

Vergaderjaar 2021–2022

36 089

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor het jaar 2022 (Zesde incidentele suppletoire begroting inzake vulmaatregelen gasopslag en waardevermeerderings-regeling)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2022 wijzigingen aan te brengen in de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Normaliter wordt nieuw beleid in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. Aangezien uitvoering van de spoedeisende maatregelen die in deze zesde incidentele suppletoire begroting zijn opgenomen in het belang van het Rijk zijn, niet kan wachten tot formele autorisatie van beide Kamers der Staten-Generaal, zal het kabinet de uitvoering van de maatregelen starten. Hiermee wordt gehandeld conform lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016. Voor de indiening van deze zesde incidentele suppletoire begroting is uw Kamer vooraf geïnformeerd via de Kamerbrief Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid en de Kamerbrief Verlenging waardevermeerderingsregeling Groningen voorjaar 2022 van 22 april 2022.

De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

Mede namens de Minister voor Klimaat en Energie,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

B ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN

1. Leeswijzer

Ondergrenzen toelichtingen

Voor wat betreft het toelichten van significante verschillen in de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen zijn de ondergrenzen gehanteerd zoals opgenomen in de onderstaande tabel.

Omvang begrotingsartikel (stand ontwerpbegroting) in € miljoen	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € miljoen)	Technische mutaties (ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1.000	5	10
=> 1.000	10	20

In sommige gevallen, waar politiek relevant, worden ook posten toegelicht beneden deze ondergrenzen.

2. Beleidsartikelen

2.1 Beleidsartikel 4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering

Tabel 1 Budgettaire gevolgen van beleid zesde incidentele suppletoire begroting (ISB) (bedragen x € 1.000)

	Stand ontwerpbegroting 2022 incl. ISB's, NvW en amendementen	Mutaties 6 ^e ISB	Stand 6 ^e ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Verplichtingen	12.452.722	623.250	13.075.972	0	0	0	0
Uitgaven	4.359.973	623.250	4.983.223	0	0	0	0
Subsidies (regelingen)	3.959.202	623.250	4.582.452	0	0	0	0
Missiegedriven Onderzoek Ontwikkeling en Innovatie (MOOI)	60.135		60.135				
Hernieuwbare Energietransitie (HER+)	42.140		42.140				
Energie-efficiëntie	2.368		2.368				
Green Deals	500		500				
Demonstratieregeling Klimaat- en Energie-innovatie (DEI+)	75.963		75.963				
Subsidieregeling Duurzame Scheepsbouw (SDS)	7.075		7.075				
Projecten Klimaat en Energieakkoord	3.981		3.981				
MEP	0		0				
SDE	687.400		687.400				
SDE+	2.585.508		2.585.508				
SDE++	76.855		76.855				
Aardwarmte	17.500		17.500				
ISDE-regeling	258.000		258.000				
Compensatie Energie-intensieve bedrijven (ETS)	0		0				

	Stand ontwerpbe- grooting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6°ISB	Stand 6° ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Carbon Capture and Storage (CCS)	4.080		4.080				
Subidieregeling Energiebesparing en duurzame energie sportaccommodaties (EDS)	0		0				
Hoge Flux Reactor	6.401		6.401				
Elektrisch rijden	0		0				
Caribisch Nederland	6.144		6.144				
Overige subsidies	50.000		50.000				
Opschalingsinstrument waterstof	4.000		4.000				
Maatregelen voor CO ₂ -reductie	0		0				
Subidieregeling Coöperatieve Energieop- wekking (SCE)	42.519		42.519				
Subsidie ondersteuning verduurzaming mkb	25.633		25.633				
IPCEI waterstof	3.000	0	3.000				
Vulmaatregelen gasopslag	0	623.250	623.250				
Leningen	61.400	0	61.400				
Lening EBN	61.400		61.400				
Lening Gasunie	0		0				
Garanties	0	0	0				
Verliesdeclaratie aardwarmte	0		0				
Opdrachten	36.953	0	36.953				
Onderzoek mijnbouwbo- dembeweging	1.986		1.986				
SodM onderzoek	2.425		2.425				
Uitvoeringsagenda							
Klimaat	623		623				
Klimaat mondiaal	335		335				
Onderzoek en opdrach- ten	31.584		31.584				
Bijdrage aan agent- schappen	81.435	0	81.435				
Bijdrage aan RVO.nl	64.746		64.746				
Bijdrage aan Agentschap Telecom	4.103		4.103				
Bijdrage aan NEa	7.536		7.536				
Bijdrage aan KNMI	1.264		1.264				
Bijdrage aan NVWA	886		886				
Bijdrage aan RIVM	1.600		1.600				
Bijdrage aan RWS	1.300		1.300				
Bijdrage aan ZBO's/ RWT's	142.417	0	142.417				
Doorsluis COVA-heffing	111.000		111.000				
TNO kerndepartement	29.690		29.690				
TNO-SodM	1.727		1.727				
Bijdrage aan medeover- heden	1.340	0	1.340				
Uitkoopregeling	1.340		1.340				
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	10.893	0	10.893				

	Stand ontwerpbe- groting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6°ISB	Stand 6° ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Bijdrage aan Nuclear Research Group (NRG)	8.259		8.259				
Internationale contribu- ties	1.624		1.624				
PBL Rekenmeesterfunc- tie	1.010		1.010				
Stortingen begrotingsre- serve	66.333	0	66.333				
Storting in begrotingsre- serve duurzame energie en klimaattransitie	66.333		66.333				
Storting in begrotingsre- serve aardwarmte	0		0				
Ontvangsten	3.720.277	0	3.720.277	0	155.250	156.000	156.000
Ontvangsten COVA	111.000		111.000				
Opbrengst heffing ODE (SDE++)	2.692.000		2.692.000				
Ontvangsten zoutwin- ning	2.511		2.511				
Onttrekking reserve duurzame energie en klimaattransitie	4.186		4.186				
ETS-ontvangsten	900.000		900.000				
Onttrekking begrotings- reserve maatregelen voor CO ₂ -reductie	0		0				
Diverse ontvangsten	10.580		10.580				
Heffing gasleveringsze- kerheid	0		0		155.250	156.000	156.000

Tabel 2 Uitsplitsing verplichtingen (bedragen x € 1.000)

	Stand ontwerpbe- groting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6°ISB	Stand 6° ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Verplichtingen	12.452.722	623.250	13.075.972	0	0	0	0
waarvan garantiever- plichtingen	44.200		44.200				
waarvan overige verplichtingen	12.408.522	623.250	13.031.772				

Budgetflexibiliteit

Het juridisch verplichte deel van het uitgavenbudget is circa 71%. Van de 29% budgetflexibele ruimte heeft circa 13 procentpunt betrekking op de vulmaatregel gasopslag waarvoor nog verplichtingen zullen worden aangegaan in 2022.

Toelichting

In deze zesde incidentele suppletoire begroting wordt het parlement om autorisatie verzocht voor het aangaan van verplichtingen en doen van uitgaven voor de Vulmaatregel gasopslag, zoals voorgesteld in de Kamerbrief Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid van 22 april 2022.

Verplichtingen en uitgaven

Subsidies

Vulmaatregelen gasopslag

Momenteel is sprake van een ongebruikelijke situatie op de gasmarkt: de zomergasprijs is hoger dan wintergasprijs. Dit maakt opslag van gas met het oog op de winter voor marktpartijen onaantrekkelijk. Het zou immers neerkomen op het inkopen tegen een hogere prijs dan de verwachte verkoopprijs in de winter. Dit tast de leveringszekerheid voor aankomende winter aan.

Voor een aantal gasopslag zijn reeds maatregelen getroffen, maar niet voor gasopslag Bergermeer, de grootste vrij toegankelijke hoogcalorische gasopslag van West-Europa en een belangrijk onderdeel van de energie-infrastructuur. Om gasopslag toch gevuld te krijgen neemt het kabinet de volgende twee maatregelen.

Allereerst een subsidiemaatregel die marktpartijen voldoende stimulans geeft om Bergermeer alsnog te vullen. Marktpartijen kunnen in een tenderregeling meedingen naar een subsidie die hen vergoedt voor: het negatieve verschil tussen de huidige gasprijzen en de verwachte gasprijzen aankomende winter (de zogenoemde zomer-winter spread); een incentivebonus (premie) om deelname te stimuleren; en een vergoeding voor de opslagkosten (indien de partij niet reeds opslagcapaciteit geboekt heeft in gasopslag Bergermeer).

Marktpartijen zullen zelf het gas moeten in- en verkopen. De subsidie is enkel bedoeld om het rendabel te maken om gas op te slaan.

Daarnaast wijst het kabinet voor de resterende vulbehoefte, die niet wordt gevuld door marktpartijen, EBN aan als partij om gas op te slaan in Bergermeer. EBN is een beleidsdeelneming met de Staat als enige aandeelhouder. EBN zal hiervoor eveneens een vergoeding (subsidie) krijgen. Deze vergoeding ziet onder andere op het verschil tussen de zomer- en wintergasprijs en de kosten verbonden aan de opslag zelf. EBN zal de inkoop van gas zelf financieren.

Voor de twee maatregelen is € 623,25 mln nodig in 2022, waarvan € 366 mln voor de subsidieregeling en € 257,25 mln voor de vergoeding aan EBN. De maatregelen zijn zo vormgegeven dat bij een meer gebruikelijke prijsontwikkeling (hogere winterprijzen dan zomerprijzen) het deel van de subsidie dat het verschil vergoedt tussen de hoge zomergasprijs en lage wintergasprijs vervalt. De uitgaven zullen dan lager uitvallen. Andersom geldt dat bij een sterk lagere winterprijs de uitgaven hoger kunnen uitvallen.

Er zal gewerkt worden met voorschotten die dit jaar gedurende het vulseizoen worden uitgekeerd. In 2023 zal de eindafrekening (subsidie-vaststelling) plaatsvinden. Afhankelijk van de prijsontwikkeling tot 1 oktober en de prijsontwikkeling van 1 oktober tot 1 april 2023 is er de mogelijkheid dat uitgaven in 2023 zullen plaatsvinden in plaats van in 2022.

Ontvangsten

Heffing gasleveringszekerheid

Gegeven het open en grensoverschrijdende karakter van de Europese gasmarkt dragen de Nederlandse gasopslagen en het vullen ervan bij aan de leveringszekerheid van de gehele Unie en met name de ons omringende landen. Uitgangspunt is dat de kosten die met hiervoor genoemde maatregelen gemoeid zijn worden gedragen door de gebruikers (ofwel: de gebruiker betaalt). Dit betreft zowel gebruikers in Nederland als daarbuiten.

Voor het verhalen van de uiteindelijke gemaakte kosten op gebruikers wordt, in samenhang met de uiteindelijke wijze waarop voor de langere termijn invulling wordt gegeven aan de vulverplichting, gewerkt aan een heffing op geboekte capaciteit voor transport via het landelijk gastransportnet van GTS (bovenop – maar niet in – de tarieven voor gastransport). Op die manier kan de rekening worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen (leveringszekerheid), inclusief de gebruikers in het buitenland. Deze heffing zal zodanig worden uitgewerkt dat de financiering van voornoemde maatregelen een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers van het gastransportnet worden opgebracht. De ontvangsten zijn voor nu geraamd op € 155,25 mln in 2024 en € 156 mln in de jaren 2025 – 2027, in totaal € 625,25 mln.

2.2 Beleidsartikel 5 Een veilig Groningen met perspectief

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid zesde incidentele suppletoire begroting (ISB) (bedragen x € 1.000)

	Stand ontwerpbe- groting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6 ^e ISB	Stand 6 ^e ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Verplichtingen	945.961	75.000	1.020.961	0	0	0	0
Uitgaven	947.011	75.000	1.022.011	0	0	0	0
Subsidies (regelingen)	0	75.000	75.000				
Verduurzamingsopgave uit aardgasbaten	0	75.000	75.000				
Geestelijke bijstand/overige	0		0				
Inkomensoverdrachten	698.750	0	698.750				
Schadevergoedingen	506.250		506.250				
Vergoeding waardeda- ling Groningen	116.000		116.000				
Vergoeding immateriële schade Groningen	75.000		75.000				
Bijdrage Commissie Bijzondere Situaties	1.500		1.500				
Opdrachten	2.380	0	2.380				
Werkbudget	2.380		2.380				
Vermogensverschaffing/-onttrekking							
	0	0	0				
Kapitaalinjectie EBN	0		0				
Bijdrage aan agent- schappen	239.631	0	239.631				
Bijdrage aan RVO.nl	237.631		237.631				

	Stand ontwerpbe- grotting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6°ISB	Stand 6° ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Instituut Mijnbouw- schade Groningen	2.000		2.000				
Bijdrage aan ZBO's/ RWT's	1.050	0	1.050				
TNO publieke SDRA	1.050		1.050				
Bijdrage aan medeover- heden	2.200	0	2.200				
Versterken	2.200		2.200				
Bijdrage aan (interna- tionale) organisaties	3.000	0	3.000				
Organisatie- en programmabudget ACVG	3.000		3.000				
Bijdrage Commissie Bijzondere Situaties	0		0				
Ontvangsten	1.034.281	0	1.034.281				
Schadevergoedingen	490.625		490.625				
Uitvoeringskosten							
Schade	226.356		226.356				
Dividenduitkering EBN	0		0				
Dividenduitkering GasTerra	4.000		4.000				
Mijnbouwwet	55.000		55.000				
Vergoeding waardeda- ling Groningen	190.750		190.750				
Vergoeding immateriële schade Groningen	65.000		65.000				
Ontvangsten publieke SDRA	1.050		1.050				
Versterken	1.500		1.500				

Tabel 4 Uitsplitsing verplichtingen (bedragen x € 1.000)

	Stand ontwerpbe- grotting 2022 incl. ISB's, NvW en amende- menten	Mutaties 6°ISB	Stand 6° ISB	Mutatie 2023	Mutatie 2024	Mutatie 2025	Mutatie 2026
Verplichtingen	945.961	75.000	1.020.961	0	0	0	0
waarvan garantiever- plichtingen							
waarvan overige verplichtingen	945.961	75.000	1.020.961	0	0	0	0

Budgetflexibiliteit

Het juridisch verplichte deel van het uitgavenbudget is circa 93%. Van de 7% budgetflexibele ruimte heeft circa 7 procentpunt betrekking op de waardevermeerderingsregeling waarvoor nog verplichtingen zullen worden aangegaan in 2022.

Toelichting

In deze zesde incidentele suppletoire begroting wordt het parlement om autorisatie verzocht voor het aangaan van verplichtingen en doen van uitgaven voor de waardevermeerderingsregeling, zoals voorgesteld in de Kamerbrief Verlenging waardevermeerderingsregeling Groningen voorjaar 2022 van 22 april 2022.

Verplichtingen en uitgaven

Subsidies

Verduurzamingsopgave uit aardgasbaten

Het kabinet heeft besloten de waardevermeerderingsregeling te verlengen tot 1 oktober 2022. Voor de verlenging wordt € 75 mln beschikbaar gesteld. In tegenstelling tot de naam van het instrument wordt dit niet gedekt uit aardgasbaten, maar uit bestaande (risico)reserveringen voor Groningen op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën. Het volledige bedrag wordt bevoorschot aan de uitvoerder Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). Met de Voorjaarsnota wordt het parlement geïnformeerd over de toekomst van de waardevermeerderingsregeling.