

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2022

Nr. 7

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2021

De begroting 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 2022 (begrotingshoofdstuk XIII) van het Ministerie van EZK (Kamerstuk 35 925 XIII) die de Tweede Kamer kan gebruiken bij de begrotingsbehandeling. De begroting omvat € 8,1 miljard aan uitgaven, € 10,9 miljard aan verplichtingen en € 5,2 miljard aan ontvangsten. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op ons onderzoek van de laatste jaren.

Coronamaatregelen

Met onze webpublicatie Coronarekening (<https://coronarekening.rekenkamer.nl>) brengen we in kaart welke steunmaatregelen door het kabinet zijn getroffen, voor welk begroot bedrag, door wie ze worden uitgevoerd en wat bekend is over de resultaten ervan. Via het bijbehorende dashboard vindt u gedetailleerde informatie over de getroffen steunmaatregelen.

Het dashboard vermeldt dat de Minister van EZK in 2020 en 2021 respectievelijk € 3,2 miljard en € 9,9 miljard heeft uitgegeven aan coronasteunmaatregelen. Een groot deel van dat geld betreft de Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren (TOGS) en de tegemoetkoming vaste lasten (TVL). Verder zijn leningen verstrekt, zoals de Corona-overbruggingslening (COL).¹ In zijn ontwerpbegroting heeft de Minister voor 2022 nog budget voor tegemoetkomingen en leningen gereserveerd.

¹ Kamerstuk 35 830 XIII, nr. 2

Ondernemers die in 2020 direct door de coronacrisis waren geraakt, konden onder bepaalde voorwaarden een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 aanvragen, de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren (TOGS). Uit steekproefsgewijze nacontroles bleek dat 1 op de 3 aanvragen niet aan (alle) voorwaarden voldeden of geen SBI-code hadden. Dat betekent dat de tegemoetkoming in principe niet aan die ondernemers had mogen worden toegekend. Op basis van deze informatie merkten wij in ons verantwoordingsonderzoek 2020 de rechtmatigheid van € 312 miljoen aan TOGS-uitgaven aan als «onzeker». De Minister heeft uw Kamer gemeld dat naast de reeds teruggevorderde bedragen, er geen verdere terugvorderingen meer zullen plaatsvinden.²

Fiscale maatregelen

Fiscale regelingen vormen geen onderdeel van de begroting van een ministerie omdat het geen uitgaven zijn, maar leiden wel tot minder belastingontvangsten. Dit is zichtbaar via de Miljoenennota. De Minister van Economische Zaken en Klimaat is beleidsmatig verantwoordelijk voor 28 fiscale regelingen die volgens de Miljoenennota 2022 tot een geraamde belastingderving leiden van in totaal € 11,7 miljard.³

In ons verantwoordingsonderzoek 2020 bevelen wij het kabinet aan om te snoeien in de wildgroei aan fiscale regelingen. De Minister van EZK bevelen wij specifiek aan de Kleinschalige Investeringsaftrek (KIA) af te schaffen, omdat de regeling na 30 jaar (nog steeds) niet bewezen effectief is. De Minister verwijst in zijn reactie hierop naar zijn demissionaire status en laat een besluit over afschaffing aan een volgend kabinet.

Daarnaast willen we u wijzen op de mogelijke invulling van de motie Nijboer⁴, die met verwijzing naar ons rapport het kabinet verzoekt in kaart te brengen welke fiscale regelingen op korte termijn verantwoord afgeschaft kunnen worden, en de motie Van der Lee, die vraagt om stapsgewijze afbouw van financiële prikkels die de Nederlandse klimaatdoelen tegenwerken⁵. In onze brief (2015) over belastinguitgaven en milieueffecten aan uw Kamer⁶ hebben we in dat verband het belang benadrukt van goede evaluaties. Ook de Minister onderkent dat inzicht in de effectiviteit van verschillende, opeenstapelende fiscale regelingen cruciaal is om milieuaspecten af te kunnen wegen tegen een gelijk economisch speelveld.⁷ Wij wijzen uw Kamer erop dat u ook zelf – als medewetgever – kunt besluiten over deze fiscale maatregelen.

Aandachtspunten

De Minister van EZK is verantwoordelijk dat Nederland de (internationale) afspraken over CO₂-reductie en hernieuwbare energieopwekking nakomt.⁸ Wij vragen hierbij uw aandacht voor de volgende 3 punten:

- De realisatie van de klimaat- en energiedoelstellingen
- De rol van staatsdeelnemingen in energietransitie
- Risico's van aardwarmte als duurzame energiebron

² Kamerstuk 35 830 XIII, nr. 8

³ Enkele fiscale regelingen die verplicht zijn op grond van Europese wet- en regelgeving of het budgettaire belang van 5 miljoen euro niet overschrijden en om die reden niet in bijlage 9 van Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nrs. 1 en 2) zijn opgenomen, zijn hier niet meegeënumereerd. De liquidatie- en stakingsverliesregeling is abusievelijk extra-comptabel opgenomen in de ontwerpbegroting van EZK.

⁴ Kamerstuk 35 830, nr. 10

⁵ Kamerstuk 30 175, nr. 271

⁶ Kamerstuk 34 000, nr. 54

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3774

⁸ Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 2

1. De realisatie van de klimaat- en energiedoelstellingen

Het meest recente IPCC-rapport⁹ toont eens te meer aan dat het klimaat verandert. De Europese Commissie werkt in dat kader aan de «*Green Deal*», waaruit nieuwe en ambitieuze doelstellingen worden geformuleerd, onder andere 55% CO₂-emissie reductie in 2030. Dat is over 8 jaar.

In het verantwoordingsonderzoek 2020 constateren wij dat de Minister van EZK in opeenvolgende jaren te optimistisch is over de reductie van CO₂-emissies en het opwekken van hernieuwbare energie. De Minister kondigt in de ontwerpbegroting aan € 6,8 miljard te reserveren om alsnog aan het Urgenda-vonnis te voldoen.

In ons rapport concluderen wij dat bij achterblijvende realisatiecijfers, de tijdsdruk toeneemt om deze doelstellingen alsnog na te komen. Dit leidt tot een verminderde (kosten)effectiviteit van potentiële maatregelen, omdat projecten/maatregelen met een langere looptijd hiermee afvallen. Daarom bevelen wij aan om maatregelen vroegtijdig voor te bereiden, zodat de gereedschapskist met potentiële maatregelen ruimer gevuld is en er uit meer opties kan worden gekozen. De Minister stelt in zijn ontwerpbegroting dat de «Studiegroep Invulling Klimaatopgave Green Deal» de gevolgen van de Europese ophoging van de CO₂-reductiedoelstellingen voor Nederland in kaart heeft gebracht en dat een volgend kabinet die studie kan gebruiken voor het vaststellen van aanvullende klimaatafspraken.¹⁰ Over dergelijke maatregelen zullen het kabinet en het parlement dus vroegtijdig moeten besluiten om de afgesproken reductiedoelen op een kosteneffectieve manier te kunnen realiseren.

2. De rol van staatsdeelnemingen in de energietransitie

De omschakeling naar een duurzame energievoorziening vraagt om een nieuwe energie-infrastructuur. Het kabinet vindt dat staatsdeelnemingen – ondernemingen waarin de Staat aandelen houdt – daarbij uitkomst kunnen bieden. De Minister van EZK heeft daarom de afgelopen jaren besloten 3 staatsdeelnemingen – Energie Beheer Nederland (EBN), Gasunie en TenneT – nieuwe taken te verlenen om nieuwe energie-infrastructuur tot stand te brengen. De schatkist loopt hierbij risico, omdat financiële tegenvallers bij de uitvoering van deze taken kunnen leiden tot lagere dividenduitkeringen aan de Staat of de noodzaak om het eigen vermogen van deze staatsdeelnemingen met begrotingsmiddelen te versterken.

Wij hebben de Minister aanbevolen om toekomstige beslissingen over nieuwe taken in de energietransitie te baseren op een zorgvuldige en navolgbare afweging van alternatieve oplossingen en tijdig een onderbouwing te geven van de omvang van de kosten en een eventuele bijdrage van de schatkist.

De Minister van EZK heeft aangegeven deze aanbevelingen ter harte te nemen. Dat blijkt ook uit recente Kamerbrieven, waarin hij aankondigt nieuwe rollen van staatsdeelnemingen bij de aanleg en het beheer van

⁹ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

¹⁰ Ministerie van Economische Zaken (2021) Studiegroep Invulling Klimaatopgave Green Deal, eindrapport: *Bestemming Parijs: wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*

CCS- en waterstofinfrastructuur te overwegen.¹¹ Onze aanbevelingen zijn ook relevant bij de aanstaande behandeling van de herziene Mijnbouwwet en van de Warmtewet 2.0 – waarmee de nieuwe taken van respectievelijk EBN (aardwarmte) en Gasunie (warmtetransportnet) wettelijk worden vastgelegd.

3. Bescherming van drinkwater bij het winnen van aardwarmte

In de ontwerpbegroting stelt de Minister van EZK dat aardwarmte – het winnen van warmte uit diepere aardlagen – een belangrijke rol speelt in het Klimaatakkoord en dat het aantal aardwarmteprojecten zal toenemen.¹²

Tegelijkertijd halen wij in Nederland niet alleen energie uit de ondergrond, maar ook ons drinkwater. In ons rapport «*Stille wateren in diepe gronden*» concluderen we dat de Ministers van EZK en IenW de drinkwatervoorraden niet afdoende beschermen tegen de risico's van het boren naar aardwarmte.¹³ In de ontwerpbegroting heeft de Minister van EZK vooral aandacht voor de risico's vóór aardwarmtewinning, als een onverwacht lagere watertemperatuur, in plaats van de risico's dóór aardwarmtewinning.¹⁴ En dat, terwijl de winning van aardwarmte reële risico's met zich meebrengt zoals bevingen, vermenging van grondwaterzones en weglekken van schadelijke vloeistoffen. Zo heeft het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) meermaals corrosie in geothermieleidingen geconstateerd, en in 2020 drie putten langdurig stilgelegd in verband met mogelijke lekkages. Dit is zorgwekkend, want ons drinkwater is een publieke basisvoorziening die bescherming behoeft en waarvoor de Minister randvoorwaarden voor een veilige, verantwoorde en doelmatige winning moet creëren.¹⁵

Uw Kamer behandelt dit najaar de herziening van de Mijnbouwwet, waarvoor wij u graag wijzen op onze drie aanbevelingen: (1) versterk de regie te bij de inrichting en het beheer van de ondergrond, (2) stel wettelijke eisen te stellen aan de kwaliteit van boorputten waarop Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) kan handhaven, en (3) stel adviezen van decentrale overheden verplicht in de vergunningverlening voor aardwarmte. In haar beantwoording op vragen door uw Kamer over ons rapport gaat de Staatssecretaris in haar brief van 1 september jl. in op deze aanbevelingen¹⁶, waarin zij aangeeft dat de herziene Mijnbouwwet de regie zal versterken, dat zij in gesprek gaat met SodM over kwaliteitseisen en dat het adviesrecht van decentrale overheden is opgenomen in de herziene wet. Wij wijzen u nogmaals op dat u bij de behandeling van de herziene Mijnbouwwet kunt besluiten over mate en stevigheid waarmee dit wettelijk wordt verankerd.

Onderzoek meerjarenramingen en informatiewaarde begrotingen

In ons rapport *Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht* van 22 juni 2021 concluderen wij dat veronderstellingen en gegevens onder uitgavenramingen in begrotingen soms onjuist en gedateerd zijn. Het parlement krijgt daardoor onvoldoende zicht op hoeveel geld er nodig is om het afgesproken beleid uit te voeren. Wij concluderen op basis van de door ons onderzochte casussen dat het parlement informatie mist om

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 756 en Kamerstuk 32 813, nr. 758.

¹² Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 2

¹³ Kamerstuk 27 625, nr. 550

¹⁴ Zie voor de verantwoording over het drinkwaterbeleid Kamerstuk 35 925 XII, nr. 10

¹⁵ Zoals de Minister ook schrijft in Kamerstuk 35 925 XII, nr. 10

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3865

de onderbouwing en de kwaliteit van meerjarenramingen in de begrotingen goed te kunnen beoordelen. Ook heeft het parlement te weinig zicht op eventuele begrotingsruimte. Het gevolg is dat het voor het parlement lastig is om met het kabinet het debat aan te gaan over de ruimte voor een andere besteding van middelen. Daarom hebben wij naar aanleiding van ons onderzoek een interactief hulpmiddel ontwikkeld voor de toetsing van begrotingen door uw Kamer. Zie hiervoor onze website www.rekenkamer.nl.

In ons Verantwoordingsonderzoek onderzochten we de SDE+(+), het voornaamste instrument om de energietransitie te stimuleren. Wij constateren dat de SDE+-ramingen aan grote schommelingen onderhevig zijn, vooral door schommelingen in de energieprijzontwikkeling. Als bijvoorbeeld de kostprijs van zon- of windenergie sneller daalt dan eerder was geraamd, dan dalen de verwachte SDE-uitgaven. Er is dan immers minder SDE-subsidie nodig om deze vormen van duurzame energie rendabel te maken. Wij constateren dat de informatie van de Minister uw Kamer niet voldoende inzicht biedt in de toekomstige begrotingsruimte waarvan u de besteding nog kunt bepalen, bijvoorbeeld voor nieuwe projecten in de toekomst. Mogelijk kan onze «Eerste hulp bij ramingen» behulpzaam zijn bij het stellen van vragen over de meerjarige raming voor de SDE-uitgaven in de ontwerpbegroting.

Opvolging aanbevelingen

Op 7 oktober 2021 heeft de Algemene Rekenkamer de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen (590) die wij in de periode 2015–2020 hebben gedaan in ons doelmatigheidsonderzoek en in onze beleidsdiscussies in het verantwoordingsonderzoek. Ministeries hebben aangegeven welke maatregelen zij naar aanleiding van onze aanbevelingen hebben genomen.

In 11 onderzoeken hadden we 47 aanbevelingen. Bij 77% hiervan is een toezegging is gedaan. Het valt op dat het Ministerie van EZK met dit percentage toezeggingen boven het rijksbrede gemiddelde van 62% zit.

Tot slot

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2021 op 18 mei 2022 verwachten we op het beleidsterrein van de Minister van EZK, een rijksbreed onderzoek te publiceren naar zicht op de financiële informatie over rijksbezittingen.

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