

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

De ontwerpbegroting geeft budgettaire kaders voor de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen voor het komende jaar weer. Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. En die verantwoording is vervolgens weer de basis voor de begroting van het volgende jaar.

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk XIII (Kamerstuk 36 200 XIII)) van het Ministerie van EZK die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. Deze begroting omvat € 15.954,5 miljoen aan uitgaven, € 31.680,2 miljoen aan verplichtingen (inclusief garantieverplichtingen) en € 17.064,9 miljoen aan ontvangsten. Ruim € 10 miljard van deze ontvangsten betreft inkomsten uit onder andere de Mijnbouwwet en dividend van EBN, waarbij rekening is gehouden met extra inkomsten door de hogere gasprijzen.

De Minister van EZK is eveneens verantwoordelijk voor de begroting van het Nationaal Groeifonds (NGF, Hoofdstuk L van de Rijksbegroting (Kamerstuk 36 200 L)). De ontwerpbegroting van het Nationaal Groeifonds omvat € 1.572,6 miljoen aan uitgaven, € 8.574,2 miljoen aan verplichtingen en € 1.572,6 miljoen aan ontvangsten. Deze ontvangsten bestaan uit een bijdrage van de EZK-begroting (Artikel 6).

De Minister van EZK is ook beleidsmatig verantwoordelijk voor 27 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200, nrs. 1 en 2) tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 13.263

miljoen.¹ Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie zelf omdat ze geen uitgaven zijn, maar ze leiden wel tot minder belastingontvangsten.

De Staatssecretaris van Financiën zoekt naar mogelijkheden om het belastingstelsel minder complex te maken en wil daartoe onder andere niet-doelmatige fiscale regelingen versoberen of afschaffen.² Eerder hebben wij de Minister van EZK specifiek aanbevolen om de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) af te schaffen, omdat de regeling na 30 jaar (nog steeds) niet bewezen effectief is.³ Wij wijzen uw Kamer erop dat u – als medewetgever – kunt besluiten over deze en andere fiscale regelingen.

Wij gaan in op enkele aandachtspunten voortkomend uit onze onderzoeken, die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

1. Rol EBN bij intensivering opsporing- en winning van energie op de Noordzee
2. Klimaatfonds in oprichting

We sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Minister van EZK.

1 Rol EBN bij intensivering van opsporing- en winning van energie op de Noordzee

In de ontwerpbegroting meldt de minister de opsporings- en winningsactiviteiten van energie op de Noordzee de komende jaren te zullen intensiveren, onder andere om de afhankelijkheid van Russisch gas te verminderen. Bedrijven hebben een vergunning nodig om olie en gas op te sporen en te winnen. De Minister van EZK toetst voor het verlenen daarvan ook of deze bedrijven over voldoende financiële mogelijkheden beschikken. Zo moet een olie- of gasbedrijf voldoende financiële mogelijkheden hebben om de opsporings- of winningsactiviteiten uit te voeren, de infrastructuur achteraf te ontmantelen en/of om eventuele schade als gevolg van olie- en gas activiteiten te dragen. Staatsdeelname Energie Beheer Nederland (EBN) voert die financiële toetsing op verzoek van de Minister van EZK uit. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 hebben wij de financiële toetsing onderzocht en geconcludeerd dat hiervoor geen wettelijk toetsingskader is bepaald, niet over criteria, maar ook niet over de rol van EBN hierin. We hebben de minister aanbevolen om de beoordeling van de financiële mogelijkheden van mijnbouwondernemingen uit te werken.⁴ De minister heeft uw Kamer binnen een jaar een nadere uitwerking toegezegd van de financiële toetsing en van schriftelijke afspraken over de rol van de verschillende niet-wettelijke adviseurs hierin.⁵ Om te voorkomen dat de Staat de rekening moet betalen van

¹ Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van € 5 miljoen niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2023 zijn opgenomen, zijn hier niet meegenomen. De liquidatie- en stakingsverliesregeling is abusievelijk extracomptabel opgenomen op de begroting van Economische Zaken en Klimaat, deze zou conform bijlage 10 van de Miljoenennota 2023 opgenomen moeten worden in de toelichting van de begrotingswet van Financiën en Nationale Schuld.

² Staatssecretaris van Financiën, *Herziening belastingstelsel*. Kamerstuk 32 140, nr. 119.

³ Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 35 830 XIII, nr. 2

⁴ Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 36 100 XIII, nr. 2

⁵ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, 29 juni 2022, Kamerstuk 32 849, nr. 1041; Minister van Economische Zaken en Klimaat. Beantwoording vragen verslag rapporteur en vragen schriftelijk overleg Jaarverslag EZK en Jaarverslag NGF 2021 augustus 2022 (Kamerstuk 36 100 XIII, nr. 10).

bijvoorbeeld milieu en aardbevingsschade door (private) olie- en gaswinning, wijzen we erop dat ondanks de urgentie om de winning van energie op te voeren, besluitvorming over het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning zorgvuldig moet blijven plaatsvinden en de minister op voorhand duidelijkheid geeft hoe hij de toetsing vorm geeft. Uw Kamer kan controleren of de minister zijn toezegging nakomt *voordat* er uit urgentie vergunningen worden verleend.

2 Klimaatfonds in oprichting⁶

In de ontwerpbegroting kondigt de minister een Klimaatfonds aan dat de beschikking krijgt over een budget van € 35 miljard voor de periode tot en met 2030. De fondsmiddelen zijn bedoeld voor additionele maatregelen om de reductiedoelstellingen in de Klimaatwet te behalen. De middelen die het kabinet daadwerkelijk uit dit fonds uitgeeft lopen via begrotingen van verschillende ministeries. Om het budgetrecht van het parlement bij de besluitvorming en verantwoording over deze middelen te garanderen, zal de Minister een aantal zaken goed moeten regelen. Het parlement kan dan als medewetgever besluiten over vormgeving en doelstellingen van het Klimaatfonds.

Het Klimaatfonds krijgt met een aparte instellingswet in ieder geval een wettelijke basis zoals bedoeld in artikel 2.11 van de CW 2016. In deze instellingswet kan de minister de doelstellingen van het fonds duidelijk vastleggen. Deze doelstellingen bepalen mede de allocatie van middelen: waaraan mag het kabinet het geld uit het fonds uitgeven? Het is daarom van belang dat de minister de doelstellingen van het fonds nauwkeurig formuleert.

Om de uitgaven uit het fonds verder navolgbaar en controleerbaar voor het parlement te houden, is aandacht voor de inrichting en de samenhang met andere begrotingsstukken belangrijk. Zo kan de minister per doelstelling aparte begrotingsartikelen instellen, waardoor hij inzichtelijk maakt welke budgetten hij per doel ter beschikking wil stellen. Dat versterkt het budgetrecht van het parlement, omdat de Tweede Kamer verschuivingen tussen de begrotingsartikelen moet goedkeuren.

De minister wil tegelijkertijd met de jaarlijkse ontwerpbegroting van het Klimaatfonds een overzicht van de uitgaven (Meerjarenprogramma Klimaat) naar het parlement sturen. Een meerjarenprogramma kan uw Kamer ondersteunen met inzicht en informatie, maar vervangt niet de functie van een begrotingswet. Daarom is het belangrijk dat de minister de samenhang tussen beide documenten duidelijk aangeeft.

Verder vinden we een tijdige evaluatie van het Klimaatfonds van belang. We vragen ook aandacht voor onafhankelijk advies over de toekenning van fondsgelden; de Minister voor Klimaat en Energie is namelijk verantwoordelijk voor de beoordeling van voorstellen, maar kan zelf ook voorstellen indienen.⁷

Uit de voorliggende ontwerpbegroting blijkt dat de Minister van EZK voor 2023 € 583 miljoen heeft opgenomen aan kasuitgaven voor projecten uit

⁶ Vgl. Algemene Rekenkamer, *Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds*. 31 augustus 2020; Algemene Rekenkamer, *Brief aan de TK met aandachtspunten bij coalitieakkoord voor debat regeringsverklaring*. 13 januari 2022 (Kamerstuk 35 788, nr. 105).

⁷ Vgl. Algemene Rekenkamer (2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*. Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 10; Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek Nationaal Groeifonds (XIX)*. Den Haag: bijlage bij Kamerstuk 36 100 XIX, nr. 2

het Klimaatfonds. Op verzoek van uw Kamer heeft de Minister voor Klimaat en Energie een proeve van de fondsbegroting opgesteld.⁸ De minister stelt in 2023 *alvast* € 2.099 miljoen vanuit het Klimaatfonds *in oprichting* beschikbaar.⁹ Overigens was bij Voorjaarsnota 2022 al € 3.254 miljoen voor eerdere besluiten gecommiteerd, onder andere voor energiebesparende maatregelen voor huishoudens en voor inpassingskosten voor windmolenparken op zee. De minister verwacht dat het parlement de instellingswet Klimaatfonds zal goedkeuren, pas *nadat* het de begroting voor 2023 heeft vastgesteld. De minister meldt in de ontwerpbegroting dat het kabinet uit het oogpunt van urgentie voorstelt om al in de begroting voor 2023 middelen beschikbaar te stellen voor verplichtingen die het kabinet in 2022 en 2023 wil aangaan. Het kabinet heeft volgens de minister beoordeeld welke klimaatfondsprojecten op korte termijn noodzakelijk zijn voor het tijdig behalen van klimaatdoelen, conform de toetsingscriteria in het wetsvoorstel voor de oprichting van het Klimaatfonds, op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en additionaliteit. Door deze werkwijze loopt de minister door middel van een begrotingswet feitelijk vooruit op besluitvorming over de instellingswet waarin onder andere de doelstellingen van het Klimaatfonds aan de hand van de klimaatdoelen zullen worden gepreciseerd, alsmede de wijze van selectie van projecten. Evenmin is duidelijk of met deze beoordeling van projecten de toekenning van fondsgelden *onafhankelijk* van de indieners van voorstellen heeft plaatsgevonden. Uw Kamer zou het kabinet wat dit betreft om informatie kunnen vragen.

Onderzoek meerjarenramingen

De Minister van EZK legt via begrotingen vaak uitgaven vast die in latere jaren tot betaling komen. Dit vraagt aandacht van de Kamer voor meerjarenramingen. In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concludeerden wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn (Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 192). Het parlement mist informatie om de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met een minister het debat aan te gaan over de vraag of er voldoende geld wordt uitgetrokken voor bepaalde publieke taken en beleidsambities. Daarom hebben wij een interactief hulpmiddel ontwikkeld dat uw Kamer kan helpen om de juiste vragen hierover aan de minister te stellen.

Dit hulpmiddel kan uw Kamer ondersteunen in uw verzoeken om meer duidelijkheid. Uw Kamer heeft in dat verband de Minister van EZK verschillende keren om een nadere toelichting op ramingen gevraagd, bijvoorbeeld op de onderbouwing van de subsidie voor kernenergie en op de raming voor het opschalingsinstrument waterstof naar aanleiding van de 1^{ste} suppletore begroting 2022. Het is uw Kamer die formeel instemt met het vastleggen van deze toekomstige uitgaven door het bedrag aan verplichtingen goed te keuren waarvoor de minister in het begrotingsjaar verplichtingen mag aangaan. Vanuit het budgetrecht is dit voor uw Kamer een heel belangrijk aangrijpingspunt. Immers, uitgaven die voortkomen uit eenmaal aangegane verplichtingen zijn niet of nauwelijks door de Kamer te beïnvloeden.

Dat is zeker relevant bij een ontwerpbegroting waarin de minister voorstelt om in 2023 ruim € 31 miljard aan verplichtingen aan te zullen

⁸ Motie van de leden Segers en Hermans. Kamerstuk 35 788, nr. 137.

⁹ Minister voor Klimaat en Energie. *Indicatieve vaststelling van de begrotingsstaat van het Klimaatfonds voor het jaar 2023. memorie van toelichting*. Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 2

gaan. Op artikel 4 (Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering) gaat dat in 2023 om € 13,7 miljard aan nieuwe verplichtingen. In de memorie van toelichting geeft de minister aan dat een niet nader bepaald deel van het bedrag alleen betrekking heeft op de openstelling van de SDE++-subsidie in 2022, maar niet hoe het bedrag van € 13,7 miljard verder is opgebouwd. Onduidelijk is bijvoorbeeld voor welk bedrag is doorgeschoven van 2022 naar 2023 en of er ook al rekening is gehouden met een nieuwe openstelling in 2023. Een nadere toelichting op de totstandkoming en samenstelling van de verplichtingenraming maakt het voor uw Kamer inzichtelijker met welke doelen en toekomstige uitgaven en verplichtingen in het begrotingsjaar zij formeel instemt.

Coronarekening

Met onze webpublicatie Coronarekening brengen we in kaart welke maatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor wie ze zijn bedoeld, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen maatregelen.

In het dashboard vindt u ook informatie over de Tegemoetkoming vaste lasten (TVL). De TVL is een maatregel waarvoor de Minister van EZK verantwoordelijk is en die liep van juni 2020 tot en met 31 maart 2022. In de ontwerpbegroting staat dat in 2023 nog circa € 300 miljoen nodig is voor nabetalingen aan ondernemers. Ook raamt de minister voor 2023 € 200 miljoen aan terugvorderingen vanwege lagere omzetsderving dan aanvankelijk verwacht of vanwege misbruik van de regeling. Over het financieel beheer van de TVL hebben we gerapporteerd in ons verantwoordingsonderzoek 2021, met name over aandachtspunten in de interne beheersing en de accountantscontrole. In reactie op dit onderzoek heeft de minister aanvullende interne beheersmaatregelen aangekondigd om het financieel beheer TVL structureel te verbeteren.¹⁰

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2022 op 17 mei 2023 verwachten we op het terrein van de Minister van EZK nog de volgende onderzoeken te publiceren:

- Toegevoegde waarde van EU-subsidies in Nederland (publicatie verwacht in oktober 2022).
- Vervolgonderzoek naar de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen (publicatie verwacht in november 2022).
- Rapport Uitvoering EU-regelgeving in Nederland (publicatie verwacht in februari 2023).

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*. Den Haag: Bijlage bij Kamerstuk 36 100 XII, nr. 2.