

Tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds met een looptijd van 2024 tot en met 2030

Het klimaatfonds is een van de belangrijkste instrumenten uit het coalitieakkoord om financiering mogelijk te maken voor maatregelen die bijdragen aan het doel van ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030. Hiervoor is in het Coalitieakkoord € 35 miljard beschikbaar gesteld.

Consultatieverslag

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 18 juli 2022

1. Inleiding

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is van 29 april 2022 tot en met 27 mei 2022 openbaar geconsulteerd. Er is geen specifieke vraag gesteld in de internetconsultatie. Hierbij zijn 49 reacties ontvangen, waarvan 46 reacties zijn gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl/klimaatfonds.

2. Binnengekomen reacties

In totaal zijn er 49 reacties binnengekomen. Hiervan zijn 46 reacties gepubliceerd en zijn drie reacties op verzoek van de indieners niet gepubliceerd. Van de reacties zijn er zestien ingediend door burgers, dertien door brancheverenigingen, zeven door bedrijven, drie door provincies, twee door vakbonden, twee door koepelorganisatie, twee door non-gouvernementele organisaties en één door een staatsdeelneming.

De reacties beslaan een aantal verschillende thema's. De reacties worden in dit verslag per thema behandeld. Voor de thema's die in meerdere reacties zijn benoemd, wordt één reactie gegeven.

Zorgvuldige beoordeling van de voorstellen:

Verschiedende reacties benadrukten het belang van een zorgvuldige en integrale beoordeling van de ingediende maatregelen bij de fondsbeheerder van het Klimaatfonds. Zo'n integrale beoordeling zal jaarlijks gebeuren tijdens het besluitvormingsproces van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Hierbij wordt een aantal fases gevolgd waarbij diverse criteria worden gehanteerd. Ter verduidelijking van dit proces is een aantal aanvullende alinea's hieromtrent opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel onder paragraaf 4:

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

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

Als fondsbeheerder heeft de Minister voor Klimaat en Energie de taak om te beoordelen of maatregelen die door departementen worden voorgesteld gefinancierd kunnen worden uit het fonds. De fondsbeheerder zal dergelijke voorgestelde maatregelen integraal beoordelen en in onderlinge samenhang bezien. Daarbij is het van belang dat maatregelen objectief worden getoetst, zoals door de Tweede Kamer uitgesproken in de motie Heinen-Grinwis (Kamerstukken II, 2021/22, 35 925, nr. 149) en op doelmatigheid en doeltreffendheid worden beoordeeld zoals uitgesproken in de motie Nijboer (Kamerstukken II, 2021/22, 36 100, nr. 9). In het wetsvoorstel is derhalve opgenomen dat de fondsbeheerder criteria betreft bij deze beoordeling.

De fondsbeheerder beoordeelt of de maatregelen in overeenstemming zijn met het klimaatplan, bedoeld in artikel 3 van de Klimaatwet. De toepassing van dit criterium waarborgt dat een maatregel past binnen de doelstellingen en reikwijdte van het fonds. Het kan hierbij om broeikasgasreductie gaan die in directe zin wordt gerealiseerd, maar ook om broeikasgasreductie als randvoorwaarde, bijvoorbeeld bij het subsidiëren van energie-infrastructuur die nodig is voor het gebruik van hernieuwbare energie die weinig uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt. Daarnaast dienen maatregelen consistent te zijn met andere relevante aspecten van het klimaatbeleid en kabinetsbeleid, zoals onder andere opgenomen in het Klimaatplan. Verder dienen maatregelen in principe binnen de indicatieve verdeling van fondsmiddelen te vallen, zoals hierboven in paragraaf 3 weergegeven.

De fondsbeheerder betreft bij de beoordeling of maatregelen uitvoerbaar, doeltreffend en doelmatig zijn. De bijdrage aan de doelstelling van het fonds geschiedt door efficiënt gebruik van beschikbare middelen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de beoogde effecten niet op een alternatieve manier of met minder middelen gerealiseerd kunnen worden. Een belangrijk onderdeel van dit criterium is de verhouding tot andere klimaatmaatregelen, zoals normering en beprijzing. Zo kunnen subsidies effectiever zijn als ze zijn gekoppeld aan normen (nationaal of Europees) of beprijzing (fiscale maatregelen). Binnen het fonds wordt, waar relevant, getoetst of deze samenhang afdoende is geregeld. Dit kan het geval zijn als er een directe conditionaliteit is tussen een subsidie en een norm. Deze toets kan ook op een meer macroniveau plaatsvinden, bijvoorbeeld binnen een bepaalde sector of technologie. Ook dienen maatregelen juridisch en technisch uitvoerbaar te zijn. Bij het opstellen van de maatregelen dient rekening gehouden te zijn met onder meer de beschikbare capaciteit op de arbeidsmarkt en de Europese staatssteunregels. Het gaat er hierbij om of een voorstel op tijd operationeel kan zijn om de middelen op tijd te kunnen besteden zoals beoogd. De planning voor de uitwerking van de maatregel dient realistisch te zijn, er moet voldoende capaciteit zijn op de arbeidsmarkt en op het elektriciteitsnet voor de uitvoering van het voorstel.

De fondsbeheerder beoordeelt of de duur van de maatregelen in lijn is met het incidentele karakter van het fonds. Dat kan betekenen dat maatregelen een duidelijke horizonbepaling kennen, waardoor op voorhand expliciet duidelijk wordt tot wanneer middelen uit het fonds voor deze maatregelen kunnen worden ingezet.

De fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen additioneel zijn aan reeds vastgestelde klimaatmaatregelen.”

Voorgestelde aanvullende criteria:

Een reactie suggereerde het opnemen van aanvullende criteria. Bij voorstellen voor het Klimaatfonds zou gekeken moeten worden of deze voldoen aan het *do no harm*-principe en of zij leiden tot ondoelmatige marktverstoring. De opmerkingen zijn geen aanleiding geweest om het voorstel van wet aan te passen. Het *do no harm*-principe zal namelijk mogelijk investeringen in kernenergie verhinderen. Het criterium dat voorstellen niet mogen leiden tot ondoelmatige marktverstoring is ook niet overgenomen. Subsidiëring zorgt altijd voor marktverstoring en deze marktverstoring is grotendeels gewenst. Bedrijven, burgers of maatschappelijke organisatie zouden namelijk zonder het beleid van de overheid niet de gewenste investeringen doen. Omdat al beoordeeld wordt of een voorstel doelmatig is, wordt reeds beoordeeld of een voorstel leidt tot ondoelmatige marktverstoring.

Aanscherpen van de doelstellingen:

In verschillende reacties op het wetsvoorstel werd voorgesteld om de klimaatdoelstellingen aan de scherpen. Zo is onder meer voorgesteld op te nemen dat gestreefd wordt naar een mondiale temperatuurstijging van maximaal 1,5 graden Celsius en naar een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2035 in plaats van 2050. Deze reacties hebben niet tot een wijziging in het wetsvoorstel geleid. Er is uitdrukkelijk niet voor gekozen om in dit wetsvoorstel te relateren aan de percentages die in artikel 2 van de Klimaatwet als reductiedoelstellingen voor 2030 en 2050 ten opzichte van 1990 zijn geregeld, omdat deze nog kunnen worden aangepast. Dat percentage voor 2030 bedraagt thans 49%, maar er is een wetsvoorstel in voorbereiding dat beoogt het percentage te verhogen tot 55%.

Definities:

Verschiede reacties verzochten een verduidelijking van enkele definities. In lijn met enkele reacties wordt in het wetsvoorstel, artikel 1, niet langer verwezen naar CO₂ maar naar broeikasgassen. Daardoor is duidelijk dat ook reductie van broeikasgassen zoals lachgas en methaan binnen de scope van het wetsvoorstel vallen, hiermee wordt er aangesloten bij de definitie die ook wordt gehanteerd in de Klimaatwet. Verder is de definitie van een CO₂-neutrale energievoorziening uitgebreid en beter toegelicht. De volgende tekst is toegevoegd aan de memorie van toelichting:

“Onder “broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050” wordt verstaan een CO₂-neutrale elektriciteitsproductie waarbij geen broeikasgassen vrijkomen in de atmosfeer of waarbij biomassa als brandstof gebruikt wordt, het aanleggen van de daarvoor benodigde energie-infrastructuur en het realiseren van de benodigde hernieuwbare energiedragers.”

Circulariteit:

Een tweetal reacties suggereerde om in artikel 2, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel op te nemen dat initiatieven die naast broeikasgasreductie ook bijdragen aan een circulaire economie de voorkeur moeten genieten boven initiatieven die broeikasgasreductie teweegbrengen maar ook de lineaire economie in stand houden. Deze inbreng is aanleiding geweest om de memorie van toelichting beperkt aan te passen. De mate waarin een voorstel bijdraagt aan de circulaire economie kan deel van de reden zijn waarom een voorstel bijdraagt aan de realisatie van de wettelijke doelstellingen omdat het kan leiden tot CO₂-reductie. De volgende tekst is toegevoegd aan de memorie van toelichting:

"Ook maatregelen op het terrein van de circulaire economie kunnen een bijdrage leveren aan het reduceren van broeikasgassen op Nederlands grondgebied. Mede om deze reden heeft het kabinet in het beleidsprogramma een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie opgenomen (Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat, (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 1049, p. 38)."

Kernenergie:

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

Reacties ten aanzien van de scope van het Klimaatfonds:

Meerdere reacties suggereerden aanvullende en/of afwijkende bestemmingen voor de middelen uit het Klimaatfonds dan genoemd in het ter internetconsultatie aangeboden wetsvoorstel. Onder meer is voorgesteld om gezondheidszorg en onderwijs een plaats te geven in het Klimaatfonds. Ook zijn specifieke voorstellen gedaan rondom onder meer mobiliteit. Deze reacties hebben niet tot wijzigingen geleid in de wet of de memorie van toelichting. De scope en te financieren doelen van het Klimaatfonds is namelijk in het coalitieakkoord vastgesteld. Uit het fonds zullen middelen overgemaakt worden naar departementale begrotingen. Het fonds zelf is geen beleidsinstrument, zie voor verdere toelichting het besluitvormingsproces en het meerjarenprogramma.

Adviesraad/externe toetsing

Een aantal reacties suggereerde om onafhankelijk advies over de ingediende voorstellen vast onderdeel te maken van het besluitvormingsproces. In artikel 7 van het wetsvoorstel is opgenomen dat de fondsbeheerder advies kan vragen. In de memorie van toelichting is hierover het volgende opgenomen:

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

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

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

Burgerberaad:

Een aantal reacties suggereerde om burgerberaad te organiseren als onderdeel van het besluitvormingsproces. Participatie bij de klimaatopgave is van groot belang en krijgt op verschillende manieren vorm. In provincies, regio's en gemeenten wordt het gesprek over de energietransitie volop gevoerd. Daarbinnen zijn wel verschillende uitdagingen die aandacht van het kabinet vragen. Momenteel wordt daarom onder andere gewerkt aan een kabinetsvisie op burgerbetrokkenheid, waarin aandacht is voor drie terreinen: het versterken van participatie op nationaal niveau, een meer uniforme inzet van participatie op decentraal niveau en een visie op de rol van burgerinitiatieven. Het doel van deze visie is om de positie van de burger bij de klimaatopgave te versterken en de inbreng van inwoners structureler op te halen.

Daarnaast zijn in de consultatie vragen gesteld over een bijzondere vorm van burgerparticipatie, het burgerforum, ook wel burgerberaad genoemd. Het kabinet werkt naar aanleiding van het advies van de commissie-Brenninkmeijer ideeën uit voor een nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid. Met een burgerforum kan een groep inwoners, doorgaans geselecteerd op basis van (gewogen) loting, samen het gesprek voeren over een vooraf bepaald onderwerp. Het is belangrijk dat deze groep een goede weerspiegeling is van de Nederlandse samenleving. Omdat zij daarbij worden ondersteund door experts en uitgebreid de tijd nemen om te komen tot aanbevelingen, zijn de uitkomsten van een burgerforum doorgaans goed onderbouwd en kunnen deze een constructieve bijdrage leveren aan het oplossen van het voorliggende vraagstuk. Het kabinet zal in het najaar van 2022 samen met de Tweede Kamer verkennen of er een nationaal burgerforum over klimaat- en energiebeleid moet komen, en zo ja, hoe dat er dan uit moet komen te zien.

Deze processen zijn nog in beweging en er is nog geen zekerheid hoe deze vorm gaan krijgen. Daarnaast zijn de onderwerpen breder dan alleen het Klimaatfonds. Daarom zijn de suggesties niet overgenomen in zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting.

Ondertekening van het wetsvoorstel:

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

Afbakening van het fonds tegenover het Transitiefonds (stikstof):

In één reactie op de consultatie kwam de vraag terug hoe het klimaatfonds zich verhoudt tot het transitiefonds. In de brief *Samenhang en voortgang van fondsen*¹ (10 juni 2022) van de minister van Financiën wordt de samenhang besproken. In de memorie van toelichting is over de afbakening tussen het Klimaatfonds en het Transitiefonds onder meer het volgende geschreven:

“Het is van belang dat de reikwijdte van het fonds voldoende is afgebakend, met name ook ten opzichte van andere fondsen. Er dreigt overlap met andere fondsen, zoals het Nationaal Groeifonds, het Transitiefonds landelijk gebied en natuur en het Mobiliteitsfonds. Het kabinet heeft de samenhang tussen deze fondsen nader toegelicht bij brief van de Minister van Financiën van 10 juni 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX, nr. 33). Daarin staat dat voor de mogelijke samenloop tussen fondsen geldt dat allereerst de doelstellingen van de fondsen verschillen. Zodoende zorgt de formulering van het doel en de bestedingsdoelen in het onderhavige wetsvoorstel voor een afbakening ten opzichte van de andere fondsen. De doelen van de andere fondsen wijken hiervan af. (...) Het Transitiefonds landelijk gebied en

¹ Samenhang en voortgang van fondsen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/samenhang-en-voortgang-fondsen>.

natuur heeft als doel financiering en bekostiging van landbouw- en natuurmaatregelen gericht op realisatie van de doelen op het vlak van natuur, stikstof, water en klimaat, alsmede de transitie die hiervoor nodig is in de landbouw en het landelijk gebied. (...) Daarbij wordt door het kabinet gezocht naar synergie tussen verschillende fondsen en transities. Maatregelen die tot doel hebben om tot een reductie van broeikasgassen te komen kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot minder stikstof.

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

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

Uitvoeringscapaciteit:

In een reactie in de consultatie werd benadrukt dat de uitvoeringscapaciteit moet worden geborgd. Er werd voorgesteld om bij ieder bestedingsvoorstel 1% te besteden aan een flankerend scholingsprogramma en 1% aan extra ambtelijke ondersteuning ter versnelling van wettelijke procedures. Uitvoerbaarheid is een belangrijk element aan de hand waarvan voorstellen worden beoordeeld. Het concrete idee om hier in totaal 2% van te reserveren wordt echter niet overgenomen. Departementen kunnen zelf kiezen hoe zij de uitvoerbaarheid van hun voorstellen onderbouwen.

3. Vervolgtraject

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden ter advisering ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Afdeling advisering haar advies heeft uitgebracht zal het wetsvoorstel (tezamen met de reactie van de regering op dat advies) aan de Koning worden aangeboden om te worden ingediend bij de Tweede Kamer.