

IAK-Startnota	
1) Wat is de aanleiding?	<p>In het Coalitieakkoord 2021-2025 van de VVD, D66, CDA en ChristenUnie is afgesproken dat er een apart Klimaatfonds komt van € 35 mld. voor de periode tot en met 2030¹. Gezien het specifieke doel van het Klimaatfonds heeft de minister voor Klimaat en Energie (MKE) in de Kamerbrief van 11 februari opgenomen dat de uitwerking geschiedt via een begrotingsfonds waarvoor een instellingswet wordt ingediend bij het parlement, net als bij het transitiefonds voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied². De afspraak dat er een Klimaatfonds komt, hangt samen met de afspraak in het Coalitieakkoord dat de doelen voor CO₂-reductie worden aangescherpt en in lijn worden gebracht met de Europese Klimaatwet: ten minste 55% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. In de kamerbrief van februari 2022 heeft het kabinet laten weten de Klimaatwet, waarin deze doelen zijn vastgelegd, hiertoe te willen wijzigen. Met het Klimaatfonds kan worden voorzien in de hiermee gepaard gaande aanvullende investeringsbehoefte.</p>
2) Wie zijn betrokken?	<p>MKE is de coördinerende bewindspersoon voor het klimaat- en energiebeleid. MFIN is medeondertekenaar bij het instellen van een begrotingsfonds en beoordeeld de doelmatigheid van uitgaven uit het fonds. EZK en FIN hebben als eerstverantwoordelijken een ambtelijke stuurgroep ingericht voor de uitwerking van het Klimaatfonds. Daarnaast is EZK beleidsverantwoordelijk voor het energiebeleid en zijn BZK, IenW en LNV als vakdepartement verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het klimaatbeleid. Met name deze departementen zullen in aanmerking komen voor dekking uit het fonds voor nog uit te werken maatregelen. Daarom zijn deze departementen ook nauw betrokken bij de uitwerking van het fonds via de daarvoor gebruikelijke structuur (directeurenoverleg en ACKE). Verder worden nog mogelijkheden voor het benutten van externe expertise bekeken.</p> <p><i>De Tweede Kamer</i> De Kamer heeft zich al meermaals uitgesproken over het Klimaatfonds tijdens debatten. Bij het debat over de Regeringsverklaring van het kabinet Rutte IV heeft de Kamer de motie Segers-Hermans aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen de Kamer goed te betrekken bij de uitwerking van het fonds en op Prinsjesdag 2022 een proeve van de fondsbegroting voor 2023 aan de Kamer voor te leggen. In het plenair debat over de Startnota van het nieuwe kabinet op 10 februari 2022 kwam naar voren dat de Kamer het belangrijk vindt dat er een horizonbepaling en een duidelijk afwegingskader komen voor het fonds. In het debat bleek ook dat de Kamer het belangrijk vindt dat snel kan worden gestart met het doen van uitgaven uit het fonds maar ook om te zorgen voor een zorgvuldige afweging hierin en een doelmatige besteding van middelen.</p> <p><i>Raad van State</i> De Raad van State is onafhankelijk adviseur over ontwerp-wetsvoorstellen en adviseert in deze hoedanigheid over de uitwerking van de instellingswet voor het fonds. De Raad heeft aangegeven dat als het kabinet uitgaven wil doen vooruitlopend op de formele instelling van het fonds, helderheid geboden moet worden over de criteria op basis waarvan deze uitgaven worden gedaan.</p> <p><i>Planbureau voor de Leefomgeving</i> Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt ieder jaar de Klimaat en energieverkenning (KEV) op zoals bepaald in de Klimaatwet. De KEV is</p>

¹ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Kabinetformatie \(kabinetformatie2021.nl\)](#)

² [Kamerbrief over uitwerking coalitieakkoord onderdeel Klimaat en Energie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

	<p>bedoeld om de voortgang van het klimaatbeleid te monitoren. Hiertoe rekent PBL in de KEV de CO₂-reductie van de beleidsmaatregelen van het kabinet in het voorgaande jaar door. Mogelijk dat PBL een rol zou kunnen krijgen voor het geven van advies bij voorgenomen besteding van middelen uit het fonds.</p>
3) Wat is het probleem?	<p>Om de aangescherpte CO₂-reductiedoelstellingen te halen is een aanvullende beleidsinzet nodig. In het rapport Bestemming Parijs van de Studiegroep Van Geest wordt in kaart gebracht welke beleidsopties op het gebied van beprijzing van uitstoot, regulering en financiële stimulering hiervoor zijn en dat hier tot aan 2030 ongeveer 5 mld. lastenverzwaring voor nodig is³. Het kabinet heeft de transitie de afgelopen jaren gestimuleerd via diverse projecten verspreid over de verschillende vakdepartementen (EZK, BZK, LNV en I&W). Maar ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren liggen we niet op koers om de doelen voor CO₂-reductie te behalen. In de KEV heeft het PBL geconstateerd dat het huidige beleid koerst op een reductie van 38%-48% in 2030.⁴ Realisatie van publieke infrastructuur en stimulering voor nieuwe, nog relatief dure technologieën voor hernieuwbare energie zijn nodig om marktpartijen in staat te stellen om realistische, meerjarige investeringsplannen te maken om bij te dragen aan het behalen van de aangescherpte CO₂-reductiedoelstellingen.⁵ Hier zijn meerjarige investeringen voor nodig waarbij de jaarlijkse kasuitgaven vooraf lastig in te schatten zijn. De CO₂-reductie is nodig om verdere opwarming van de aarde tegen te gaan. Volgens een recente, uitgebreide studie van het Intergovernmental Panel on Climate Change (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 gedacht⁶.</p>
4) Wat is het doel?	<p>Het doel van de instellingswet voor het Klimaatfonds is om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zekerheid te bieden op middellange termijn dat middelen beschikbaar zijn voor projecten om de CO₂-reductiedoelstellingen te behalen; • te borgen dat integrale besluitvorming over de besteding van deze middelen plaats moet vinden in logische samenhang met de rest van het beleid, waaronder de inzet van instrumenten op het gebied van regulering en beprijzing van CO₂-uitstoot. <p>Deels gaat het om middelen voor publieke investeringen in energie-infrastructuur voor CO₂-vrije vormen van energie. Deels om middelen waarmee investeringen door marktpartijen worden gestimuleerd in technologieën voor CO₂-vrije energie en CO₂-reducerende technieken die nog relatief duur zijn.</p>
5) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	<p>Er is zekerheid nodig dat de overheid op middellange termijn middelen beschikbaar heeft voor projecten om de CO₂-reductiedoelstellingen te behalen, in aanvulling op en in logische samenhang met beprijzings- en reguleringsinstrumenten. Met overheidsuitgaven kan worden gezorgd voor randvoorwaarden zoals infrastructuur en kunnen projecten financieel worden gestimuleerd. De zekerheid dat hier middelen voor beschikbaar zijn op middellange termijn is nodig omdat op dit moment nog niet bekend is welke projecten hier allemaal precies voor nodig zullen zijn. Het is gerechtvaardigd om deze middelen op middellange nu al te reserveren vanwege de schadelijke gevolgen van de opwarming van de aarde die zonder ingrijpen voor een groot deel op de middellange en lange termijn zullen optreden.</p>

³ Bestemming Parijs, Studiegroep Van Geest, januari 2021

⁴ [Klimaat- en Energieverkenning 2021 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

⁵ De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel, De Nederlandsche Bank, mei 2021

⁶ IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis

	<p>Door marktfalen, coördinatiefalen en transitiefalen zijn projecten om de CO₂-reductiedoelstellingen te behalen vooralsnog onvoldoende tot stand gekomen. De negatieve effecten van CO₂-uitstoot bij economische activiteiten, in de economische theorie bekend als negatieve externaliteiten, worden niet of onvoldoende in rekening gebracht bij economische actoren. Als gevolg hiervan wegen zij deze effecten onvoldoende mee in hun investeringsbeslissingen. De transitie is afhankelijk van technologische innovaties maar deze zijn in de beginfase vaak nog relatief duur en kunnen niet voldoende concurreren met fossiele alternatieven, mede doordat de negatieve externaliteiten dus niet volledig worden ingeprijsd. Ook zijn collectieve goederen nodig zoals nieuwe energie-infrastructuur voor hernieuwbare energie die moeilijk door marktpartijen zijn te exploiteren omdat iedereen ervan meeprofiteert. Ook is sprake van coördinatiefalen doordat noodzakelijke projecten voor het behalen van de CO₂-reductiedoelstellingen onvoldoende in samenhang worden bekeken. Hierdoor worden bijvoorbeeld kansen op de inzet van restwarmte gemist en houden partijen die willen investeren in bijvoorbeeld collectieve warmtenetten zich in omdat zij niet weten op hoeveel afnemers zij kunnen rekenen. De overgang naar een CO₂-vrij energiesysteem wordt tot slot bemoeilijkt door afhankelijkheden van het huidige energiesysteem. Hierdoor komen belangrijke innovaties en doorontwikkeling van technieken onvoldoende tot stand. Door zekerheid te bieden op middellange termijn dat middelen beschikbaar zijn voor realisatie van randvoorwaarden en financiële stimulering van nieuwe projecten, kunnen marktpartijen zich hierop instellen en meerjarige investeringsplannen maken.</p>
<p>6) Wat is je voorstel/wat is het beste instrument?</p>	<p>Het voorstel is om het Klimaatfonds als begrotingsfonds in te stellen op basis van een instellingswet zoals bedoeld in artikel 2.11 lid 2 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Als alternatieven zijn besproken om het op de begroting gereserveerde bedrag van € 35 mld. direct te verdelen over begrotingsartikelen op de reguliere begrotingen van de vakdepartementen of bij een apart begrotingsartikel op de begroting van EZK als coördinerend departement te zetten. Eventuele onderuitputting zou ook behouden blijven als de middelen bij een begrotingsartikel zouden worden ondergebracht vanwege de introductie van het Investeringsplafond, maar dit heeft als nadeel dat de middelen aangewend kunnen worden voor andere doelen doordat ze dan gebruikt kunnen worden voor tegenvallers elders in de begroting. Door de middelen in een begrotingsfonds onder te brengen kunnen ze geoormerkt worden voor een specifiek doel en niet voor andere doelen worden aangewend. Daarnaast kan op basis van de instellingswet geborgd worden dat zorgvuldige en integrale besluitvorming over toekenning van de middelen aan projecten plaats moet vinden opdat deze zo goed mogelijk bijdragen aan het behalen van de CO₂-reductiedoelstellingen.</p> <p>Het voorstel is om in de instellingswet op te nemen dat het Klimaatfonds bedoeld is om op middellange termijn middelen te reserveren voor maatregelen die bijdragen aan het behalen van de CO₂-reductiedoelstellingen in de Klimaatwet. In de instellingswet wordt bepaald dat de betreffende maatregelen moeten bijdragen aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050; b. Een CO₂-neutrale energievoorziening in 2050; c. Stimuleren van implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en stimulering van toepassing van hernieuwbare energie en overige CO₂-reducerende technieken in het bedrijfsleven; d. Stimuleren van implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en toepassing van hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving. <p>De bestedingsdoelen zijn geformuleerd in technologie-neutrale bewoordingen omdat niet zeker is welke technieken op middellange</p>

	<p>termijn allemaal kansrijk en noodzakelijk lijken. Desalniettemin wordt in de toelichting van het wetsvoorstel opgenomen dat onder:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. In ieder geval zijn inbegrepen uitgaven aan kernenergie en CO₂-vrije gascentrales; b. In ieder geval zijn inbegrepen uitgaven aan: <ul style="list-style-type: none"> o Vroege fase opschaling van technieken voor (de productie en toepassing) van hoogwaardige hernieuwbare energiedragers o energie infrastructuur; c. In ieder geval zijn inbegrepen uitgaven aan: <ul style="list-style-type: none"> o Bindende maatwerkafspraken met grote (industriële) uitstoters o Innovatie in het MKB; d. In ieder geval zijn inbegrepen uitgaven aan: <ul style="list-style-type: none"> o Stimulering van hybride warmtepompen o Het Nationaal Isolatieprogramma o Verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. <p>Hiermee worden de technologie-neutrale omschrijvingen in de instellingswet en de bestedingsdoelen in het CA op elkaar aangesloten.</p> <p>Het voorstel is om in de instellingswet te bepalen dat middelen uit het Klimaatfonds kunnen worden toegekend aan maatregelen waarna de middelen naar de betreffende departementale begroting kunnen worden overgeheveld. MKE wordt fondsbeheerder en bepaalt of hij maatregelen hiervoor in aanmerking wil laten komen op basis van bovenstaande doelstellingen van het fonds. Ook toetst de fondsbeheerder op basis van de instellingswet of de maatregel additioneel is aan het huidige instrumentarium, of de maatregel bijdraagt aan het behalen van de CO₂-reductiedoelstellingen en de transitie van het energiesysteem en of de maatregel naar verwachting tot een doelmatige inzet van middelen leidt. Wat betreft dit laatste punt wordt in de toelichting van het wetsvoorstel opgenomen dat de fondsbeheerder zal beoordelen of de maatregel een logisch onderdeel is van de hele beleidsinzet voor het behalen van het betreffende bestedingsdoel. Voor een doelmatige inzet van middelen kunnen hier naast aanvullende overheidsuitgaven ook – bestaande of aanvullende - instrumenten voor regulering en beprijzing voor nodig worden geacht. In de instellingswet wordt opgenomen dat wat betreft de hier beschreven inhoudelijke toetsing de fondsbeheerder zich bij kan laten staan door één of meer onafhankelijke adviseurs. In de wet wordt niet bepaald hoeveel middelen beschikbaar zijn voor de verschillende bestedingsdoelen maar in de toelichting wordt opgenomen van welke verdeling uitgegaan zal worden.</p> <p>Het voorstel is om de besluitvorming om middelen uit het fonds toe te kennen aan maatregelen als volgt te regelen. In de instellingswet wordt bepaald dat de fondsbeheerder jaarlijks een meerjarenprogramma voor het fonds aanbiedt aan het parlement gelijktijdig met de Rijksbegroting. In dit meerjarenprogramma worden de voorstellen voor dekking van maatregelen uit het fonds opgenomen. In de Rijksbegroting worden ook de overige maatregelen voor het klimaatbeleid beschreven, zodat het parlement dit in zijn totaliteit kan beoordelen, en worden de middelen waarvoor voorgesteld wordt die toe te kennen aan maatregelen naar de betreffende departementale begroting overgeheveld.</p>
7) Wat zijn de gevolgen?	<p>Met het Klimaatfonds kunnen, in logische samenhang met het klimaatbeleid in zijn geheel, integraal besluiten worden genomen over noodzakelijke aanvullende overheidsuitgaven om richting een CO₂-neutraal energiesysteem en CO₂-neutrale industrie, gebouwde omgeving en mobiliteit te gaan. De samenhang met de rest van het klimaatbeleid wordt geborgd door in de instellingswet te bepalen dat maatregelen om in aanmerking te komen voor dekking uit het fonds opgenomen moeten worden in een meerjarenprogramma voor het klimaat- en energiebeleid. In</p>

	<p>de Klimaatwet is bepaald dat het kabinet minimaal eens in de vijf jaar een beleidsplan moet vaststellen. In de toelichting van het wetsvoorstel wordt opgenomen dat het meerjarenprogramma voor het fonds opgenomen zal worden in dit beleidsplan. Met de aanvullende uitgaven uit het fonds kan publieke infrastructuur worden gerealiseerd en kunnen investeringen door private partijen worden gestimuleerd die op middellange en met name op lange termijn tot directe vermindering van de CO₂-uitstoot zullen leiden. In algemene zin hebben deze uitgaven grote gevolgen voor onder andere gemeenten, bedrijven en burgers. Er ontstaan kansen zoals nieuwe verdienmodellen en een lagere energierekening maar ook kosten om over te stappen op nieuwe technieken. Er zijn ook positieve neveneffecten te verwachten zoals bijvoorbeeld een schonere lucht of negatieve bijvoorbeeld door de invloed van de maatregelen op de inrichting van het landschap. De precieze gevolgen zijn afhankelijk van de uitwerking van de uit het fonds te dekken maatregelen en niet van de instelling van het fonds als zodanig. Daarom gaan we hier in dit stuk niet verder op in maar zullen departementen hierop ingaan bij de uitwerking van de betreffende maatregelen, waaronder bijvoorbeeld subsidieregelingen.</p> <p>Na het bij wet instellen van het Klimaatfonds als begrotingsfonds wordt het hiervoor gereserveerde bedrag naar een apart begrotingshoofdstuk overgeheveld en wordt bij dit begrotingshoofdstuk verantwoording afgelegd over de besteding van deze middelen. In de wet wordt vastgesteld dat de middelen in het fonds blijven tot en met eind 2030. Daarmee worden dus middelen gereserveerd voor uitgaven door latere kabinetten. De TK wordt mede daarom nadrukkelijk betrokken bij de vormgeving van de instellingswet, zoals zij het kabinet ook verzocht heeft in de motie Segers-Hermans. De besluitvorming voor toekenning van middelen aan maatregelen loopt zoals beschreven bij onderdeel 6 via een meerjarenprogramma en verwerking in de Rijksbegroting. De voor het Klimaatfonds gereserveerde middelen blijven in het fonds tot en met 2030 maar nadat middelen zijn overgeheveld naar een departement voor een maatregel, kunnen met deze middelen nog verplichtingen na 2030 worden aangegaan.</p>										
8) Hoe wil je communiceren?	Over de instellingswet wordt buiten de reguliere procedure voor nieuwe wetgeving (onder andere de internetconsultatie) niet apart gecommuniceerd. Communicatie over dekking van maatregelen uit het fonds zal aansluiten bij de besluitvorming over de Rijksbegroting.										
9) Wat gaat het kosten?	Het fonds wordt geen nieuwe entiteit. EZK zal als coördinerend departement voor de klimaat- en energietransitie de uitvoering van de fondssystematiek, op basis waarvan middelen worden toegewezen aan individuele maatregelen, op zich nemen. Hiervoor wordt capaciteit beschikbaar gemaakt bij DGKE. Naar verwachting is hier slechts beperkte aanvullende capaciteit voor nodig.										
10) Wanneer en hoe wordt het beleid geëvalueerd? Wat ga je daar nu al voor doen?	De Minister voor Klimaat en Energie zendt in 2026 een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de instellingswet voor het begrotingsfonds in de praktijk aan de Staten-Generaal. Voor onderliggende maatregelen die worden gedekt uit het klimaat- en transitiefonds wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande evaluatiesystematiek voor het klimaatbeleid.										
11) Wat is de planning bij je voorstel?	<p>De voorlopige planning voor de uitwerking en behandeling van de instellingswet is als volgt.</p> <table border="1" data-bbox="579 1839 1394 2027"> <tr> <td data-bbox="579 1839 1098 1872">Uitwerking instellingswet door MKE en MFIN</td> <td data-bbox="1098 1839 1394 1872">t/m half april 2022</td> </tr> <tr> <td data-bbox="579 1872 1098 1928">Inwinnen adviezen/wetgevingstoets/internetconsultatie</td> <td data-bbox="1098 1872 1394 1928">half april – mei 2022</td> </tr> <tr> <td data-bbox="579 1928 1098 1962">Behandeling instellingswet in de MCKE</td> <td data-bbox="1098 1928 1394 1962">28 juni 2022</td> </tr> <tr> <td data-bbox="579 1962 1098 1995">Behandeling instellingswet in de MR</td> <td data-bbox="1098 1962 1394 1995">1 juli 2022</td> </tr> <tr> <td data-bbox="579 1995 1098 2027">Advisering Raad van State (RvS)</td> <td data-bbox="1098 1995 1394 2027">juli – september 2022</td> </tr> </table>	Uitwerking instellingswet door MKE en MFIN	t/m half april 2022	Inwinnen adviezen/wetgevingstoets/internetconsultatie	half april – mei 2022	Behandeling instellingswet in de MCKE	28 juni 2022	Behandeling instellingswet in de MR	1 juli 2022	Advisering Raad van State (RvS)	juli – september 2022
Uitwerking instellingswet door MKE en MFIN	t/m half april 2022										
Inwinnen adviezen/wetgevingstoets/internetconsultatie	half april – mei 2022										
Behandeling instellingswet in de MCKE	28 juni 2022										
Behandeling instellingswet in de MR	1 juli 2022										
Advisering Raad van State (RvS)	juli – september 2022										

	Indien noodzakelijk n.a.v. advies RvS, behandeling MCKE/MR	oktober 2022
	Verzending wetsvoorstel naar TK	november 2022
	Behandeling in TK en EK	t/m voorjaar 2023
	Uiterlijke inwerkingtreding wet	1 juli 2023
<p>Door de uitwerking en de behandeling van de instellingswet is het niet mogelijk om vóór 2024 reeds middelen beschikbaar te stellen vanuit het Klimaatfonds. In het Coalitieakkoord zijn in de budgettaire bijlage tegelijkertijd wel uitgaven voor 2023 afgesproken voor aan het fonds gerelateerde posten. In de geest van de doelstellingen van het fonds en het belang om tijdig middelen vrij te maken voor de klimaat- en energietransitie zal besluitvorming om uitgaven voor 2023 ten laste te laten komen van het fonds worden meegenomen in het proces voor de Rijksbegroting 2023.</p>		