|  |  |
| --- | --- |
| No. W19.25.00123/IV | 's-Gravenhage, 9 juli 2025 |

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 mei 2025 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Vedder, Grinwis en Bromet tot wijziging van de Tijdelijke wet Klimaatfonds in verband met het beschikbaar stellen van financiële middelen uit het Klimaatfonds voor de landbouwsector, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft als doel om het mogelijk te maken dat maatregelen voor de landbouwsector worden gefinancierd vanuit het Klimaatfonds. Daartoe wordt voorgesteld de bepalingen van de Tijdelijke wet Klimaatfonds te schrappen die regelen dat het fonds geen maatregelen faciliteert met het oog op de klimaatdoelen voor landbouw en landgebruik.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat in op de achtergrond van het Klimaatfonds en de voorgestelde wijziging. Zij adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan het feit dat als gevolg van de verbreding van het doel van het fonds, minder middelen beschikbaar zijn voor de oorspronkelijk met het Klimaatfonds beoogde maatregelen en dat reeds gereserveerde middelen mogelijk een andere bestemming krijgen. Ook wijst de Afdeling op de Europese staatssteunregels en de bestedingsdoelen van het fonds.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel.

1. Achtergrond van het Klimaatfonds en de voorgestelde wijziging

In december 2022 heeft de regering wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer om twee begrotingsfondsen in te stellen: de Tijdelijke wet Klimaatfonds en de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur.[[1]](#footnote-2) De fondsen zijn ingesteld om voor de langere termijn maatregelen te bekostigen voor het terugdringen van emissies van broeikasgassen en het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.[[2]](#footnote-3)

Op grond van het (inmiddels ingetrokken) wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur konden maatregelen in de landbouwsector worden gefinancierd. Het Transitiefonds is ingesteld om een brede, gebiedsgerichte aanpak langjarig, voorspelbaar en coherent uit te kunnen voeren. Provincies, andere overheden en maatschappelijke partijen werkten samen om per provincie een gebiedsprogramma vast te leggen voor het integraal bereiken van de doelen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat.[[3]](#footnote-4) Deze gebiedsgerichte en integrale aanpak kwam samen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG).[[4]](#footnote-5)

Het Klimaatfonds is, in tegenstelling tot het Transitiefonds, een overhevelingsfonds waaruit enkel uitgaven naar begrotingen van andere ministeries kunnen worden gedaan. De minister van Klimaat en Groene Groei is als fondsbeheerder van het Klimaatfonds verantwoordelijk voor de overheveling. De minister van de begroting waarnaar middelen zijn overgeheveld is verantwoordelijk voor de besteding en uitvoering van de toegekende middelen.[[5]](#footnote-6)

Om overlap tussen beide fondsen te voorkomen, is de landbouwsector destijds uitgesloten van financiering vanuit het Klimaatfonds. Maatregelen in de landbouwsector zouden worden gefinancierd vanuit het Transitiefonds.[[6]](#footnote-7) Het wetsvoorstel ter instelling van het Transitiefonds is echter op 29 november 2024 door de regering ingetrokken.[[7]](#footnote-8) Ook het NPLG, waarin de integrale benadering van de opgaven op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat concreet vorm zou krijgen, is stopgezet.

De bepalingen in de instellingswet van het Klimaatfonds die regelen dat maatregelen uit de landbouwsector niet kunnen worden gefinancierd uit het Klimaatfonds, zijn blijven gelden. De initiatiefnemers betogen dat deze bepalingen niet meer nodig zijn, nu het voorstel voor het Transitiefonds is ingetrokken.[[8]](#footnote-9) Daarnaast betogen de initiatiefnemers dat financiering van maatregelen in de landbouwsector wel wenselijk is vanwege het substantiële aandeel van de landbouwsector in de klimaatopgave.[[9]](#footnote-10)

Door het laten vervallen van de wettelijke afbakening kan de landbouwsector aanspraak maken op financiële middelen uit het Klimaatfonds om klimaatmaatregelen te bekostigen. De uitwerking van de te treffen klimaatmaatregelen vindt immers niet meer plaats als onderdeel van het NPLG, zoals het geval was bij het Transitiefonds. In plaats daarvan zal de minister van Klimaat en Groene Groei als fondsbeheerder van het Klimaatfonds aan de hand van de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid beoordelen welke klimaatmaatregelen in de landbouwsector kunnen worden gefinancierd uit het fonds.[[10]](#footnote-11)

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over het wetsvoorstel.

2. Reeds gereserveerde Klimaatfondsmiddelen

In het Klimaatfonds was bij de aanvang € 35 miljard beschikbaar.[[11]](#footnote-12) Jaarlijks worden in het ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds voorstellen gedaan voor de toekenning van gelden. Die worden vervolgens, na de parlementaire begrotingsbesluitvorming in het najaar, al dan niet overgeheveld naar de betreffende departementale begrotingen.

Het wetsvoorstel heeft als gevolg dat maatregelen in de landbouwsector gefinancierd kunnen worden uit het Klimaatfonds. Het doel van het fonds wordt verbreed. Het budget van het fonds blijft echter met deze beoogde wetswijziging ongewijzigd.[[12]](#footnote-13) Maatregelen in de landbouwsector zullen dan ook, bij gelijkblijvend budget, gefinancierd moeten worden uit de huidige beschikbare Klimaatfondsmiddelen. Er moeten meer klimaatmaatregelen uit hetzelfde budget worden gefinancierd. Dit kan ten koste gaan van oorspronkelijk met het Klimaatfonds beoogde maatregelen.

Ook kunnen klimaatfondsmiddelen die (indicatief) zijn gereserveerd, als gevolg van het wetsvoorstel alsnog een andere bestemming krijgen.[[13]](#footnote-14) Dit brengt onzekerheid met zich voor de externe partijen die betrokken zijn bij de maatregelen waarvoor de middelen (indicatief) gereserveerd waren. De opzet van het Klimaatfonds gaat ervan uit dat de doelmatigheid van een maatregel toeneemt naarmate deze meer private investeringen uitlokt, zodat de middelen uit het fonds een zo complementair mogelijke werking hebben ten opzichte van private investeringen.[[14]](#footnote-15) Als reeds gereserveerde middelen een andere bestemming krijgen, heeft dit gevolgen voor mogelijk reeds gemaakte investeringen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op het feit dat als gevolg van de verbreding van het doel van het fonds, minder middelen beschikbaar zijn voor de oorspronkelijk met het Klimaatfonds beoogde maatregelen en dat reeds gereserveerde middelen uit het Klimaatfonds mogelijk een andere bestemming krijgen.

3. Europese staatssteunregels

De toelichting vermeldt dat de minister van Klimaat en Groene Groei als fondsbeheerder de taak heeft om te beoordelen of maatregelen die door departementen worden voorgesteld, gefinancierd kunnen worden uit het fonds en daarbij de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, additionaliteit en uitvoerbaarheid betrekt.[[15]](#footnote-16) Met het oog op de uitvoerbaarheid van de maatregelen, zijn ook Europese staatssteunregels van belang. De fondsbeheerder moet beoordelen of voldoende rekening is gehouden met de Europese staatssteunregels bij de voorgestelde maatregelen.[[16]](#footnote-17)

Het Klimaatfonds gaat ervan uit dat bij iedere verstrekking van middelen uit het fonds een staatssteuntoets wordt gedaan.[[17]](#footnote-18) De mogelijkheden om in de landbouwsector steun te verstrekken zijn in de regel beperkter dan in andere economische sectoren.[[18]](#footnote-19) Maatregelen moeten passen binnen bestaande uitzonderingen op het verbod op staatssteun die gelden voor de landbouwsector of dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. De beperktere mogelijkheden voor het verstrekken van steun in de landbouwsector kan gevolgen hebben voor de maatregelen die voor financiering uit het Klimaatfonds in aanmerking komen. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de Europese staatssteunregels bij het verstrekken van gelden aan de landbouwsector vanuit het Klimaatfonds.

4. Bestedingsdoelen Klimaatfonds

De Tijdelijke wet Klimaatfonds heeft als doel om maatregelen te faciliteren die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen. De Tijdelijke wet Klimaatfonds vermeldt drie bestedingsdoelen waarvoor financiële middelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Dit zijn, kort samengevat, de energievoorziening, het bedrijfsleven en de gebouwde omgeving.[[19]](#footnote-20)

Het wetsvoorstel verbreedt het bereik van het Klimaatfonds naar landbouw en landgebruik. Hierbij blijft broeikasgasreductie een voorwaarde, zo vermeldt de toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel.[[20]](#footnote-21) De wettelijk vastgelegde bestedingsdoelen blijven echter ongewijzigd. Als de huidige bestedingsdoelen niet worden aangepast, wordt het Klimaatfonds weliswaar opengesteld voor landbouw en landgebruik maar is financiering alleen mogelijk voor zover dat binnen de drie huidige bestedingsdoelen valt. Maatregelen voor landbouw zouden kunnen vallen onder het bestedingsdoel voor het bedrijfsleven; het is onduidelijk of dit ook geldt voor maatregelen voor landgebruik.[[21]](#footnote-22)

De toelichting gaat niet in op de vraag of de huidige wettelijke formulering van de bestedingsdoelen (waaronder bedrijfsleven) breed genoeg is om alle maatregelen in de landbouwsector te omvatten die volgens de initiatiefnemers aanspraak zouden kunnen maken op financiering vanuit het Klimaatfonds. Indien de initiatiefnemers de bekostiging van maatregelen in de landbouwsector ook buiten deze drie bestedingsdoelen mogelijk willen maken, moet aan de betreffende bepaling in de Tijdelijke wet Klimaatfonds een bestedingsdoel worden toegevoegd.[[22]](#footnote-23)

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op landbouw en landgebruik als bestedingsdoel van het Klimaatfonds en zo nodig het wetsvoorstel hierop aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

De vice-president van de Raad van State,

1. Kamerstukken II 2022/23, 36274, nrs. 1-3 en Kamerstukken II 2022/23, 36277, nrs. 1-3. [↑](#footnote-ref-2)
2. Zie artikel 2, tweede lid, van de Tijdelijke wet Klimaatfonds en artikel 2, tweede lid, van het (ingetrokken) wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (Kamerstukken I 2022/23, 36277, B, p. 2). [↑](#footnote-ref-3)
3. Zie artikel 5, derde lid, aanhef en onderdeel a van het voorstel van wet voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (Kamerstukken I 2022/23, 36277, B, p. 2-3). [↑](#footnote-ref-4)
4. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 16 november 2022 bij de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (W11.22.0139/IV). [↑](#footnote-ref-5)
5. Toelichting, paragraaf 3, en Kamerstukken II 2022/23, 36274, nr. 3, p. 6. [↑](#footnote-ref-6)
6. Zie onder andere de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet Klimaatfonds, Kamerstukken II 2023/ 36274, nr. 3, p. 5. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 35925 IX, nr. 33 voor een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen (onder andere) het Klimaatfonds en het Transitiefonds. [↑](#footnote-ref-7)
7. Kamerstukken I 2024/25, 36277, D. [↑](#footnote-ref-8)
8. Toelichting, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-9)
9. Ook de Afdeling advisering heeft gesteld dat de ontwikkelingen in de landbouwsector zorgelijk zijn als het gaat om het halen van de klimaatdoelen en dat het onzeker is of de doelstellingen voor 2030 kunnen worden gehaald. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 oktober 2024 over de Concept-Klimaatnota 2024 (W19.24.00242/IV). [↑](#footnote-ref-10)
10. Toelichting, paragraaf 3. Zie ook artikel 3, derde lid, van de Tijdelijke wet Klimaatfonds. [↑](#footnote-ref-11)
11. Coalitieakkoord kabinet-Rutte IV, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, december 2021. [↑](#footnote-ref-12)
12. Toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-13)
13. De meerjarige investeringsagenda van het kabinet-Schoof heeft 14 miljard euro beschikbaar gesteld voor een rijksbijdrage bij de bouw van vier kerncentrales tot en met 2035. Zie Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord, 15 mei 2024, pagina 5 en pagina 11. Dit is uitgewerkt in het Ontwerp-Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2026 (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 33043, nr. 114). [↑](#footnote-ref-14)
14. Kamerstukken II 2022/23, 36274, nr. 3, p. 8. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 november 2022 bij de Tijdelijke wet Klimaatfonds, punt 2 (W18.22.0130/IV). [↑](#footnote-ref-15)
15. Toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-16)
16. Kamerstukken II 2022/23, 36274, nr. 3, p. 9. [↑](#footnote-ref-17)
17. Kamerstukken II 2022/23, 36274, nr. 3, p. 9 en Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025, hoofdstuk 7. [↑](#footnote-ref-18)
18. De landbouwsector kent een separaat staatssteunregime dat afwijkt van het regime voor andere sectoren. De ‘de minimis’-grens waaronder steun kan worden verleend zonder voorwaarden is in de landbouwsector € 50.000 per drie jaar terwijl die in andere sectoren € 300.000 bedraagt. Ook de mogelijkheden om steun te verstrekken onder de Landbouwvrijstellingsverordening (Vo. 2022/2472) zijn beperkter dan onder de Algemene groepsvrijstellingverordening (Vo. 651/2014), die geldt voor overige sectoren. [↑](#footnote-ref-19)
19. Zie artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdelen a, b en c, van de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Voor een nadere toelichting, zie Kamerstukken II 2022/23, 36274, nr. 3, p. 4-5. [↑](#footnote-ref-20)
20. Toelichting, paragraaf 3. [↑](#footnote-ref-21)
21. Het bestedingsdoel bedrijfsleven staat in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Tijdelijke wet Klimaatfonds. Deze bepaling luidt: “Het fonds heeft als doel het faciliteren van maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen tot de niveaus, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet, en bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving en om bij te dragen aan een rechtvaardige klimaattransitie door middel van het beschikbaar stellen van financiële middelen voor (…) 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”. [↑](#footnote-ref-22)
22. Het Klimaatplan besteedt aandacht aan de klimaattransitie in verschillende sectoren, die deels overlappen met de bestedingsdoelen in de Tijdelijke wet Klimaatfonds. De sectoren uit het Klimaatplan 2025-2035 zijn Elektriciteit, Gebouwde omgeving, Industrie, Landbouw en landgebruik, en Mobiliteit en transport. [↑](#footnote-ref-23)