

Vergaderjaar 2022–2023

36 274

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 november 2022 en het nader rapport d.d. 12 december 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Klimaat en Energie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2022, nr. 2022001569, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 november 2022, nr. W18.22.0130/IV, bied ik U hierbij aan.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2022, no. 2022001569, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Klimaat en Energie, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel strekt tot het instellen van het Klimaatfonds, een begrotingsfonds in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting nader in te gaan op de keuze voor het beleidsinstrument van financiering in relatie tot investeringen van private partijen. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Achtergrond en governance bij het fonds

Het beleidsvoornemen voor het klimaatfonds hangt samen met de afspraak uit het coalitieakkoord om de doelen voor broeikasgasreductie aan te scherpen en in lijn te brengen met de Europese klimaatwet: ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 en klimaatneutraal in 2050. Ondanks de inspanningen van afgelopen jaren ligt Nederland niet op koers om de doelen voor broeikasgasreductie te behalen, zoals die zijn vastgelegd in de Klimaatwet.

Om deze reductiedoelstellingen te behalen zijn de komende jaren forse maatregelen en investeringen nodig. Daarbij is zekerheid nodig dat de overheid op de middellange termijn middelen beschikbaar heeft om de reductiedoelstellingen te behalen en is het nodig dat deze zorgvuldig en via integrale besluitvorming worden besteed. Tegelijkertijd is nog niet zeker welke projecten voor financiering in aanmerking komen en in welk ritme de middelen moeten worden besteed.

Om die reden richt de regering het Klimaatfonds op. Het Klimaatfonds is bedoeld om op middellange termijn middelen te reserveren en beschikbaar te stellen voor maatregelen die bijdragen aan het behalen van de reductiedoelstellingen uit de Klimaatwet. Het gaat daarbij om maatregelen die overeenstemmen met het klimaatplan en de aanvullingen daarop in het Beleidsprogramma klimaat.²

Het Klimaatfonds is een begrotingsfonds, waarvan de instelling conform de Comptabiliteitswet bij wet plaatsvindt.³ Het wetsvoorstel regelt onder meer de doelstelling van het fonds, de aard van de uitgaven ten laste van het fonds. Het voorstel wijst de Minister van Klimaat en Energie als fondsbeheerder aan. Deze bepalingen zijn belangrijk om een doelmatige besteding van middelen te borgen. De keuze voor een instellingswet betekent ook dat het fonds ter instemming aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd, waardoor het parlement zijn budgetrecht over de vormgeving en de doelstelling van het fonds kan uitoefenen. De Afdeling gaat ervan uit dat bij eventuele mutaties van het begrotingsfonds inzichtelijk zal worden gemaakt welke gevolgen dat heeft voor de klimaatdoelen.

2. Keuze voor beleidsinstrument

Het doel van het fonds is om, via overheveling naar departementale begrotingen, middelen beschikbaar te stellen voor maatregelen waarmee burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ondersteund kunnen worden in het bijdragen aan additionele broeikasgasreductie. Vanuit een departementale begroting kunnen maatregelen vervolgens gefinancierd worden. De regering ziet met deze financieringsinstrumenten dus een rol weggelegd voor de overheid op het terrein van de klimaat- en energietransitie.

De Afdeling merkt op dat belangrijk is dat vooraf duidelijk bestaat over de vraag welk instrument onder welke omstandigheden het meest doeltreffend is om de doelstellingen te realiseren. Daarbij moet ook oog zijn voor de neveneffecten die kunnen optreden bij de keuze voor een bepaald instrument. De keuze om al dan niet subsidiegelden beschikbaar te stellen of zelf te investeren kan bijvoorbeeld, in positieve en negatieve zin, van invloed zijn op de overwegingen van private partijen om al dan niet zelf investeringen te doen ten behoeve van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe bij de keuze voor een bepaald financieringsinstrument rekening wordt

² Voorgesteld artikel 3, derde lid, aanhef en onderdeel a.

³ Artikel 2.1, tweede lid, van de Comptabiliteitswet.

gehouden met investeringen in klimaatmaatregelen die private partijen zelf doen of die van hen worden verwacht.

De Afdeling adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

Het advies is gevolgd. Daartoe is de toelichting op twee punten aangevuld. In paragraaf 3 is aan het slot van het onderdeel «Afbakening ten opzichte van andere fondsen» een alinea toegevoegd waarin uiteengezet wordt dat bij het opstellen van het wetsvoorstel de lessen van het Fonds Economische Structuurversterking en het Nationaal Groeifonds zijn meegenomen. In dezelfde paragraaf is in het onderdeel «Fondsbeheer en toepassing criteria» verduidelijkt welke criteria de fondsbeheerder toepast bij de beoordeling van maatregelen en zijn deze criteria concreter beschreven.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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