

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

(25 april 2022)

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 voeding 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 ondertekend en wordt in overeenstemming met artikel 2.11, tweede lid, van de CW, als dit wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt aanvaard en na bekrachtiging, 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% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. 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 wettelijke doel van 55%, en daardoor wordt voorspeld nog 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

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

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

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. De opdracht van deze studiegroep, die onder onafhankelijk voorzitterschap van AFM-voorzitter Laura van Geest stond, 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. 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 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 een aantal additionele maatregelen die bijdragen aan het behalen van de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet. Door de middelen onder te brengen in een begrotingsfonds kunnen ze geormerkt 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. Maatregelen die met middelen vanuit het fonds worden gefinancierd zouden zodoende moeten bijdragen aan het onomkeerbaar en stapsgewijs 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, onderdeel 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).

In het coalitieakkoord is een reservering van 35 miljard euro in het Klimaatfonds afgesproken waarbij een indicatieve verdeling van bedragen zoals hieronder beschreven is gemaakt voor de uitgaven vanuit het fonds. Het bedrag van 35 miljard euro voor het Klimaatfonds is een optelsom van de additionele middelen die volgens het kabinet tot en met 2030 nodig zijn voor de verschillende onderdelen van het fonds, zoals verduurzaming in de gebouwde omgeving, de aanleg van duurzame energie-infrastructuur en subsidies voor vroege fase-opstapeling van hernieuwbare energiedragers. 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.

Onder het bestedingsdoel "CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050" wordt in ieder geval begrepen een bijdrage aan de bouw van twee kerncentrales, indicatief voor 5 miljard euro, en een subsidieregeling voor CO₂-vrije gascentrales, indicatief voor 1 miljard euro. De laatste gaat over het ombouwen van gascentrales zodat deze broeikasgasvrij gas kunnen inzetten voor het creëren van broeikasgasvrij regelbaar vermogen. Dit wordt uitgewerkt in samenhang met de middelen voor de opschaling van hoogwaardige energiedragers.

Onder het bestedingsdoel "CO₂-neutrale energievoorziening in 2050" wordt in ieder geval begrepen een bijdrage aan de vroege fase opschaling van duurzame energiedragers, indicatief voor 15 miljard euro. De vroege fase opschaling betreft een programmatische aanpak voor technologieën voor – in eerste instantie – hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die pas kosteneffectieve CO₂-reductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling. Daarnaast heeft "CO₂-neutrale energievoorziening in 2050" betrekking op 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.

Onder het bestedingsdoel "het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimuleren van toepassing van hernieuwbare energie en overige CO₂-reducerende technieken en maatregelen in het bedrijfsleven" wordt in ieder geval begrepen bindende maatwerkafspraken met de industrie, indicatief voor 3 miljard euro. Dit is inclusief middelen voor CO₂-reducerende innovatie bij het mkb. 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 infrastructuur en opschaling duurzame energiedragers.

Onder het bestedingsdoel "het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en toepassing van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving" worden in ieder geval de volgende bestemmingen begrepen. Ten eerste valt het Nationaal Isolatieprogramma, indicatief voor 3,35 miljard euro, onder dit doel. 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. Ten tweede valt de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed, indicatief voor 2,75 miljard euro, onder het bestedingsdoel. 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. Ten derde valt de stimulering van hybride warmtepompen (indicatief voor 900 miljoen euro) hieronder. 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 sector, gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit en industrie. Deze onderverdeling ontbreekt in het wetsvoorstel. Maatregelen in alle sectoren kunnen in aanmerking komen voor middelen uit het fonds, voor zover deze maatregelen maar beantwoorden aan de bestedingsdoelen van het fonds zoals de zijn geformuleerd in artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel. Dat geldt ook voor maatregelen op het terrein van de circulaire economie. Er is slechts één uitzondering: maatregelen uit de landbouwsector en de natuursector die voor financiering uit het voorgestelde Transitiefonds landelijk gebied en stikstof 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 Stikstof komt er een bron van financiering die expliciet bedoeld voor het bekostigen van deze maatregelen, waardoor het niet nodig is deze maatregelen vanuit het Klimaatfonds te bekostigen. Andere maatregelen in de landbouwsector,

waaronder de glastuinbouw, die geen landbouw- of natuurmaatregelen betreffen, maar wel kunnen worden ondergebracht in de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds kunnen wel in aanmerking komen voor middelen uit het Klimaatfonds.

Naar verwachting zal onderhavig wetsvoorstel pas tot wet worden verheven, en daarmee het fonds formeel in werking treden, nadat de begroting voor 2023 reeds is vastgesteld. Om te voorkomen dat het tijdspad bij uitvoering van het klimaatbeleid op korte termijn in het geding komt, wil het kabinet voorstellen 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.

Additionaliteit

In de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2022 is aangegeven dat in het Klimaatfonds middelen worden gereserveerd voor maatregelen die additioneel zijn aan andere reeds bestaande klimaatmaatregelen. Er bestaat namelijk al een breed scala aan klimaatregelingen, 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 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 Nationale Isolatieprogramma. In dit programma 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.

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 Mobiliteitsfonds en met name het Transitiefonds Landelijk Gebied en Stikstof. De afbakening ten opzichte van deze fondsen gebeurt in de eerste plaats door middel van de formulering van het doel en de bestedingsdoelen in het onderhavige wetsvoorstel. Deze doelen van de andere fondsen wijken hiervan af. Zo is het Groeifonds primair gericht op het bevorderen van het duurzame verdienvermogen van de Nederlandse economie. Duurzame innovatieprojecten kunnen hiervoor in aanmerking komen, maar CO₂-reductie als zodanig is geen criterium in het Groeifonds. Het Transitiefonds Landelijk Gebied en Stikstof 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.

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 de andere fondsen door middel van het voorgenomen besluitvormingsproces in de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. In de totstandkoming van het meerjarenprogramma worden voorstellen door de fondsbeheerder beoordeeld op basis van verschillende criteria – waaronder additionele reductie van de uitstoot van broeikasgassen, doeltreffend en doelmatigheid. Het toepassen van deze criteria zal ertoe leiden dat maatregelen die in aanmerking komen voor de andere fondsen, worden uitgesloten

voor het klimaatfonds. Voor het meerjarenprogramma en de totstandkoming ervan wordt verder verwezen naar paragraaf 7 van deze memorie van toelichting.

Fondsbeheer

Het voorstel is dat de Minister voor Klimaat en Energie wordt 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 klimaat- en energiebeleid, waardoor de rol van fondsbeheerder van het klimaatfonds aansluit bij zijn taken en verantwoordelijkheden. Het voorstel van wet 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. De Minister van Financiën zal het wetsvoorstel conform artikel 2.11, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016 ondertekenen en krachtens de artikelen 4.11 tot en met 4.16 van de wet toezien 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 toezichthoudende rol van de Minister van Financiën maximaal borgen, is het geen noodzaak dat deze medebeheerder van het fonds wordt.

5. 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 rechtstreeks of 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.

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 onbeperkt worden meegenomen naar daaropvolgende begrotingsjaren.

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. Ook als de middelen vanuit het fonds naar departementale begrotingen zijn overgeheveld, blijven deze onder het Rijksinvesteringsplafond 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.

6. 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 samenspraak met de ons omringende landen. De aanvullende middelen die hierdoor in het Klimaatfonds zijn 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 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.

7. Meerjarenprogramma

Voorgesteld wordt om tegelijkertijd met de jaarlijkse ontwerpbegroting een Meerjarenprogramma Klimaatfonds op te stellen en naar het parlement sturen. Omdat het fonds wordt benut voor meerjarige plannen op verschillende begrotingen, die (deels) inhoudelijk samenhangen, is het van belang om een duidelijk overzicht te hebben waar de middelen uit het Klimaatfonds aan worden besteed. Het is de bedoeling een meerjarenprogramma op te stellen dat 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, en op welke manier deze uitgaven bijdragen aan de doelen van het fonds. Ook 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.

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.

Besluitvormingsproces

Voorgesteld wordt dat er één besluitvormingsmoment per jaar komt dat aansluit bij de bestaande begrotingscyclus. Dat biedt de mogelijkheid tot een jaarlijkse integrale afweging over het toekennen van middelen vanuit het fonds. Daarbij is het van belang dat voorstellen objectief worden getoetst, zoals afgesproken in de motie Heinen-Grinwis (Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 149).

Departementen die gebruik willen maken van middelen uit het fonds kunnen daarvoor een onderbouwd voorstel indienen bij de fondsbeheerder. Dergelijke voorstellen kunnen zowel concrete investeringsprojecten als subsidieregelingen zijn, waarvoor een subsidiegrondslag bestaat in departementale wetgeving.

De fondsbeheerder zal alle departementale voorstellen integraal beoordelen en in onderlinge samenhang bezien. Of de voorstellen voor financiering met middelen afkomstig uit het fonds in aanmerking komen is afhankelijk van de volgende criteria:

- Een departementaal voorstel leidt tot CO₂-reductie die additioneel is aan de reductie die andere reeds bestaande klimaatmaatregelen zullen bereiken.
- Een departementaal voorstel is doeltreffend en doelmatig. Het draagt bij aan de doelstellingen die het fonds door de fondsuitgaven beoogt te realiseren en is consistent met andere relevante aspecten van het klimaatbeleid en ander kabinetsbeleid.
- Een departementaal voorstel dient om gefinancierd te worden met middelen uit het fonds een duidelijke meerwaarde te hebben ten opzichte van andere beleidsinstrumenten, zoals normering en beprijzing.
- Het voorstel valt binnen de reikwijdte van het fonds en is als zodanig begroot in de indicatieve verdeling van de fondsmiddelen.
- Het voorstel betreft geen structurele maatregel en is in lijn met het incidentele karakter van het fonds.
- Het voorstel is juridisch en technisch uitvoerbaar. Er is rekening gehouden met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt en de Europese staatssteunregels.

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.

Onafhankelijk advies

De fondsbeheerder kan op grond van het wetsvoorstel voorafgaand aan het vaststellen van het jaarlijkse Meerjarenprogramma Klimaatfonds onafhankelijk advies inwinnen. Dergelijk advies is wenselijk om zo objectief mogelijk informatie te krijgen over de effecten van het pakket aan voorliggende departementale voorstellen van maatregelen en hoe deze maatregelen passen binnen de gestelde doelen, voordat het kabinet besluit over het meerjarenprogramma. Die informatie kan leiden tot betere besluitvorming, aangezien het gaat om complexe en technische maatregelen. Dit advies kan onder meer gaan over de:

- bijdrage die ingediende voorstellen leveren aan de afgesproken doelen uit de Klimaatwet;
- mate waarin de ingediende voorstellen passen binnen de doelen van het fonds;
- samenhang tussen verschillende voorstellen;
- de samenhang en robuustheid van ingediende voorstellen vanuit (energie)systeemperspectief.

Daarnaast kunnen, op het niveau van de verschillende doelen, zoals voorgelegd in artikel 2 van onderhavig wetsvoorstel, additionele adviezen worden gevraagd.

Het onafhankelijke advies wordt betrokken in de besluitvorming over het meerjarenprogramma en in dat kader het toekennen van de middelen. Adviezen zullen tegelijkertijd met het meerjarenprogramma aan de Tweede Kamer 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. Verhouding tot Grondwet en het 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, 35570 IX, nr. 3 en Kamerstukken II, 35976, nr. 4) heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) stilgestaan bij de uitoefening van het budgetrecht van door het parlement. De Afdeling beschrijft dat het budget 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 dat 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 de 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.

In onderhavig voorstel van wet zijn geen nadere criteria opgenomen die worden toegepast bij de besluitvorming over de uitgaven. Dit is, zie ook de Wet Mobiliteitsfonds, niet noodzakelijk. Anders dan bijvoorbeeld bij het Nationaal Groeifonds, zijn de bestedingsdoelen van het Klimaatfonds voldoende restrictief omschreven om het parlement als medewetgever comfort te geven om te kunnen instemmen met de reservering van de middelen. Bovendien worden de middelen niet rechtstreeks aan individuele projecten en regelingen uitgegeven, maar via departementale begrotingen. Dit betekent niet dat er geen nadere criteria zullen worden toegepast. Het is de bedoeling dat bij de jaarlijkse begroting van het fonds een Meerjarenprogramma Klimaatfonds te overleggen waarin meerjarige de uitgaven van het fonds inzichtelijk wordt gemaakt op een wijze dat ook inzicht wordt gegeven in de maatregelen die de vakdepartementen met deze middelen zullen financieren. In dat programma zal ook inzichtelijk zijn op welke wijze de selectie van deze maatregelen tot stand is gekomen, in het bijzonder welke en op welke wijze criteria zijn toegepast en welke advies erover is ingewonnen. Zie hiertoe ook paragraaf 7 van deze memorie van toelichting. 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.

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, 35976, 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. Dit komt de controletaak van het parlement en daarmee het budgetrecht ten goede.

10. Evaluatie

Voorgesteld 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. 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). De evaluatie zal plaatsvinden conform de regelgeving hieronder, zoals de Regeling periode evaluatieonderzoek.

11. Verhouding met Caribisch Nederland

Gelet op de aard van 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

P.M.

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 van 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 stikstof is voorzien, is in het derde lid expliciet opgenomen dat de middelen uit het Klimaatfonds niet kunnen worden gebruikt voor de financiering van klimaat- en natuurmaatregelen in de landbouwsector.

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 aangewezen als beheerder van het fonds.

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 welk begrotingsartikel de middelen worden overgeheveld. Hiermee worden zowel beleidsartikelen als niet-beleidsartikelen van een begroting bedoeld. In het vijfde lid van artikel 4 wordt voorgesteld de Minister voor Klimaat en Energie de bevoegdheid te geven om onafhankelijk advies in te winnen bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma. 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 door de minister.

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 EZK (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 Evaluatiebepaling

In artikel 7 van het wetsvoorstel wordt de evaluatie van de wet geregeld. De evaluatie is nader toegelicht in paragraaf 10.

Artikel 8 Inwerkingtredings- en horizonbepaling

In het eerste lid van artikel 8 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, 35925, 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, 35976, nr. 26).

Artikel 9 Citeertitel

In artikel 9 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,