwet wordt gebruikt.
- De rekenkamer beveelt aan dat duidelijk moet worden aangegeven wat de samenhang is tussen het meerjarenprogramma en de fondsbegroting en welke functie het meerjarenprogramma heeft. Deze aanbeveling is aanleiding geweest om de memorie van toelichting aan te passen en de samenhang tussen meerjarenprogramma en de fondsbegroting te verhelderen. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is bovendien verhelderd dat in het meerjarenprogramma naast een financieel overzicht ook de beleidsmatige aspecten van de voorgestelde te financieren maatregelen uit het Klimaatfonds aan de orde komen.
- De rekenkamer adviseert om de toetsingscriteria verder uit te werken in het wetsvoorstel, in onderliggende regelgeving of departementale procedures. Deze aanbeveling is aanleiding geweest het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. In artikel 3 van het wetsvoorstel zijn criteria opgenomen die de fondsbeheerder bij de beoordeling betreft. In de memorie van toelichting zijn deze criteria verder toegelicht. In het meerjarenprogramma komt de toepassing van de criteria terug bij de onderbouwing van de besluiten over de bestemming van fondsmiddelen.
- De rekenkamer adviseert om in de toelichting nader in te gaan op middelen uit het Klimaatfonds gebruikt mogen worden voor bijvoorbeeld risicodragende instrumenten en hoe met eventuele dividenden of terugbetalingen na 2031 wordt omgegaan. Deze aanbeveling heeft niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. Het Klimaatfonds betreft een overhevelingsfonds naar andere departementen waardoor vanuit het fonds zelf geen risicodragende instrumenten zijn voorzien. Dat ministeries middelen vanuit het fonds gebruiken voor risicodragende instrumenten wordt niet uitgesloten. Hiervoor kan een voorstel worden ingediend bij de fondsbeheerder. Eventuele ontvangsten van het fonds na 2030 vloeien in beginsel terug naar de algemene middelen.

- De rekenkamer geeft in overweging mee om eerder een evaluatie uit te voeren dan 2027 zodat eventuele lessen al gebruikt kunnen worden bij de volgende kabinetsformatie. Deze overweging van de rekenkamer heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om het verslag van de evaluatie binnen vier jaar na inwerking-treding van de wet naar de Staten-Generaal te sturen. Dit betekent dat de evaluatie na drie jaar uitgevoerd zal worden. Indien deze evaluatie eerder zou plaatsvinden is er mogelijk te weinig casuïstiek op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 van onderhavig wetsvoorstel zijn de begripsbepalingen opgenomen. Omdat in het wetsvoorstel geen bevoegdheid tot het stellen voor nadere regels wordt voorgesteld, is er voor gekozen deze begripsbepalingen alleen van toepassing te laten zijn op onderhavig voorstel van wet.

Artikel 2 Instelling en doel van het fonds

Artikel 2 van het wetsvoorstel beoogt de instelling van het Klimaatfonds te regelen (zie het eerste lid). In het tweede lid is de doelstelling van het fonds opgenomen, namelijk de financiering van maatregelen om de mondiale stijging van temperatuur en de verandering van het klimaat te beperken. De doelstelling is ontleend aan de Klimaatwet. Over de relatie tussen de Klimaatwet en het Klimaatfonds wordt verwezen naar paragraaf 3. In het tweede lid zijn tevens de bestedingsdoelen opgesomd. De formulering is voldoende concreet om te voorkomen dat het geld ondoeltreffend wordt ingezet en om het budgetrecht van het parlement te ondersteunen. De formulering van de bestedingsdoelen biedt evenwel voldoende ruimte om een afweging te maken op basis van doelmatigheids- en andere criteria tussen toekomstige concrete projecten en maatregelen die via departementsbegrotingen in aanmerking komen voor financiering.

Om te voorkomen dat middelen uit het fonds worden ingezet voor maatregelen en projecten waarvan de bekostiging reeds in het toekomstige Transitiefonds landelijk gebied en natuur is voorzien, is in het derde lid expliciet opgenomen dat de middelen uit het Klimaatfonds niet kunnen worden gebruikt voor de financiering van maatregelen in de landbouwsector. In het vierde lid is geregeld dat de klimaatmaatregelen in de glastuinbouw juist wel voor financiering in aanmerking komen.

Artikel 3 Beheer van het fonds

In artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt het Klimaatfonds aangewezen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de CW. Waarom zulks wenselijk is en wat de gevolgen hiervan zijn, is beschreven in paragraaf 3. Ter uitvoering van artikel 2.11, derde lid, van de CW wordt de Minister voor Klimaat en Energie in het tweede lid aangewezen als beheerder van het fonds. In artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel zijn de criteria opgenomen die de fondsbeheerder betreft bij de beoordeling van maatregelen die voor financiering met middelen uit het fonds in aanmerking komen. Anders dan in het wetsvoorstel voor de instelling van het NGF wordt in onderhavig voorstel de criteria niet opgenomen in het artikel over de doelstelling van het fonds, maar in het artikel over het beheer van het fonds. Dit is gepast gelet op de aard van het Klimaatfonds als een overhevelingsfonds en de betekenis van het fonds voor de Minister voor Klimaat en Energie als coördinerend

bewindspersoon voor het klimaatbeleid. Zie hierover ook de subparagraaf onder de titel *fondsbeheer en toepassing criteria* in paragraaf 3.

Artikel 4 Meerjarenprogramma Klimaatfonds

In artikel 4 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld gelijktijdig met de begroting van het Klimaatfonds een meerjarenprogramma aan het parlement aan te bieden. Tevens worden regels voorgesteld over de inhoud van het programma. Het belang en de inhoud van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds alsmede de relatie met het Klimaatplan zijn toegelicht in paragraaf 7 van deze toelichting. Het derde lid regelt dat het meerjarenprogramma zichtbaar maakt naar welke begrotingsartikelen de middelen worden overgeheveld. Hiermee worden zowel beleidsartikelen als niet-beleidsartikelen van een begroting bedoeld.

Artikel 5 Ontvangsten van het fonds

In artikel 5 van het wetsvoorstel worden in overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, van de CW de ontvangsten van het fonds geregeld. Hoewel naar verwachting het fonds eenmalig zal worden gevuld met een bijdrage via de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (op basis van het voorgestelde artikel 5, aanhef en onderdeel b) is het onwenselijk op voorhand andere bijdragen die het fonds kunnen vullen uit te sluiten. Een vergelijkbaar voorstel van een artikel wordt gedaan in het wetsvoorstel tot instelling van een Transitiefonds landelijk gebied en stikstof.

Artikel 6 Uitgaven ten laste van het fonds

In artikel 6 van het wetsvoorstel worden in overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, van de CW de uitgaven ten laste van het fonds geregeld. Voorgesteld wordt als zodanig alleen bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de CW aan te wijzen. Het is daardoor niet mogelijk subsidies te verlenen die rechtstreeks ten laste van het fonds komen. Op deze manier worden de uitvoeringskosten voor het ambtelijke apparaat ook verminderd. Deze kosten en andere kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de wet zullen ten laste komen van de begrotingen van de ministeries waar middelen van het fonds naar overgeheveld worden.

Artikel 7 Onafhankelijk advies

In artikel 7 wordt voorgesteld om te regelen dat de fondsbeheerder onafhankelijk advies kan inwinnen bij het doen van uitgaven uit het fonds. Een dergelijke bepaling is strikt genomen niet noodzakelijk. Het benadrukt het belang dat wordt gehecht aan het inwinnen van onafhankelijk advies bij het beheer van het fonds.

Artikel 8 Evaluatiebepaling

In artikel 8 van het wetsvoorstel wordt de evaluatie van de wet geregeld. De evaluatie is nader toegelicht in paragraaf 10.

Artikel 9 Inwerkingtredings- en horizonbepaling

In het eerste lid van artikel 9 wordt voorgesteld het moment van inwerkingtreding van de wet bij koninklijk besluit te bepalen. Bij voorkeur treedt de wet op 1 juli 2023, een van de vaste verandermomenten, in werking. Door het tijdstip niet vast te leggen in het onderhavige wetsvoorstel kan evenwel beter rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de

behandeling van onderhavig wetsvoorstel meer tijd vergt. Het eerste lid regelt volgens dit voorstel ook dat de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip vervalt. Met deze horizonbepaling wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Heinen en Grinwis (Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 148).

In het tweede lid is bepaald dat er met ingang van 1 januari 2031 geen nieuwe gelden aan de begroting van het fonds worden toegevoegd. Op grond van artikel 2.11, vierde lid, van de CW wordt een voordelig jaarsaldo van een begrotingsfonds ten gunste van de begroting van het fonds van het daarop volgende jaar gebracht. Dat betekent dat het fonds gevuld kan blijven en er jaarlijks een begroting kan worden ingediend voor de uitgaven uit het fonds, ook als er geen nieuwe gelden aan worden toegevoegd. Op die manier wordt gewaarborgd dat het fonds na 2030 alleen nog maar voor uitfinanciering kan worden gebruikt. Als alle restfinanciering is afgerond en het fonds helemaal leeg is, kan de wet bij koninklijk besluit worden ingetrokken. Hiermee sluit de horizonbepaling aan bij het door Grinwis en Heinen ingediende en aangenomen amendement voor een horizonbepaling bij de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (Kamerstukken II 2021/22, 35 976, nr. 26).

Artikel 10 Citeertitel

In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt de citeertitel van de wet voorgesteld. In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt in de titel van een wet met een horizonbepaling de tijdelijkheid ervan tot uitdrukking gebracht.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten