

Vergaderjaar 2023–2024

36 274

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

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 oktober 2023

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Financiën, de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovenvermelde voorstel aan. Als bijlage bij dit verslag vindt u ook het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024, waarin alle maatregelen zijn opgenomen die middelen ontvangen uit het fonds.

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die door de vaste commissie en de fracties van de VVD, het CDA, de SP, D66, GroenLinks-PvdA, PVV, ChristenUnie, BBB, PvdD en JA21 zijn gesteld in het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 3 oktober 2023. Ik dank de leden van de commissie voor hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling.

In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Minister van Financiën, graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is de opmaak van het verslag van uw Kamer aangehouden, met dien verstande dat er bij vergelijkbare vragen verwezen wordt naar eerdere beantwoording. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze nota heb ik de door uw Kamer gestelde vragen genummerd. Daarbij houd ik de volgorde van het verslag aan. De tekst van het verslag is schuingedrukt, de beantwoording niet.

Inleiding

*De leden van de **BBB**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het Tijdelijke wet Klimaatfonds en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds en hebben daaromtrent een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan een tweetal vragen.*

*De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds en hebben daar een aantal vragen en opmerkingen over.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daaromtrent een aantal vragen en opmerkingen.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zijn in principe positief over de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Het fonds kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen en zo bijdragen aan de noodzakelijke broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050, aldus deze leden. Desondanks hebben zij een aantal vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel.*

*De leden van de **PvdD**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daar een aantal vragen over.*

De leden van de JA21-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daar een tweetal vragen over.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Gezien de huidige voortgang in de CO₂-reductie en het beoogde substantiële aandeel van de nationale begroting, de «buiten de voorziene begroting» wensen van de Tweede Kamer tijdens de algemene politieke beschouwingen en de demissionaire status van het kabinet, hebben de leden van de BBB-fractie een aantal vragen over het Klimaatfonds. Die vragen hebben respectievelijk betrekking op de begroting, de uitgaven en de controle.

1.

Kan de regering aangeven hoe de dekking van het Klimaatfonds is geregeld en hierbij specifiek vermelden waar het budget vandaan komt? In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is afgesproken dat er uit de algemene middelen een Klimaatfonds komt van € 35 miljard om bij te dragen aan het behalen van de aangescherpte broeikasgasreductiedoelen van 55% in 2030 en klimaatneutraal in 2050¹. In het Coalitieakkoord is op basis van een integrale weging een voorstel voor de uitgaven en de bijbehorende uitgavenplafonds opgenomen. Onder deze uitgavenplafonds valt ook het Klimaatfonds. Dit betekent dat beleidsmatige wijzigingen van de uitgaven aan het Klimaatfonds onderdeel worden van het uitgavenplafond. Over de inkomsten wordt in het Coalitieakkoord apart besloten en over het algemeen blijven inkomsten en uitgaven ook gedurende de besluitvorming gescheiden. Dit betekent dat het in onze begrotingssystematiek over het algemeen niet zo is dat een bepaalde uitgave direct gefinancierd wordt door bepaalde opbrengsten of inkomsten.

2.

Welke bijdragen zijn per jaar voorzien voor dit fonds gedurende de looptijd?

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1 bevatte het Klimaatfonds in oprichting (hierna Klimaatfonds) conform het Coalitieakkoord bij aanvang € 35 mld. Dit bedrag is met de startnota van het kabinet Rutte IV begin 2022, in een bepaald kasritme, op de aanvullende post verwerkt.² Voorziene bijdrage per jaar aan het fonds gedurende de looptijd (bovenop de € 35 mld.) is in ieder geval de loon- en prijsbijstelling (LPB).³ Daarnaast kunnen het kabinet en de Kamer op reguliere besluitvormingsmomenten besluiten om middelen aan het fonds toe te voegen of eraan te onttrekken. Verder kunnen middelen terugvloeiën van eerder toegekende maatregelen als blijkt dat de middelen naar oordeel van fondsbeheer en het Ministerie van Financiën niet meer nodig zijn voor de oorspronkelijke maatregel. Dit verhoogt de totale omvang van het fonds niet. Voor die maatregelen kan in het voorjaar opnieuw besloten worden hoe deze middelen ingezet worden.

De bijdragen aan het Klimaatfonds tot nu toe zijn weergegeven in onderstaande tabel en staat ook in hoofdstuk 2 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024. Dit Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 is als bijlage bij dit verslag toegevoegd.

¹ Kamerstukken II 2020–2021, 35 788, nr. 77.

² Kamerstukken II 2021–2022, 35 925, nr. 143.

³ De loon- en prijsbijstelling is een jaarlijkse indexatie van de middelen uit het Klimaatfonds. De loonbijstelling bestaat uit een vergoeding voor de contractloonontwikkeling en de ontwikkeling in sociale werkgeverslasten. De prijsbijstelling bestaat uit een vergoeding voor de jaarlijkse prijsstijgingen.

Bijdragen aan het Klimaatfonds	Bedragen (in €) (x € 1.000)
Beginstand Coalitieakkoord	35.000.000
Loon- prijsbijstelling 2022	82.753
Loon- prijsbijstelling 2023	1.867.024
Ophoging voorjaarsbesluitvorming Klimaat	807.500
Nieuw totaal Klimaatfonds	37.757.277

** Naast de bijdragen zijn op twee momenten, voor het dekken van het generaal beeld, onttrekkingen uit het Klimaatfonds gedaan. Dit betrof in totaal € 1,7 mld., waarvan € 880 mln. gedekt is uit het perceel vroege fase opschaling in het voorjaar van 2022 en € 807 mln. uit de loon- prijsbijstelling in het voorjaar van 2023.*

3.

Welke specifieke SMART-doelstelling wordt beoogd met dit tijdelijke Klimaatfonds te realiseren?⁴

In het wetsvoorstel (artikel 2, tweede lid) is het doel van het fonds opgenomen. In dat artikellid staat dat het doel van het fonds is om maatregelen te faciliteren die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen tot de niveaus bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet (momenteel zijn die niveaus 55% reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050), bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving en bijdragen aan een rechtvaardige klimaattransitie door middel van het beschikbaar stellen van financiële middelen voor: (a) een broeikasgas-neutrale energievoorziening in 2050; (b) het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiënte en het stimuleren van de toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende en circulaire technieken en maatregelen in het bedrijfsleven; (c) het stimuleren van de toepassing van technieken voor energie-efficiënte, van hernieuwbare energie en van koolstofvastlegging in de gebouwde omgeving.

In het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 en de proeve van begroting zijn de bestedingsdoelen verder gespecificeerd in operationele doelstellingen per perceel. Die zijn concreter en bewust niet in de wet opgenomen, omdat deze in de tijd kunnen veranderen. De percelen zijn: 1) kernenergie, 2) CO₂-vrije gascentrales, 3) energie-infrastructuur, 4) vroege fase opschaling, 5) verduurzaming industrie & innovatie mkb en 6) verduurzaming gebouwde omgeving. Het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 is als bijlage bij dit verslag meegestuurd. In onderstaande tabel zijn de bestedingsdoelen en de operationele doelstellingen per perceel weergegeven.

⁴ SMART-methode: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (draagvlak), Realistisch en Tijdgebonden.

Bestedingsdoelen wetsvoorstel tijdelijke wet Klimaatfonds (artikel 2, tweede lid)	Percelen (beleidsverantwoordelijk bewindspersoon)	Operationele doelstelling
Een broeikasgasneutrale energievoorziening in 2050	1. Kernenergie (Minister voor Klimaat en Energie)	<ul style="list-style-type: none"> – Het onderzoeken van het veilig en doelmatig verlengen van de levensduur van de kerncentrale in Borssele. – Het voorbereiden van de bouw van twee nieuwe kerncentrales. Hierbij gaat het onder andere om: <ul style="list-style-type: none"> ° Het bepalen van een voorkeurslocatie voor de twee nieuwe kerncentrales en het bepalen van de techniek die gebruikt zal worden. Onderdeel hiervan is ook het opstellen van een milieueffectrapportage. ° Het uitwerken van een financieringsconstructie voor de wijze waarop de overheid kan bijdragen aan de bouw van de nieuwe centrales. ° Het versterken van de nucleaire kennisinfrastructuur. Om als Nederland op een effectieve en veilige wijze nieuwe kerncentrales te bouwen, moet onze kennisinfrastructuur op orde zijn.
	2. CO ₂ -vrije gascentrales (Minister voor Klimaat en Energie)	<ul style="list-style-type: none"> – Realisatie van voldoende omgebouwde gascentrales zodat bij passende beschikbaarheid van CO₂-vrije energiedragers zoals hernieuwbare waterstof ten minste 0,5 tot 2 Mton CO₂-reductie kan worden gerealiseerd.
	3. Energieinfrastructuur (Minister voor Klimaat en Energie)	<ul style="list-style-type: none"> – Uitrol 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. – Ondersteuning vanuit het fonds voor het oplossen van knelpunten in de niet-gereguleerde infrastructuur, en de gereguleerde infrastructuur op het gebied van netcongestie, die geen onderdeel zijn van de reguliere financiering van netbeheerders (waarmee investeringen in de fysieke infrastructuur zelf zijn uitgesloten).
	4. Vroege fase opschaling (Minister voor Klimaat en Energie)	<ul style="list-style-type: none"> – Het vergroten van de beschikbaarheid van innovatieve technologie met een schaalbare functie en belangrijke rol voor de Nederlandse klimaatneutrale samenleving, zodat het daardoor mogelijk wordt om verdere uitrol te bewerkstelligen door generiek beleidsinstrumentarium. – Dit gaat in eerste instantie om technieken voor hoogwaardige hernieuwbare energiedragers die pas kosteneffectieve CO₂-reductie kunnen faciliteren bij substantiële opschaling. Gestart wordt daarbij met innovatieve en kansrijke technieken op de terreinen elektrolyse, vergassing en pyrolyse wat bijdraagt aan de beschikbaarheid van 3 tot 4 GW waterstof in 2030 en de opschaling van groen gas. – Binnen het perceel zal – uitgaande van realisatie van de doelstellingen voor hoogwaardige energiedragers – daarnaast ook ruimte zijn voor andere toekomstige technologieën, mits deze voldoen aan de voorwaarden dat deze opschaalbaar zijn en bijdragen aan de klimaatneutrale samenleving. Welke technieken hiervoor in aanmerking komen wordt de komende tijd nader uitgewerkt.

Bestedingsdoelen wetsvoorstel tijdelijke wet Klimaatfonds (artikel 2, tweede lid)	Percelen (beleidsverantwoordelijk bewinds- persoon)	Operationele doelstelling
het stimuleren van de implementatie van technieken voor energie-efficiëntie en het stimuleren van de toepassing van hernieuwbare energie en overige broeikasgas-reducerende en circulaire technieken en maatregelen in het bedrijfsleven	5. Verduurzaming industrie en innovatie mkb (Minister van Economische Zaken en Klimaat)	<ul style="list-style-type: none"> – Ondersteuning vanuit het fonds voor het verwezenlijken van groene industriepolitiek in het bijzonder via het maken van bindende maatwerkafspraken met de 10–20 grootste uitstoters, waarbij wederkerigheid het uitgangspunt is. – Ondersteuning bij implementatie van innovatieve broeikasgasemissie-reducerende technieken bij het mkb. – Er is samenloop met de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling. – De maatwerkaanpak is, in samenhang met de andere instrumenten voor verduurzaming van de industrie, van belang om de reductieopgave voor de industrie in 2030 te realiseren. <ul style="list-style-type: none"> ° In het Coalitieakkoord was de opgave voor de industrie vastgesteld op 5,9 Mton per jaar additionele reductie in 2030. Daarvan wordt 4 Mton per jaar via de CO₂-heffing geborgd en 1,9 Mton via de maatwerkafspraken met de 10–20 grootste uitstoters. ° In het voorjaar heeft het kabinet de opgave voor de maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters verhoogd van 1,9 Mton tot 3,5 Mton in 2030 ten opzichte van de CO₂-heffing. ° Aanvullend hierop is in augustus besloten om de opgave van de industrie met 0,5 Mton verder te verhogen. De aanvullende reductie zal gerealiseerd worden door verbreding van de maatwerkaanpak naar cluster 6 bedrijven (0,3 Mton) en reductie van emissies bij afvalwater- en rioolzuiveringsinstallaties. ° Hiermee komt de opgave voor de maatwerkaanpak uit op 3,8 Mton in 2030 ten opzichte van de CO₂-heffing. ° Naast bindende afspraken over de realisatie van extra CO₂-reductie, wil het kabinet afspraken maken over de lange termijn verduurzamingsplannen voor klimaatneutrale en circulaire productie en grootschalige technologische doorbraakprojecten.
het stimuleren van de toepassing van technieken voor energie-efficiëntie, van hernieuwbare energie en van koolstofvastlegging in de gebouwde omgeving	6. Verduurzaming gebouwde omgeving (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)	<ul style="list-style-type: none"> – Het terugdringen van de energiebehoefte en uitstoot van broeikasgasen door isolatie en de toename van duurzame installaties zoals warmtepompen in de gebouwde omgeving. Dit betekent in ieder geval: <ol style="list-style-type: none"> 1. Overstappen op duurzamere installaties of een warmtenet, waaronder 1 mln. geïnstalleerde hybride warmtepompen en 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande bouw in uiterlijk 2030. 2. Het isoleren van 2,5 mln. woningen in uiterlijk 2030. 3. De uitfasering van gebouwen met de slechtste energieprestaties in de utiliteitsbouw, waaronder maatschappelijk vastgoed. – Binnen het perceel zal – uitgaande van realisatie van bovengenoemde doelstellingen voor verduurzaming gebouwde omgeving – daarnaast ook ruimte zijn voor andere doelen die bijdragen aan het realiseren van de benodigde broeikasgasreductiereductie.

4.

Hoe worden de uitgaven uit het fonds gewaarborgd, mede ter voorkoming dat dit geen blanco cheque is?

Om in aanmerking te komen voor middelen uit het Klimaatfonds moeten departementen een ficheformat invullen. Het format is te vinden in hoofdstuk 7 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 en bevat vragen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen passen binnen de

doelen van het fonds en aan de criteria voldoen (o.a. doelmatigheid, doeltreffendheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Dit betekent bijvoorbeeld dat bij elke maatregel moeten worden onderbouwd dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Ook worden expliciet de gevolgen voor brede welvaart uitgevraagd. Door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken, wordt de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces verankerd. De onderbouwing op al deze punten wordt beoordeeld door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie) samen met de Minister van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt dit vervolgens ter reflectie voorgelegd aan onafhankelijke experts. Indien nodig wordt de beoordeling daarna aangepast. Ook kan de fondsbeheerder voorwaarden stellen bij het overhevelen van middelen om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

Zoals beschreven in het wetsvoorstel (artikel 4, vierde lid) biedt het meerjarenprogramma inzicht in de beoordeling van en in de stand van de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen die het fonds faciliteert. Ook bevat het een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar en worden de maatregelen na overheveling gemonitord via het jaarverslag van het Klimaatfonds en departementale begrotingen. De middelen die departementen ontvangen mogen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet worden voor de afgesproken maatregel waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden via het Meerjarenprogramma Klimaat.

5.

Kan de regering inzichtelijk maken aan welke criteria de uitgaven uit het fonds dienen te voldoen?

Voor alle uitgaven uit het Klimaatfonds geldt dat zij worden beoordeeld op basis van de bestedingsdoelen (artikel 2) en criteria (artikel 3) die zijn opgenomen het wetsvoorstel. Maatregelen worden onder meer beoordeeld met betrekking tot (a) de overeenstemming met het klimaatplan, (b) de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen, (c) de duur van de maatregelen in relatie tot de tijdelijkheid van het fonds en (d) of de maatregelen additioneel zijn aan klimaatmaatregelen die zijn vastgesteld en gefinancierd vóór 1 januari 2022.

6.

Kunnen boeren en andere particuliere landeigenaren voor de aanschaf van bijvoorbeeld windmolens, batterijen en aanleg van een zonnepark ook gebruik maken van dit fonds?

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het Klimaatfonds een overhevelingsfonds wordt. Dit betekent dat er geen directe uitgaven (aan projecten) worden gedaan uit het fonds, maar dat middelen enkel worden overgeheveld naar andere departementale begrotingen. Vanaf de departementale begrotingen worden dan subsidieregelingen of andere financiële instrumenten gefinancierd. Dit kunnen – op basis van voorliggend wetsvoorstel – regelingen zijn die boeren en andere particuliere landeigenaren ondersteunen bij de aanschaf van bijvoorbeeld windmolens, batterijen en aanleg van een zonnepark. In het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 is een maatregel opgenomen voor batterijen bij zonneparken (een reservering voor een nader uit te werken maatregel).

Daarnaast zijn er ook regelingen die niet via het Klimaatfonds lopen die een belangrijke stimulans aan dergelijke projecten geven. De Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is hier het belangrijkste voorbeeld van.

7.

Is de regering voornemens om prestatieafspraken te maken zodat dit fonds ten volle benut kan worden?

Aan veel maatregelen die middelen ontvangen uit het Klimaatfonds zijn voorwaarden gekoppeld ten aanzien van voldoende voortgang op het gebied van normeren en beprijzen. Middelen worden dan pas overgeheveld als daar in voldoende mate aan is voldaan. Denk bijvoorbeeld aan de bijmengverplichting groen gas, die is gesteld bij de maatregel «vergassing» onder het perceel vroege fase opschaling. Het kabinet is ook bereid om daar waar nodig prestatieafspraken te maken, bijvoorbeeld bij de bindende maatwerkafspraken met de grootste industriële uitstoters.

8.

Kan de regering inzichtelijk maken hoe het toezicht op de uitgaven uit dit fonds is geregeld?

Het toezicht op de uitgaven uit het Klimaatfonds is georganiseerd conform het reguliere toezicht bij dergelijke begrotingsfondsen. De middelen die departementen ontvangen uit het Klimaatfonds mogen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet worden voor de afgesproken maatregelen waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden. Om de middelen uit het Klimaatfonds goed te kunnen monitoren, krijgen deze een specifiek label in de financiële systemen (met uitzondering van FTE's). In het jaarverslag van het Klimaatfonds en in de jaarverslagen van de departementen die middelen hebben ontvangen uit het Klimaatfonds wordt verantwoording afgelegd over de uitputting en wordt conform het wetsvoorstel (artikel 4, vierde lid) ingegaan op de stand van de uitvoering en de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar. In het geval dat middelen niet volledig in het lopende jaar maar het volgende jaar nodig blijken te zijn (bijvoorbeeld vanwege vertraging in de uitvoering), dan mag deze onderuitputting in principe via de eindejaarsmarge op de beleidsbegroting meegenomen worden naar het volgende jaar, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden. Hiervoor leveren departementen met de Najaarsnota en de Slotwet aan hoeveel onderuitputting er is en vragen met de 1^e suppletoire begroting (Voorjaarsnota) aan om de onderuitputting mee te nemen naar het volgende jaar. Hierbij moet toegelicht worden wat de reden is voor de onderuitputting. Afhankelijk van de onderbouwing wordt door de fondsbeheer en het Ministerie van Financiën beoordeeld of middelen inderdaad nog benodigd zijn voor de maatregel waar ze voor zijn toegekend. Zo niet, dan vloeien de middelen terug naar het betreffende begrotingsartikel van het Klimaatfonds. Deze financiële spelregels zijn ook opgenomen in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 dat als bijlage bij dit verslag is toegevoegd. Daarnaast geldt dat de Auditdienst Rijk (ADR) de boekhouding van de overheid controleert en zekerheid verschaft bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag (accountantscontrole). De Algemene Rekenkamer (AR) controleert of de uitgaven rechtmatig en doelmatig zijn. Hiertoe doet zij verantwoordingsonderzoek per begrotingsartikel. Dit betekent dat na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel er een jaarlijks verantwoordingsonderzoek naar de uitgaven vanuit het Klimaatfonds komt. Daarnaast kan de AR naar eigen inzicht losse adviezen uitbrengen, zo heeft zij eerder een rapport gepubliceerd over de overzichtelijkheid van de overheidsuitgaven aan klimaat.

9.

Hoe wordt het rendement van de uitgaven vastgesteld?

Maatregelen moeten bijdragen aan de bestedingsdoelen van het wetsvoorstel (artikel 2). De maatregelen die uit het Klimaatfonds bekostigd worden hebben kortgezegd als doel het ondersteunen van de klimaat- en energietransitie en zijn niet gericht op het behalen van rendement in financiële zin. In de voorjaarsbesluitvorming Klimaat heeft het kabinet een integraal pakket gepresenteerd van subsidiering, beprijzing en normering om de klimaatdoelen in 2030 te bereiken. Veel maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor het behalen van de doelen in de klimaatwet, zoals voldoende beschikbaarheid van energie-infrastructuur, energieopslag of technisch geschoold personeel. Dergelijke maatregelen hebben, blijkens de PBL-reflectie, dan ook geen zelfstandig reductie-effect, maar zijn wel van belang om handelingsperspectief te bieden aan burgers en bedrijven om aan normerende of beprijzende maatregelen te voldoen. Met behulp van de middelen uit het Klimaatfonds wordt het energie-systeem verduurzaamd, gezorgd dat de transitie betaalbaar blijft voor burgers en gezorgd dat bedrijven handelingsperspectief hebben om te verduurzamen zodat CO₂-uitstoot niet weglekt naar het buitenland.

10.

Worden de Kamers periodiek geïnformeerd over de effectiviteit van dit fonds en zo ja, hoe?

Ja. In het jaarverslag van het Klimaatfonds en van de departementale begrotingen waar de middelen naar worden overgeheveld. Daarnaast wordt in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds ingegaan op de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar. Op deze wijze worden beide Kamers jaarlijks in het voorjaar (bij de jaarverslagen) en met Prinsjesdag (via het Meerjarenprogramma dat een bijlage bij de begroting van het Klimaatfonds is) geïnformeerd. In het wetsvoorstel is tevens een evaluatiebepaling opgenomen. Hierin wordt geregeld dat de Minister voor Klimaat en Energie binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag stuurt aan beide Kamers over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zijn verheugd dat met de instellingswet het Klimaatfonds een stap dichterbij komt.

11.

Deze leden vragen de regering welke concrete voorstellen op welke termijn aan het parlement zullen worden voorgelegd en of de huidige politieke situatie vertraging in voortgang van deze voorstellen veroorzaakt. Is een deel van de projecten reeds opgenomen in de begroting voor 2024, en zo ja welke projecten?

De proeve van begroting voor het Klimaatfonds 2024 is samen met het eerste Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 op Prinsjesdag 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin zijn de maatregelen toegelicht die middelen ontvangen uit het Klimaatfonds i.o. Dit zijn ruim 60 maatregelen. Voor deze maatregelen worden in de proeve van begroting voor het Klimaatfonds 2024 in totaal 77 overhevelingen naar verschillende departementale begrotingen (exclusief handhavings- en uitvoeringskosten). Aangezien de wet ter instelling van het Klimaatfonds bij het indienen van de begroting 2024 nog niet in werking is getreden, wordt gewerkt met een proeve van begroting. De parlementaire behandeling van de toegekende middelen vindt plaats bij de begrotingsbehandelingen van de departementen die de middelen ontvangen. In verband met het verkiezingsreces vindt dit jaar in de Tweede Kamer alleen nog de

begrotingsbehandelingen plaats van de Ministeries van Financiën, Economische Zaken en Klimaat (EZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Aangezien er pas verplichtingen kunnen worden aangegaan na instemming van beide Kamers kan dit vertraging opleveren voor bepaalde maatregelen. Dit geldt voor de middelen die worden overgeheveld naar de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel (LNV). Een overzicht van alle maatregelen is opgenomen in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024, dat als bijlage bij dit verslag is toegevoegd.

12.

Kan de regering aangeven welke projecten zijn uitgesteld en ook of politieke overwegingen daarbij een rol spelen?

Vooralsnog zijn er geen maatregelen uitgesteld waarover besluitvorming is geweest en waarvoor de regering financiering voorstelde vanuit het Klimaatfonds. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 11 kan het zijn subsidieregelingen later dan beoogd worden opgesteld omdat door de vakminister pas verplichtingen kunnen worden aangegaan als de middelen door beide Kamers zijn goedgekeurd.

13.

Is de regering voornemens, nu de Instellingswet nog niet is aangenomen, projecten te helpen financieren door rechtstreeks geld over te hevelen naar de desbetreffende departementale begrotingen zonder «omweg» via het Klimaatfonds?

Ja. De regering heeft in de begroting 2024 voorgesteld om middelen direct vanaf de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën over te hevelen naar de betreffende departementale begrotingen.

14.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA juichen het toe dat in de behandeling in de Tweede Kamer nadrukkelijk is besproken en vastgelegd dat de volgorde bij de beleidskeuze eerst normeren en beprijzen is en dan pas subsidiëren van bijvoorbeeld een onrendabele top van innovaties. Kan de regering aangeven in welk tempo de gigantische subsidie, dan wel lagere belastingtarieven voor fossiele bedrijven worden afgebouwd?

De snelheid waarmee voor de ondersteuning van brede toepassing van duurzame technologieën en methoden overgegaan kan worden van subsidiëring naar beprijzing en normering is per sector verschillend. Uitgangspunt is hierbij voor het kabinet onder meer dat rekening gehouden wordt met betaalbaarheid voor burgers en het internationale speelveld voor internationaal concurrerende bedrijven. Het tempo is daarmee mede afhankelijk van beleid in andere landen. Het kabinet heeft reeds een aantal stappen gezet richting verdere beprijzing van milieuschade die gepaard gaat met het gebruik van fossiele energie en grondstoffen, als onderdeel van het integrale klimaatpakket dat op 26 april jl. is gepubliceerd. Verdere besluiten over afbouw zijn aan een volgend kabinet. De komende tijd zullen naar aanleiding van de motie Kröger ambtelijk scenario's worden uitgewerkt⁵.

15.

Onderschrijft de regering dat als deze naar schatting 35 miljard euro per jaar (evenveel als het fonds voor 7 jaar!) wordt afgebouwd, subsidies via het Klimaatfonds grotendeels overbodig worden? Deelt de regering de mening van deze leden dat dit beter is dan het huidige innovatiebeleid van gasgeven (innovatiesubsidies) en remmen (lage CO₂-beprijzing)? Immers dan wordt volgens deze leden besparen en duurzame inzet door

⁵ Kamerstukken II 2023–24, 32 813, nr. 1297.

marktprikkels rendabeler en is de eventuele onrendabele top en dus subsidie, kleiner.

Nee, dat onderschrijft het kabinet niet. De middelen in het Klimaatfonds zijn gericht op verschillende specifieke doeleinden, zoals de verduurzaming van de gebouwde omgeving, de opschaling van duurzame energiedragers en ontwikkeling van kernenergie. De afbouw van fossiele subsidies is ook nodig op weg naar een klimaatneutrale economie, maar zal er niet voor zorgen dat alle doelen waarvoor deze middelen bedoeld zijn gerealiseerd worden. Naast adequate beprijzing blijven subsidies nodig om de randvoorwaarden op orde te brengen en te zorgen dat de transitie betaalbaar blijft en niet resulteert in weglek van CO₂-uitstoot.

16.

*Voorts vragen deze leden of de verdeling over verschillende percelen wel evenwichtig is, hoeveel is bijvoorbeeld gereserveerd voor huishoudens, de verduurzaming van woningen en mobiliteit? Kan de regering dat toelichten in lijn met de rechtvaardigheidsprincipes uit het WRR-rapport over klimaatrechtvaardigheid?*⁶

Het klimaatbeleid is gericht op het bereiken van tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Hiertoe zijn reductiedoelen opgesteld per sector en worden de nodige maatregelen uitgewerkt. Het gaat erom dat dit pakket van maatregelen samen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. Het Klimaatfonds in oprichting is één van de instrumenten van de overheid om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie te ondersteunen om die doelen te bereiken.

Wel zijn in het Coalitieakkoord indicatieve budgetten per perceel vastgesteld. Deze geven richting aan welke doelen en bijbehorende doelgroepen de middelen in principe besteed worden. Van de zes percelen komen vooral de middelen uit het perceel verduurzaming gebouwde omgeving grotendeels via maatregelen van de Minister van Binnenlandse Zaken direct (of getrapd via gemeenten) terecht bij huishoudens. In het Meerjarenprogramma 2024 (meegestuurd als bijlage bij dit verslag) wordt voorgesteld om, in aanvulling op de reeds in 2023 overgehevelde middelen, circa € 8,3 mld. te besteden aan maatregelen binnen het perceel Verduurzaming gebouwde omgeving. Daarvan is € 5,4 mld. geoormerkt voor verduurzaming van woningen. Vanuit het perceel energie-infrastructuur is 403,8 mln. ingezet voor laadinfrastructuur voor wegvervoer.

De middelen uit de percelen kernenergie, CO₂-vrije gascentrales, energie-infrastructuur en vroege fase opschaling zijn gericht op het verduurzamen van het energiesysteem. Deze investeringen zijn zowel voor bedrijven als burgers van belang. Deze middelen dragen er bijvoorbeeld aan bij dat huishoudens een aansluiting kunnen krijgen op een warmtenet en dat ondernemingen hun processen verduurzamen met een schonere leefomgeving voor omwonenden als gevolg. Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb is primair bedoeld voor het stimuleren van de verduurzaming van bedrijven. Indirect kunnen burgers hier ook baat bij hebben, omdat het de beschikbaarheid van duurzaam geproduceerde en duurzame producten op de lange termijn vergroot en positieve impact kan hebben op de leefomgeving.

Bij de integrale besluitvorming over het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 is, mede met het oog op klimaatrechtvaardigheid, gedeeltelijk afgeweken van de oorspronkelijke indicatieve verdeling van de middelen over de zes percelen. Via een schuif in budgetverdeling tussen de percelen is het perceel Verduurzaming Gebouwde Omgeving met

⁶ Zie: Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten | Rapport | WRR.

€ 1,3 mld. euro opgehoogd (bovenop het oorspronkelijke indicatieve budget van € 7 mld. euro), ten laste van de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling. Dit mede om de energietransitie voor burgers betaalbaar te houden (draagkracht en solidariteit), en dan met name de huishoudens met lagere inkomens waarop een aantal maatregelen specifiek zijn gericht. Dat sluit bijvoorbeeld aan bij de rechtvaardigheidsprincipes Verdeling met behoud van ondergrens, Verdeling ten gunste van de minstbedeelden, Verdeling op basis van draagkracht, Verdeling op basis van verduurzamer verdient, zoals door de WRR gehanteerd. Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb is ten laste van de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling verhoogd met € 1,3 mld. (bovenop het oorspronkelijke indicatieve budget van € 3 mld. euro), omdat de industrie in het integrale klimaatpakket dat gepresenteerd is bij de Voorjaarsnota 2023 een hogere reductieopgave heeft gekregen. Dat sluit bijvoorbeeld aan bij de verde- lingsprincipes Verdeling op basis van verduurzamer verdient, Verdeling op basis van grootste nut, Verdeling op basis van draagkracht van de WRR. Vanwege de hogere reductieopgave speelt in het integrale klimaatpakket ook het principe Verdeling op basis van de vervuiler betaalt mee.

Tot slot wint de Minister voor Klimaat en Energie conform artikel 7 van het wetsvoorstel ten behoeve van het opstellen van het meerjarenprogramma jaarlijks advies in van onafhankelijke experts op de sociaaleconomische gevolgen. Dit kan leiden tot aanpassingen in het meerjarenprogramma of het stellen van voorwaarden bij het overhevelen van middelen. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetref- fende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

17.

Het is deze leden nog niet helder hoe de regering voldoende grip houdt op de doelmatigheid bij bedrijven die worden gesubsidieerd voor zogenaamde maatwerkplannen. Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat misbruik plaatsvindt? Komt er een mogelijkheid van een zogenoemde claw back en winstdeling?

Het uitgangspunt bij de maatwerkafspraken is dat financiële onder- steuning van de overheid zoveel mogelijk via generieke subsidiereg- elingen wordt verstrekt.⁷ Alleen als generieke subsidieregelingen onvol- doende toereikend zijn wordt een maatwerksubsidie overwogen. De ambities van de bedrijven worden achtereenvolgens vastgelegd in een Expression of Principles (EoP), Joint Letter of Intent (JLOI) en tot slot een bindende maatwerkafpraak. De verduurzamingsprojecten worden daarbij geconcretiseerd, de business case geanalyseerd en de eventuele financiële randvoorwaarden voor de realisatie van de projecten in kaart gebracht. Hierbij zijn financieel specialisten betrokken van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en zo nodig wordt een externe due diligence uitgevoerd. De concept JLOI wordt voorgelegd aan de externe adviescommissie maatwerkafspraken verduurzaming industrie. Na ontvangst van het advies van deze commissie en verwerking van de aanbevelingen zal het kabinet een besluit nemen over de ondertekening van de JLOI door de Minister van Economische Zaken en Klimaat en eventuele andere beleidsverantwoordelijke Ministers. Het advies en de getekende JLOI worden aan de Tweede Kamer gestuurd. Als het bedrijf waarmee een JLOI is getekend in aanmerking wil komen voor een maatwerksubsidie zal het bedrijf hier een subsidieaanvraag voor moeten indienen als onderdeel van het proces om te komen tot een bindende

⁷ Kamerstukken II 2023–24, 29 826, nr. 197.

maatwerkafpraak met het bedrijf. In de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 april 2023 over het afwegingskader maatwerkafspraken verduurzaming industrie (Kamerstuk 29 826, nr. 179) is uiteengezet welke afwegingen worden gemaakt bij het beoordelen van aanvragen voor maatwerksubsidies. De subsidieaanvraag zal worden beoordeeld door het betreffende ministerie en getoetst door de onafhankelijke adviescommissie. Deze commissie toetst de voorstellen in ieder geval aan de hand van de criteria die zijn opgenomen in artikel 3 van het wetsvoorstel (onder meer doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Om de doelmatigheid van de subsidieverstrekking te borgen kunnen voorwaarden worden gesteld. In ieder geval worden bindende afspraken gemaakt over additionele emissiereductie en over dispensatierechten die niet verhandeld mogen worden om de beoogde CO₂-reductie te borgen. Ook kan een terugbetalingsregeling in de subsidiebeschikking worden opgenomen (*clawback*) of kunnen afspraken gemaakt worden over terugbetaling indien een bedrijf naar het buitenland vertrekt. Er zal geen voorwaarde voor winstdeling door de overheid worden opgenomen. Subsidie wordt alleen verstrekt voor onrendabele delen van investeringen, rendabele delen van investeringen moet het bedrijf zelf financieren.

18.

Deelt de regering de opvatting van voornoemde leden dat het onjuist zou zijn, ook voor het maatschappelijk draagvlak, als de bijdrage vanuit het tijdelijke Klimaatfonds voor bedrijven zou leiden tot winst voor bedrijven en aandeelhouders? Kan de regering hierover toezeggingen doen en is dit voldoende geborgd in de wet?

Het kabinet verleent alleen financiële steun aan bedrijven als het echt nodig is omdat bepaalde investeringen in verduurzaming anders niet gedaan zouden worden omdat ze onrendabel zijn en tot verlies zouden leiden. In artikel 3, derde lid van het wetsvoorstel staat dat de fondsbeheerder voorgestelde maatregelen op onder meer doelmatigheid toetst. Dat borgt dat er geen onnodig hoge subsidies worden verleend en dat er geen subsidies worden verleend voor doelen die beter via bedrijvend en/of normerend instrumentarium bereikt kunnen worden.

Het is niet zo dat bedrijven die subsidie ontvangen uit het Klimaatfonds geen winst mogen maken. Het is zelfs van belang dat bedrijven die ondersteuning krijgen winstgevend zijn (of in ieder geval niet verlieslatend), want dat is een indicatie dat het bedrijf toekomstperspectief heeft. De winst wordt belast via de winstbelasting en aan de subsidieregeling kunnen voorwaarden gekoppeld worden. Bij de maatwerkafspraken worden bijvoorbeeld bindende afspraken gemaakt over additionele emissiereductie en over dispensatierechten die niet verhandeld mogen worden om de beoogde CO₂-reductie te borgen. Ook kan een terugbetalingsregeling in de subsidiebeschikking worden opgenomen (*clawback*) of kunnen afspraken gemaakt worden over terugbetaling indien een bedrijf naar het buitenland vertrekt. Het doel van subsidies voor bedrijven is ervoor te zorgen dat er meer verduurzaming plaatsvindt en dat dit sneller gebeurt.

19.

Wanneer verwacht de regering het volgende meerjarenprogramma en geldt daarvoor het «gewone» amenderingsrecht, zoals bijvoorbeeld bij de begroting van het Groeifonds het geval is?

Het voorstel van het kabinet is dat er jaarlijks een Meerjarenprogramma wordt opgesteld. Als het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen en de wet in werking is getreden, wordt voor het eerstvolgende begrotingsjaar een begroting voor het Klimaatfonds, samen met het Meerjarenprogramma ingediend. De Tweede Kamer heeft bij de

behandeling van die begroting het recht de begroting van het Klimaatfonds te amenderen. Voor het begrotingsjaar 2024 zijn het Meerjarenprogramma 2024 en een proeve van begroting met Prinsjesdag aan de Tweede Kamer aangeboden. De Tweede Kamer kan, zolang de instelingswet niet in werking is getreden – in ieder geval voor het begrotingsjaar 2024 – haar budgetrecht uitoefenen op de begrotingen van de departementen waar de middelen van de Aanvullende Post naar worden overgeheveld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

20.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Nederland,⁸ volgens de Minister voor Klimaat en Energie, niet op koers ligt om de doelen voor broeikasgasreductie te behalen. Kan de regering aangeven wat hiervan de oorzaken zijn?

Uit kerncijfers uit de KEV 2022 van het PBL die bekend waren toen dit wetsvoorstel werd geschreven, bleek dat Nederland niet op koers lag om de doelen voor broeikasgasreductie te behalen. De destijds bestaande maatregelen bleken niet voldoende en er waren aanvullende maatregelen nodig. Daarom heeft het kabinet in het voorjaar van 2023 een integraal klimaatpakket gepresenteerd, dat zowel subsidiërende als normerende en beprijzen maatregelen bevat. Een deel van deze maatregelen is opgenomen in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024, dat als bijlage bij dit verslag is toegevoegd. Uit de nieuwe kerncijfers in de KEV 2023 van het PBL, die tegelijk met de Miljoenennota zijn gepubliceerd, blijkt dat Nederland dankzij het aanvullende klimaatpakket nu wél op koers raakt voor de klimaatdoelen. Het PBL raamt in de KEV 2023 een reductie van 46–57% ten opzichte van 1990. In de KEV 2022 was de raming 41–52%. De maatregelen die door PBL in de KEV 2023 nog niet in de raming konden worden betrokken kunnen, na uitwerking, nog ongeveer 4%-punt aan extra emissiereductie opleveren. Daarmee kan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen op 61%. Het kabinet concludeert op basis van deze nieuwste PBL-cijfers dat Nederland met het ingezette beleid dus op koers kan komen voor het bereiken van ten minste 55% emissiereductie in 2030, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend en met ambitie in gang worden gezet.⁹ De berekening van PBL is gedaan op basis van het geagendeerde beleid, waarin ook veel maatregelen uit het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 zijn meegenomen. Het is dus nu zaak om deze maatregelen ook daadwerkelijk uit te gaan voeren, zodat de klimaatdoelen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk in zicht komen.

21.

Kan de regering voorts toelichten hoe de instelling van dit Klimaatfonds deze oorzaken adresseert en uitleggen waarom met dit Klimaatfonds deze doelstellingen wel kunnen worden gerealiseerd?

In de voorjaarsbesluitvorming Klimaat heeft het kabinet een integraal pakket gepresenteerd van subsidiering, beprijzing en normering om de klimaatdoelen in 2030 te bereiken. Veel maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor het behalen van de doelen in de klimaatwet, zoals voldoende beschikbaarheid van energie-infrastructuur, energieopslag of technisch geschoold personeel. Dergelijke maatregelen hebben, blijkens de PBL-reflectie, dan ook geen zelfstandig reductie-effect, maar zijn wel van belang om handelingsperspectief te bieden aan burgers en bedrijven om aan normerende of beprijzende maatregelen te voldoen. Met behulp van de middelen uit het Klimaatfonds wordt het energiesysteem verduur-

⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2023–24, 32 813, nr. 1291.

zaamd, gezorgd dat de transitie betaalbaar blijft voor burgers en gezorgd dat bedrijven handelingsperspectief hebben om te verduurzamen zodat CO₂-uitstoot niet weglekt naar het buitenland.

22.

Voorts lezen deze leden in de memorie van toelichting dat het beleid wordt gericht op 60 procent broeikasgasreductie in 2030, in plaats van 55 procent, zoals voorgeschreven door de Europese klimaatwet.¹⁰ Kan de regering specifiek maken welke concrete extra inspanning(en) hierdoor van de samenleving zal worden gevraagd?

De nationale Klimaatwet bevat een nationaal doel van 55% broeikasgasreductie. De beleidsinspanningen die daarvoor worden ingezet richten zich op een reductie van 60% om daarmee zeker te stellen dat een reductie van 55% wordt gehaald. De ervaring leert immers dat een deel van het voorgenomen en ingezette beleid uiteindelijk minder CO₂ zal reduceren dan waar vooraf op was gerekend. Het klimaatpakket dat het kabinet heeft voorgesteld en dat is opgenomen in de begrotingen voor 2024 is doorgerekend door het PBL. Het kabinet concludeert op basis van de nieuwe PBL-cijfers dat Nederland met het ingezette beleid op koers kan komen voor het bereiken van ten minste 55% emissiereductie in 2030, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend en met ambitie in gang worden gezet.

23.

Welke nadelige gevolgen van de 60 procent ambitie voorziet de regering voor het Nederlandse bedrijfsleven? Als bedrijven in ons omringende landen binnen minder stringent beleid kunnen opereren, schiet Nederland zichzelf in de voet, aldus de leden van de VVD-fractie. Met andere woorden, wat betekent deze 60 procent ambitie volgens de regering voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?

Het klopt dat het Nederlandse beleid ten aanzien van de industrie ambitieuzer is dan in omringende landen. De Nederlandse industrie realiseert naar verwachting een reductie van 67%. Onderzoek van de OESO laat zien dat Nederland vooroploopt als het gaat om normeren en beprijzen bij de industrie. Hier staan ook middelen tegenover om bedrijven te ondersteunen bij die verduurzaming. Het kabinet is van mening dat een klimaatneutrale, circulaire industrie niet alleen belangrijk voor het klimaat, maar juist ook voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland. Zo kunnen bijvoorbeeld de technologieën die in Nederland worden ontwikkeld in de toekomst wereldwijd geëxporteerd worden, omdat alle landen uiteindelijk de omslag moeten maken. Om die reden stimuleert het kabinet de verduurzaming van bedrijven en het op orde brengen van de randvoorwaarden zoals energie-infrastructuur. Hiermee wordt voorkomen dat industriële activiteiten zich verplaatsen naar andere landen waar die bedrijvigheid wordt voorgezet met evenveel of meer uitstoot. Het adagium van het kabinet is: liever groen hier dan grijs elders. Momenteel ligt de implementatiewet van de Europese importheffing voor CO₂-uitstoot, het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ter behandeling voor bij uw Kamer. Deze heffing dient om de eigen industrie te beschermen en het in staat te stellen te vergroenen. Om de gevolgen voor de concurrentiepositie in beeld te brengen wordt jaarlijks een speelveldtoets uitgevoerd.

24.

Deze leden constateren dat de Minister voor Klimaat en Energie zowel fondsbeheerder is als beleidsminister die aanspraak zal maken op middelen uit dit fonds. Als fondsbeheerder heeft de Minister voor Klimaat en Energie de taak om te beoordelen of maatregelen die door departe-

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 1.

menten worden voorgesteld gefinancierd kunnen worden uit het fonds. Een ambtelijke scheiding moet vermenging van rollen voorkomen, maar hoe dan ook vallen alle betrokken ambtenaren onder de verantwoordelijkheid van deze Minister. Dat lijkt de leden van de VVD-fractie onwenselijk. Kan de regering aangeven welke andere governance-modellen voor dit vraagstuk zijn overwogen en waarom het beheer van het Klimaatfonds niet bij een andere bewindspersoon kan worden belegd? Dan wel waarom departementale voorstellen en aanvragen niet bindend kunnen worden beoordeeld door externe experts?

Het Klimaatfonds is bedoeld om middelen beschikbaar te stellen voor projecten die nodig zijn om de CO₂-reductiedoelstellingen van het kabinet te behalen. De Minister voor Klimaat en Energie is als coördinerend Minister verantwoordelijk voor het beleid om deze doelen te behalen en heeft hierin een regiefunctie die hij uitoefent ten behoeve van de besluitvorming van het kabinet. De Minister voor Klimaat en Energie is daarom het beste in staat om te beoordelen of projecten daadwerkelijk nodig zijn om deze doelen te behalen en in logische samenhang staan met de rest van het klimaatbeleid, dat bestaat uit een combinatie van subsidiëring, normering en beprijzing. Indien nodig kan de Minister voor Klimaat en Energie ook voorwaarden stellen dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden op het gebied van normering en beprijzing voordat middelen beschikbaar worden gesteld uit het Klimaatfonds.

Er is een aantal alternatieven overwogen. Allereerst is overwogen om de Minister van Financiën (mede) fondsbeheerder te maken. De Minister van Financiën is al nauw betrokken bij de beoordeling van middelen uit het fonds vanwege de Comptabiliteitswet, waardoor een formele rol als medefondsbeheerder weinig zou toevoegen.

Daarnaast is overwogen 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 kan behouden blijven als de middelen bij een begrotingsartikel worden ondergebracht vanwege de introductie van het Investeringsplafond. Dit heeft echter 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 geormerkt worden voor een specifiek doel en in principe niet voor andere doelen worden aangewend. Ook kan op basis van de instellingswet geborgd worden dat zorgvuldige en integrale besluitvorming over toekenning van de middelen aan projecten plaatsvindt.

Het aanwijzen van een andere bewindspersoon dan de Minister voor Klimaat en Energie is ook een optie, maar lost de dubbele verantwoordelijkheid niet op, omdat ieder departement ook indiener kan zijn van voorstellen. Alle voorstellen worden beoordeeld door onafhankelijke experts en dienen te worden goedgekeurd door de ministerraad en beide Kamers. De onafhankelijke adviezen zijn niet bindend, omdat de verdeling van de middelen uiteindelijk een politiek besluit is en er ruimte moet zijn om vanwege de samenhang met het bredere klimaatbeleid (combinatie van normeren, beprijzen en subsidiëren) andere keuzes te kunnen maken.

25.

Het Klimaatfonds stelt middelen beschikbaar om de genoemde klimaatdoelstellingen te halen en bindt middels de wettelijke verankering ook toekomstige kabinetten aan dit fonds. Zijn toekomstige kabinetten, zo vragen deze leden, verplicht de gealloceerde 35 miljard euro (in praktijk: het openstaande saldo, nu 29 miljard euro) daadwerkelijk aan te wenden

of kunnen toekomstige kabinetten de keuze maken de gealloceerde middelen niet volledig te besteden?

Toekomstige kabinetten zijn – op basis van voorliggend wetsvoorstel – niet verplicht de gealloceerde 35 miljard daadwerkelijk aan te wenden. Op het totaal van het Klimaatfonds wordt jaarlijks loon- en prijsbijstelling (LPB) toegevoegd. Daarmee is het fonds in 2022 en 2023 opgehoogd. Daarnaast zijn middelen aan het Klimaatfonds toegevoegd naar aanleiding van de voorjaarsbesluitvorming Klimaat 2023. Hierdoor komt het totaal van het Klimaatfonds uit op € 37,8 mld. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

	Bedragen (in €) (x € 1.000)
Beginstand Coalitieakkoord	35.000.000
Loon- prijsbijstelling 2022	82.753
Loon- prijsbijstelling 2023	1.867.024
Ophoging voorjaarsbesluitvorming Klimaat	807.500
Nieuw totaal Klimaatfonds	37.757.277
Overhevelingen Proeve van begroting 2023	– 4.853.350
Overhevelingen Proeve van begroting 2024	– 11.813.409
Restant voor MJP 2025 en verder	21.090.518
– Waarvan reserveringen voor 2025 en verder	– 15.336.832
– Waarvan nog niet bestemd	– 5.753.686

** Dit is inclusief onttrekkingen uit het Klimaatfonds ten behoeve van het dekken van het generaal beeld. Dit betrof in totaal € 1,7 mld., waarvan € 880 mln. gedekt is uit het perceel vroege fase opschaling in het voorjaar van 2022 en € 807 mln. uit de loon- prijsbijstelling in het voorjaar van 2023.*

Vooruitlopend op de instelling van het Klimaatfonds is in 2023 reeds € 4,9 mld. aan middelen toegekend uit het Klimaatfonds. In de proeve van begroting voor 2024 is voor € 11,8 mld. beschikbaar gesteld. Hierbij is gewerkt volgens de uitgangspunten van het voorstel voor de instellingswet. Er resteert voor het Meerjarenprogramma 2025 en verder nog € 21,1 mld. Hiervan is € 15,3 mld. gereserveerd voor specifieke maatregelen vanaf 2025, waarover op zijn vroegst in het voorjaar van 2024 definitief wordt besloten. Het restant voor het Meerjarenprogramma 2025 en verder is op dit moment € 5,8 mld. Hiervan is € 4,7 mld. gereserveerd voor het perceel kernenergie (nog niet voor specifieke maatregelen). Daarmee is de facto € 1,1 mld. nog vrij besteedbaar.

Voor »restant voor MJP 2025 en verder« geldt dat toekomstige kabinetten de keuze kunnen maken deze middelen niet volledig te besteden. Herallocaties van middelen uit het fonds naar andere doeleinden heeft als risico verminderd doelbereik op klimaat- energiegebied en kan de kans op het behalen van de wettelijke klimaatdoelen verkleinen.

26.

In plaats van middels dit Klimaatfonds publieke middelen aan te wenden om de klimaatdoelstellingen te halen, hebben deze leden de voorkeur voor toepassing van het principe dat de vervuiler betaalt. De markt wordt dan aangemoedigd te innoveren en de noodzaak om publieke middelen aan te wenden om de klimaatdoelstellingen te halen wordt kleiner. Welke mogelijkheden ziet de regering om de gealloceerde middelen te reduceren en in plaats daarvan een grotere bijdrage door private partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) te realiseren?

Het kabinet onderschrijft het belang van normeren en beprijzen vanuit het principe dat de vervuiler betaalt. Daar zijn ook flinke stappen op gezet, zoals het aanpassen van de energiebelasting, het afbouwen van belastingvrijstellingen en het verhogen van de vliegbelasting. Daarnaast wordt

CO₂-uitstoot in EU-verband beprijsd via het ETS en heeft de industrie aanvullend daarop nog een nationale heffing. Onderzoek van de OESO laat zien dat Nederland vooroploopt als het gaat om normeren en beprijzen bij de industrie. Ook zijn er accijnzen voor milieubelastende activiteiten in bijvoorbeeld de mobiliteitssector. Beleid t.a.v. normeren en beprijzen blijft continu in ontwikkeling. Zo wordt de komende jaren het Emissions Trading System van de EU verbreed. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat industriële activiteiten zich verplaatsen naar andere landen waar die bedrijvigheid wordt voorgezet met evenveel of meer uitstoot. Het adagium van het kabinet is: liever groen hier dan grijs elders.

Het kabinet zoekt steeds naar de meest doelmatige maatregel. Dat is vaak een mix van beprijzen, normen of subsidiëren. Per maatregel wordt bezien welke vormgeving het meest passend is. Bij elke maatregel moet worden onderbouwd dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Subsidie wordt alleen verstrekt voor onrendabele delen van investeringen, rendabele delen van investeringen moet het bedrijf zelf financieren. Daarbij geldt dat publieke investeringen vaak voor een hefboomeffect t.a.v. private financiering zorgen, omdat investeringen dankzij de subsidie rendabel worden. Zonder ondersteuning middels bijv. het Klimaatfonds komen deze investeringen niet van de grond. Daarnaast zijn veel maatregelen uit het Klimaatfonds randvoorwaardelijk voor het behalen van de doelen van de klimaatwet, zoals voldoende beschikbaarheid van energie-infrastructuur, energieopslag of technisch geschoold personeel. Dergelijke maatregelen hebben, blijkens de PBL-reflectie, dan ook geen zelfstandig reductie-effect, maar zijn wel van belang om handelingsperspectief te bieden aan burgers en bedrijven om aan normerende of beprijzende maatregelen te voldoen. Met behulp van de middelen uit het Klimaatfonds wordt het energiesysteem verduurzaamd, gezorgd dat de transitie betaalbaar blijft voor burgers en gezorgd dat bedrijven handelingsperspectief hebben om te verduurzamen zodat CO₂-uitstoot niet weglekt naar het buitenland.

27.

Welke voorzieningen (bijvoorbeeld een stroomnet met voldoende capaciteit) zijn hiervoor nodig en op welke termijn verwacht de regering dat die beschikbaar zijn?

Het kabinet is zich ervan bewust dat de uitvoerbaarheid en het op orde zijn van de benodigde randvoorwaarden belangrijke elementen zijn van de klimaatmaatregelen. Hier is dan ook alle aandacht voor. Daarom werkt het Rijk nauw samen met provincies, gemeenten en netbeheerders aan de uitvoering en aan het verbeteren van de Nederlandse energie-infrastructuur. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) en het Nationaal Programma Energiesysteem (NPE). Daarbij wordt via (provinciale) Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) interbestuurlijk intensief gewerkt aan de benodigde voorzieningen voor de energie-infrastructuur die nodig zijn voor het behalen van de klimaatdoelen van 2030 en 2050. In het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) wordt interbestuurlijk hard gewerkt aan de aanpak van netcongestie. De uitbreiding van de elektriciteitsnetten kan nu het tempo van de energietransitie niet goed bijhouden, ondanks de forse investeringen van de netbeheerders, dit jaar (2023) ruim 5 miljard euro. Gezamenlijk investeren de netbeheerders in 2024 circa 6 miljard euro in de het elektriciteitsnet op land en op zee. De investeringen van de netbeheerders groeien de komende jaren nog verder naar 8 miljard euro per jaar vanaf 2025. De enorme groei van verduurzaming van huishoudens en bedrijven is een succes en tegelijkertijd is er sterke

groei in de invoeding van duurzame elektriciteit uit zon en wind. Dit heeft echter ook tot ingrijpende gevolgen op de netcapaciteit geleid. Het kabinet zet alles op alles om de verduurzaming van bedrijven en huishoudens mogelijk te blijven maken. Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nieuwe maatregelen voor de aanpak van netcongestie.¹¹ Met de noodzakelijke maatregelen op korte termijn kunnen we de basisvoorziening van voldoende elektriciteit voor huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties op langere termijn waarborgen en perspectief blijven bieden op verduurzaming door elektrificatie. Daarnaast zet het kabinet erop in om voldoende geschoold personeel op te leiden via het Actieplan groene en digitale banen. Ook vanuit het Klimaatfonds wordt ingezet op versterken van de capaciteit van het elektriciteitsnet en voldoende arbeidskrachten.

Er is niet een specifieke datum waarop uitvoerbaarheid geen probleem meer is. Het op orde brengen van alle noodzakelijke randvoorwaarden voor verduurzaming zal tot en met 2050 een aandachtspunt blijven. De uitvoerbaarheid van de klimaat- en energietransitie is dus veel breder en langer doorlopend dan het Klimaatfonds alleen, alhoewel ook uit het Klimaatfonds voorstellen bekostigd worden die randvoorwaardelijk zijn aan de transitie. Het kabinet blijft met een mix van beleid en ondersteuning samenwerken met medeoverheden, kennisinstellingen, de markt en vele andere partijen om te zorgen dat de randvoorwaarden zoveel mogelijk op orde zijn, komen en blijven. Dit is een doorlopend proces met vele facetten. Er is dus niet één moment aan te wijzen waarop de uitvoerbaarheid «af» is. Juist daarom heeft de uitvoerbaarheid van de klimaat- en energietransitie doorlopend de volle aandacht van het kabinet.

28.

Bij de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds is voor zien dat gebruik wordt gemaakt van kennis en expertise van onafhankelijke kennispartijen. Wanneer is een kennispartij naar de opvatting van de regering «onafhankelijk» en welke kennispartijen komen hier volgens de regering voor in aanmerking?

Onder onafhankelijk wordt hier verstaan een instelling waarbij de adviseurs op afstand ten opzichte van het kabinet en de fondsbeheerder staan en er geen risico op belangenverstremming bestaat. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voldoet aan deze kaders aangezien het PBL zelf kan beslissen over en verantwoordelijk is voor de onderwerpkeuze en onderzoeksvragen, de te hanteren onderzoeksmethoden en het openbaar maken van onderzoeksresultaten. Daarom wordt in ieder geval het PBL gevraagd om een reflectie te geven op de samenhang van het pakket aan voorgestelde maatregelen en de consistentie daarvan met de doelstellingen en criteria in het wetsvoorstel voor de instelling van het Klimaatfonds. Voor de reflectie op de sociaaleconomische gevolgen van het Klimaatfonds vinden op dit moment gesprekken plaats met de drie planbureaus: het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Centraal Planbureau (CPB), en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Onderzoek (TNO), een onafhankelijke *not-for-profit* onderzoeksorganisatie.

29.

Betekent onafhankelijk naar de opvatting van de regering ook per definitie objectief? En zo ja, hoe wordt deze objectiviteit in de praktijk gewaarborgd?

De planbureaus zijn onafhankelijke organisaties onder de verantwoordelijkheid van ministeries. De objectiviteit van planbureaus wordt gewaarborgd door de geldende kaders en onafhankelijkheden die het planbureau heeft ten opzichte van de overheid. Advisering van de planbureaus strekt

¹¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2023–2024, 29 023, nr. 451.

verder dan alleen de advisering voor het Klimaatfonds. Zij adviseren de regering en het parlement over veel meer beleid. Dat doen zij op wetenschappelijke basis en objectief. Hierbij zorgen de planbureaus ervoor dat de advisering beleidsrelevant en maatschappelijk legitiem is. De onafhankelijkheid en objectiviteit van de planbureaus wordt tevens gegarandeerd door hun interne structuur met wetenschappelijke controles en toezichthoudende organen

30.

In antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks en PvdA fracties in de Tweede Kamer heeft de Minister geantwoord: «Voor de beoordeling van individuele klimaatmaatregelen is het niet relevant of de ambitie van de regering 55 procent, 60 procent of 65 procent CO₂-emissiereductie is.¹²» Kan de regering uitleggen hoe het kan dat de voorgestelde maatregelen niet worden beoordeeld op basis van de specifieke ambities van de regering?

Maatregelen die met middelen vanuit het fonds worden gefinancierd, moeten conform het wetsvoorstel (artikel 2, tweede lid) bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen tot de niveaus bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet. Geen enkele voorgestelde maatregel zal zelfstandig afdoende CO₂-emissiereductie bewerkstelligen om het doel van 55%, 60% of 65% CO₂-emissiereductie te behalen. Maatregelen die bijdragen aan 55% reductie dragen ook bij aan 65% reductie, maar zijn daar niet voldoende voor. Een hoger ambitieniveau vergt aanvullende maatregelen. Het kabinet zal middels het Klimaatfonds en ander beleid zorgen dat afdoende reducerende maatregelen getroffen worden, om de klimaatdoelen te halen.

31.

Is een maatregel die bijdraagt aan 65 procent CO₂-emissiereductie voor de regering evenveel waard als een maatregel die bijdraagt aan 55 procent CO₂-emissiereductie? En zo niet, hoe voorkomt de regering dat maatregelen die bijdragen aan de formele doelstelling van 55 procent CO₂-emissiereductie worden verworpen ten gunste van maatregelen die een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld 65 procent CO₂-emissiereductie, waarmee de druk op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties onnodig kan worden vergroot?

Maatregelen die bijdragen aan 55% reductie dragen ook bij aan 65% reductie, maar zijn daar niet voldoende voor. Het huidige kabinet streeft naar tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Alle maatregelen die het kabinet nu neemt zijn daarop gericht en bestaan uit een mix van normeren, beprijzen en subsidiëren. Indien een volgend kabinet besluit om de ambitie in 2030 te verhogen naar 65% vergt dat aanvullende maatregelen.

32.

In antwoord op vragen van de leden van de BBB-fractie in de Tweede Kamer heeft de Minister voor Klimaat en Energie geantwoord: «Het kabinet betreft bij het afwegen van verschillende opties voor het klimaatbeleid rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en ambitie».¹³ Kan de regering een heldere definitie geven van het afwegingscriterium «rechtvaardigheid» en toelichten hoe dit in de praktijk op een objectieve wijze zal worden toegepast?

Het klimaatbeleid is gericht op het bereiken van tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Hiertoe zijn reductiedoelen opgesteld per sector en worden de nodige maatregelen uitgewerkt. Het gaat erom dat dit pakket van maatregelen samen tot een

¹² Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 7, p. 28.

¹³ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 7, p. 30.

rechtvaardige uitkomst leidt. Het Klimaatfonds in oprichting is één van de instrumenten van de overheid om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie te ondersteunen om die doelen te bereiken.

De WRR onderscheidt verschillende beginselen om tot rechtvaardige verdelingen te komen: «grootste nut», «individuele rechten en vrijheden», «draagkracht en solidariteit» en «bijdrage en profijt». Hierbinnen vallen tien concrete verdelingsbeginselen, zoals «de vervuiler betaalt» of «op basis van bestaande rechten». In het advies van de WRR wordt geadviseerd de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces te verankeren door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken en te zorgen voor institutionele borging en toetsing van de aandacht voor een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten.

Hier is als volgt invulling aan gegeven in het aanvraagproces voor middelen uit het Klimaatfonds. Om in aanmerking te komen voor middelen uit het Klimaatfonds moeten departementen een ficheformat invullen. Het format is te vinden in hoofdstuk 7 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 en bevat vragen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen passen binnen de doelen van het fonds en aan de criteria voldoen (o.a. doelmatigheid, doeltreffendheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Hierin worden ook expliciet de gevolgen voor brede welvaart uitgevraagd. Zo wordt uitgevraagd welk verdelingsprincipe uit het rapport van de WRR ten grondslag ligt aan de voorgestelde maatregel. Hierbij kunnen meerdere principes van toepassing zijn. Bij iedere voorgestelde maatregel moet worden toegelicht waarom voor dat verdelingsprincipe is gekozen en niet voor een andere. Door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken, wordt de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces verankerd. Ook wordt uitgevraagd bij wie de middelen neerslaan bedrijven, burgers incl. inkomensgroepen, maatschappelijke organisaties, wat de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid, volgende generaties en in andere landen.

De onderbouwing wordt beoordeeld door het fondsbeheerteam van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat samen met het Ministerie van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt dit vervolgens ter reflectie voorgelegd aan onafhankelijke experts en wordt bij hen advies ingewonnen, ook specifiek op de sociaaleconomische gevolgen. Indien nodig worden er bij de beoordeling daarna aangepast. Ook kunnen voorwaarden worden toegevoegd om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

33.

Het kabinet verwacht met dit begrotingsfonds voldoende middelen ter beschikking te stellen om de 55 procent reductiedoelstelling, intussen via de onlangs aangenomen Klimaatwet opgehoogd naar 60 procent per 2030 te realiseren. In het kader van uitvoerbaarheid hebben de leden van de CDA-fractie daar wel enige vragen over, mede in het licht van de conclusies uit de voorlopige Klimaat en Energieverkenning (KEV) 2023. Deze geeft aan dat het realiseren van de doelstelling nog net mogelijk kan zijn, mits er snel en voortvarend wordt gewerkt aan de uitwerking en uitvoering, snel de benodigde wet- en regelgeving wordt opgepakt en er geen tegenslagen zijn, zoals het weer of gebrek aan elektriciteit. Kan de

regering toelichten hoe de Minister voor Klimaat en Energie ervoor kan zorgen dat de diverse projecten, die onder verantwoordelijkheid en aansturing van verschillende departementen plaatsvinden, inderdaad de aandacht en spoed krijgen die noodzakelijk zijn? Welke afspraken zijn hierover gemaakt? Immers, de verschillende ministeries hebben ook hun eigen doelstellingen en beschikken ook vaak over beperkte capaciteit, aldus deze leden. Heeft de regering ook inzicht en overzicht over de noodzakelijke wetsaanpassingen en welke blokkades dit kan opleveren voor de diverse projecten?

De Minister voor Klimaat en Energie spreekt vanuit zijn coördinerende rol meermaals per jaar over de stand van zaken van de uitvoering van de klimaatmaatregelen met de verantwoordelijk sectorbewindspersonen. Daarbij wordt onder andere de status besproken van de uitvoering van maatregelen waarover dit kabinet heeft besloten en de benodigde wetregelgeving om deze te implementeren. Deze voortgang wordt o.a. bijgehouden in het wetgevingsprogramma klimaat en energie die als bijlage is opgenomen bij de Klimaatnota. Ook werkt het kabinet aan een verdieping en een actualisatie van het Dashboard Klimaatbeleid, zodat ook hier een overzicht van de implementatie van aangekondigde maatregelen wordt opgenomen. De reguliere voortgangsoverleggen met betrokken bewindspersonen, de informatie in het wetgevingsprogramma en het Dashboard Klimaatbeleid moeten het mogelijk maken om, zowel voor de coördinerend Minister voor Klimaat en Energie als voor de vakministers, beter overzicht en inzicht te hebben in de feitelijke uitvoering van maatregelen en zodoende vroegtijdig aangrijpingspunten voor bijsturing te identificeren. In de Klimaatnota rapporteert het kabinet over de voortgang van het klimaatbeleid aan de Kamer. Op 26 oktober ontvangt uw Kamer de Klimaatnota 2023, inclusief een geactualiseerd wetgevingsprogramma.

34.

Is er inzicht in hoeveel extra elektriciteit noodzakelijk is en zijn de energiebedrijven daartoe in staat?

De KEV 2023 verwacht dat de elektriciteitsvraag in 2030 tussen de 138 TWh en 159 TWh zal zijn. Volgens het CBS was het elektriciteitsverbruik in Nederland in 2022 nog 117 TWh. De vraag naar elektriciteit stijgt, omdat andere sectoren in toenemende mate elektrificeren. De snelheid en mate waarin deze sectoren elektrificeren kent echter een vrij grote onzekerheid. Net als de flexibiliteit van deze vraag, want een deel van deze extra vraag zal flexibel zijn en gemakkelijk kunnen inspelen op het weersafhankelijke productiepatroon van hernieuwbare bronnen zoals wind en zon.

Mede door de hoge ambitie van dit kabinet op zonne- en windenergie is de verwachting dat hernieuwbare elektriciteit in 2030 in 85% van de Nederlandse elektriciteitsvraag kan voorzien. Naast deze hernieuwbare elektriciteitsproductie zet het kabinet ook in op de levensduurverlenging van de kerncentrale in Borssele en onderzoekt het de mogelijkheid voor de bouw van twee nieuwe kerncentrales. Daarnaast is de ontwikkeling van voldoende flexibiliteit in het elektriciteitssysteem van belang om de leveringszekerheid te kunnen borgen. Hiervoor zijn vier opties beschikbaar: opslag, vraagrespons, interconnectie en (CO₂-vrij) regelbaar vermogen. Het kabinet zet zich onder andere in voor extra (hybride) interconnectie met het Verenigd Koninkrijk via het LionLink-project en de uitwerking van een subsidieregeling CO₂-vrije gascentrales, de laatst genoemde als onderdeel van het Klimaatfonds. Deze subsidieregeling borgt dat in toekomst voldoende CO₂-vrij regelbaar vermogen beschikbaar is.

TenneT monitort bovendien jaarlijks de leveringszekerheid in haar Monitor Leveringszekerheid. Uit de meest recente monitor van TenneT blijkt dat er

tot 2025 geen risico's voor de leveringszekerheid zijn en dat in 2030 voor het eerst de norm voor leveringszekerheid wordt benaderd. Voor het borgen van de leveringszekerheid ziet het kabinet een toenemend belang van internationale samenwerking en solidariteit gelet op de hoge mate van integratie van de Noordwest-Europese groothandelsmarkt voor elektriciteit. Nederland zet zich onder andere in het Pentilateraal forum actief in om deze samenwerking verder te versterken en ook onderhoudt nauwe bilaterale contacten met buurlanden over ontwikkelingen in hun nationale elektriciteitssystemen.

35.

In de reactie van het kabinet op het voorlopige KEV 2023 wordt aangegeven dat diverse onderwerpen zoals betalen naar gebruik, afbouw fossiele subsidies en taakstelling van 1.2 megaton via tariefaanpassing energiebelasting besproken zullen worden door een volgend kabinet. Welke consequenties heeft dit voor de doelstellingen en voor het Klimaatfonds?

Het doorschuiven van deze maatregelen ter besluitvorming voor een volgend kabinet heeft niet direct effect op de doelen van het Klimaatfonds zelf, aangezien de doelen uit de Klimaatwet leidend zijn en het Klimaatfonds ook op die doelen gericht is.

De berekeningen die ten grondslag liggen aan de KEV2023 zijn gebaseerd op het beleid zoals dat vastgesteld en voorgenomen was op 1 mei 2023, waarbij ook een deel van het geagendeerd beleid is meegenomen. Vanwege de rekenmethode die door het PBL wordt gehanteerd, is het niet mogelijk om de impact van individuele maatregelen achteraf precies vast te stellen.

Wel geeft de KEV2023 aan dat voor betalen naar gebruik op basis van eerdere onderzoeken een effect mogelijk is van circa 0,5–2,5 Mton, dat deels is meegenomen in de kerncijfers van de KEV2023. Ook de tariefwijzigingen uit de Energiebelasting zijn meegenomen in de KEV2023, waarbij volgens het kabinet een effect van 1,2 Mton denkbaar is. Voor fossiele subsidies geldt dat het niet mogelijk is daarmee de hele derving op te halen. In sommige gevallen kan het reductie-effect zelfs vrijwel nihil zijn in verband met gedragseffecten en mogelijke verplaatsing van economische activiteit naar het buitenland. Voor alle drie de maatregelen geldt dat het denkbare effect in de KEV2023 vanwege een samenloop met andere maatregelen vaak kleiner uitvalt.

Indien een volgend kabinet ervoor kiest om de genoemde maatregelen minder ambitieus in te voeren, kan dit leiden tot een grotere afstand tot de klimaatdoelen. Om een mogelijk negatief klimaateffect nu al deels te ondervangen, is in de augustusbesluitvorming gekozen om de maatwerkaanpak te verbreden tot bedrijven breder dan de 15 grootste uitstoters (onder andere bedrijven die niet tot de vijf fysieke industrieclusters behoren, de zogeheten cluster 6-bedrijven) en een reductie van emissies bij afvalwater- en rioolzuiveringsinstallaties. Dit kan leiden tot een aanvullende CO₂-reductie, zodat het reductiedoel voor de industrie is opgehoogd met 0,5 Mton tot een restemissiedoel van 29,1 Mton.

36.

Zoals is te lezen in de memorie van toelichting hecht het kabinet veel waarde aan een gelijk speelveld voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.¹⁴ Daarom kunnen maatregelen in alle economische sectoren in aanmerking komen voor middelen uit het fonds, voor zover de maatregelen beantwoorden aan de bestedingsdoelen van het fonds. De

¹⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 5.

leden van de CDA-fractie vragen of er waarborgen zijn opgenomen die ervoor zorgen dat alle sectoren in evenredigheid aanspraak kunnen maken op de middelen? Om te voorkomen dat bijvoorbeeld burgers en maatschappelijke organisaties relatief minder middelen kunnen krijgen dan bedrijven. Hoe ziet de regering dit bij de uitvoering van dit wetsvoorstel?

Het klimaatbeleid is gericht op het bereiken van tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Hiertoe zijn reductiedoelen opgesteld per sector en worden de nodige maatregelen uitgewerkt. Het gaat erom dat dit pakket van maatregelen samen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. Het Klimaatfonds in oprichting is één van de instrumenten van de overheid om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie te ondersteunen om die doelen te bereiken.

Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wint de Minister voor Klimaat en Energie ten behoeve van het opstellen van het meerjarenprogramma advies in van experts op de sociaaleconomische gevolgen. Dit kan leiden tot aanpassingen in het meerjarenprogramma of het stellen van voorwaarden bij het overhevelen van middelen. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement.

Daarnaast zijn in het Coalitieakkoord indicatieve budgetten per perceel vastgesteld. Deze geven richting aan welke doelen en bijbehorende doelgroepen de middelen in principe besteed worden. Binnen ieder perceel komen bedrijven burgers en maatschappelijke organisaties in aanmerking voor fondsmiddelen, mits er goede voorstellen worden ingediend. Naar aanleiding van integrale weging is het mogelijk om middelen tussen percelen te schuiven. Zo is in de voorjaarsbesluitvorming 2023 besloten om via een schuif in budgetverdeling tussen de percelen aan het perceel Verduurzaming Gebouwde Omgeving 1,3 mld. euro toe te voegen, ten laste van de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling. Dit mede om de energietransitie betaalbaar te houden. Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb is ten laste van de percelen energie-infrastructuur en vroege fase opschaling verhoogd met € 1.137 mln., omdat de reductieopgave van de industrie in het integrale klimaatpakket dat gepresenteerd is bij de Voorjaarsnota 2023 is verhoogd. Op deze manier is de balans in het integrale pakket gewaarborgd.

37.

In aanvulling op de bovenstaande vraag vragen de leden van de CDA-fractie hoe de verdelingsprocedure van de middelen eruit ziet. Het zijn immers schaarse middelen en om die reden vragen zij of er bij de verdelingsprocedure aan gedacht is om voorrang te geven aan investeringen die een groter positief effect hebben op het halen van de in dit wetsvoorstel genoemde doeleinden? Of wordt er voor gekozen om de aanvragen te beoordelen op volgorde van binnenkomst?

Het voorstel is dat er jaarlijks één integraal besluitmoment plaatsvindt. Maatregelen worden dus niet beoordeeld op volgorde van binnenkomst, maar jaarlijks tegelijkertijd op een vast moment zodat de voorstellen integraal gewogen kunnen worden op de verschillende criteria en doeleinden.

38.

Deze leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de reservering van 35 miljard euro sinds het coalitieakkoord verlaagd is om een deel van de middelen uit het Klimaatfonds te benutten voor andere maatschappelijke prioriteiten. Ook lezen zij dat een deel van de urgente middelen al is uitgegeven, waardoor op dit moment nog 29,3 miljard euro

resteert.¹⁵ Is er een grens gesteld aan de hoeveelheid middelen die uit het Klimaatfonds kan worden gehaald voor andere doeleinden dan die waarvoor deze wet is opgesteld?

Er is geen grens gesteld aan de hoeveelheid middelen die uit het Klimaatfonds kan worden gehaald voor andere doeleinden dan die waarvoor deze wet is opgesteld. Het is het streven dat er geen middelen beschikbaar worden gesteld voor andere doeleinden dan waarvoor het Klimaatfonds wordt opgericht. Het is aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk om een integrale afweging te maken over de besteding van de middelen in begrotingsfondsen, ook als wordt voorgesteld om deze in te zetten als dekking voor ongerelateerde overheidsuitgaven. Herallocaties van middelen uit het fonds naar andere doeleinden heeft als risico verminderd doelbereik op klimaat- energiegebied en kan de kans op het behalen van de wettelijke klimaatdoelen verkleinen. Veel maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor het behalen van de doelen in de klimaatwet, zoals voldoende beschikbaarheid van energie-infrastructuur, energie-opslag of technisch geschoold personeel. Dergelijke maatregelen zijn van belang om handelingsperspectief te bieden aan burgers en bedrijven om aan normerende of beprijzende maatregelen te voldoen. Met behulp van de middelen uit het Klimaatfonds wordt het energiesysteem verduurzaamd, gezorgd dat de transitie betaalbaar blijft voor burgers en gezorgd dat bedrijven handelingsperspectief hebben om te verduurzamen zodat CO₂-uitstoot niet weglekt naar het buitenland.

39.

Als een deel van de middelen uit het Klimaatfonds benut kan worden voor andere maatschappelijke prioriteiten, komen de doelstellingen uit de Europese klimaatwet dan niet in gevaar? Hoe wordt dit gewaarborgd?

Dat kan inderdaad het geval zijn. Het is aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk om een integrale afweging te maken over de besteding van de middelen in begrotingsfondsen, ook als wordt voorgesteld om deze in te zetten als dekking voor ongerelateerde overheidsuitgaven. Herallocaties van middelen uit het fonds naar andere doeleinden heeft als risico verminderd doelbereik op klimaat- energiegebied en kan de kans op het behalen van de wettelijke klimaatdoelen verkleinen. Ook kan het ten koste gaan van betaalbaarheid van de transitie voor burgers en de concurrentiepositie van bedrijven. Door het voorstel van het kabinet onder te brengen in een begrotingsfonds wordt zo goed mogelijk gezorgd dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds.

40.

De regering heeft gekozen voor een Klimaatfonds om zo meerjarige investeringen te kunnen doen, het zijn geormerkte middelen en zijn meerjarig beschikbaar. Wel wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat regering en parlement kunnen besluiten middelen aan het Klimaatfonds te onttrekken voor andere doeleinden.¹⁶ Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat een volgend kabinet met instemming van het parlement deze stap kan zetten? Kan de regering toelichten wat de gevolgen hiervan zijn voor de projecten en voor de bedrijven die deze projecten reeds ter hand hebben genomen?

Ja, het is aan de regering en Staten-Generaal gezamenlijk om een integrale afweging te maken over de besteding van de middelen in begrotingsfondsen, ook als wordt voorgesteld om deze in te zetten als dekking voor ongerelateerde overheidsuitgaven. Het is niet mogelijk om middelen aan het fonds te onttrekken wanneer er al verplichtingen zijn aangegaan voor deze specifieke uitgaven. Het aangaan van verplichtingen kan na instemming met de begroting door beide Kamers en deze zijn

¹⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 7, p. 32.

¹⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 13.

juridisch bindend. Voor reserveringen geldt dat deze nog niet zijn overgeheveld en hier dus nog geen verplichtingen voor zijn aangegaan, maar dat deze al wel voor specifieke doeleinde geormerkt zijn. Veelal zijn reserveringen opgenomen onder de voorwaarde van voldoende voortgang t.a.v. bijbehorende normerende en beprijzende maatregelen. Het heralloceren van deze middelen voor andere doeleinden (binnen of buiten de scope van het Klimaatfonds) kan ertoe leiden dat die maatregelen ook worden teruggedraaid, omdat er dan geen ondersteuning meer wordt geboden om daaraan te voldoen. Mogelijk hebben marktpartijen met investeringen al wel geanticipeerd op het beschikbaar komen van de middelen.

41.

Welke waarborgen biedt het Klimaatfonds in deze? Is op dit punt voorzien in de opnemings- en terugvorderclausules?

Onverplichte middelen kunnen zonder juridische consequenties onttrokken worden aan het Klimaatfonds, mits de Eerste en Tweede Kamer daarmee instemmen. Reeds aan departementen toegekende en verplichte (juridisch gebonden) middelen mogen niet onttrokken worden aan het Klimaatfonds omdat deze juridisch gebonden zijn. In artikel 6, tweede lid is opgenomen dat onbestede middelen weer ten goede komen aan het Klimaatfonds. Departementen mogen deze middelen in principe meenemen naar het volgende jaar (mits de Europese begrotingsregels daar de ruimte voor bieden) maar hiervoor is goedkeuring nodig van de fondsbeheerder en het Ministerie van Financiën. In de voorjaarsbesluitvorming zou daardoor besloten kunnen worden om deze middelen uit het Klimaatfonds te onttrekken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

42.

De leden van de D66-fractie zouden graag willen weten wat de implicaties zijn wanneer de instellingswet niet wordt goedgekeurd en het Klimaatfonds dus niet wordt ingesteld.

Wanneer de instellingswet niet wordt goedgekeurd door uw Kamer wordt het Klimaatfonds niet officieel ingesteld. Dit kent geen juridische implicaties, omdat er bij het Klimaatfonds nog geen sprake is van verplichtingen voor of aan derden. Wel worden de uitgaven van de middelen bedoeld voor het Klimaatfonds lastiger integraal te volgen en te beoordelen. De instellingswet biedt de Eerste en Tweede Kamer belangrijke handvatten om een belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid van het kabinet te controleren. In het geval dat de instellingswet niet wordt goedgekeurd blijven de reguliere begrotingsregels van toepassing. Middelen worden dan overgeheveld vanaf de Aanvullende Post van de begroting van het Ministerie van Financiën, zoals in 2022 en 2023 het geval was middels de Proeve van Begroting van het Klimaatfonds.

43.

Kan de regering inzicht geven in hoe ervoor gezorgd gaat worden dat er vanuit het Klimaatfonds niet alleen wordt gesubsidieerd, maar dat er een goede mix wordt gemaakt van subsidiëren, beprijzen en normeren? En dat niet alleen tijdens de instelling van het fonds, maar ook gedurende de uitvoering. Dit om bijvoorbeeld te voorkomen dat de aangekondigde subsidieregeling er al wel is, en de aangekondigde normering uiteindelijk niet doorgaat.

Bij elke maatregel zal voldoende moeten worden onderbouwd door het departement dat de maatregel indient dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. De onderbouwing op al deze

punten wordt beoordeeld door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie) samen met de Minister van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt dit vervolgens ter reflectie voorgelegd aan onafhankelijke experts en wordt bij hen advies ingewonnen. Indien nodig worden er bij de beoordeling naar aanleiding van deze adviezen aangepast. Ook kunnen aanvullende voorwaarden (zoals normering) worden gesteld om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. Hierbij wordt ook gekeken naar de voortgang van de uitwerking in het geval dat een voorwaarde bijvoorbeeld een normerende of verplichtende maatregel betreft. Indien er niet voldoende voortgang is gemaakt met de uitwerking van de voorwaarde, worden de middelen niet overgeheveld. De middelen die departementen ontvangen uit het Klimaatfonds mogen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet worden voor de afgesproken maatregel waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

44.

De leden van de PVV-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel ruimte geeft om het Klimaatfonds niet alleen financieel te voeden door de overheid, maar ook door private partijen. Kan de regering aangeven aan welke private partijen hierbij wordt gedacht? Vallen hier bijvoorbeeld ook NGO's, filantropische instellingen en bedrijven onder? Wordt hierdoor, zo vragen deze leden, niet het risico gelopen dat private partijen invloed kopen op de te nemen maatregelen?

Op grond van artikel 5, onderdeel c, van het wetsvoorstel kunnen derden bijdragen in het kader van het bereiken van het doel van het fonds. Hierbij kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden of private partijen. Op dit moment is een dergelijke bijdrage niet voorzien. Mocht dit in de toekomst wel het geval zijn dan acht de regering het risico dat private partijen invloed kopen door een dergelijke bijdrage nihil, aangezien de besluitvorming over de uitgaven uit het fonds wordt ingekaderd door de regels in het wetsvoorstel.

Voorstellen voor de bekostiging van specifieke maatregelen moeten door de fondsbeheerder worden verantwoord en de beslissing over de bekostiging van deze voorstellen wordt genomen door de begrotingswetgever, i.e. de regering en Staten-Generaal gezamenlijk.

45.

De Minister voor Klimaat en Energie geeft aan dat ook de financiële meeropbrengst van de CO₂-heffing en de oplopende bodemprijs als bijdrage overgemaakt kunnen worden in het Klimaatfonds.¹⁷ Komen deze bijdragen boven op de oorspronkelijke omvang van het Klimaatfonds van 35 miljard euro? Is deze omvang het maximaal in te brengen bedrag of kan het meer dan 35 miljard euro worden?

Artikel 5 van het wetsvoorstel biedt inderdaad de mogelijkheid dat middelen worden toegevoegd aan het Klimaatfonds. Die middelen komen dan bovenop de al bestaande middelen in het fonds. Opbrengsten uit de CO₂-heffing en minimum CO₂-prijs zijn algemene middelen en kunnen alleen via de begroting worden overgeheveld naar het fonds. Conform de begrotingsregels worden in principe inkomsten en uitgaven van elkaar gescheiden. In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» staat echter dat een eventuele financiële meeropbrengst van de marginale heffing en de oplopende bodemprijs terugvloeit in het

¹⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 11.

klimaatfonds voor verduurzaming van bedrijven. Tot nu toe hebben de CO₂-heffing en minimum CO₂-prijs geen financiële meeropbrengsten opgeleverd die naar het fonds overgeheveld kunnen worden. In het wetsvoorstel van het Klimaatfonds zijn het doel van het fonds, de criteria en bijv. de verplichting tot het inwinnen van onafhankelijk advies zijn vastgelegd. In de wet is niet vastgelegd dat de 35 miljard die hiervoor gereserveerd is bij het Coalitieakkoord besteed moet worden aan deze doelen. Het kabinet en de Kamer gaan erover hoeveel middelen uiteindelijk aan deze doelen besteed worden en aan welke concrete maatregelen.

46.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het beoogde Klimaatfonds alleen zal bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk. Hiermee worden de uitvoeringskosten voor het ambtelijke apparaat neergelegd bij de ontvangende partij. Kan de regering aangeven of de uitvoeringskosten ten kosten gaan van de ontvangende bijdrage of dat de ontvangende overheidsinstantie zelf deze kosten draagt? Zijn hier reeds afspraken over gemaakt? Hoe hoog worden deze kosten ingeschat?

Voor de uitvoeringskosten van een maatregel die bij het Klimaatfonds wordt ingediend, kunnen binnen het aan te vragen budget middelen worden gereserveerd. Het is aan het ontvangende departement om te bepalen of en, zo ja, hoeveel budget gereserveerd wordt voor de uitvoeringskosten. Deze aanvraag wordt door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie) samen met de Minister van Financiën beoordeeld. Gemiddeld wordt hier 1–2% van het totale subsidiebedrag voor aangehouden. Het is ook mogelijk dat een ontvangende overheidsinstantie de uitvoeringskosten zelf draagt.

In de besluitvorming in het voorjaar van 2023 is specifiek voor uitvoeringskosten die gepaard gaan met de aanvullende normerende en beprijzende maatregelen uit het voorjaarspakket klimaat circa € 89 mln. gereserveerd. Ook is reeds bij Voorjaarsnota 2022 besloten om € 529 mln. uit het Klimaatfonds te besteden aan uitvoeringskosten voor de intensivering van het klimaatbeleid.

47.

In artikel 7 van voorliggend wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de fondsbeheerder onafhankelijk advies kan inwinnen bij het doen van uitgaven uit het fonds. De Minister voor Klimaat en Energie schrijft in de memorie van toelichting dat een dergelijke bepaling strikt genomen niet noodzakelijk is.¹⁸ Waarom wordt er een overbodige artikel in het wetsvoorstel opgenomen? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat het beter is om dit artikel te schrappen?

In artikel 7 van het wetsvoorstel zoals het luidde bij de indiening bij de Tweede Kamer stond dat de fondsbeheerder onafhankelijk advies kan inwinnen. De optie om advies in te winnen bij onafhankelijke deskundigen in het kader van de uitoefening van de taken als fondsbeheerder bestaat ook zonder dat deze mogelijkheid bij wet wordt geregeld. In het wetsvoorstel zoals het door de Tweede Kamer is aangenomen en het thans in uw Kamer voorligt is de tekst van artikel 7 gewijzigd. Op grond van de huidige tekst wordt de fondsbeheer – indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven – verplicht om onafhankelijk advies in te winnen bij de totstandkoming van het meerjarenprogramma Klimaatfonds en bij het doen van uitgaven ten laste van het fonds. Tevens dient de fondsbeheerder bij het opstellen van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds experts laten reflecteren op de sociaaleconomische gevolgen. De regering

¹⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 3, p. 19.

vindt hiermee dat artikel 7 toegevoegde waarde heeft en acht het gelet hierop niet wenselijk dat artikel 7 van het wetsvoorstel komt te vervallen.

48.

De leden van de PVV-fractie lezen in artikel 9 van voorliggend wetsvoorstel dat met ingang van 1 januari 2031 er geen nieuwe gelden aan de begroting van het fonds zouden worden toegevoegd. Geldt deze bepaling ook voor de particuliere bijdragen?

Ja.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

49.

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom met dit Klimaatfonds van bijna 35 miljard euro zo massaal wordt ingezet op subsidiëren in plaats van normeren en beprijzen. Kan de regering uitleggen op grond waarvan zij denkt dat dit een doeltreffende en doelmatige strategie is?

De voorgestelde beleidsaanpak, zoals bij het klimaatpakket uit het voorjaar van 2023, bevat in totaal 122 maatregelen, waarvan 68 subsidies uit het Klimaatfonds betreffen. De overige maatregelen betreffen normering of beprijzing. Juist de combinatie van normeren, beprijzen en subsidiëren realiseert de benodigde emissiereductie en voorkomt dat de transitie onbetaalbaar wordt voor huishoudens en bedrijven of dat uitstoot weglekt naar het buitenland.

50.

Op grond waarvan acht de regering het nodig zo veel subsidie te gaan verstrekken als volgens vele deskundigen met normeren en beprijzen hetzelfde effect bereikt kan worden, zonder dat daarvoor de belastingbetaler een miljardenrekening krijgt gepresenteerd?

Normering en beprijzing zijn van groot belang om de klimaatdoelen te bereiken en de emissiereductie te borgen. Dit neemt niet weg dat subsidies ook nodig zijn om burgers en bedrijven handelingsperspectief te bieden om hieraan te voldoen. Met normering en beprijzing kan in sommige gevallen weliswaar hetzelfde effect in termen van emissiereductie bereikt worden, maar wordt niet gezorgd dat burgers en bedrijven de transitie ook kunnen meemaken. Bij normeren en beprijzen belandt de rekening direct bij burgers en bedrijven. Uiteindelijk kan dit juist leiden tot hogere maatschappelijke kosten, bijvoorbeeld als het ontbreekt aan de nodige innovatieve technieken om de omslag te kunnen maken. Deze komen vaak niet vanzelf tot stand en worden daarom onder andere via het Klimaatfonds gestimuleerd. Zoals verwoord in het antwoord op vraag 49 gaat het om een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen. Door de combinatie wordt het doel bereikt en worden ongewenste effecten op bijvoorbeeld de koopkracht en concurrentievermogen en werkgelegenheid zoveel mogelijk beperkt. Subsidies uit het Klimaatfonds komen daarmee niet alleen ten laste van de belastingbetaler maar ook aan hen ten goede, doordat deze gericht zijn op het ondersteunen van burgers en mkb'ers bij verduurzaming die wordt afgedwongen via normeren en beprijzen.

51.

De leden van de SP-fractie hebben sterk de indruk dat met het Klimaatfonds de vervuiler wordt betaald in plaats van dat de vervuiler betaalt. Is de regering het met deze leden eens dat het Klimaatfonds inderdaad niet rust op het principe dat de vervuiler betaalt, en zo nee, kan de regering uitleggen op welke wijze het fonds dit principe huldigt?

Het kabinet hanteert bij het klimaatbeleid het principe dat de vervuiler betaalt. Zo moet de industrie voor zijn uitstoot betalen via de Energiebelasting (EB) het Emissions Trading System (ETS) en de CO₂-heffing, die

aanvullend is op het ETS. Hierdoor worden ze aangezet tot verduurzaming. Bedrijven betalen in 2023 circa € 3.550 mln. aan EB, dat is circa 66% van het totaal aan EB. Huishoudens betalen circa 34% aan EB. Naast bedrijven moeten vanaf 2027 ook de mobiliteit en de gebouwde omgeving betalen voor hun uitstoot via een uitbreiding van het ETS. De verwachte ETS-veilingopbrengsten zijn opgenomen in de Rijksbegroting. Dit is een inschatting; het is afhankelijk van marktontwikkelingen wat de uiteindelijke opbrengst voor Nederland zal zijn. Onderstaande tabel bevat een raming in miljoenen euro's op basis van actuele kennis¹⁹:

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ETS1	1.350	1.450	1.650	1.750	1.700	1.550	1.300
ETS2				3.450	2.500	2.100	2.000
Totaal	1.350	1.450	1.650	5.200	4.200	3.650	3.300

De Nederlandse begroting kent een scheiding van inkomsten en uitgaven. De ETS-veilingopbrengsten worden dus niet geormerkt voor specifieke bestedingsdoeleinden. Volgens de ETS-richtlijn is Nederland verplicht een equivalent bedrag aan de ETS-veilingopbrengsten uit te geven aan klimaatbeleid. Nederland voldoet aan deze eis.

Het kabinet wil de verduurzaming van bedrijven ook niet uitsluitend via beprijzing en normering regelen omdat nieuwe technologieën vaak nog ontwikkeld moeten worden en alleen normering en beprijzing de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zou schaden en zou leiden tot verplaatsing van bedrijvigheid met meer uitstoot elders tot gevolg. Het kabinet wil de verduurzaming van bedrijven daarom ook met financieel instrumentarium stimuleren waar toepasselijk en nodig, bijvoorbeeld waar het innovatie, randvoorwaarden of onrendabele toppen betreft. Hiervoor kunnen uit het Klimaatfonds daarom onder passende voorwaarden middelen beschikbaar worden gesteld.

52.

Klopt het dat een groot gedeelte van het fonds zal gaan naar subsidies voor vervuilende bedrijven om hen zo te betalen voor de vergroening van hun productie? Zo ja, kan de regering aangeven hoeveel van het fonds op deze manier als subsidie naar het vervuilende bedrijfsleven zal gaan?

Alle bedrijven in Nederland, groot en klein, moeten verduurzamen. Het klopt dat middelen van het fonds bedoeld zijn om daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden zoals energie-infrastructuur te faciliteren en om bedrijven te stimuleren om hun activiteiten te verduurzamen. Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb is specifiek gericht op het verduurzamen van de grootste uitstoters, omdat daar ook relatief de meest emissiereductie te bewerkstelligen is. Het gaat hierbij alleen om investeringen die niet door de markt gedaan kunnen worden omdat ze niet rendabel zijn.

53.

Hoeveel procent van het Klimaatfonds is voorzien als subsidie voor huishoudens en hoeveel procent voor het bedrijfsleven?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 16.

54.

En klopt het dat datzelfde bedrijfsleven op geen enkele wijze een extra bijdrage zal leveren aan het fonds? Zo nee, waar bestaat deze bijdrage

¹⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 407, nr. 8.

dan van? Zo ja, heeft de regering wel op enig moment overwogen het Klimaatfonds niet of niet helemaal te laten vullen uit algemene middelen maar (mede) door een extra belasting op de grote winsten die een belangrijk deel van de vervuilende industrie maakt? Kan de regering aangeven om welke reden zij hier dan toch niet toe is overgegaan?

Het bedrijfsleven betaalt op vele manieren mee aan de algemene middelen waaruit ook het Klimaatfonds wordt gefinancierd. Vanwege de scheiding van inkomsten en uitgaven in de Rijksfinanciën is er echter geen directe relatie tussen de inkomsten uit het klimaatbeleid en de uitgaven. Bedrijven betalen bijvoorbeeld winstbelasting, er zijn accijnzen voor milieubelastende activiteiten in bijvoorbeeld de mobiliteitssector, er is directe beprijzing van CO₂-uitstoot bijvoorbeeld via het ETS en de industrie heeft aanvullend op het ETS nog een nationale heffing. Ook heeft het kabinet een minimum CO₂-prijs ingevoerd en heeft het afgesproken dat eventuele opbrengsten van de minimum CO₂-prijs en van de CO₂-heffing voor de industrie aan het fonds ten goede komen aan de verduurzaming van het bedrijfsleven.

55.

In hoeverre, zo vragen deze leden, zullen tegenover de te verstrekken subsidies ook verplichtingen ten aanzien van de te behalen doelen (zoals het verminderen van uitstoot) komen te staan?

Het kabinet gaat bij het klimaatbeleid gericht uit van een combinatie van normering, beprijzing en subsidiering. Aan de toekenning van middelen kunnen specifieke voorwaarden worden toegevoegd om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. Denk bijvoorbeeld aan de bijmengverplichting groen gas, die is gesteld bij de maatregel «vergassing» onder het perceel vroege fase opschaling. Ook de maatwerkafspraken zijn op basis van wederkerigheid. Er worden bijvoorbeeld bindende afspraken gemaakt over additionele emissiereductie en over dispensatierechten die niet verhandeld mogen worden om de beoogde CO₂-reductie te borgen. Ook kan een terugbetalingsregeling in de subsidiebeschikking worden opgenomen (*clawback*) of kunnen afspraken gemaakt worden over terugbetaling indien een bedrijf naar het buitenland vertrekt.

56.

In hoeverre kan de regering uitsluiten dat uit het Klimaatfonds aan het bedrijfsleven verstrekte subsidies zullen bijdragen aan de winst van de gesubsidieerde bedrijven, dus dat een deel van de verleende subsidie zich zal vertalen in een hogere winst? Als de regering dat niet kan uitsluiten, zijn er mechanismen voorzien waarmee deze private winst uit publiek geld weer terugvloeit naar het publiek en of dat in ruil hiervoor zeggenschap over het bedrijf wordt verkregen? Zo, nee, waarom niet?

Het is juist de bedoeling dat bedrijven ook met duurzame investeringen winst kunnen behalen. Wel zal alleen het onrendabele deel van deze investeringen door de overheid worden gesubsidieerd. Via de vormgeving van maatregelen kan bijvoorbeeld worden geregeld dat de subsidie alleen in bepaalde gevallen wordt uitgekeerd (bijvoorbeeld via een terugvorderclausule). Als voor de subsidie belangrijke parameters in de praktijk hoger of lager zijn dan in de aanvraag, kan dit ertoe leiden dat de subsidie lager wordt vastgesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

57.

De leden van de ChristenUnie constateren dat er thans een veelvoud is van allerlei regelingen om onder andere het bedrijfsleven te faciliteren naar een milieuvriendelijkere bedrijfsvoering. Hoe zorgt de regering ervoor dat voorkomen wordt dat er te veel overlap is tussen deze regelingen?

De fondsbeheerder toetst de additionaliteit van subsidievoorstellen die middelen uit het Klimaatfonds willen ontvangen. Dit houdt in dat de fondsbeheerder bij nieuwe voorstellen gericht op verduurzaming van het bedrijfsleven controleert of bedrijven niet al toegang hebben tot vergelijkbare subsidieregelingen. Als dit het geval is, wordt de aanvraag afgekeurd en wordt dit toegelicht in de beoordeling van het voorstel in het Meerjarenprogramma Klimaatfonds. Tevens wordt bij de fondsbeheerder regelmatig een aanvraag ingediend voor ophoging van het budget voor een bestaande regeling, waarbij bij toekenning van de middelen dus niet geldt dat er een nieuwe regeling bijkomt.

In de brief aan de Tweede Kamer Verduurzaming mkb van 6 april 2023²⁰ heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat daarnaast haar inzet toegelicht voor wat betreft stroomlijning en overzicht van regelingen en programma's voor ondernemers. Zij verwijst daarvoor naar de brief van 18 oktober 2022 met de Stand van RVO (Kamerstuk 29 362, nr. 312). Hierin wordt geschetst hoe RVO als publieke dienstverlener ziet dat stapeling van programma's en regelingen bij ondernemers leidt tot een complex geheel. Daarnaast zijn er soms ook regelingen die, onbedoeld, met elkaar conflicteren of concurreren. Dit werkt belemmerend voor ondernemers. Doel is juist dat programma's en regelingen toegankelijk zijn, voorzien in de behoeften en goed op elkaar aansluiten. Om dit te bereiken, is meer overzicht nodig van de verschillende programma's en regelingen en hoe deze het mkb ondersteunen. Daarnaast is meer afstemming nodig tussen de departementen, zodat programma's en regelingen beter op elkaar aansluiten en mogelijk kunnen worden geïntegreerd. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat laat momenteel in samenspraak met alle andere betrokken ministeries inventariseren welke programma's en regelingen er Rijksbreed zijn én welk specifiek doel deze dienen. De planning is om de inventarisatie rond de zomer af te ronden. Bij de analyse van dit overzicht wordt ook gezocht naar overlap, conflicten, concurrentie en blinde vlekken. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal de Tweede Kamer vervolgens informeren over de uitkomsten van dit interdepartementale proces en de conclusies die het kabinet hieraan verbindt. Doel daarbij is om de ondersteuning voor de verduurzaming efficiënter en effectiever te maken en daarnaast te zorgen dat er een dekkend aanbod is van ondersteuning. In het voorjaar wordt de Tweede Kamer verder geïnformeerd over de voortgang verduurzaming mkb.

58.

Naar verwachting zal met name een groot gedeelte van het bedrag dat geïnvesteerd is in het Klimaatfonds ingezet worden voor de verduurzaming van het bedrijfsleven. In de opinie van deze leden is het echter ook belangrijk dat huishoudens worden verduurzaamd. Zo kan dit fonds twee vliegen in één klap slaan: verduurzaming van huishoudens én lastenverlichting. Hoe zorgt de regering ervoor dat het fonds niet in het geheel wordt ingezet voor de verduurzaming van het bedrijfsleven, maar dat de middelen uit dit fonds ook terecht komen bij particulieren?

²⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 637, nr. 561.

Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt verwezen naar het antwoord op vraag nummer 16.

59.

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen de voordelen van het werken met een fonds. Hiermee is langjarige financiering verzekerd en kan ook ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Toch voelt het volgens deze leden ook als het afgeven van een blanco cheque. De doelstellingen zijn volgens hen nogal ruim omschreven. Hoe waarborgt de regering dat het parlement voldoende controle kan uitoefenen?

Het kabinet vindt het van groot belang dat de Tweede en Eerste Kamer inzicht heeft in de stand van zaken van alle bestedingen van het Klimaatfonds om haar controlerende functie goed te kunnen uitoefenen. In het Meerjarenprogramma licht het kabinet toe voor welke maatregelen zij middelen wil overhevelen aan departementale begrotingen uit het Klimaatfonds. Ieder voorjaar verstuurt het kabinet alvast een ontwerp-Meerjarenprogramma aan de Tweede Kamer. Dat doet het kabinet zodat de Tweede Kamer nog voor Prinsjesdag over de voorgestelde uitgaven uit het Klimaatfonds kan debatteren en kan worden bijgestuurd. De Tweede en Eerste Kamer dienen de begrotingen te autoriseren voordat de maatregelen uitgevoerd kunnen worden en de toegekende middelen besteed kunnen worden.

De middelen die zijn overgeheveld naar departementale begrotingen worden daarbij geormerkt, zodat in het meerjarenprogramma een integraal overzicht gegeven kan worden van de uitgaven van de jaren ervoor en eventuele wijzigingen die hebben plaatsgevonden. In het jaarverslag van het Klimaatfonds zal vervolgens een integrale verantwoording worden opgenomen van de uitputting van de middelen die beschikbaar zijn gesteld uit het Klimaatfonds en de stand van de uitvoering. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat de Tweede en Eerste Kamer een verzoek kan indienen om het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling ter goedkeuring voor te leggen aan beide Kamers, voor zover de wens daartoe door of namens een van de Kamers of door ten minste een derde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers bij de behandeling van een meerjarenprogramma te kennen is gegeven. De voordracht voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur of de vaststelling van de desbetreffende ministeriële regeling gebeurt niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp is overgelegd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

60.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat de bestedingsdoelen uit het voorliggende wetsvoorstel in de voorbereiding van het ontwerpmeerjarenprogramma zijn uitgesplitst naar «percelen».²¹ Kan de regering toelichten hoe de keuze voor percelen tot stand is gekomen en waarom er is gekozen voor deze percelen (kernenergie, CO₂-vrije gascentrales, energie-infrastructuur, technologie, industrie en innovatie in het midden- en kleinbedrijf, gebouwde omgeving)?

De bestedingsdoelen uit het wetsvoorstel zijn bij de voorbereiding van het ontwerpmeerjarenprogramma uitgesplitst naar zes «percelen», met een bijbehorend indicatief budget dat overeenkomt met de budgetten die genoemd zijn in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Deze percelen komen voort uit de ambities uit het Coalitieakkoord van het kabinet. Alle zes percelen zijn belangrijke aandachtsgebieden voor de verdere transitie richting de klimaatdoelen van 2030 en 2050. Zo is het

²¹ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 274, nr. 7, p. 3.

perceel kernenergie een noodzakelijke voorbereidende stap om het aandeel van kernenergie in Nederland te vergroten. De stimulering van CO₂-vrije gascentrales vergroot het aandeel groene stroom op het Nederlandse elektriciteitsnet. Via het perceel vroege fase opschaling worden nieuwe technieken op gang gebracht die bijdragen aan het duurzame energiesysteem van de toekomst, waarvoor het perceel energieinfrastructuur de benodigde infrastructuur voorziet. En de noodzakelijke verduurzaming van de industrie en de gebouwde omgeving worden nagestreefd door de twee daartoe ingerichte percelen.

61.

Kan de regering aangeven hoeveel van het Klimaatfonds reeds is uitgegeven aan kernenergie? Volgens de rapporteurs van de Tweede Kamer was dit 20 miljoen euro in de begroting 2023. Kan de regering dit bevestigen?

In de proeve van begroting 2023 is opgenomen dat er van totale reservering voor het perceel Kernenergie in 2023 € 20 miljoen toegekend is voor Kernenergie en € 75,6 miljoen voor uitvoeringskosten die verband houden met het Klimaatfonds. In de proeve van begroting 2024 is opgenomen dat er € 217,6 miljoen is toegekend en daarnaast is er nog € 101,4 miljoen gereserveerd. In totaal is er in de begroting van 2023 en 2024 uit het perceel Kernenergie € 313,2 miljoen toegekend voor de periode t/m 2030 en is er € 101,4 miljoen gereserveerd. De daadwerkelijke uitgaven in 2023 zullen gerapporteerd worden in het jaarverslag 2023.

62.

Hoeveel, zo vragen deze leden, is tot op heden gereserveerd voor concrete projecten voor kernenergie?

In totaal is er in de begroting van 2023 en 2024 uit het perceel Kernenergie € 313,2 miljoen toegekend voor de periode t/m 2030 en is er € 101,4 miljoen gereserveerd. Deze middelen zijn bedoeld voor onderzoek, begeleiding, eerste verkenningen voor ontwikkeling SMR's en het verstevigen van de kennisinfrastructuur. Voor een overzicht van de opgenomen maatregelen verwijs ik u graag naar het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024.

63.

Wat zijn de overwegingen van de regering om investeringen in kernenergie op te nemen in het Klimaatfonds?

Het voornemen tot een Klimaatfonds komt voort uit het Coalitieakkoord. Hierin is ook aangegeven dat kernenergie in de energiemix een aanvulling kan zijn op zon, wind en geothermie en kan worden ingezet voor de productie van waterstof. Ook maakt het Nederland minder afhankelijk van de import van gas. In het Coalitieakkoord is derhalve een budget van indicatief € 5 miljard gereserveerd en zijn investeringen in kernenergie opgenomen in het Klimaatfonds.

64.

Klopt het dat het Klimaatfonds vooronderzoek voor potentiële kernenergie centrales financiert? Zo ja, waarom subsidieert het kabinet zulk vooronderzoek en waarom kan de markt dit niet zelf financieren?

In de proeve van begroting 2024 is € 117 miljoen toegekend voor onderzoeken naar de nieuwbouw van kerncentrales. Het doel van het kabinet is dat in Nederland twee nieuwe kerncentrales worden gebouwd en om te borgen dat er hiervoor een goede financierings- en organisatiestructuur wordt ingericht is het van belang dat er gedegen vooronderzoek plaatsvindt. Het is belangrijk dat deze onderzoeken vanuit de overheid worden uitgezet zodat de maatschappelijke kosten- en baten worden meegenomen en tevens de kennis binnen de overheid wordt vergroot alvorens de marktconsultatie met commerciële partijen wordt ingegaan.

65.

Kan de regering aantonen dat de gefinancierde investeringen uit het Klimaatfonds in kernenergie bijdragen aan een reductie van broeikasgassen? Zo nee, is de regering bereid deze investeringen stop te zetten?
De gefinancierde investeringen hebben onder andere als doel het onderzoeken van het veilig en doelmatig langer openhouden van de kerncentrale in Borssele en het voorbereiden van de bouw van twee nieuwe kerncentrales. De realisatie van deze doelen levert CO₂-vrije elektriciteit op. Het kabinet ziet kernenergie als een belangrijk onderdeel van het energiesysteem van de toekomst en is niet voornemens om deze investeringen stop te zetten.

66.

Deelt de regering de mening van de leden van de PvdD-fractie dat uit de ombuigingslijst van het Ministerie van Financiën blijkt dat de regering 5 miljard euro kan besparen door niet te investeren in kernenergie en dat deze bezuiniging geen nadelige effecten heeft op de klimaatdoelstellingen,²² aangezien kernenergie geen vereiste is voor het energiesysteem van de toekomst?

De ombuigingslijst 2023 bevat een overzicht van mogelijkheden om uitgaven te verlagen om daarmee de overheidsfinanciën te verbeteren. Eén van de opties die hierin opgenomen is, betreft het niet langer inzetten op kernenergie binnen het Klimaatfonds. Zoals opgenomen in het Coalitieakkoord, ziet het kabinet kernenergie op termijn een belangrijke bijdrage leveren aan de productie van CO₂-vrije elektriciteit en daarmee is het onderdeel van het energiesysteem in 2050. Daarnaast leidt het schrappen van deze beleidsmaatregel tot een vermindering van diversificatie van energiebronnen, een grotere afhankelijkheid van import van duurzame energie uit het buitenland en verlies van regelbaar vermogen.

67.

Is de regering bereid de resterende reservering voor kernenergie over te hevelen naar andere klimaatmaatregelen die volgens deze leden directer bijdragen aan de reductie van broeikasgasemissies, bijvoorbeeld isolatie of hernieuwbare energie?

Nee. In de voorjaarsbesluitvorming Klimaat heeft het kabinet een integraal pakket gepresenteerd van subsidiering, beprijzing en normering om de klimaatdoelen in 2030 te bereiken. Dit bevat ook uitgaven en reserveringen inzake kernenergie.

68.

Kan de regering, op verzoek van de leden van de PvdD-fractie toezeggen dat dit demissionaire kabinet geen onomkeerbare besluiten neemt op het gebied van kernenergie om zodoende niet vooruit te lopen op het standpunt van een volgend kabinet op dit dossier?

De huidige activiteiten zijn met name gericht op het opbouwen van voldoende kennis, het opleiden van voldoende vakmensen, het doen van onderzoek ter voorbereiding op de nieuwbouw van twee kerncentrales en het langer openhouden van de bestaande kerncentrale. We bekijken daarnaast ook of kleine kerncentrales, de SMR's, nog van extra toegevoegde waarde kunnen zijn, bijvoorbeeld rondom industriële clusters in het land. Zoals eerder aangegeven in het commissiedebat over het Energiesysteem 2050 & kernenergie (13 september 2023), is het aanwijzen van eventuele andere locaties voor nog meer nieuwbouw dan de twee voorgenomen centrales echt een keuze aan het volgende kabinet.

²² Zie: Ombuigingslijst 2023 (rijksfinancien.nl), pagina 74.

69.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de Klimaatwet niet voor Prinsjesdag 2023 door de Eerste Kamer is aangenomen. Heeft dit consequenties voor de verdere uitvoering? Zo ja, welke consequenties?
De Leden van de PvdD-fractie stellen een vraag over de Klimaatwet. Gezien de context gaat het kabinet er echter vanuit dat bedoeld was om een vraag te stellen over onderhavig wetsvoorstel.

Het kabinet is voornemens om, zolang de instellingswet in werking is getreden, de middelen direct vanaf de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën over te hevelen naar de betreffende departementen. Als de instellingswet door uw Kamer wordt goedgekeurd en in werking is getreden, wordt vanaf het eerstvolgende begrotingsjaar gewerkt met een officiële fondsbegroting. Voor het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 betekent dit dat de verschillende maatregelen worden behandeld bij de begrotingsbehandelingen van de betreffende departementen die de middelen ontvangen. Het is aan het parlement om te besluiten welke begrotingsbehandelingen doorgang vinden. In het geval dat er géén departementale begrotingsbehandeling plaatsvindt, zullen de middelen die naar dat betreffende departement overgeheveld dienen te worden, blijven staan op de Aanvullende Post (AP). Dit betekent dat die maatregelen nog geen middelen ontvangen en dus nog niet uitgevoerd kunnen worden.

70.

Kan de regering toelichten hoe het Klimaatfonds wordt gefinancierd?
Voor het antwoord op deze vraag van de leden van de PvdD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vraag met het nummer 1.

71.

Is de regering het eens met deze leden dat de grootste vervuilers dienen mee te betalen aan het klimaatbeleid, inclusief dit fonds?
Het bedrijfsleven betaalt op vele manieren mee aan de algemene middelen waaruit ook het Klimaatfonds wordt gefinancierd. Vanwege de scheiding van inkomsten en uitgaven in de Rijksfinanciën is er echter geen directe relatie tussen de inkomsten uit het klimaatbeleid en de uitgaven. Bedrijven betalen bijvoorbeeld winstbelasting, er zijn accijnzen voor milieubelastende activiteiten in bijvoorbeeld de mobiliteitssector, er is directe beprijzing van CO₂-uitstoot bijvoorbeeld via het ETS en de industrie heeft aanvullend op het ETS nog een nationale heffing.

72.

Welke maatregelen heeft de regering voor ogen om grote vervuilers, zoals de luchtvaart en industrie, mee te laten betalen voor het Klimaatfonds?
Het kabinet heeft geen maatregelen voor ogen om de luchtvaart of industrie in directe zin te laten meebetalen aan het Klimaatfonds. Indirect kunnen mogelijke inkomsten vanuit de CO₂-heffing voor de industrie en de minimum CO₂-prijs bijdragen aan het Klimaatfonds. Conform de begrotingsregels worden in principe inkomsten en uitgaven van elkaar gescheiden. In het Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» staat echter dat een eventuele financiële meeropbrengst van de marginale heffing en de oplopende bodemprijs terugvloeit in het klimaatfonds voor verduurzaming van bedrijven. Tot nu toe hebben de CO₂-heffing en minimum CO₂-prijs geen financiële meeropbrengsten opgeleverd die naar het fonds overgeheveld kunnen worden.

73.

Hoe zorgt de regering ervoor dat de grootste vervuilers geen subsidie krijgen uit het fonds?

Het perceel verduurzaming industrie en innovatie mkb is juist primair gericht is op de 10–20 grootste uitstoters, omdat daar ook de grootste winst in termen van emissiereductie te behalen is. De verduurzaming van de industrie gebeurt voor een groot deel via beprijzing en normering. De Nederlandse industrie realiseert naar verwachting een reductie van 67%, waarmee het samen met elektriciteit de grootste bijdrage levert aan de Nederlandse reductiedoelstellingen. Onderzoek van de OESO laat zien dat Nederland vooroploopt als het gaat om normeren en beprijzen bij de industrie. Hier staan ook middelen tegenover om bedrijven te ondersteunen bij die verduurzaming. Het kabinet is van mening dat een klimaatneutrale, circulaire industrie niet alleen belangrijk voor het klimaat, maar juist ook voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland. De technologieën die in Nederland ontwikkeld worden kunnen in de toekomst wereldwijd geëxporteerd worden, omdat alle landen uiteindelijk de omslag moeten maken. Om die reden stimuleert het kabinet de verduurzaming van bedrijven en het op orde brengen van de randvoorwaarden zoals energie-infrastructuur. Hiermee wordt voorkomen dat industriële activiteiten zich verplaatsen naar andere landen waar die bedrijvigheid wordt voorgezet met evenveel of meer uitstoot. Het adagium van het kabinet is: liever groen hier dan grijs elders.

74.

Waarom is ervoor gekozen om ook de industrie te subsidiëren en niet alleen het midden- en kleinbedrijf?

Het kabinet is voorstander van groene industriepolitiek en wil in combinatie met normering en beprijzing bedrijven een pakket aan stimulerende maatregelen bieden om te investeren in CO₂-reductie in Nederland. Hiermee worden bedrijven in staat gesteld om te investeren in technologieën die veelal nog niet breed toegepast worden en nu nog niet rendabel zijn. Er is een klimaatopgave bij zowel de grotere als kleinere bedrijven in Nederland, daarom sluit het Klimaatfonds niet bij voorbaat groepen ondernemingen uit. Bij de meest energie-intensieve industrie is bovendien de grootste emissiereductie te behalen. Er wordt echter alleen subsidie verstrekt als bedrijven die nodig hebben om bepaalde investeringen in verduurzaming te kunnen doen die anders onrendabel zijn en dus tot verlies van het bedrijf zouden leiden. Hiermee wordt voorkomen dat industriële activiteiten zich verplaatsen naar andere landen waar die bedrijvigheid wordt voorgezet met evenveel of meer uitstoot.

75.

Hoe houdt de regering oog voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Klimaatfonds? Oftewel hoe zorgt de regering ervoor dat de investeringen gefinancierd uit het fonds daadwerkelijk bijdraagt aan de reductie van broeikasgassen?

Om in aanmerking te komen voor middelen uit het Klimaatfonds moeten departementen een ficheformat invullen. Het format is te vinden in hoofdstuk 7 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 en bevat vragen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen passen binnen de doelen van het fonds en aan de criteria voldoen (o.a. doelmatigheid, doeltreffendheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Dit betekent bijvoorbeeld dat bij elke maatregel moeten worden onderbouwd dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Ook worden expliciet de gevolgen voor brede welvaart uitgevraagd. Door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken, wordt de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces verankerd. De onderbouwing wordt beoordeeld door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie) samen met de Minister van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt dit vervolgens ter reflectie voorgelegd

aan onafhankelijke experts en wordt bij hen advies ingewonnen. Indien nodig wordt de beoordeling naar aanleiding van deze adviezen aangepast. Ook kunnen aan specifieke maatregelen voorwaarden worden toegevoegd om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

Zoals beschreven in het wetsvoorstel (artikel 4, vierde lid) biedt het meerjarenprogramma inzicht in de beoordeling van de maatregelen en in de stand van de uitvoering van afzonderlijke maatregelen die het fonds faciliteert. Ook bevat het een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar en worden de maatregelen na overheveling gemonitord via het jaarverslag van het Klimaatfonds en departementale begrotingen. De middelen die departementen ontvangen mogen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet worden voor de afgesproken maatregel waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden via het Meerjarenprogramma Klimaatfonds.

76.

Hoe voorziet de regering in de betrokkenheid van de Kamers in deze evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vraag met het nummer 59.

77.

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het fonds op een rechtvaardige manier wordt besteed? Met andere woorden, wat levert het Klimaatfonds op voor armere inwoners van Nederland?

Om ervoor te zorgen dat lagere inkomens voldoende worden ondersteund, wordt via het Klimaatfonds circa € 750 mln. ingezet voor de Lokale Aanpak (actielijn 1 van het NIP) en € 425 mln. voor de versterking van de aanpak van kwetsbare wijken en dorpen. De Lokale Aanpak is een regeling die specifiek is gericht op lagere inkomens. Naar verwachting zullen lagere inkomensgroepen via de gemeenten een relatief groot beroep op deze regeling doen. Via het Klimaatfonds wordt daarmee circa € 1.175 mln. ingezet voor verduurzamingsmaatregelen ten behoeve van lagere inkomens.

78.

Kan de regering inzichtelijk maken hoe zij ervoor zorg gaat dragen dat er geen negatieve neveneffecten optreden bij de besteding van dit fonds, bijvoorbeeld milieuschade elders op de wereld (bijvoorbeeld door mijnbouw voor grondstoffen), of negatieve sociale gevolgen (bijvoorbeeld door slechte arbeidsomstandigheden). Oftewel, hoe voorziet de regering erin dat het Klimaatfonds duurzaam (in de breedste zin van het woord) wordt besteed?

Om in aanmerking te komen voor middelen uit het Klimaatfonds moeten departementen een ficheformat invullen. Het format is te vinden in hoofdstuk 7 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 (dat als bijlage is bijgevoegd) en bevat vragen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen passen binnen de doelen van het fonds en aan de criteria voldoen. Hierin worden ook expliciet de gevolgen voor brede welvaart uitgevraagd. Door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken, wordt de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces verankerd. Zo wordt gevraagd bij wie de middelen terecht komen, wat de invloed is op volgende generaties en in andere landen, welke verdelingsprincipes (uit het rapport van de Wetenschappe-

lijke Raad van Regeringsbeleid) ten grondslag liggen aan de maatregel en wat de invloed is op werkgelegenheid, het energiesysteem, stikstof en biodiversiteit.

De onderbouwing op al deze punten wordt beoordeeld door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie)samen met de Minister van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt deze beoordeling en het daaruit volgende voorstel voor het meerjarenprogramma vervolgens ter reflectie voorgelegd aan onafhankelijke experts. Indien nodig wordt de beoordeling daarna aangepast. Ook kunnen voorwaarden worden toegevoegd om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

79.

Tot slot constateren deze leden dat het Klimaatfonds een looptijd van 10 jaar heeft. Hoe voorziet de regering in de betrokkenheid van de Kamers over deze periode?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wordt verwezen naar het antwoord op de vraag met het nummer 59.

Vragen en opmerkingen van de leden van de JA21-fractie

80.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering of de uitgaven van Nederland ten behoeve van het klimaat respectievelijk de energietransitie gebenchmarkt zijn ten opzichte van het Europese gemiddelde. Oftewel, hoe kan worden voorkomen dat Nederland onevenredig veel uitgeeft aan het Klimaatbeleid ten opzichte van andere landen en daarmee het eigen verdienvermogen benadeelt?

Er bestaat geen Europese benchmark voor nationale klimaatuitgaven. Dat komt omdat het allereerst lastig is om klimaatuitgaven te definiëren. Daarbij is een complicerende factor dat landen gedifferentieerde klimaatdoelen hebben voor 2030, zowel op basis van nationale politieke keuze als op basis van Europese afspraken zoals de Effort Sharing Regulation. Tot slot kiest iedere lidstaat welke combinatie van normering, beprijzen en subsidiëring het wil toepassen bij het behalen van de eigen doelen. Om deze redenen is het te verwachten dat de hoeveelheid publieke middelen per lidstaat zal verschillen. Nederland kan dus zijn eigen uitgaven op dit terrein niet afzetten tegen het Europese gemiddelde.

Het voornemen dat er een Klimaatfonds komt hangt samen met de afspraak in het Coalitieakkoord dat de doelen voor broeikasgasreductie worden aangescherpt en in lijn worden gebracht met de Europese klimaatwet: ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. Om dit wettelijke doel met zekerheid te halen, wordt het beleid gericht op 60% broeikasgasreductie in 2030. De reductiedoelstelling in de Europese klimaatwet is 55% in 2030 voor de Europese Unie. Het Nederlandse klimaatbeleid hangt dus sterk samen met het Europees klimaatbeleid. Alle Europese lidstaten zijn gebonden aan dezelfde kaders voor het beleid. Door de instelling van een nationaal Klimaatfonds kan meerjarig worden voorzien in middelen voor de hiermee noodzakelijk gepaard gaande aanvullende investeringen. Europees gezien geldt het EU-ETS (emissiehandelssysteem) dat zorgt voor een eerlijk speelveld

binnen Europa. Op basis van de Effort Sharing Regulation (ESR) worden inspanningen verdeeld over de EU-lidstaten om de collectieve klimaatdoelen te halen voor sectoren die onder deze verordening vallen (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie). Lidstaten met een relatief laag bbb hebben een lager doel in de ESR en kunnen mogelijk minder aan klimaatbeleid uitgeven in ESR-sectoren richting 2030. Voor het bereiken van klimaatneutraliteit uiterlijk in 2050 is het belangrijk dat er op termijn convergentie van inspanningen plaatsvindt tussen lidstaten, ook in ESR-sectoren. Dit heeft het kabinet daarom ook aangegeven tijdens de onderhandelingen over de ESR-verordening in het kader van Fit for 55. Het Nederlandse beleid is dus sterk geënt op het Europese beleid, wat tezamen met het gelijke speelveld in Europa ervoor zorgt dat het Nederlands verdienvermogen niet wordt aangetast ten opzichte van andere lidstaten door klimaatbeleid. Tevens wijst het kabinet erop dat investeringen vanuit het Klimaatfonds juist het duurzaam verdienvermogen van de Nederlandse economie kunnen versterken.

81.

Deze leden merken op dat in de onderverdeling begrotingsstaat Klimaatfonds circa 130 miljoen euro verplicht wordt gesteld voor de vroege fase opschaling. Kan de regering aangeven welke concrete plannen hierover zijn uitgewerkt en hoe en wanneer de doelmatigheid van deze uitgaven wordt gemeten?

In het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 is er in het perceel vroege fase opschaling € 2.484,5 mln. toegekend aan maatregelen. Daarnaast is er € 6.570,6 mln. aan reserveringen opgenomen. Het genoemde bedrag van 130 miljoen euro (€ 130.809.000) betreft de beschikbare middelen op de ontwerpbegroting 2024. In aanvulling hierop is nog € 500 mln. gereserveerd voor wind op zee. Dit is de het bedrag waarvoor verplichtingen voor het jaar 2024 kunnen worden aangegaan. Dit is de som van alle toegekende maatregelen (subsidies) waarvoor in 2024 verplichtingen kunnen worden aangegaan. Voor een uitsplitsing welke maatregelen dit betreft, zie Proeve van Begroting van het Klimaatfonds voor 2024, tabel 13 op pagina 27. Ook in het Meerjarenprogramma 2024 worden de maatregelen uitgebreid beschreven. Enkele voorbeelden van maatregelen binnen dit perceel zijn de uitrol van onshore en offshore elektrolyse, de ontwikkeling van lage en hoge temperatuur geothermie en het stimuleren van vergassingsprojecten. De doelmatigheid van deze uitgaven worden ieder jaar bijgehouden en bij het jaarlijkse Meerjarenprogramma met het parlement gedeeld.

Om in aanmerking te komen voor middelen uit het Klimaatfonds moeten departementen een ficheformat invullen. Het format is te vinden in hoofdstuk 7 van het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024 en bevat vragen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen passen binnen de doelen van het fonds en aan de criteria voldoen (o.a. doelmatigheid, doeltreffendheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid). Dit betekent bijvoorbeeld dat bij elke maatregel moeten worden onderbouwd dat de beoogde effecten niet (of met minder middelen) op een alternatieve manier, zoals via leningen, normering of beprijzing gerealiseerd kunnen worden of dat het effectiever is om de maatregel hiermee te combineren. Ook worden expliciet de gevolgen voor brede welvaart uitgevraagd. Door verdelingsbeginselen stelselmatig en vroegtijdig expliciet te maken, wordt de aandacht voor rechtvaardigheid in het beleidsproces verankerd. De onderbouwing op al deze punten wordt beoordeeld door de fondsbeheerder (Minister voor Klimaat en Energie) samen met de Minister van Financiën. Conform artikel 7 van het wetsvoorstel wordt deze beoordeling en het daaruit volgende voorstel voor het meerjarenprogramma vervolgens ter reflectie voorgelegd aan onafhankelijke experts. Indien

nodig wordt de beoordeling daarna aangepast. Ook kunnen voorwaarden worden toegevoegd om te borgen dat de middelen efficiënt besteed worden en er geen onnodige subsidies worden verstrekt. Aan deze voorwaarden moet eerst worden voldaan voordat de middelen voor de maatregel worden overgeheveld naar de begroting van het desbetreffende departement. De adviezen van onafhankelijke experts worden gelijktijdig met het Meerjarenprogramma Klimaatfonds openbaar gemaakt.

Zoals beschreven in het wetsvoorstel (artikel 4, vierde lid) biedt het meerjarenprogramma inzicht in de beoordeling van en in de stand van de uitvoering van afzonderlijke maatregelen die het fonds faciliteert. Ook bevat het een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar en worden de maatregelen na overheveling gemonitord via het jaarverslag van het Klimaatfonds en departementale begrotingen. De middelen die departementen ontvangen mogen alleen conform de besluitvorming en gestelde voorwaarden ingezet worden voor de afgesproken maatregel waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden via het Meerjarenprogramma Klimaat.

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