

Vergaderjaar 2023–2024

36 550 XIII

**Wijziging van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
(XIII) voor het jaar 2024 (wijziging
samenhangende met de Voorjaarsnota)**

Nr. 12

**VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN
ANTWOORDEN**

Vastgesteld 31 mei 2024

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

De vragen zijn op 17 mei 2024 voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Bij brief van 31 mei 2024 zijn ze door de Minister van Economische Zaken en Klimaat beantwoord.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Stoffer

De griffier van de commissie,
Nava

Vragen en antwoorden

1

Waarom kiest u ervoor in 2030 1 Mton aan dispensatierechten weg te nemen bij AVI's? Wat betekent dit voor het risico dat elders in Europa meer afval gestort wordt met hoge methaanemissies en voor het risico dat nog meer Nederlands restafval naar cementovens en afvalenergiecentrales in het buitenland geëxporteerd zal worden?

Antwoord

In het Nationaal Programma Circulaire Economie en bij de klimaatbesluitvorming van het voorjaar van 2023 is een pakket aan maatregelen aangekondigd gericht op het verminderen en verduurzamen van afvalverbranding in Nederland. De aanscherping is onderdeel van dit pakket. Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) hebben historisch gezien geprofiteerd van een relatief ruime toewijzing van dispensatierechten. Ook heeft de doorwerking van de geactualiseerde Europese benchmarks in 2023 de opgave voor de overige industrie vergroot en is de opgave voor AVI's relatief kleiner geworden. Door deze extra opgave wil het kabinet de reductieopgave voor AVI's vergroten door de hoeveelheid beschikbare dispensatierechten voor het jaar 2030 te verminderen met 1 Mton. Op deze manier blijft het generieke karakter van de CO₂-heffing industrie in stand en wordt de prikkel voor AVI's om emissies te reduceren versterkt. In de afweging heeft mede meegewogen dat als deze maatregel niet zou zijn getroffen er, uitgaande van de gegeven reductie-doelstelling, elders in de industrie meer gereduceerd zou moeten worden.

Naast normeren en beprijzen zijn er ook mogelijkheden voor subsidies zoals via de SDE++ om de kosten van verduurzaming te verminderen. Momenteel wordt ook verkend in hoeverre door middel van maatwerkafspraken met de AVI's bovenwettelijke extra reductie mogelijk gemaakt kan worden. Hiervoor zijn ook middelen gereserveerd in het Klimaatfonds. Met de kamerbrief *Routekaart afvalverbranding in 2030 en richting 2050* wordt uw Kamer deze zomer geïnformeerd over de visie van het kabinet op afvalverbranding en over het onderzoek naar de verwachte hoeveelheid te verbranden afval in 2030 en 2050. De effecten van het totale pakket aan maatregelen op de afvalverwerking in Nederland zullen goed gevolgd moeten worden. Daarbij spelen het beleid en de maatregelen die in andere landen genomen worden uiteraard ook een rol.

Cementovens vallen onder het Europese Emissiehandelssysteem waardoor exporterende partijen in het buitenland ook geconfronteerd worden met een CO₂-prijs. Export van afval voor verbranding in cementovens vermijdt daarom niet of maar gedeeltelijk CO₂-beprijzing. Afval dat wordt geëxporteerd naar een buitenlandse AVI valt ook onder de Nederlandse afvalstoffenbelasting. De afvalstoffenbelasting wordt daardoor niet vermeden. Bij export van afval worden kosten van de CO₂-heffing industrie vermeden, voor zover die landen AVI's niet hebben ondergebracht onder het EU ETS. Denemarken en Zweden hebben dit wel gedaan. De Europese Commissie is gemandateerd om in 2028 een voorstel te doen om AVI's verplicht onder te brengen onder het EU ETS. Bovenstaande maakt het niet aannemelijk dat afvalexport wezenlijk zal groeien als gevolg van deze maatregel.

2

Wat zou het terugdraaien van de aangekondigde CO₂-heffing voor bedrijven betekenen voor het halen van de klimaatdoelen?

Antwoord

Allereerst is het belangrijk om op te merken dat in het hoofdlijnenakkoord de aangekondigde **verhoging** van de CO₂-heffing industrie wordt teruggedraaid. De CO₂-heffing als zodanig blijft wel bestaan.

De voorgestelde verhoging van de CO₂-heffing is gebaseerd op een studie van PBL, de zogenaamde tariefstudie. In deze studie heeft PBL een inschatting gemaakt van de additionele emissiereductie die verwacht kan worden bij verschillende tariefhoogtes van de CO₂-heffing. Deze inschattingen bevatten een aanzienlijke onzekerheidsmarge van enkele megatonnen. Ook is er in de studie geen rekening gehouden met de bijdrage van maatwerkafspraken (opgave van 4 Mton) en mogelijke weglekeffecten die kunnen optreden door het verhogen van de CO₂-heffing. Desalniettemin geven de resultaten een degelijke indicatie van de te verwachten additionele emissiereductie.

Volgens de studie van PBL leidt de CO₂-heffing, met het huidige tarief van € 150 in 2030, tot ongeveer 17 Mton emissiereductie in 2030.¹ De aangekondigde verhoging voor belastbare uitstoot boven de 50 Kton naar € 216 leidt volgens de studie tot ongeveer 4 Mton aan additionele emissiereductie. Hiermee zou de totale emissiereductie van de CO₂-heffing in 2030 dus ongeveer 21 Mton zijn. Binnen dit PBL-rekenmodel zonder maatwerk leidt het teruggedraaien tot ca. 4 Mton minder emissiereductie in 2030.

Dit betekent echter niet dat de klimaatdoelen voor de industrie niet gehaald kunnen worden. In de KEV2023 heeft PBL namelijk aangegeven dat het industriedoel met het huidige beleid (zonder aangescherpte heffing) gehaald kan worden. De door PBL geraamde industriële restemissies in 2030 hebben een bandbreedte van 27 tot 42 Mton. Het restemissiedoel van de industrie van ongeveer 29,6 Mton ligt binnen deze bandbreedte. Echter, om aan de onderkant van de bandbreedte uit te komen moet een aantal ontwikkelingen gunstig uitpakken. Zo moet het maatwerkbeleid succesvol zijn en moet er 3,5 GW elektrolysecapaciteit worden gerealiseerd in 2030. De aangekondigde verhoging van de CO₂-heffing bracht de gehele bandbreedte naar beneden waardoor het industriedoel met meer zekerheid gehaald zou worden. Door het teruggedraaien van de verhoging wordt het succes van de maatwerkaanpak, en de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde uitbreiding hiervan, belangrijker voor het halen van het industriedoel.

3

Wat zouden de gevolgen zijn van het niet verplichten van labelsprongen voor koopwoningen en het niet verplichten van een warmtepomp bij het vervangen van de verwarmingsketel per 2026 voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving en mensen hun energierekening?

Antwoord

Tot nu toe worden labelstappen niet verplicht voor koopwoningen. In die zin heeft de keus om geen labelstappen te verplichten geen effecten. Normering kan helpen om het tempo van verduurzaming bij koopwoningen te verhogen. Het verplichten van labelstappen of een verstandig niveau van woningisolatie, bijvoorbeeld na aankoop van een woning, zou er naar verwachting toe leiden dat meer woningeigenaren overgaan tot goede isolatie van hun woning, een lagere energierekening krijgen en een woning hebben die klaar is voor de warmtetransitie. Een verplichting kan woningeigenaren ook duidelijkheid bieden over het niveau van verduurzaming dat nodig is.

¹ Uitgaande van het middelhoge ETS scenario

Hoeveel minder hybride warmtepompen er geïnstalleerd zullen worden is moeilijk te bepalen. Hoeveel woningen er onder de normering vallen fluctueert door de tijd en hangt af van de energieprijzen, kosten voor aanschaf en installatie van de hybride warmtepomp en de hoogte van de beschikbare subsidies. De hybride warmtepomp is voor veel huishoudens een aantrekkelijke optie om energie te besparen en de energierekening te verlagen en zal dat in de toekomst blijven, met of zonder normering. Een warmtepomp gaat gemiddeld 15 tot 20 jaar mee en zorgt direct voor een lagere energierekening. Nadat de warmtepomp eenmaal is terugverdiend, heeft de consument door zijn investering in de warmtepomp nog jarenlang de baten van een lagere energierekening. Een hybride warmtepomp is dus voor veel mensen een heel aantrekkelijke optie. Dat blijkt ook uit de warmtepomp installatiecijfers: deze lieten een sterke groei zien in 2023. In 2023 zijn er ca. 150 duizend individuele warmtepompen geïnstalleerd bij particulieren, een groei van ongeveer 50% t.o.v. 2022. Hiermee komt het totaal aantal opgestelde warmtepompen bij particulieren nu uit op ruim 560 duizend warmtepompen.

4

Wat zijn de gevolgen van het per direct afschaffen van de salderingsregeling per 2027 voor de toename van de opwek van zonne-energie? Wat zouden de gevolgen zijn voor huidige zonnepaneelbezitters ten aanzien van de terugverdientijd van panelen en hun energierekening?

Antwoord

Op korte termijn ontstaat er onzekerheid in de markt en ik kan me goed voorstellen dat mensen nu even afwachten voor ze tot een investering overgaan. Hoe de markt zich na 2027 ontwikkelt is moeilijk met zekerheid te zeggen, omdat de terugverdientijd ook van andere factoren dan de salderingsregeling afhankelijk is, zoals de kosten van zonnepanelen en de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs. Ik verwacht echter niet dat de uitrol van zonnepanelen zal stilvallen. Want hoewel de terugverdientijd zal oplopen, zullen zonnepanelen voor consumenten ook zonder salderingsregeling nog steeds over de levensduur bezien een positief rendement opleveren. Bovendien ontstaan uit de Richtlijn energieprestatie van nieuwe gebouwen (EPBD) verplichtingen om zonnepanelen op bepaalde gebouwen te realiseren. Richtwaarden in het Nationaal Plan Energiesysteem laten een mogelijke groei van zon-PV naar 172 GW in 2050 zien (in 2023 is het totaal geïnstalleerd vermogen voor zon-PV 23,9 GW).

5

Wat zou het kosten om nettarieven te verlagen of met flexibele nettarieven te gaan werken? Hoe wordt hier in andere Europese landen mee omgegaan?

Antwoord

Het introduceren van flexibele nettarieven zorgt voor een andere verdeling van de netkosten tussen aangeslotenen op het elektriciteitsnet. Het heeft geen invloed op de rijksbegroting. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) is exclusief bevoegd op het gebied van de nettarieven. De ACM is reeds bezig met het onderwerp flexibele nettarieven en heeft onlangs twee ontwerpbesluiten genomen om de nettarieven flexibeler te maken². Ook in andere Europese landen worden vergelijkbare opties onderzocht om nettarieven flexibeler te maken.

² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/ontwerp-codebesluit-alternatieve-transportrechten>,
<https://www.acm.nl/nl/publicaties/ontwerp-codebesluit-tijdgebonden-transporttarieven-hoogspanningsnetten>

De kosten van het verlagen van de nettatarieven zijn afhankelijk van de totale investeringskosten die gemaakt moeten worden en de (her)verdeling van deze kosten. In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur wordt hier momenteel onderzoek naar gedaan.

6

Wat zijn de totale jaarlijkse kosten van een kerncentrale, waarbij zowel de operationele kosten als de bouwkosten (gedeeld door de afschrijftermijn) worden meegenomen?

Antwoord

De totale jaarlijkse kosten zijn in dit stadium lastig te bepalen. In het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie wordt voor de bouwkosten van een kerncentrale uitgegaan van gemiddeld 7 miljard euro per centrale van 1,6 GW. Eind dit jaar zullen de uitkomsten van de technische haalbaarheidsstudies meer duidelijkheid geven over de totale kosten. Dit is exclusief financieringslasten en staat los van het te kiezen financieringsmodel en de overheidsbijdrage. De financieringslasten zijn overwegend afhankelijk van het te kiezen financieringsmodel. Voor de afschrijftermijn kan worden uitgegaan van een levensduur van 60 tot 80 jaar en een restwaarde van 0 euro.

Verschillende Europese casussen laten gemiddelde operationele kosten zien van tussen de 20–30 euro/MWh. Bij een kerncentrale van 1,6 GW kunnen de jaarlijkse operationele kosten worden geschat op 200–300 miljoen euro per kerncentrale. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de jaarlijkse operationele kosten afhankelijk zullen zijn van keuzes over het ontwerp, gebruik en inzet van de kerncentrales.

Zowel de afschrijvingskosten, als de operationele kosten, zullen bij de uitvoerende organisatie komen te liggen, die belast is met het beheer en de operatie van de kerncentrale. In welke mate deze kosten jaarlijks bij de overheid terechtkomen is afhankelijk van de gekozen financieringsconstructie. Om te komen tot een financieringsconstructie is eerder dit jaar een marktconsultatie onder de technologieleveranciers uitgevoerd. De uitkomsten hiervan worden binnenkort met uw Kamer gedeeld. Verdere besluitvorming en een voorstel voor de mogelijke overheidsbijdrage is aan een volgend kabinet.

7

Wat betekent het voor het klimaatbeleid en het halen van de klimaatdoelen om 1,2 mrd te bezuinigen op het Klimaatfonds?

Antwoord

In het Klimaatfonds zijn middelen reeds overgeheveld, nu toegekend (onder voorwaarden) en nog gereserveerd voor diverse voorstellen voor groene waterstof (onder andere voor productie, offshore en onshore, en waterstoftoepassingen). Ook zijn middelen voor batterijen toegekend (onder voorwaarden) en gereserveerd in het Ontwerp-Meerjarenprogramma 2025. Ondanks dat het belang van groene waterstof wordt geadresseerd en in het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de klimaat- en energieambities van het huidige kabinet worden voortgezet, wordt op groene waterstof en batterijen cumulatief 1,2 miljard euro bezuinigd. Het Hoofdlijnenakkoord stelt dat dit naar rato dient te gebeuren. Het halen van de Europese RED-doelstellingen en nationale doelstellingen voor groene waterstof en oplossen van knelpunten op het gebied van netcongestie wordt hierdoor mogelijk moeilijker. De exacte impact hiervan en mogelijke alternatieve verhoudingen worden nu onderzocht.

8

Hoeveel middelen uit het Klimaatfonds zijn momenteel gealloceerd voor groene waterstof en batterijen, en wat zou het voor deze sectoren betekenen als hierop wordt bezuinigd?

Antwoord

Onderstaande tabel bevat maatregelen op het gebied van waterstof en batterijen die opgenomen zijn in het ontwerp MJP2025 Klimaatfonds, zoals gepresenteerd bij Voorjaarsnota 2024. Echter zijn deze middelen nog niet geautoriseerd door het parlement.

De bezuiniging van 1,2 mld euro naar rato op batterijen en groene waterstof leidt ertoe dat het halen van de Europese RED-doelstellingen en nationale doelstellingen voor groene waterstof en het oplossen van knelpunten op het gebied van netcongestie mogelijk moeilijker worden. De exacte impact hiervan en mogelijke alternatieve verhoudingen worden nu onderzocht.

<i>in € mln</i>	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	cum
Invoering batterijverplichting voor zonneparken			20	70	70	70	70	300
Elektrolyse onshore: 500–1000 MW		400	1.500	400	300	300	900	3.800
Elektrolyse offshore: 500 MW			250	250	250	250	400	1.400
Subsidie voor waterstof in wegvervoer en binnenvaart	2	39,1	73	68	57	38	8	285
De-risiken grootschalige waterstofopslag			120					120
Totaal	2	439,1	1.963	788	677	658	1.378	5.905
<i>waarvan overgeheveld Voorjaarsnota</i>	<i>0</i>	<i>33</i>	<i>75</i>	<i>70</i>	<i>64</i>	<i>48</i>	<i>0</i>	<i>290</i>
<i>waarvan gereserveerd op Aanvullende Post (Klimaat-fonds)</i>	<i>2</i>	<i>406,1</i>	<i>1.888</i>	<i>718</i>	<i>613</i>	<i>610</i>	<i>1.378</i>	<i>5.615,1</i>

9

Wat betekent het om 1,2 mrd te bezuinigen op de prijsrisicobuffer van de SDE++? Hoe werkt deze buffer en wat zouden de gevolgen zijn voor de Rijksbegroting als energieprijzen tegenvallen en deze middelen alsnog moeten worden uitgekeerd?

Antwoord

De kasuitgaven van de SDE-regelingen zijn sterk afhankelijk van ontwikkelingen op de energiemarkt. Energie- en CO₂-prijzen zijn zeer volatiel, waardoor verwachte uitgaven sterk kunnen schommelen. Daarom wordt in de SDE-middelen rekening gehouden met een prijsrisicobuffer, om tegenvallers als gevolg van energieprijzdalingen op te kunnen vangen. Het verlagen van de prijsrisicobuffer betekent dat de kans groter is dat er tekorten op de Rijksbegroting ontstaan wanneer energieprijzen dalen. Wanneer tegenvallers groter zijn dan waar in de prijsrisicobuffer rekening mee is gehouden, kunnen deze met de begrotingsreserve duurzame energie worden opgevangen. Inzet van de begrotingsreserve leidt tot een additionele belasting van het begrotingssaldo.

10

Hoe wordt bij de uitwerking van het Waarborgfonds rekening wordt gehouden met bestaande stimulering? Kan er worden toegewerkt naar geïntegreerde stimulering voor warmteprojecten, bijvoorbeeld in de SDE++?

Antwoord

EZK onderzoekt een meer geïntegreerd financieringsinstrumentarium voor warmteprojecten, waardoor bestaande landelijke stimuleringsmaatregelen zoals de SDE++ en de WIS beter en eenvoudiger kunnen aansluiten bij de lokale behoefte. Deze instrumenten hebben uiteindelijk hetzelfde doel; het versnellen van de warmtetransitie door het wegnemen

van de onrendabele top van projecten in de warmteketen die in aanmerking komen voor de SDE++ of de WIS.

Het Waarborgfonds zal een apart instrument blijven, omdat het een ander doel heeft: het biedt warmtebedrijven een betere toegang tot kapitaal en ondersteunt zo de medeoverheden en andere (publiek) aandeelhouders van warmtebedrijven. Wel zullen deze verschillende instrumenten zoveel als mogelijk gebruik maken van dezelfde aanvraagcriteria. In combinatie kunnen ze elkaar versterken. Wanneer het Waarborgfonds zich bewezen heeft, kan dit leiden tot lagere financieringslasten voor warmtebedrijven, en daarmee tot een lagere onrendabele top en subsidie. Omgekeerd worden met de subsidies bepaalde onzekerheden vooraf weggenomen waardoor minder risico resteert voor het Waarborgfonds.

11

Kunt u toelichten waarom de opdrachten voor Digital trust centre, cybersecurity, ICT beleid en CSIRT-DSP verlaagd worden?

Antwoord

De verlaging van de opdrachten betreffen mutaties die bijdragen van andere overheidsdiensten aan het werk van DTC, CSIRT en Cybersecurity mogelijk maken. Voor DTC betreft het overboekingen naar RVO voor de subsidieregelingen «Cyberweerbaarheid» en «Mijn cyberweerbare zaak» en een overboeking van de ICT kosten van DTC aan DICTU. Bij CSIRT-DSP gaat het ook om ICT-kosten aan DICTU. Voor Cybersecurity betreft dit een overboeking naar RVO voor de financiering van het publiek-private samenwerkingsplatform dcypher (programmabureau cybersecurity) en een bijdrage van 100.000 euro van BZK voor het Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming (CIP). Het samenwerkingsplatform dcypher faciliteert de verbinding tussen overheid, bedrijven en kennisinstellingen en is verantwoordelijk voor de agendering en programmering van cybersecurity kennis- en innovatie projecten en werkprogramma's (zie: Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022-2028, Pijler II). Verder gaat het voor ICT-beleid om een bijdrage aan Logius voor het project «KVK deponeren Groot» en een bijdrage aan TNO voor het Centre of Excellence – Data Sharing and Cloud. Voor de goede orde, deze laatste bijdragen moeten los worden gezien van de mutaties/bijdragen voor het DTC, het CSIRT en cybersecurity zoals hiervoor genoemd.

12

Kunt u een zo gedetailleerd mogelijk overzicht geven van de middelen voor projecten van het Nationaal Groeifonds (artikel 1 en 2) die de afgelopen 3 jaar zijn doorgeschoven via de 100% eindejaarsmarge? Kunt u dit afzetten tegen de oorspronkelijke planning/begroting van het Groeifonds bij de oprichting?

Antwoord

Onderstaande tabel toont een zo gedetailleerd mogelijk overzicht van de middelen voor projecten van het Nationaal Groeifonds (op artikel 1 en 2 van de EZK-begroting), die de afgelopen 3 jaar naar latere jaren zijn doorgeschoven via de 100% eindejaarsmarge (EJM).

Tabel: doorgeschoven kasbudget via 100% EJM (in € mln)

Omschrijving (bedragen in € mln)	Art.	2021	2022	2023
project AINed	1	- 4,4	- 7,9	- 4,5
project Nationaal Onderwijslab	1	0,0	0,0	0,0
project 6G Future Network Services	1	0,0	0,0	0,0
project Groenvermogen van de Nederlandse economie	2	- 0,8	1,5	- 284,3
project Health-RI	2	- 2,2	0,0	0,0
project RegMed XB	2	- 0,8	- 5,4	5,0
project kwantumDeltaNL	2	- 14,2	- 21,9	0,0
project Oncode-PACT	2	0,0	- 6,1	- 21,0
project Circulaire Plastics	2	0,0	0,0	- 70,0
project NXTGEN HIGH TECH	2	0,0	0,0	- 14,8
project PhotonDelta	2	0,0	0,0	- 30,8
project Opschaling PPS beroepsonderwijs	2	0,0	0,0	- 3,0
project PhotonDelta leningen	2	0,0	0,0	0,0
project Biobased Circular	2	0,0	0,0	0,0
project Material Independence & Circular Batteries	2	0,0	0,0	0,0
<i>Totaal</i>	<i>1 en 2</i>	<i>- 22,4</i>	<i>- 39,8</i>	<i>- 423,3</i>

13

Wat zijn de belangrijkste redenen dat de investeringen in projecten van het Nationaal Groeifonds achterlopen bij de oorspronkelijke prognoses?

Antwoord

Dit kan verschillende redenen hebben.

Na toekenning van een departementaal NGF-project worden vaak project-specifieke subsidieregelingen uitgewerkt om de middelen op een open en transparante wijze te verdelen naar deelnemende partijen en zo de doelstellingen van het project te realiseren. Dit kost in de praktijk soms meer tijd dan vooraf was voorzien. Ook leidt in sommige gevallen een publicatie of openstelling van een project-specifieke subsidieregeling aan het eind van het begrotingsjaar pas na de jaarwisseling tot beschikkingen (verplichtingen) en uitgaven, waardoor de middelen doorschuiven naar het volgende begrotingsjaar.

Zo wordt bijvoorbeeld bij het project Groenvermogen een zogenaamde «opschalingsregeling» voor de ondersteuning van grootschalige demonstraties en keten-projecten later gepubliceerd dan eerder voorzien. Dit komt door gewijzigde marktomstandigheden sinds goedkeuring van het voorstel en doordat een volledig nieuwe regeling is ontwikkeld, in consultatie met het bedrijfsleven en onder een nieuw steunkader in Brussel. Deze regeling, die een boost moet geven aan de waterstofmaak-industrie, ligt momenteel ter goedkeuring in Brussel en wordt naar verwachting deze zomer gepubliceerd.

Voor het project Opschaling PPS beroepsonderwijs is de uitwerking en openstelling van de subsidieregeling volgens planning verlopen, maar kwamen een aantal publiek-private samenwerkingen na beoordeling niet in aanmerking voor de subsidie in die openstelling, waardoor er minder budget is uitgegeven dan vooraf voorzien.

Andere redenen kunnen zijn dat business cases ten behoeve van investeringsbeslissingen nog nader uitgewerkt moeten worden of dat het meer tijd kost dan voorzien om hoogwaardig talent aan te trekken bij universiteiten voor de uitvoering van de NGF-projecten. Deze redenen zorgen bijvoorbeeld bij het project PhotonDelta voor het achterlopen van investeringen op de oorspronkelijke prognoses.

14

Wanneer kan de goedkeuring van het toetsingskader voor de lening aan Qredits door de ministerraad verwacht worden?

Antwoord

Qredits is op dit moment in gesprek met de EIB over een lening, het toetsingskader heeft betrekking op deze lening. Op het moment dat de gesprekken tussen Qredits en EIB in een vergenoege stadium zijn, zal zowel het toetsingskader en de bijbehorende kamerbrief met uw Kamer gedeeld worden (nadat de MR akkoord is).

15

Waar gaat de 19.8 mln. euro verhoging van het verplichtingenbudget voor de TEK gebruikt worden? Waarom is deze ramingbijstelling nodig?

Antwoord

De RVO heeft eind 2023 en begin 2024 meerdere beroepen en bezwaren ontvangen met betrekking tot de TEK aanvragen. Er worden in de 2e helft van 2024 ook bezwaren verwacht tegen de vaststelling van de subsidie. De verwachting is dat een deel hiervan gehonoreerd wordt waardoor er in 2024 nog voor 11,8 miljoen euro aan nieuwe verplichtingen ingeboekt dient te worden.

In 2024 vindt de vaststelling plaats van de TEK. De RVO zal de nog uit te betalen bedragen en de terug te vorderen bedragen verwerken. Daarnaast brengt het behandelen van de beroepen en bezwaren ook extra uitvoeringskosten voor RVO met zich mee. Voor zowel vaststelling, als voor de behandeling van beroepen en bezwaren, is voor de uitvoeringskosten van RVO 8 miljoen euro beschikbaar gesteld.

16

Hoe wordt geborgd dat de benodigde energie-infra voor een maatwerkbedrijf binnen de gewenste tijdslijn wordt gerealiseerd?

Antwoord

De infrastructuurbehoefte van de maatwerkbedrijven sluit goed aan bij Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat. De uiteindelijke realisatie van zowel de maatwerkprojecten als de infrastructuurprojecten wordt goed gemonitord en waar nodig zal worden bijgestuurd in overleg tussen bedrijven, netbeheerders en overheid. Eventuele knelpunten worden ook besproken binnen het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie, waar al deze partijen op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn.

17

In hoeverre speelt energieplanologie een rol bij de ondersteuning van cluster 6? Hoe kan de regering de CES 6 bedrijven inzicht bieden in wanneer zij toegang kunnen krijgen tot waterstofinfrastructuur?

Antwoord

De provinciale CES'en (pCES'en) en provinciale MIEK's (pMIEK's) moeten inzicht gaan geven in wat de energiebehoefte is van Cluster 6-bedrijven; welke infrastructuur nodig is om aan die behoefte te voldoen; of er clustering van bedrijven mogelijk is, en wanneer de benodigde infrastructuur gereed dient te zijn. Momenteel werkt stichting Cluster 6 gezamenlijk met provincies en netbeheerders aan het opstellen van provinciale CES'en. De pCES van Limburg en Noord-Brabant zijn gereed en voor een groot aantal provincies worden de pCES-rapporten rond deze zomer opgeleverd. De pCES'en dienen als input voor de tweede ronde pMIEK's. Dit proces is gestart en de pMIEK's worden op 1 februari 2025

opgeleverd. De pMIEK's zullen een overzicht bieden van de energie- en grondstoffeninfrastructuur die regionaal nodig is en welke projecten prioriteit krijgen.

Parallel hieraan wordt, om bedrijven meer zekerheid te bieden over het moment van aanleg van energieinfrastructuur, gewerkt aan het project «Transparantie in Schaarste». Hiervoor verwijs ik naar de recente kamerbrief «Voortgang Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK)» (Kamerstuk 29 826, nr. 201, d.d. 9 februari 2024).

Daarnaast is middels het HyRegions-project onderzoek gedaan naar mogelijke uitrol van de regionale waterstofinfrastructuur. Dit onderzoek is de eerste stap in de verkenning naar de uitrol van regionale waterstofinfrastructuur en het inzichtelijk maken van aansluitmogelijkheden van bedrijven in de regio. Het onderzoeksrapport is met uw Kamer gedeeld met de brief Voortgang waterstofbeleid. Het rapport geeft een aantal opties voor een marktordeningsmodel. EZK zal de komende maanden deze opties verder gaan uitwerken en bij de markt toetsen. Verder geeft het rapport een eerste beeld van de regionale gebieden waar zich geconcentreerde waterstofvraag kan ontwikkelen. Deze gebieden zijn gebaseerd op modelmatig onderzoek. Daarom is het noodzakelijk om verdiepend onderzoek te doen naar de vanuit de markt verwachte waterstofvraag. EZK wil op basis van het HyRegions-rapport en de pCES'en samen met netbeheerders (w.o. GasUnie/HNS als realisator en operator voor het waterstoftransportnet), provincies en vertegenwoordigende organisaties van netgebruikers (producenten, importeurs en afnemers) mogelijk kansrijke gebieden en de bijbehorende aansluitopties verder uitwerken. Dit proces wordt afgestemd met de tweede ronde pMIEK's. De Kamer wordt naar verwachting begin 2025 verder geïnformeerd.

In aanvulling op bovenstaande verkent EZK momenteel de mogelijkheden voor waterstofhubs in de regio om gebieden buiten de vijf industriële clusters van waterstof te voorzien. Hierbij wordt ook gekeken naar de rol die dergelijke waterstofhubs kunnen spelen in het flexibiliseren van het energiesysteem (bijv. het ontlasten van het net) en het toekomstbestendig houden van de regio.

18

In hoeverre wordt er bij subsidieregelingen als de NIKI rekening gehouden met beschikbare energie-infrastructuur of de volgorde waarin deze beschikbaar komt, bijvoorbeeld door het MIEK?

Antwoord

Bij de NIKI-subsidieregeling is er geen directe koppeling met de voltooiing van infrastructuur via het MIEK. Indirect gebeurt dit wel, omdat de beschikbaarheid van energie-infrastructuur een van de aspecten is bij de beoordeling van de technische haalbaarheid van NIKI-projecten. Een directe koppeling is niet nodig. Projecten kunnen in lijn met de ontwikkelingen in de energie-infrastructuur worden ingediend indien er jaarlijkse openstellingsrondes plaatsvinden, maar hiervoor is nog geen definitief jaarlijks budget toegekend. Eventuele onvoorziene omstandigheden met betrekking tot de energie-infrastructuur die na de toekenning van de NIKI-subsidie optreden, worden ondervangen door flexibiliteit in de projectperiode die waarborgt dat verduurzamingsprojecten kunnen blijven door ontwikkelen.

Kunt u een zo gedetailleerd mogelijk overzicht geven van de middelen van het Toekomstfonds (artikel 3) die de afgelopen 3 jaar zijn doorgeschoven via de 100% eindejaarsmarge?

Antwoord

Onderstaande tabel toont een zo gedetailleerd mogelijk overzicht van de kasmiddelen voor de regelingen op het Toekomstfonds die de afgelopen 3 jaar zijn doorgeschoven via de 100% eindejaarsmarge (EJM). Meerdere regelingen op het Toekomstfonds zijn afhankelijk van capital calls of behaalde mijlpalen van ontvangers, waardoor de kasuitgaven al wel juridisch verplicht zijn (i.e. toegezegd aan bedrijven en investeringsfondsen), maar het moment van betaling nog onvoorspelbaar is. Een voorbeeld hiervan is de financieringswijze van projecten zoals de Seed Capital en het Innovatiekrediet, waarbij middelen pas worden toegekend nadat mijlpalen zijn behaald. Deze mijlpalen verschillen per regeling en kunnen bijvoorbeeld in het geval van de Seed Capital gedurende een lange looptijd tot uitgaven leiden (12 jaar vanaf toezegging). Dit maakt het lastig om de uitgaven te ramen. Voor bijvoorbeeld de fondsen Deep Tech Fund, Dutch Future Fund, en Fonds Alternatieve Financiering vindt uitbetaling plaats op basis van capital calls van Invest-NL. Zij zijn op hun beurt afhankelijk van externe fondsen die verzoeken indienen.

Daarnaast is een aantal regelingen later opengesteld dan initieel werd aangenomen, waardoor reeksen achterlopen en de onderuitputting is opgehoopt. Dit geldt bijvoorbeeld voor REGMED en de Thematische Technology Transfer. Bij Ontwerpbegroting 2025 worden in overleg met het Ministerie van Financiën de ramingen geactualiseerd op basis van de huidige uitvoeringsinformatie.

Tabel: doorgeschoven kasbudget via 100% EJM

Omschrijving (bedragen in € mln)	Art.	2021	2022	2023
Bijdrage aan RVO	3	- 6,4	- 8,1	- 10,7
Fund to Fund	3	- 45,8	- 73,1	- 71,8
ROM's	3	- 1,9	- 13,9	- 9,2
Smart Industry (subsidies)	3	- 0,6	- 0,8	- 0,4
Haalbaarheidsstudies NWO-TTW	3	0,0	0,5	0,5
Thematische Technology Transfer (leningen)	3	- 1,4	- 4,7	- 1,6
Investerings in fundamenteel en toegepast onderzoek	3	- 1,1	- 4,2	- 5,1
Onco research	3	- 2,2	- 20,8	- 8,1
Smart Industry (leningen)	3	- 0,1	- 0,3	- 0,3
Thematische Technology Transfer (met vermogensbehoud)	3	- 5,7	- 15,7	- 5,1
REGMED	3	- 1,5	- 6,0	0,0
Dutch Future Fund	3	- 4,0	- 3,9	- 6,6
Deep Tech Fund	3	- 10,0	- 35,0	- 25,0
Fonds Alternatieve Financiering	3	- 10,0	- 12,2	- 15,9
Economische Veiligheid Fonds	3	0,0	0,0	- 50,0
European Tech Champions Initiative (ETCI)	3	0,0	0,0	- 78,1
Innovatiekrediet	3	- 9,0	- 15,2	- 23,9
Risicokapitaal Seed	3	- 3,1	- 38,7	- 39,5
Vroege fase / informal investors	3	- 10,5	- 15,1	- 27,8
Start ups/MKB	3	0,0	0,0	0,0
Q4C	3	0,0	0,0	- 9,7
Totaal	3	- 113,2	- 266,9	- 388,0

Kunt u aangeven waarom er in 2023 minder capital calls waren op de meeste instrumenten in het toekomstfonds als geraamd?

Antwoord

Het Deep Tech Fund (DTF), het Dutch Future Fund (DFF), en Fonds Alternatieve Financiering (DACI) worden beheerd door en benut op basis van capital calls van Invest NL. Voor deze fondsen geldt dat de daadwerkelijke kapitaalopname van Invest-NL uit het Toekomstfonds niet gelijk loopt met de gecommiteerde bedragen. Invest-NL vraagt deze bedragen alleen op zodra het overgaat tot daadwerkelijke uitkeringen aan bedrijven.

Het DTF is een zogenaamd *multi-stage* fonds. Dat betekent dat het DTF relatief vroeg instapt en meerdere rondes mee kan financieren. Een gevolg daarvan is dat het initiële commitment in alle gevallen wordt vervolgd door een tweede, en soms een derde commitment. Dat kan over een periode van meerdere jaren zijn, waarbij de latere rondes vaak grotere bedragen vragen, tot ruim 30 miljoen euro. Het DTF houdt rekening met deze toekomstige vervolgrondes. Het DTF zal naar verwachting binnen 2 tot 3 jaar uit-geïnvesteerd zijn.

Het DFF is in 2023 volledig gecommiteerd. Derhalve wordt verwacht dat gedurende de resterende looptijd van de fondsen in portefeuille, grosso modo nog zo'n 10 jaar, het volledige kapitaal zal worden opgevraagd.

DACI komt langzamer op gang dan verwacht. Dit komt doordat DACI zich op een marktsegment richt (non-bancaire mkb financiering met focus op kleine mkb leningen) dat nog volop in ontwikkeling is. Ondanks de hoge beleidsprioriteit was er daardoor een beperkt aantal aanmeldingen van kwalificerende fondsen, en rapporteren de kwalificerende fondsen dat het zeer uitdagend is de benodigde private cofinanciering te bewerkstelligen. DACI verwacht echter op korte termijn een nieuwe fondsinvestering af te sluiten. Daarmee is het mandaat voor ongeveer 50% gecommiteerd, de verwachting is dat het resterende gecommiteerde kapitaal ook snel wordt ingeroepen.

21

Kunt u aangeven waarom er minder stortingen aan de ROM's waren in 2023 dan verwacht?

Antwoord

Met de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt rondom het storten van kapitaal vanuit EZK (en andere partijen, o.a. Provincies). De afgesproken stortingen voor 2023 zijn gerealiseerd. Hiernaast zijn middelen uit voorgaande jaren via de eindejaarsmarge van het Toekomstfonds doorgeschoven van 2022 naar 2023, waardoor het budget hoger lag dan de gerealiseerde uitgaven voor dat jaar. Ook hiervoor geldt dat richting Ontwerpbegroting 2025 in overleg met het Ministerie van Financiën de ramingen worden geactualiseerd op basis van de huidige uitvoeringsinformatie.

22

Kunt u de opeenvolgende, sterk wisselende, mutaties in de reeksen voor SDE, SDE+ en SDE++ nader toelichten? Welke aannames liggen hieraan ten grondslag en zijn deze consistent?

Antwoord

Deze mutaties zijn te wijten aan sterk schommelende energieprijzen. De SDE-regelingen subsidiëren de onrendabele top van projecten, ofwel het verschil tussen de kostprijs en de gemiddelde marktvergoeding, gedurende de periode dat een project hernieuwbare energie produceert of CO₂ reduceert. Dit betekent dat de daadwerkelijk uitbetaalde subsidie afhankelijk is van de marktprijs en de werkelijke hoeveelheid opgewekte hernieuwbare energie of de werkelijke hoeveelheid CO₂-reductie.

In de kasuitgavenramingen van de SDE-regelingen wordt uitgegaan van de energieprijzen die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden geraamd. Op basis van deze energieprijzraming wordt voor de afgegeven beschikkingen in de SDE-regelingen gekeken wat de verwachte kasuitgaven voor de projecten in beheer zijn. Daarin wordt rekening gehouden met realisatiegraad, productieniveau en vertraging van projecten. Deze raming wordt meerdere keren per jaar geactualiseerd.

23

Kunt u een raming geven van de nu verwachte uitgaven op de SDE-beschikkingen?

Antwoord

Tabel: SDE, SDE+, SDE++ (bedragen x € 1.000)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Geraamde betalingen SDE-regelingen	218.251	364.167	484.491	585.842	906.926	1.483.617	4.043.294

Bovenstaande tabel laat de verwachte uitbetalingen op de aangegane SDE-beschikkingen zien.

24

Kan voor de post «Warmtenetten investeringssubsidie» (WIS) in een tabel over de jaren 2023 t/m 2029 (of liefst t/m 2030) worden uitgesplitst welke mutaties zijn veroorzaakt door (a) de toevoeging van cumulatief 972,5 mln. euro over de periode 2025–2030 vanuit het Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds, (b) door de toevoeging in 2024 van 129,6 mln. euro onderuitputting uit 2023 via de eindejaarsmarge van het klimaatfonds, en (c) door het met een kasschuif in het juiste kasritme zetten van de middelen van de openstellingen van de WIS 2023 en 2024?

Antwoord

In onderstaande tabel staat een overzicht van de mutaties voor a) de toevoeging van de middelen uit het Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds, b) de toevoeging van de eindejaarsmarge op de onderuitputting van de WIS in 2023 aan de begroting van 2024 en c) de kasschuif om de middelen van de openstelling van de WIS 2023 en WIS 2024 in het juiste ritme te zetten.

Tabel: mutaties in € mln

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Stand MJN 2024	€ 1,5	€ 110	€ 60	€ 80	€ 80	€ 40	€ 40	€ 60
Toevoeging MJP 2025			€ 166,7	€ 166,7	€ 166,7	€ 166,7	€ 166,7	€ 139
Toevoeging EJM 2023		€ 129,6						
Kasschuif		€ – 222	€ – 1,8	€ – 3,8	€ 0,36	€ 42,9	€ 184,0	
Stand VJN 2024	€ 0,078	€ 17,6	€ 224,9	€ 242,9	€ 247	€ 249,6	€ 390,7	€ 199,0

25

Hoeveel minder budget is er benodigd voor de subsidieregelingen SDE per jaar doordat de energieprijzen meerjarig hoger uitvallen (in 2026–2029) (totaal 4.338 miljard)? Zijn deze ramingen hard of zijn deze zwaar onderhevig aan ontwikkelingen op de energiemarkt?

Antwoord

Deze ramingen zijn zwaar onderhevig aan ontwikkelingen op de energiemarkt. Energie- en CO₂-prijzen zijn zeer volatiel, waardoor de verwachte uitgaven (en dus het benodigde budget) sterk kan schommelen. Op basis van de laatste raming was het mogelijk om, met inachtneming van een

voldoende prudente prijsrisicobuffer³, 4.338 miljard euro af te romen uit de SDE-middelen reeksen.

26

Hoe wordt de toevoeging van 216,7 mln. euro (vanuit het Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds in 2026) aan de beschikbare middelen vanuit het Nationaal Isolatie Programma (NIP) voor de subsidiëring van isolatiemaatregelen via de ISDE, verdeeld over de vier actielijnen van het NIP?

Antwoord

De toevoeging van de 216,7 mln euro aan de ISDE draagt bij aan zowel actielijn 1 en actielijn 3 van het NIP. De ISDE kan aangevraagd worden door woningeigenaren die op eigen initiatief verduurzamen (actielijn 3) en in de lokale aanpak waar woningeigenaren die dat het hardste nodig hebben extra ondersteuning kan worden geboden via gemeenten, bovenop de landelijk beschikbare subsidies zoals de ISDE en gunstige leningen (actielijn 1). In de lokale aanpak kan de gemeente de ISDE aanvragen en ontvangen namens woningeigenaren om hen te ontzorgen. De precieze verdeling van de middelen tussen de twee actielijnen is niet te geven. De verwachting is dat in 2024 het aandeel woningeigenaren dat geholpen wordt in de lokale aanpak in actielijn 1 flink zal toenemen, na de start van de eerste tranche in 2023 waarin voor ruim 200.000 woningen aanvragen zijn gedaan door gemeenten in de eerste ronde van 2023. Hiernaast worden in actielijn 3 (woningeigenaren op eigen initiatief) nog steeds heel veel aanvragen verwacht, maar de verhouding tussen actielijn 1 en 3 zal flink veranderen. De lokale aanpak waarin in totaal 750.000 woningen worden geïsoleerd via gemeenten loopt tot 2030.

27

Kan de aanwending van de middelen t.b.v. actielijn 2 (huur) van het Nationaal Isolatie Programma (NIP) gespecificeerd worden voor elk van de jaren t/m 2029?

Antwoord

Specifiek voor het isoleren van huurwoningen in actielijn 2 is er geen budget afkomstig uit het NIP. Het isoleren van de 1 miljoen sociale huurwoningen in actielijn 2 wordt mogelijk gemaakt door de afschaffing van de verhuurderheffing en de Nationale Prestatie Afspraken met de sociale huursector en de Subsidie verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH) voor alle huurwoningen van private verhuurders, ook voor huurwoningen in de vrije sector. Het budget voor de SVOH is afkomstig van de begroting van het Ministerie van BZK. Er is nog ruim budget beschikbaar. De regeling loopt tot eind 2025. Momenteel werkt BZK aan een wijziging van de SVOH om deze beter aan te laten sluiten bij de behoeften van de doelgroep en de looptijd te verlengen tot 2030. Ook is er een versnellingsagenda particuliere verhuur in de maak met als doel de verduurzamingsopgave bij particuliere verhuurders te versnellen.

In de lokale aanpak (actielijn 1) kunnen verder slecht geïsoleerde gebouwen van gemengde verenigingen van eigenaars (met ten minste 1 koopwoning) worden geïsoleerd met de beschikbare middelen. Hierin kunnen dus ook huurwoningen zitten. Deze middelen worden in drie tranches beschikbaar gesteld, waarvan de tweede dit jaar en de derde volgend jaar. De uitvoering loopt tot 2030.

³ De prijsrisicobuffer is bedoeld om tegenvallers als gevolg van dalingen in energieprijzen op te vangen. Deze buffer zit verwerkt in de raming van de SDE-middelen.

28

Wat is de actuele stand van zaken voor wat betreft de uitwerking, uitvoering en verwachte allocatie van de Warmtenetten investeringssubsidie, en wat is het effect hierop van wijzigingen in de voorwaarden voor aanvragen?

Antwoord

De Warmtenetten Investeringsubsidie is vorig jaar op 1 juli 2023 voor het eerst opengesteld. Het beschikbare budget was toen 150 miljoen euro, en er werden aanvragen ingediend voor in totaal ruim 200 miljoen euro. Na toetsing door RVO is uiteindelijk 87 miljoen euro voor de eerste tranche toegekend. Veel projecten waren nog te weinig concreet en zullen in een latere tranche alsnog aanspraak kunnen maken op de WIS.

Op 1 juli 2024 wordt naar verwachting de tweede tranche opengesteld. Op basis van de evaluatie van de WIS in 2023 is een aantal rekenwaarden gewijzigd en zijn er aanpassingen gemaakt in de procedure. Dit zal in combinatie met een betere bekendheid van de regeling naar verwachting leiden tot meer aanvragen. Het budget voor de openstelling in 2024 is daarom opgehoogd tot 400 miljoen euro.

29

Hoeveel kost het om in Nederland 4 kerncentrales te bouwen?

Antwoord

In het rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie wordt voor de bouwkosten van een kerncentrale uitgegaan van gemiddeld 7 miljard euro per centrale van 1,6 GW. Voor vier kerncentrales zullen de bouwkosten naar schatting uitkomen op 28 miljard euro. Eind dit jaar zullen de uitkomsten van de technische haalbaarheidsstudies meer duidelijkheid geven over de totale (bouw)kosten. Dit is exclusief financieringslasten, ook staat het los van het te kiezen financieringsmodel en de overheidsbijdrage. De financieringslasten zijn overwegend afhankelijk van het te kiezen financieringsmodel. Naast dat de financieringslasten momenteel niet in de bouwkosten worden meegenomen, worden ook eventuele leereffecten (die de kostprijs van latere kerncentrales aanzienlijk kunnen drukken) niet meegenomen.

30

Waarom is het juridisch en uitvoeringstechnisch onwenselijk en onuitvoerbaar om te komen tot een aparte hardheidsclausule in het kader van de CO₂-heffing?

Antwoord

Het kabinet had in het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) aangekondigd om hardheidsclausules in de wet te zullen opnemen om onevenredige gevolgen van wetgeving te voorkomen en professionals waar mogelijk meer beslissruimte te geven. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet het instrument, de praktijk en het beleid rondom hardheidsclausules onder de loep genomen en heroverwogen en de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.⁴

Bij een discussie over «hardheidsclausules» wordt die term vaak gebruikt als verzamelbegrip voor alle bepalingen die een bestuursorgaan in staat stellen om bij het nemen van besluiten rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende tot wie het besluit gericht is. In navolging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Aanwijzingen) en het gezamenlijk paper van de drie Hoge Colleges van Staat, hanteert het kabinet de term «hardheidsclausules» in de traditi-

⁴ Kamerbrief van 11 juli 2022, Kamerstuk 35510, nr. 102, pp. 6–7.

onele, meer beperkte betekenis. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State dringt in haar adviespraktijk aan op terughoudendheid.⁵ Het kabinet verstaat onder een hardheidsclausule een wettelijke bepaling van algemene aard die voorziet in de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om af te wijken van een dwingendrechtelijk voorgeschreven resultaat, op grond van het criterium dat dat resultaat, gelet op het belang van doel of strekking van de regeling, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.⁶ Kenmerk van een hardheidsclausule is dus dat daarbij niet of nauwelijks beperkingen gelden aan welke voorwaarden in de regeling het bestuursorgaan voorbij mag gaan. Verder is inherent aan een hardheidsclausule dat daarbij slechts in zeer algemene zin wordt geregeld wanneer deze bevoegdheid gebruikt kan worden («onbillijkheid van overwegende aard»). Voorkomen moet worden dat hardheidsclausules de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ondermijnen, een vrijbrief voor willekeur opleveren of de wetgever een excuus bieden om slechte wetgeving uit te vaardigen, waarin dilemma's bij uitvoeringsorganisaties (en in laatste instantie de rechter) worden neergelegd. Artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bevat reeds een hardheidsclausule waar bedrijven die onder de CO₂-heffing vallen aanspraak op kunnen maken. In algemene zin is niet met zekerheid te zeggen of dergelijk beroep succesvol zal zijn. Volgens het huidige in de Aanwijzingen opgenomen beleid is de hardheidsclausule namelijk enkel bedoeld voor niet (precies) te voorziene gevallen: het gaat om situaties waarin de toepassing van de wet leidt tot een gevolg dat de wetgever zou hebben voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien.

Bij het wetsvoorstel ter introductie van de CO₂-heffing industrie heeft het kabinet rekening gehouden met sectorspecifieke omstandigheden en bedrijven met een beperkt handelingsperspectief. Uitgangspunt is dat dispensatierechten worden gegeven voor de uitstoot tot de benchmark minus een generieke reductiefactor. Deze benchmark is sectorspecifiek en is ontleend aan het EU ETS en is gebaseerd op de beste 10% presterende industriële bedrijven van die sector. Voorts wordt door de geleidelijke oploop van grondslag en tarief, de systematiek van herberekening en de mogelijkheid van overdracht van dispensatierechten, veel tijd gegeven om de vernieuwing aan te sluiten bij de investeringscycli en de efficiencyvoordelen in bijvoorbeeld clusterverband maximaal uit te nutten. Daarnaast hebben bedrijven de mogelijkheid om via carry-back betaalde heffing binnen vijf jaren te compenseren met een overschot aan dispensatierechten in een later jaar. Derhalve zijn de in de motie Erkens c.s. benoemde situaties voorzien door de wetgever en komen daarom in beginsel niet in aanmerking voor toepassing van een hardheidsclausule. Het invoeren van een nieuwe hardheidsclausule binnen de CO₂-heffing zou derhalve geen toegevoegde waarde hebben boven de bestaande hardheidsclausule in artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelasting. Daarnaast is ten aanzien van de uitvoerbaarheid van een hardheidsclausule binnen de CO₂-heffing advies gevraagd bij de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEa). De NEa geeft aan dat elke uitvoerbare vorm (bijv. op basis van eenvoudige criteria) de werking van de CO₂-heffing fundamenteel zou ondermijnen. Tevens geeft de NEa aan dat andere denkbare vormen niet uitvoerbaar zijn omdat ze stuiten op de volgende bezwaren:

1. De bewijslast voor de niet-vermeden CO₂ door overheidstoedoen valt niet vast te stellen;
2. Ook valt niet te bewijzen dat geen gelijkwaardige maatregelen getroffen zouden kunnen worden;

⁵ M. Nap, Hardheidsclausules, Regelmaat 2021 (37) 2, p. 109

⁶ Aanwijzing 5.25 en 5.26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3. Aangezien elke bedrijfssituatie uniek is zijn er geen objectieveerbare criteria te stellen die een gelijke behandeling garanderen.

31

Hoe zou een hardheidsclausule bij de CO₂-heffing wel mogelijk gemaakt kunnen worden?

Antwoord

Het kabinet wijst erop dat er reeds een hardheidsclausule van toepassing is. De bedenkingen en kanttekeningen bij een ruimere toepassing van de hardheidsclausule zijn naar het oordeel van het kabinet nog steeds van toepassing. Het kabinet erkent echter wel de zorgen die ten gronde liggen aan de ingediende motie en laat daarom extern onderzoek uitvoeren om alternatieve mogelijkheden, anders dan de hardheidsclausule, in kaart te brengen. Dit rapport wordt naar verwachting begin Q3 opgeleverd en met de kamer gedeeld.

32

Klopt het dat de invoering van de verhoogde CO₂-heffing een voorwaarde is voor het verstrekken van subsidiemaatregelen of het beschikbaar stellen van middelen uit het Klimaatfonds? Zo ja, voor welke subsidies/middelen?

Antwoord

Dat klopt. Deze voorwaarde is vorig jaar verbonden aan de ophoging van het perceel Verduurzaming Industrie met 717 miljoen euro. Tijdens de voorjaarsbesluitvorming 2024 is een deel van dit bedrag voorwaardelijk toegekend of gereserveerd voor specifieke maatregelen:

1. Ophoging budget maatwerkfinanciering (reservering 229,6 miljoen euro);
2. Intensivering DEI+ (toekennen 103,5 miljoen euro, en reservering 333,1 miljoen euro).

33

Voor welke maatregelen, sectoren of bedrijven zijn deze subsidies of middelen bestemd?

Antwoord

De middelen van de maatregel «Ophoging budget maatwerkfinanciering» zijn bestemd voor de maatwerkbedrijven, dat wil zeggen de 20 grootste uitstoters van Nederland aangevuld met drie bedrijven na de top 20, waaronder twee zogeheten cluster 6 die kunnen bijdragen aan de verhoogde reductieopgave voor de maatwerkaanpak. De middelen van de maatregel «Intensivering DEI+» zijn bestemd voor innovatieve demonstratieprojecten in de industrie en het industrieel mkb.

34

Hoeveel CO₂-reductie kan er (indirect) met deze subsidies of middelen worden gerealiseerd?

Antwoord

Het is lastig om een exacte CO₂-reductie toe te wijzen aan deze middelen, omdat deze samenhangen met andere maatregelen zoals subsidies, normeringen en beprijzing. PBL maakte in haar reflectie van het Meerjarenprogramma 2025 de observatie dat deze reductie lastig toe te wijzen is aan deze maatregel alleen, in verband met de eerder geschetste samenhang met andere maatregelen en beleid. Voor de intensivering DEI+ zou 621 kton CO₂-reductie per jaar worden gerealiseerd, maar PBL observeert hierbij dat het daadwerkelijk gerealiseerde reductiepotentieel afhangt van de uiteindelijk ingediende aanvragen, en dat dit getal daarom

nu nog moeilijk te valideren is. Het PBL zal in de Klimaat- en Energieverkenning in het najaar een integrale doorrekening maken van de voortgang ten opzichte van de klimaatdoelen.

35

Welke andere voorwaarden worden gesteld aan het beschikbaar stellen van middelen uit het Klimaatfonds?

Antwoord

Verschillende maatregelen die zijn opgenomen in het ontwerp-Meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds zijn toegekend of gereserveerd onder voorwaarden. Voorwaarden worden gesteld om de doelmatigheid of doeltreffendheid van een maatregel te verhogen, of om de balans met normering en beprijzing te waarborgen. Voor reserveringen geldt altijd dat deze onder voorwaarde zijn van nadere uitwerking. Alle voorwaarden die gelden zijn per maatregel specifiek genoemd in het ontwerp-Meerjarenprogramma. Meer algemeen geldt voor nieuwe voorstellen dat zij ingediend worden conform het ficheformat voor het Klimaatfonds. Daarin wordt onder andere gevraagd of de maatregel doeltreffend en doelmatig is en of deze past bij de doelen van het fonds. Het fiche wordt met behulp van wetenschappelijke expertise beoordeeld door de fondsbeheerder. Daarna volgt een afwijzing, toekenning of reservering (al dan niet onder voorwaarden). Verder geldt dat de middelen die departementen ontvangen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet mogen worden voor de afgesproken maatregel waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden via het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Als een departement toegekende of gereserveerde middelen anders wil besteden (niet meer passend bij oorspronkelijk doel) vloeien de middelen terug naar het fonds en dient voor het alternatieve voorstel een nieuw fiche te worden ingediend. Hierover zijn ook financiële spelregels opgenomen in het Meerjarenprogramma.

36

Hoe, wanneer en door wie wordt beoordeeld of aan de voorwaarde voor de toekenning van middelen voor maatregelen is voldaan?

Antwoord

De beoordeling van ingediende voorstellen tot maatregelen voor het Klimaatfonds wordt gedaan door het team onafhankelijke ambtelijke fondsbeheerders van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in samenspraak met de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën. De fondsbeheerder op EZK is gehuisvest op een separate directie, die zelf geen voorstellen kan indienen voor het fonds. Dit team draagt dus geen beleidsverantwoordelijkheid voor maatregelen die ingediend worden bij het fonds. Uiteindelijk beheert de Minister voor Klimaat en Energie het fonds, in afstemming met de Minister van Financiën. Uitgaven kunnen namelijk vanwege de comptabiliteitswet pas gedaan worden na goedkeuring door de Minister van Financiën. Het ambtelijk fondsbeheerteam beoordeelt ook of aan de gestelde voorwaarden is voldaan en adviseert hier samen met de IRF vervolgens de beide Ministers over. De Minister voor Klimaat en Energie legt een ontwerpvoorstel voor de begroting van het Klimaatfonds (met het meerjarenprogramma als bijlage) ter goedkeuring voor in de ministerraad en ter advisering voor aan de Raad van State. Uiteindelijk dient uw Kamer en de Eerste Kamer in te stemmen met het voorstel voor de begroting van het fonds en dus het toekennen van de middelen voor maatregelen.