



# Beter benutten van SDE++-budgetten



*Committed to the Environment*

# Beter benutten van SDE++-budgetten

Dit rapport is geschreven door:  
Robert Vergeer, Martijn Blom en Johannes Bollen

Delft, CE Delft, juli 2021

Opdrachtgever: NVDE - Nederlandse Vereniging Duurzame Energie

Overheidsbeleid / Duurzame energie / Subsidies / Financiering / Economische factoren

Publicatienummer: 21.210260.092

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via [www.ce.nl](http://www.ce.nl)

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider [Robert Vergeer](#) (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

## **CE Delft**

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, ngo's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



# Inhoud

	Samenvatting	3
1	Inleiding	5
	1.1 Onderzoeksvraag	5
	1.2 Leeswijzer	5
2	Hoe werkt de SDE+(+)?	6
	2.1 Hoe wordt het openstellingsbudget (verplichtingenbudget) vastgesteld?	6
	2.2 Verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven SDE+(+) worden opgevangen met de interne begrotingsreserve duurzame energie	7
	2.3 Verschillen tussen beschikbare middelen en gerealiseerde ODE-opbrengsten worden gedekt door Algemene Middelen	8
	2.4 Conclusie	9
3	Analyse ontwikkeling beschikbare middelen, kastuitloop en begrotingsreserve	11
	3.1 Historie onderuitputting en begrotingsreserve	11
	3.2 Onttrekkingen begrotingsreserve	12
	3.3 Toekomst onderuitputting en begrotingsreserve	13
	3.4 Conclusie	16
4	Synthese, conclusie en aanbevelingen	17
	4.1 Conclusie	17
	4.2 Aanbevelingen	18
5	Literatuur	21
A	Begrippenlijst SDE+ / +-subsidie	22



# Samenvatting

Het kabinet had als doelstelling om in 2020 14% van het Nederlandse energiegebruik op te wekken uit duurzame bronnen. Volgens CBS zal het aandeel naar verwachting blijven steken op 11,1%. Daarbij worden de beschikbare middelen voor de SDE+(+) niet volledig benut, maar in de begrotingsreserve duurzame energie gestort. Hoewel de begrotingsreserve is bedoeld voor het kunnen meenemen van de middelen voor duurzame energie naar latere jaren, komen middelen slechts met vertraging beschikbaar of kunnen in de praktijk voor andere doeleinden worden ingezet. Daardoor kan het niet benutten van SDE+(+)-middelen gezien worden als een gemiste kans.

In dit project hebben we onderzocht of de systematiek van begroten van SDE+(+) een bijdrage kan leveren aan een betere benutting van het SDE+(+)-budget. Sinds het bestaan van de SDE+ is sprake van overschot aan beschikbare middelen en stortingen in de begrotingsreserve. De vraag is of dit structureel is en welke mechanismes kunnen worden aangebracht om te borgen dat geld dat is bedoeld voor duurzame energie daarvoor beschikbaar blijft en, indien het daarvoor beschikbaar blijft, sneller benut kan worden.

We concluderen dat er sprake is van een wijze van begroten waarbij de doelstellingen leidend zijn. De budgetten die nodig zijn om de doelen te realiseren, worden beschikbaar gesteld op basis van ramingen van de technologiemix en de subsidiebehoefte. Hoewel het doel leidend is, zien we dat de 2020-doelen op het gebied van hernieuwbare energie (aandeel van 14%) en CO<sub>2</sub>-reductie (Urgenda) niet gehaald worden. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt doordat de mix van technieken duurder uitvalt dan gedacht, of dat SDE+(+)-beschikte projecten worden uitgesteld. Ook kunnen factoren buiten de regeling een rol spelen, zoals een importaandeel dat kleiner is dan verwacht, of tegenvallende energiebesparing. We hebben de oorzaken niet nader onderzocht, maar onze aandacht gericht op de begrotingssystematiek en de toepassing daarvan.

Een belangrijke resultaat van de begrotingssystematiek is het vaststellen van het SDE+(+)-openstellingsbudget. Hierbij wordt een vorm van 'overprogramming' toegepast: er wordt rekening gehouden met een inschatting van non-realiseren en vertraging van projecten. Aan het begin van een kabinetsperiode worden SDE+(+)-middelen beschikbaar gesteld voor de komende jaren. Indien er tijdens de looptijd van het kabinet een afwijking is van beschikbare middelen ten opzichte van de SDE+(+)-uitgaven, wordt dit verrekend met de begrotingsreserve duurzame energie. De afgelopen jaren was er een overschot aan beschikbare middelen en hebben stelselmatig stortingen plaatsgevonden in de begrotingsreserve. De systematiek van financiering (geraamde opbrengsten ODE en gerealiseerde opbrengsten) legt het financieel risico bij de staatskas. Er moet dus altijd genoeg geld beschikbaar zijn om aan de uitgaven die volgen uit de SDE-subsidieverplichtingen te voldoen.

Verbeteringen zijn mogelijk in de wijze van budgetraming. We constateren dat de omvang van de begrotings-reserve de afgelopen jaren sterk is gestegen. Dat geld komt met vertraging beschikbaar voor duurzame energie, en wordt in een enkel geval voor andere doelen bestemd. Onze verwachting is dat er de komende jaren nog meer onbenutte SDE+(+)-middelen aan de reserve worden toegevoegd. Naar verwachting zal in de komende periode van jaar op jaar grosso modo sprake zijn van een opwaartse bijstelling zijn van de elektriciteits- en CO<sub>2</sub>-prijs. Die bijstelling leidt ertoe dat er nog meer beschikbare kasmiddelen onbenut zullen blijven, omdat de subsidie-uitgaven gaan dalen ten opzichte van de prognose aan het begin van de kabinetsperiode. De onbenutte middelen worden gestort in de begrotingsreserve duurzame energie.



We doen de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen hebben als doel om het verder oplopen van de omvang van de begrotingsreserve te beperken, of geld dat daarin is gestort beschikbaar te houden en eerder beschikbaar te maken voor duurzame energie:

**Voorkom dat de omvang van de begrotingsreserve te ver oploopt, door bestedingen aan duurzame energie naar voren te halen.**

Sinds de start van de SDE+(+) hebben er jaarlijks (netto)stortingen in de begrotingsreserve plaatsgevonden met een omvang van 30 tot 80% van de jaarlijkse uitgaven. De omvang van de begrotingsreserve is opgelopen € 3,2 mld. (2019). Dat geld komt met vertraging beschikbaar voor duurzame energie, of loopt het risico bestemd te worden voor andere doelen. Budgetten kunnen sneller beschikbaar komen door bijvoorbeeld de reeds bestaande ‘over-programmering’ verder te vergroten. Een andere optie is de introductie van een mechanisme waardoor geld uit de begrotingsreserve wordt ingezet in de volgende openstellingsronde SDE+(+) indien de omvang van de begrotingsreserve boven een bepaalde grens komt. We stellen voor deze grens te zetten op circa 50% van de jaarlijkse kasuitgaven (circa € 1,7 mld.). Hiermee kan een substantieel deel van de begrotingsreserve worden ingezet, maar wordt tegelijkertijd het risico beperkt dat deze ontoereikend zal worden om tegenvallers op te vangen.

**Bewaak de geplande terugstorting van eerdere onttrekkingen uit de begrotingsreserve.**

In het verleden heeft een kasschuif ten laste van de begrotingsreserve plaatsgevonden. Dit bedrag (€ 398 mln.) zal in 2021-2025 volgens planning worden teruggestort. Gezien de eerdere onttrekkingen uit de begrotingsreserve, is het raadzaam om te borgen dat deze terugstortingen ook daadwerkelijk gaan plaatsvinden, zodat het geld beschikbaar blijft voor het oorspronkelijke doel om duurzame energie te stimuleren.

**Introduceer een statiegeldregeling zodat non-realisatie wordt verminderd.**

Vooraf bij zon-pv-projecten is er sprake van een hoge non-realisatie. Invoeren van de statiegeldregeling leidt tot een hogere realisatie en dus tot toename van de uitgaven. Daarnaast wordt de raming van de uitgaven nauwkeuriger. Dat is vanuit het oogpunt van zowel de nauwkeurigheid van de begroting als het doelbereik een waarde op zich.

**Gebruik een actuele raming van energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen als basis voor de beschikbare middelen van de SDE+(+).**

De raming achter de bij het Regeerakkoord beschikbare gestelde SDE+(+)-middelen is om twee redenen niet actueel. Om te beginnen worden de middelen eens per vier jaar (bij de start van het kabinet) beschikbaar gesteld, op basis van de dan geldende ramingen voor toekomstige prijzen van energie en CO<sub>2</sub> in de KEV. Daarnaast worden scenario's over prijzen en beleid met een vertraging van circa een jaar opgenomen in de KEV. We bevelen aan om te onderzoeken of een actuelere basis van de prijzen mogelijk is. Het beoogde doel van een actuele raming is dat de beschikbare middelen beter passen op de daadwerkelijk gerealiseerde subsidiebehoefte, waardoor er minder kans is op stortingen in of onttrekkingen uit de begrotingsreserve.

**Vergroot de transparantie over de budgettering van de SDE+(+).**

Hiermee wordt duidelijk voor de Kamer en stakeholders in hoeverre ex-ante-ramingen voor de kasmiddelen en feitelijke realisatie met elkaar matchen, en in hoeverre het beoogde doelbereik (bijvoorbeeld in termen van het opwekken van duurzame energie) spoort met de realisatie. Door hierover transparant te zijn, kan de politiek beter bijsturen op doelbereik en kunnen inhoudelijke discussies over de begrotingsystematiek beter op basis van feiten worden gevoerd.

# 1 Inleiding

Het kabinet had als doelstelling om in 2020 14% van het Nederlandse energieverbruik uit duurzame bronnen op te wekken. Volgens CBS zal het aandeel naar verwachting blijven steken op 11,1%<sup>1</sup>. In 2023 moet dit 16% zijn. Tegelijkertijd is er sprake van een trend waarin beschikbare middelen voor de SDE+(+) niet worden benut en in de begrotingsreserve duurzame energie worden gestort. De omvang van deze begrotingsreserve loopt op. Dit geld komt pas later beschikbaar voor duurzame energie, waardoor doelbereik wordt uitgesteld. Ook is er het risico dat de politiek besluit om een deel van het geld aan andere doelen uit te geven, hetgeen in het verleden heeft plaatsgevonden. Tegen de achtergrond van het niet halen van de Urgenda-doelen in 2020, Europese doelen van hernieuwbaar (14% in 2020, 16% in 2023) en de prognoses voor doelbereik in 2030 van PBL (34% in 2030), kan het niet benutten van SDE+(+)-middelen gezien worden als een gemiste kans.

De NVDE heeft CE Delft gevraagd om te analyseren of de systematiek van begroten van SDE++ een bijdrage kan leveren aan een betere benutting van het SDE+(+)-budget. De laatste jaren is sprake van onderuitputting van de beschikbare middelen en stortingen in de begrotingsreserve. De vraag is of dit structureel is en welke mechanismes kunnen worden aangebracht om te borgen dat geld dat is bedoeld voor duurzame energie ook beschikbaar blijft en komt voor duurzame energie.

## 1.1 Onderzoeksvraag

We beantwoorden de volgende vragen:

1. Leidt de systematiek van het bepalen van openstellingsbudgetten SDE+(+) ertoe dat er structureel sprake is van onderuitputting van SDE+(+)-middelen?
2. Wat is het historisch verloop van een eventuele onder- of overuitputting en de omvang van de begrotingsreserve? In hoeverre is er geld uit de begrotingsreserve onttrokken ten gunste van andere doelen dan duurzame energie?
3. Wat is een toekomstprognose van de uitputting van budgetten? Is er naar verwachting sprake van structureel onder- of overuitputting?
4. Welke verbeteringen kunnen in de systematiek worden aangebracht zodat beschikbare budgetten beter benut kunnen worden voor realisatie van klimaatdoelen?

## 1.2 Leeswijzer

Dit document kent de volgende hoofdstukken:

- Een beschrijving van de werking van de ODE, SDE en beschikbare middelen, (geraamde) kasuitloop en de begrotingsreserve (Hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk beschrijven we op welke wijze er sprake kan zijn van onder- of overuitputting. Ook gaan we in op de wijze waarop de SDE+(+) gefinancierd wordt en hoe om wordt gegaan met verschillen tussen inkomsten en uitgaven.
- Een analyse van de omvang en mogelijke oorzaken van onderuitputting (Hoofdstuk 3). In dit hoofdstuk gaan we in op de historische en te verwachten uitputting van SDE+(+)-middelen en beoordelen we of er structureel sprake is van onderuitputting.
- In het laatste hoofdstuk brengen we beschrijvingen en analyses samen, trekken we conclusies ten aanzien van de uitputting van middelen en doen vervolgens aanbevelingen om beschikbare budgetten beter aan te wenden (Hoofdstuk 4).

<sup>1</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/11-procent-energieverbruik-in-2020-afkomstig-uit-hernieuwbare-bronnen](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/22/11-procent-energieverbruik-in-2020-afkomstig-uit-hernieuwbare-bronnen)



## 2 Hoe werkt de SDE+(+)?

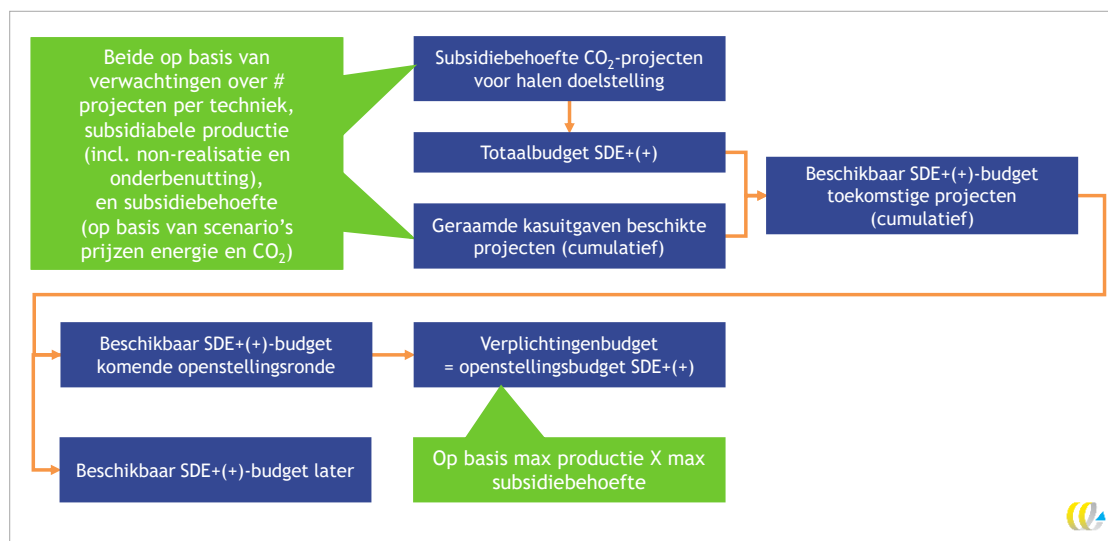
Binnen de SDE+(+) wordt getracht de middelen zo efficiënt mogelijk te besteden en niet meer subsidie te geven dan redelijkerwijs noodzakelijk (marktconform) is. Om dit te bereiken, werkt de SDE+(+) met generieke onrendabele topsubsidies en een gefaseerde openstelling met oplopende basisbedragen. We illustreren de werking van de SDE++ met schema's, en we hebben in de bijlage een lijst aangelegd met de gehanteerde begrippen.

### 2.1 Hoe wordt het openstellingsbudget (verplichtingenbudget) vastgesteld?

Voorafgaand aan de openstelling wordt jaarlijks de ruimte voor nieuwe verplichtingen voor de SDE+(+) vastgesteld (het verplichtingenbudget c.q. openstellingsbudget). Het startpunt om die ruimte te bepalen, is een raming van het totaalbudget SDE+(+). Dit is een raming van het bedrag dat cumulatief aan subsidie nodig is voor (hernieuwbare/CO<sub>2</sub>-reducerende) projecten om de doelen te behalen. Het totaalbudget SDE+(+) wordt verminderd met de (cumulatieve) geraamde kasuitgaven van de reeds beschikte projecten. Deze raming vindt plaats op basis van (zo realistisch mogelijke) verwachtingen over de subsidiabele productie (inclusief non-realisatie) en de subsidiebehoefte. Bij het opstellen van de raming maakt RVO gebruik van prognoses van prijzen van energie en CO<sub>2</sub> (jaarlijkse Energie en Klimaatverkenningen) en ervaringsgegevens (bouwtermijn en productiecijfers).

Door het totaalbudget SDE+(+) te verminderen met de geraamde kasuitgaven van beschikte projecten, kan worden berekend welk SDE+(+)-budget nog beschikbaar is voor nieuwe aanvragen. Het budget voor nieuwe aanvragen wordt verdeeld over een deel dat beschikbaar komt voor de komende openstellingsronde en een deel dat later beschikbaar komt. Het beschikbaar SDE+(+)-budget voor de komende openstellingsronde (vastgesteld op basis van een zo realistische mogelijke raming van subsidiebehoefte) wordt vertaald naar een openstellingsbudget. Het wordt berekend op basis van maximaal subsidiabele productie en maximale subsidie-intensiteit (basisbedrag minus bodemprijs van energie of CO<sub>2</sub>). Dat is het budget dat wordt opengesteld voor de SDE+(+)-ronde en het maximumbedrag waarvoor het rijk een juridische verplichting kan aangaan. In Figuur 1 geven we de vaststelling van de ruimte voor nieuwe verplichtingen in een figuur weer.

Figuur 1 - Schematische weergave vaststelling verplichtingenbudget



We zien dat er sprake is van een realistische wijze van begroten, waarbij de doelstellingen leidend zijn. In de systematiek van begroten is al een vorm van ‘overprogrammeren’ aanwezig door op voorhand rekening te houden met een zo realistisch mogelijke schatting van non-realiseren van aanvragen; met andere woorden: aanvragers die uiteindelijk geen beroep doen of minder of later een beroep doen op SDE++-subsidie.

## 2.2 Verschillen tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven SDE++ worden opgevangen met de interne begrotingsreserve duurzame energie

Aan het begin van iedere kabinetsperiode wordt vastgesteld wat de geraamde kasuitgaven (subsidiebehoefte) is voor SDE++-projecten<sup>2</sup>. De huidige beschikbare kasmiddelen binnen de SDE++ zijn dus gebaseerd op de raming die in 2017 bij de start van het regeerakkoord zijn opgesteld. Deze beschikbare kasmiddelen blijven gedurende de kabinetsperiode ongewijzigd. Deze raming wordt vastgesteld op basis van zo realistisch mogelijke inschattingen van de subsidiabele productie en scenario's voor prijzen van energie en CO<sub>2</sub>. Het ministerie van Financiën stelt op basis van de raming van kasuitgaven middelen beschikbaar voor de duur van de kabinetsperiode (en stelt ook de ODE-tarieven vast voor dekking van die middelen); voor latere jaren zijn de middelen kaderstellend voor de meerjarenbegroting.

De begrotingsreserve fungeert als een buffer die in principe in dienst staat van doelrealisatie. Na afloop van een begrotingsjaar wordt het verschil tussen de beschikbare kasmiddelen (begroting) en de uitbetaalde subsidies (realisatie) in de begrotingsreserve gestort. Indien in enig jaar van de kabinetsperiode de gerealiseerde uitgaven SDE++ afwijken van de beschikbare middelen, wordt dit vereffend met de interne begrotingsreserve duurzame energie. Afwijkingen ontstaan bijvoorbeeld als de techniemix anders is dan verwacht, de realisatie anders is dan voorspeld, projecten langer worden uitgesteld dan gepland<sup>3</sup>, de subsidiabele productie afwijkt van de verwachting of energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen

<sup>2</sup> Het gaat dan om alle in de kabinetsperiode lopende SDE++-projecten, dus reeds beschikte en tijdens de kabinetsperiode naar verwachting te beschikken projecten.

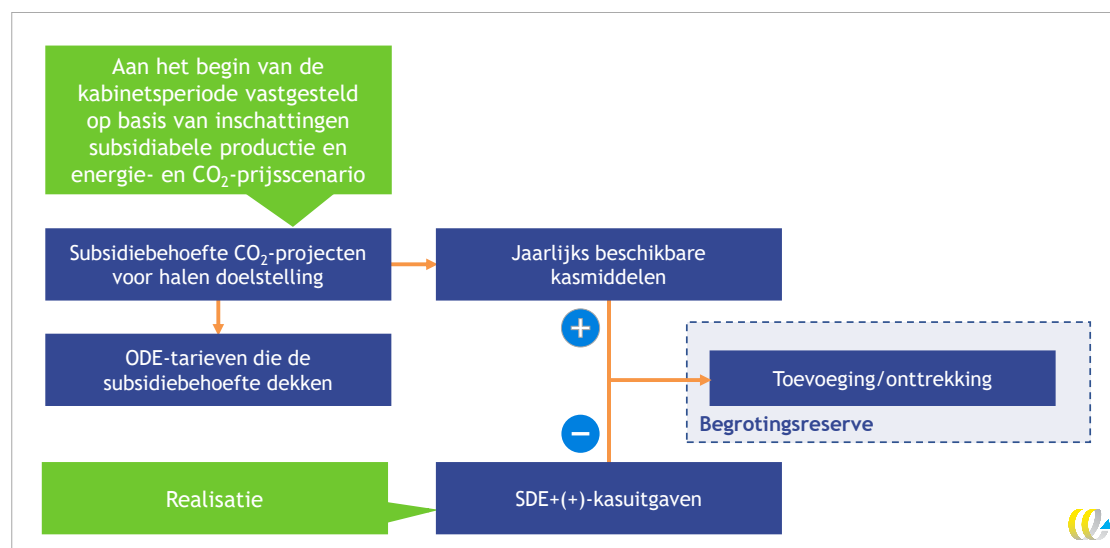
<sup>3</sup> Vanaf het moment van beschikken hebben subsidieontvangers van de SDE++, afhankelijk van de categorie, tot uiterlijk vier jaar de tijd om het project te realiseren en de productie-installatie in gebruik te nemen.



zich anders ontwikkelen. Het geld blijft beschikbaar voor de SDE+(+) en dient als buffer voor mee- en tegenvallers ten opzichte van de raming van benodigde beschikbare middelen aan het begin van de kabinetsperiode.

Wanneer een nieuw kabinet aantreedt, wordt de begrotingsreserve ‘geleegd’. Dat wil zeggen: de middelen in de reserve worden toegevoegd aan de beschikbare middelen voor de SDE+(+) in toekomstige jaren. Daarmee blijft het budget beschikbaar voor het oorspronkelijke doel.

**Figuur 2 - Schematische weergave werking begrotingsreserve**

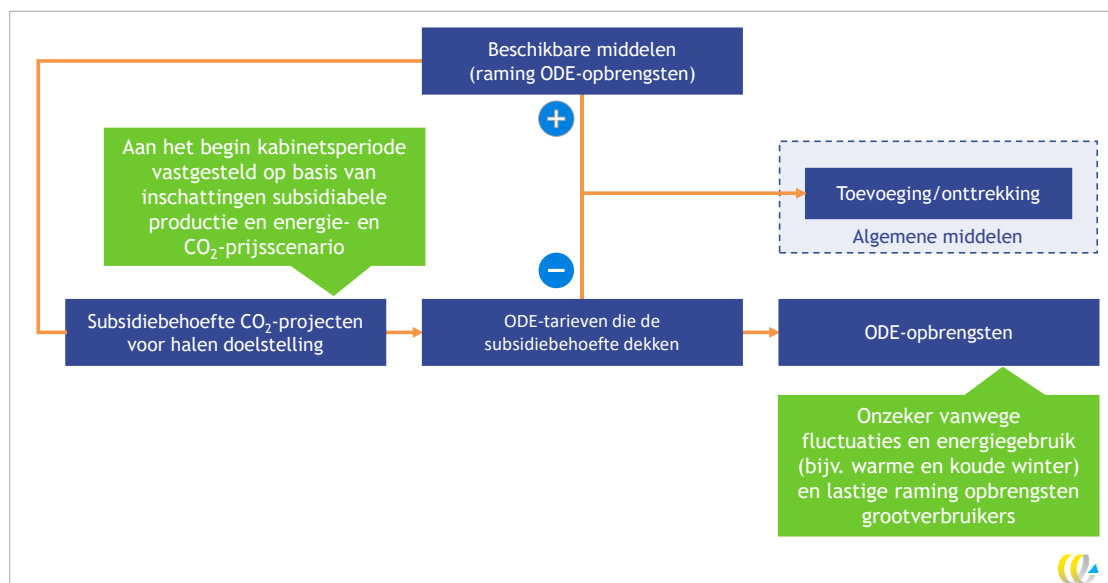


### 2.3 Verschillen tussen beschikbare middelen en gerealiseerde ODE-opbrengsten worden gedekt door Algemene Middelen

In de vorige paragraaf beschreven we dat aan het begin van iedere kabinetsperiode de subsidiebehoefte (geraamde kasuitgaven) aan SDE+(+)-projecten wordt bepaald. Deze worden direct vertaald naar beschikbare middelen en bijbehorende ODE-tarieven (op basis van projecties over energiegebruik en aandelenschijven). De aan het begin van de kabinetsperiode geraamde ODE-opbrengsten en SDE+(+)-kasuitgaven zijn hierdoor met elkaar in evenwicht.

In enig jaar gedurende de kabinetsperiode, zullen de ODE-opbrengsten afwijken van de initiële raming. Indien dit het geval is, wordt dat vereffend vanuit de algemene middelen. De afwijkingen ontstaan door fluctuaties in de ODE-opbrengsten, bijvoorbeeld door energiebesparingsmaatregelen, de lastige raming van het verbruik per schijf en beroep op vrijstellingen en koude of juist warme winters.

Figuur 3 - Schematische weergave vereffening algemene middelen



## 2.4 Conclusie

We trekken de volgende conclusies:

- Er is sprake van een wijze van begroten waarbij de doelstellingen leidend zijn. Het lijkt erop dat in de systematiek van begroten al een vorm van ‘overprogrammeren’ aanwezig is. Dat wil zeggen: er wordt in de vaststelling van het verplichtingenbudget al rekening gehouden met een (zo realistisch mogelijke inschatting van) non-realisatie en vertraging van projecten. Tevens wordt uitgegaan van hogere energieprijzen dan de basisenergieprijs. Kortom: niet het gehele verplichtingenbudget wordt gereserveerd.
- De systematiek met de begrotingsreserve borgt dat beschikbare SDE+(+)-middelen die in een bepaald jaar niet worden benut, beschikbaar blijven indien projecten alsnog tot realisatie komen of beschikbaar komen in openstellingsrondes in latere jaren (binnen een kabinetsperiode).
- De systematiek van financiering (geraamde opbrengsten ODE en realisatie) legt het financieel risico bij de staatskas: er moet altijd genoeg geld beschikbaar zijn om aan de uitgaven die volgen uit de SDE+(+)-subsidieverplichtingen te voldoen.
- De ODE-opbrengsten en SDE+(+)-uitgaven zijn slechts losjes gekoppeld (ex-ante). Dat wil zeggen: ze zijn in de raming bij de start van een kabinetsperiode aan elkaar gelijk, maar in de realisatie lopen ze uiteen. Verschillen worden afgedekt via de begrotingsreserve (SDE+-realisatie ten opzichte van beschikbare kasmiddelen) en via de algemene middelen (gerealiseerde ODE-opbrengsten in een jaar ten opzichte van geraamde ODE). Daarom wordt de ODE niet een bestemmingsheffing genoemd, maar een heffing ter dekking van onder andere SDE+(+).
- Bij het vaststellen van beschikbare middelen zijn de doelstellingen leidend. Er wordt op basis daarvan een inschatting gemaakt van de subsidiebehoeften en die is leidend voor het openstellingsbudget. Deze *begrotingssystematiek* is in wezen gericht op een maximale inzet van SDE+(+)-middelen ter realisatie van klimaatdoelen. Wel kan het zo zijn dat in de *uitvoering* van de systematiek verbeteringen mogelijk zijn (zie volgende

hoofdstuk). Zo kan er bij aanvang van iedere kabinetsperiode een systematische onderschatting van energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen worden gemaakt, waardoor er structureel sprake van is dat beschikbare middelen uitstijgen boven de geraamde kasuitloop. Bij te lage CO<sub>2</sub>- en energieprijzen zijn de correctiebedragen lager en dus de geraamde subsidiebudgetten hoger. Dat onderzoeken we hieronder.

- Het verschil tussen de maximale subsidiebehoefte, geraamde kasuitloop en realisatie is potentieel groot: dit verschil kan worden verkleind door een zo goed mogelijke raming te realiseren van de werkelijke productie van hernieuwbare energie en energieprijzen. Subsidie wordt namelijk uitgekeerd op basis van daadwerkelijke productie en het verschil tussen kostprijs en marktwaarde (energieprijs).



# 3 Analyse ontwikkeling beschikbare middelen, kasuitloop en begrotingsreserve

In dit hoofdstuk analyseren we de ontwikkeling van de beschikbare kasmiddelen, de (geraamde) kasuitloop en de impact op de begrotingsreserve. We doen dat vanuit historisch perspectief (Paragraaf 3.1) en vanuit toekomstig perspectief (Paragraaf 3.3). In Paragraaf 3.2 gaan we in op de vraag in hoeverre er financiële middelen zijn onttrokken aan de begrotingsreserve en mogelijk niet meer beschikbaar zijn voor duurzame energie.

## 3.1 Historie onderuitputting en begrotingsreserve

Tabel 1 geeft het historisch verloop weer van de toevoegingen aan de begrotingsreserve duurzame energie. We zien dat de omvang van de reserve die is gealloceerd voor lopende SDE+(+)-projecten toeneemt in de tijd. Verder wordt melding gemaakt van de tijdelijke onttrekking (totaal t/m 2019 € 325 mln.) die in de periode 2015-2020 oploopt tot 398 mln.<sup>4</sup>. Het volledige bedrag wordt in de periode 2021 t/m 2026 teruggestort. In 2019 komt de totale omvang van de reserve op € 3.198 mln. (begroting EZK 2021).

Tabel 1 - Historisch verloop (netto) toevoegingen begrotingsreserve Duurzame Energie

Specificatie van begrotingsreserve Duurzame Energie (bedragen x € 1mln.)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
MEP (algemene middelen)	23	16	2	0	34	-2	0	73
SDE (algemene middelen)	143	220	297	191	63	16	135	1.065
Tijdelijke onttrekking (MEP/SDE)			-20	-77	-77	-73	-78	-325
SDE+ (ODE gefinancierd)	59	134	204	282	281	523	859	2.342
<b>Totaal</b>	<b>225</b>	<b>370</b>	<b>483</b>	<b>396</b>	<b>301</b>	<b>464</b>	<b>916</b>	<b>3.155</b>

Bron: Begroting EZK 2021, Tabel 30.

We zien dat de omvang van de begrotingsreserve historisch een oplopende trend vertoont. Wanneer we de bedragen afzetten tegen de kasuitgaven, blijkt dat er jaarlijks een bedrag in de begrotingsreserve wordt gestort ter waarde van tussen de 30 en 80% van de kasuitgaven, zie Tabel 2. Met andere woorden: de toevoegingen zijn groter dan de onttrekkingen, waarbij er sprake is van een structurele jaarlijkse onderuitputting van middelen.

<sup>4</sup> Dit is een gevolg van de Voorjaarsnota 2015.



Tabel 2 - (Netto) toevoegingen begrotingsreserve ten opzichte van kasuitgaven SDE+(+)

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Storting begrotingsreserve (mln. euro)*	225	370	483	396	301	464	916
Kasuitgaven (mln. euro)**	648	602	676	903	995	1.072	1.173
Storting als percentage kasuitgaven	35%	61%	71%	44%	30%	43%	78%

Bronnen: \* Begroting EZK 2021; \*\* [www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sde/feiten-en-cijfers-sde-algemeen](http://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sde/feiten-en-cijfers-sde-algemeen)

Hierna analyseren we in hoeverre er onttrekkingen aan de begrotingsreserve hebben plaatsgevonden en wat de aard is geweest van die onttrekkingen.

### 3.2 Onttrekkingen begrotingsreserve

In de begroting van EZK voor het jaar 2021 staat op verschillende plaatsen informatie over onttrekkingen uit de begrotingsreserve. We hebben vijf onttrekkingen uit de begrotingsreserve of het SDE+(+)-budget geïdentificeerd en op een rij gezet<sup>5</sup>. Deze onttrekkingen geven een compleet beeld van het verloop van de omvang van de begrotingsreserve.

Tabel 3 - Onttrekkingen begrotingsreserve duurzame energie

Jaar/jaren	Bedrag (mln. €)	Bestemming duurzame energie of CO <sub>2</sub> -reductie	Toelichting
2015-2020	398	nee	Kasschuif, wordt teruggestort in 2021-2026
2020-2021	299	ja	Urgenda-middelen
2020-2021	100	ja	Amendement Mulders c.s. openstelling ISDE voor MKB
2021	680	nee	Bijdrage aan Algemene Middelen, zie kader
2023 en verder	1.700	ja	Middelen worden toegevoegd aan SDE+(+), afspraak uit het Klimaatakkoord

Bron: Begroting EZK 2021.

Eén van de onttrekkingen is een geplande bijdrage van EZK aan de algemene middelen (zie het volgende kader). Indien dit een tekort voor de dekking van de uitgaven van de SDE+ veroorzaakt, wordt dit aangevuld vanuit de begrotingsreserve.

#### Begroting bijdrage EZK aan generale beeld

EZK levert € 680 mln. voor het generale beeld uit de eigen middelen (kasuitgaven SDE+) om bij te dragen aan Rijksbrede problematiek. In verband met de vele opgaven dit voorjaar is besloten om in brede context te zoeken naar oplossingen. Vanwege de budgettaire problematiek is ook Rijksbreed gezocht naar ontlasting van het uitgavenkader 2021. De bijdrage van EZK van € 680 mln. voor het generale beeld wordt om die reden volledig ten laste gebracht van de SDE+-uitgaven 2021. Voor zover dit leidt tot een tekort in de raming voor uitgaven SDE+ zal dit tekort aangevuld worden door een onttrekking uit de begrotingsreserve duurzame energie. Het geheel van de meerjarig beschikbare middelen, incl. de begrotingsreserve duurzame energie, is toereikend voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen.

Bron: Begroting EZK (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021).

<sup>5</sup> Bron: Begroting EZK (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021).



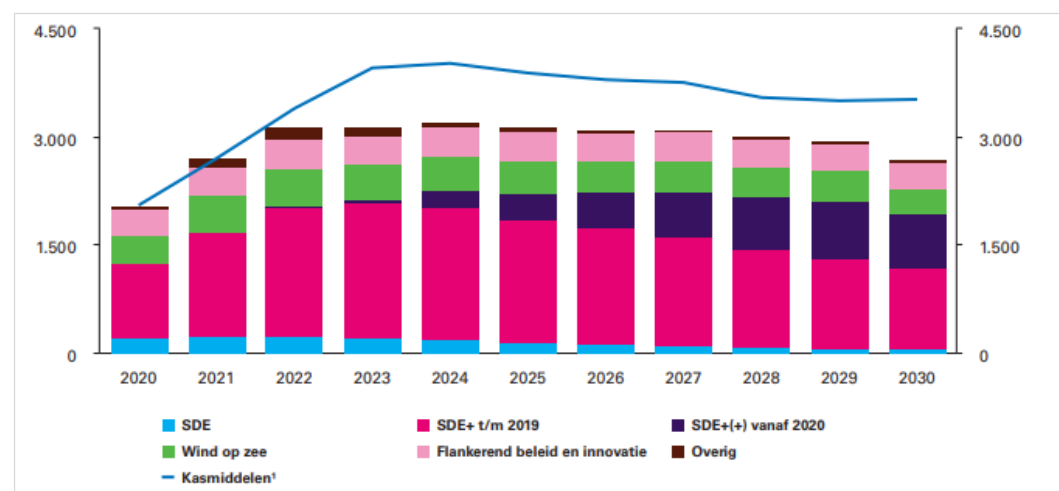
We concluderen dat er inderdaad onttrekkingen zijn geweest of gepland, maar dat die in vier van de vijf gevallen worden teruggestort of dat de financiële middelen zijn ingezet, of volgens planning worden ingezet, voor duurzame energie en CO<sub>2</sub>-reductie<sup>6</sup>.

Wel is er een bijdrage van EZK aan de algemene middelen gepland (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021) die wordt gefinancierd uit de middelen SDE+(+). Het gaat om een bedrag van € 680 mln. Voor zover dit leidt tot tekorten in beschikbare middelen SDE+(+), worden deze aangevuld vanuit de begrotingsreserve. Dit valt te beschouwen als een onttrekking aan het budget voor duurzame energie die niet ten goede komt aan een CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling. Het besluit om deze onttrekking te doen, werd genomen tegen een achtergrond van prognose waarin de begrotingsreserve ruimgevuld was (zie Paragraaf 3.1).

### 3.3 Toekomst onderuitputting en begrotingsreserve

In de begroting EZK (2021) staat een figuur met de projectie van de jaarlijks beschikbare middelen en geraamde kasuitgaven in de periode 2020 t/m 2030. Deze figuur suggereert dat er in de jaren 2022 en verder structureel een overschot aan middelen zal zijn (dus toevoegingen aan de begrotingsreserve). De totale omvang van de begrotingsreserve zal richting 2030 dus nog verder oplopen vanaf de huidige € 3.198 mln., met enkele honderden miljoenen per jaar gemiddeld.

Figuur 4 - Beschikbare middelen en geraamde kasuitloop duurzame energieregelingen (bedragen x € 1 mln.)



Figuur uit EZK-begroting (2021), op basis prijsreeksen KEV 2019 (PBL, 2019). Figuur wordt geactualiseerd voor begroting 2022, op basis prijsreeksen KEV2020 (PBL, 2020). Dan is de prognose dat er een structureel tekort aan middelen zal ontstaan.

Uit contact met het ministerie blijkt dat deze figuur is gebaseerd op energie- en CO<sub>2</sub>-prijsreeksen uit de KEV 2019 (PBL, 2019).

In het kader van de begroting voor 2022, zal het ministerie een update van de analyse achter de figuur leveren, op basis van bijgestelde prijspaden voor energie en CO<sub>2</sub> conform de KEV 2020 (PBL, 2020). Vanwege COVID-19 zijn de prijspaden voor energie aanzienlijk

<sup>6</sup> Daarbij kan formeel nog worden opgemerkt dat onttrekkingen voor de verbreding van de SDE+ naar SDE++ in 2020 uitsluitend ten gunste dienen te komen van hernieuwbare energie. Immers, die middelen waren ook voor hernieuwbare energie bedoeld.



naar beneden bijgesteld, waardoor de subsidiebehoefte en dus de geraamde kasuitgaven toenemen.

Uit deze analyse met (naar beneden) bijgestelde prijspaden van het ministerie, blijkt dat er juist sprake is van een structureel tekort aan middelen. Volgens de meest recente raming van EZK zal zich in de toekomst dus in plaats van ‘onderuitputting’ eerder een risico op ‘overuitputting’ voordoen. Die overuitputting kan dan worden aangevuld vanuit de begrotingsreserve, die als buffer dient, die naar verwachting wordt uitgeput.

De analyse hierboven laat zien dat de kans op overuitputting of onderuitputting sterk afhankelijk is van de gehanteerde energieprijsscenario's. Om in te schatten of er in de komende kabinetsperiode sprake zal zijn van over- of onderuitputting, voeren we een analyse uit van het effect van afwijkende energieprijsscenario's op de geraamde kasuitloop.

### 3.3.1 Afwijkende prijsscenario's voor energie en CO<sub>2</sub>

We pakken de analyse van afwijkende energieprijsscenario's als volgt aan:

- De scope van de analyse is één kabinetsperiode (t/m het jaar 2025). Immers: aan de start van de kabinetsperiode worden de uitgangspunten van de raming van beschikbare middelen en geraamde kasuitloop beide geactualiseerd en geharmoniseerd, zodat ze in balans zijn.
- We bekijken welke uitgangspunten er in de verschillende NEV's en KEV's zijn gehanteerd over de elektriciteitsprijs. Dat is de energieprijis met de grootste impact op de geraamde kasuitloop. Het leeuwendeel van het portfolio SDE+(+)-projecten betreft immers hernieuwbare elektriciteit. We verwachten dat de CO<sub>2</sub>-prijs in de komende kabinetsperiode (t/m 2025) nog een beperkte rol speelt, omdat de realisatie van grootschalige CO<sub>2</sub>-reducerende projecten zoals CCS-projecten naar alle waarschijnlijkheid in de jaren daarna zal plaatsvinden<sup>7</sup>. In de betreffende kabinetten zal de omvang van CO<sub>2</sub>-reductieprojecten binnen de SDE+(+)-projecten toenemen, net als het aandeel projecten waarbij ETS-bedrijven betrokken zijn (denk aan CCS, elektrificatie van warmte of hernieuwbare warmte in de industrie). Dan wordt de CO<sub>2</sub>-prijs belangrijker in het bepalen van de totale subsidiebehoefte.
- We hebben aan EZK gevraagd om in beeld te brengen wat het verloop is van de geraamde kasuitloop in een scenario van 10 of 20% hogere of lagere energieprijzen.
- We schatten de kans in dat zo'n scenario zich voltrekt op basis van de huidige projectie van de elektriciteitsprijs voor 2025 (KEV 2020 (PBL, 2020)) en een eigen analyse.

Tabel 4 geeft weer welke uitgangspunten er worden gehanteerd voor de elektriciteitsprijzen in het jaar 2025, volgens verschillende edities van de energie- en klimaatverkenningen van PBL (NEV respectievelijk KEV). Dat zijn de reeksen die EZK gebruikt in de raming. We zien dat de prognose van de elektriciteitsprijs in 2025 in de KEV 2020 (PBL, 2020) neerwaarts is bijgesteld in vergelijking met de KEV 2019 (PBL, 2019). Dat correspondeert met het beeld dat de prognose over de raming van de kasuitgaven opwaarts is bijgesteld.

<sup>7</sup> Merk daarbij op dat de CO<sub>2</sub>-prijs al is meegenomen in de raming van de (groothandels)electriciteitsprijzen.



Tabel 4 - Energieprijzen (realisaties en prognose) volgens verschillende scenario's

Peiljaar	Gerealiseerd 2019	Prognose 2025	
		KEV 2019	KEV 2020
Bron	2019*		
Groothandelsprijs elektriciteit, exclusief belastingen (euro/MWh)	41	63	49

\* Bron: Op basis lineaire interpolatie tussen 2019 en KEV-waarden in 2030.

De vraag is nu wat de verwachting is van de bijstelling van de prijsontwikkeling in de komende jaren. Onze verwachting is dat de prognose van de prijs voor elektriciteit en voor CO<sub>2</sub> voor 2025 opwaarts zal worden bijgesteld.

We baseren die verwachting op de volgende uitgangspunten:

- Recente ontwikkelingen, zoals het voornemen om de komende jaren te komen tot het sluiten van kolencentrales of het afbouwen van nucleaire capaciteit in het buitenland, worden met vertraging opgenomen in de KEV.<sup>8</sup> Deze ontwikkelingen zullen de elektriciteitsprijs opdrijven.
- In opeenvolgende KEV's zijn er beleidsintensiveringen geweest in het buitenland in de ETS-sector, die meerdere keren hebben geleid tot een opwaartse bijstelling van de ETS-prijs. Op dit moment zal de ETS-prijs nog verder stijgen door de aanscherping van het EU-klimaatdoel naar 55% in 2030. Denk daarbij bijvoorbeeld aan concrete invullingen van beleid in het buitenland in de ETS om aan een scherper doel bij te dragen inzake de Green Deal c.q. 'fit for 55' (zie volgend kader).

#### CO<sub>2</sub>-prijspad en 'fit for 55'

In de huidige projectportfolio zijn het - naast de subsidiabele productie - vooral de warmte- en elektriciteitsprijzen die bepalend zijn voor de geraamde kasuitloop. De SDE+-subsidie wordt immers alleen uitbetaald per geleverde eenheid duurzame energie en kent een afslag voor de marktwaarde daarvan (het correctiebedrag). De CO<sub>2</sub>-prijs is daarin al verwerkt in de marktprijs voor elektriciteit.

Bij de verbreding naar de SDE++ is het doel om CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen te stimuleren. Daarmee ligt het ook meer voor de hand dat ETS-deelnemers, zoals de energie-intensieve industrie, aanvragen in zullen dienen voor elektrificatie, CO<sub>2</sub>-afvang, en energie-efficiency maatregelen. Hiermee neemt de directe invloed van een betrouwbare raming van de CO<sub>2</sub>-prijs verder toe. Immers voor een groot deel van de projecten vormt de CO<sub>2</sub>-prijs het correctiebedrag.

Een voorbeeld: bij een kostprijs van Carbon Capture and Storage (CCS) van € 100 per ton CO<sub>2</sub> en een geraamde ETS-marktprijs van € 50, dient € 50 per ton te worden gesubsidieerd. Uitgaande van een geraamde ETS-prijs van € 72 per ton dient € 28 per ton te worden bijgelegd. Gegeven een bepaalde CO<sub>2</sub>-afvangvolume betekent dat een besparing van het subsidiebudget van 45% ten opzichte van de initiële raming.

De tabel hieronder geeft weer welke recente uitgangspunten worden gehanteerd voor de CO<sub>2</sub>-prijzen in de ETS in 2030, volgens de KEV2020, het 'fit for 55'-impactscenario van de EU Cie. (2020). We zien dat de prognose van de CO<sub>2</sub>-prijs in 2030 in de KEV 2020 lager is dan in vergelijking met het 'fit for 55 - CPRICE'-scenario. Dat suggereert dat de invulling van de Green Deal mogelijk zal leiden tot een hogere ETS-prijs en op termijn minder kasuitgaven voor SDE+(+).

Tabel 5 - CO<sub>2</sub>-prijzen in 2030 volgens KEV2020 en 'fit for 55'

Bron	KEV 2020	Fit for 55
CO <sub>2</sub> -prijs (Euro/t CO <sub>2</sub> )	49	72

Bron: KEV 2020 en "[fit for 55](#)"

<sup>8</sup> De sluitingstermijn voor het verwerken van gegevens over ontwikkelingen in buurlanden die invloed hebben op de elektriciteits(import)prijs in Nederland, ligt een jaar voor het verschijnen van de KEV. Voor de korte termijn is dit de Midterm Adequacy Forecast voor 2021 en 2025 (ENTSO-E, 2019) aangevuld met recente inzichten rond capaciteitswijzigingen van het verleden.



### 3.4 Conclusie

We trekken de volgende conclusies:

- We concluderen dat er inderdaad onttrekkingen aan de begrotingsreserve zijn geweest of gepland. In vier van de vijf gevallen worden die teruggestort, of worden de financiële middelen volgens planning ingezet voor duurzame energie en CO<sub>2</sub>-reductie.
- Wel is er een bijdrage van EZK aan de algemene middelen gepland (2021), die wordt gefinancierd uit de middelen SDE+(+). Het gaat om een bedrag van € 680 mln. Voor zover dit leidt tot tekorten in beschikbare middelen SDE+(+), worden deze aangevuld vanuit de begrotingsreserve.
- Als we kijken naar de historie van de omvang van de begrotingsreserve, zien we dat de reserve die is gealloceerd voor lopende SDE+(+)-projecten toeneemt in de tijd. De (netto) stortingen in de begrotingsreserve zijn fors en bedragen tussen de 30 en 80% van de kasuitgaven in de jaren 2013-2019.
- De kans op overuitputting of onderuitputting is sterk afhankelijk van de gehanteerde energie- en CO<sub>2</sub>-prijsscenario's. Op basis van energieprijzen uit de NEV 2019 (EZK-begroting 2020), zou de omvang van de begrotingsreserve (2019: € 3.198 mln.) verder toenemen met enkele honderden miljoen euro's per jaar. Vanwege COVID-19 worden de elektriciteitsprijzen voor de begroting 2021 (KEV 2020) neerwaarts bijgesteld, en zal de reserve in 2030 volgens het ministerie zijn uitgeput.
- De elektriciteitsprijs is binnen de volgende kabinetsperiode de belangrijkste indicator. De elektriciteitsprijs die wordt gebruikt in de komende EZK-begroting (op basis van KEV 2020) zal vanwege COVID-19 aanzienlijk naar beneden worden bijgesteld ten opzichte van het jaar ervoor. Naar onze verwachting zullen de elektriciteitsprijzen in de jaren die volgen in de komende kabinetsperiode opwaarts worden bijgesteld door herstel van de energievraag na COVID-19, structurele ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt en impact van buitenlands beleid. Hierdoor zal er een overschot aan SDE+(+) beschikbare middelen ontstaan en zal de begrotingsreserve verder oplopen.
- Voor de langere termijn is de CO<sub>2</sub>-prijs een belangrijke indicator in de geraamde kasmiddelen. De CO<sub>2</sub>-prijs wordt daarbij structureel onderschat in de KEV door een time-lag. Hierdoor zijn niet de meest recente inzichten in het CO<sub>2</sub>-prijsverloop in de klimaatverkenningen opgenomen. Een voorbeeld betreft de opwaartse bijstelling van het CO<sub>2</sub>-prijspad van de Green Deal. In de toekomst geldt dit ook voor de CO<sub>2</sub>-heffing in de industrie.
- De prijspaden voor energie en CO<sub>2</sub> die worden gebruikt voor het budgetteren van de SDE+(+) zijn gebaseerd op de KEV. In de KEV worden beleidswijzigingen die leiden tot aanpassing van prijspaden voor buitenlandse energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen met een vertraging van ongeveer een jaar opgenomen in het scenario. Deze vertraging komt bovenop de vertraging die ontstaat doordat de beschikbare middelen worden gebaseerd op de projecties van prijspaden zoals die eens in de vier jaar beschikbaar komen bij de start van een nieuw kabinet. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze prijzen gedurende de kabinetsperiode stijgen, omdat de energietransitie verder gestalte krijgt. Verdergaand CO<sub>2</sub>-reductiebeleid leidt tot verder stijgende CO<sub>2</sub>-prijzen. De elektriciteitsprijs stijgt dan mee en die stijgt ook als de geplande sluiting van kolencentrales en nucleaire installaties in het buitenland gerealiseerd wordt. Dit leidt tot een trendmatig te hoge inschatting van de subsidiebehoefte en dus van een structurele onderuitputting van beschikbare middelen, waardoor de omvang van de begrotingsreserve verder toeneemt.



# 4 Synthese, conclusie en aanbevelingen

In dit project hebben we onderzocht of de systematiek van begroten van SDE+(+) een bijdrage kan leveren aan een betere benutting van het SDE+(+)-budget. De laatste jaren is sprake van onderuitputting van de beschikbare middelen en stortingen in de begrotingsreserve. De vraag is of dit structureel is en welke mechanismes kunnen worden aangebracht om te borgen dat geld dat is bedoeld voor duurzame energie ook beschikbaar blijft en komt voor duurzame energie.

## 4.1 Conclusie

We concluderen dat er sprake is van een wijze van begroten waarbij de doelstellingen leidend zijn. De budgetten die nodig zijn om de doelen te realiseren, worden beschikbaar gesteld (op basis van ramingen van de technologiemix en de subsidiebehoefte). Ondanks dat het doel leidend is, zien we dat de 2020-doelen op het gebied van hernieuwbare energie (aandeel van 14%) en CO<sub>2</sub>-reductie (Urgenda) niet gehaald worden. Het is lastig om precies aan te geven wat hiervan de oorzaak is. Zo kan binnen de SDE+(+)-regeling de mix van SDE+(+)-technieken anders zijn dan verwacht en bijvoorbeeld duurdere technieken bevatten. Verder kunnen non-realiserende, uitstel of onderproductie groter zijn dan verwacht, waardoor doelbereik wordt uitgesteld. Ook kunnen er factoren zijn buiten de regeling om, die doelbereik in de weg zitten: het importaandeel kan kleiner zijn dan verwacht, waardoor er meer fossiele opwek op Nederlandse bodem is ingezet (noemereffect) of er kan sprake zijn van een tegenvallende energiebesparing, waardoor Nederland in absolute zin meer hernieuwbare energie moet opwekken om het beoogde aandeel te halen. Hier hebben we geen onderzoek naar gedaan. De doelen kunnen dus om meerdere redenen niet zijn gehaald, ondanks dat doelrealisatie bij de raming van de SDE+(+)-budgetten leidend zijn.

Bij de bepaling van het openstellingsbudget SDE+(+) wordt een vorm van ‘overprogrammering’ toegepast: er wordt rekening gehouden met een inschatting van non-realiserende en vertraging van projecten. Echter de mate waarin rekening wordt gehouden met overprogrammering kan nog steeds te conservatief zijn ingeschat.

De systematiek met de begrotingsreserve borgt dat SDE+(+)-middelen die in een bepaald jaar niet worden benut, beschikbaar blijven indien projecten alsnog tot realisatie komen of beschikbaar komen in openstellingsrondes in latere jaren<sup>9</sup>. Dit betekent dus dat hoewel de middelen nog steeds beschikbaar zijn, er wel vertraging wordt opgelopen met het realisatietempo.

De begrotingssystematiek laat onverlet dat er in de uitvoering en met name de ramingverbeteringen mogelijk zijn. Als we de systematiek nader analyseren, dan zien we dat de gehanteerde uitgangspunten over energieprijzen en met name elektriciteits- en CO<sub>2</sub>-prijzen in de komende kabinetsperiode voor een belangrijk deel bepalen of er onbenutte kasmiddelen zijn (en daarmee structureel oplopende begrotingsreserve). Naar verwachting zal in de komende jaren sprake zijn van een opwaartse bijstelling van de elektriciteits- en CO<sub>2</sub>-prijs. Die bijstelling leidt ertoe dat er nog meer kasmiddelen onbenut zullen blijven,

<sup>9</sup> De systematiek van financiering (geraamde opbrengsten ODE en gerealiseerde opbrengsten) legt het financieel risico bij de staatskas: er is altijd genoeg geld beschikbaar om aan SDE-subsidieverplichtingen te voldoen.



omdat de geraamde uitgaven gaan dalen ten opzichte van de prognose aan het begin van de kabinetsperiode. De onbenutte middelen worden gestort in de begrotingsreserve duurzame energie.

In principe borgt de systematiek met de begrotingsreserve dat geld beschikbaar blijft voor duurzame energie. Tegelijkertijd komt het geld pas na enkele jaren opnieuw beschikbaar voor nieuwe aanvragen. Er is dan sprake van een forse vertraging en dan kan doelbereik in de praktijk lastig worden, gelet op de investerings- en realisatietermijn van hernieuwbare opwek en CO<sub>2</sub>-reducerende projecten. Ook is het geld niet definitief gealloceerd. Bijvoorbeeld bij aantreden van een nieuw kabinet kan dat kabinet ervoor kiezen om geld anders te alloceren. Daarnaast kan een kabinet er incidenteel voor kiezen om geld uit de reserve anders te bestemmen of beschikbare kasmiddelen voor de SDE+(+) voor andere doeleinden aan te wenden (zie Paragraaf 3.2) en eventuele tekorten ten laste van de begrotingsreserve te laten komen. Indien er veel geld in de begrotingsreserve aanwezig is, kan de neiging ontstaan om een bijdrage voor het algemene beeld te vragen van de SDE+(+)-middelen of de begrotingsreserve.

We hebben gezien dat er omvangrijke reserves zijn opgebouwd en verwachten dat deze opbouw zich in de toekomst voortzet. Dit leidt tot vertraging van doelbereik en het risico dat middelen bij de SDE+(+) worden weggehaald. We doen een aantal aanbevelingen die erop zijn gericht om te voorkomen dat de omvang van de begrotingsreserve gaat oplopen, en om te borgen dat de middelen ook bij een toename van de begrotingsreserve beschikbaar blijven voor duurzame energie. Daarmee wordt de kans groter dat doelen op het gebied van hernieuwbare energie en CO<sub>2</sub>-reductie worden gehaald.

## 4.2 Aanbevelingen

We hebben de volgende aanbevelingen, die zijn gericht aan het kabinet en in het bijzonder de minister van EZK.

### 4.2.1 Aanbevelingen gericht op borgen dat geld beschikbaar komt en blijft voor duurzame energie

**Voorkom dat de omvang van de begrotingsreserve te ver oploopt, door bestedingen aan duurzame energie naar voren te halen.**

Sinds de start van de SDE+(+) hebben er jaarlijks (netto)stortingen in de begrotingsreserve plaatsgevonden met een omvang van 30 tot 80% van de jaarlijkse uitgaven. De omvang van de begrotingsreserve is opgelopen € 3,2 mld. (2019). Volgens onze inschatting loopt de omvang van de begrotingsreserve de komende jaren verder op. Hierdoor blijft geld voor duurzame energie op de plank liggen of komt later beschikbaar, of loopt het risico voor andere doelen bestemd te worden.

Het geld kan eerder beschikbaar komen door bijvoorbeeld de reeds bestaande ‘over-programmering’ verder te vergroten. De non-realisatiegraad waarmee EZK rekent bij het vaststellen van de openstellingsbudgetten, zou vergroot kunnen worden. Dan komt er meer budget beschikbaar in de verschillende SDE+(+)-openstellingsrondes. Historisch zijn de meeste rondes overtekend; een groter budget zou dus meer hernieuwbare projecten hebben betekend.



Een andere optie is de introductie van een mechanisme waardoor de omvang niet te ver kan oplopen. Bijvoorbeeld door ieder jaar dat de begrotingsreserve uitstijgt tot meer dan 50% van de omvang van de jaarlijkse geraamde kasmiddelen (circa € 1,7 mld.), 20% van het overschot toe te voegen aan het SDE+(+)-openstellingsbudget. Hiermee kan een substantieel deel van de begrotingsreserve worden ingezet, maar wordt tegelijkertijd het risico beperkt dat deze ontoereikend zal worden om tegenvallers op te vangen.

Een dergelijk mechanisme heeft de volgende voordelen:

1. Het brengt doelbereik CO<sub>2</sub>-reductie dichterbij.
2. Het biedt, afgaand op historische data van stortingen en prognoses van benodigde stortingen uit de begrotingsreserve, voldoende bescherming in het geval dat de beschikbare kasmiddelen onder de SDE+(+)-uitgaven liggen. Ter vergelijking: de COVID-crisis veroorzaakt naar verwachting een benodigde storting uit de begrotingsreserve van ongeveer 25 tot 33% van de jaarlijkse kasuitgaven.
3. Het geeft een betere garantie dat geld dat is bedoeld voor stimulering van duurzame energie ook daarvoor wordt ingezet:
  - De onttrekking van € 680 mln. uit de SDE+-middelen heeft plaatsgevonden op het moment dat de omvang van de begrotingsreserve was opgelopen tot richting het niveau van de jaarlijkse kasuitgaven en er bovendien sprake was van een verdere verwachte toename van de omvang op langere termijn.
  - Voor de nabije toekomst verwacht EZK dat een storting uit de begrotingsreserve nodig is om de grotere subsidiebehoefte te dekken die ontstaat door de daling van de energieprijzen vanwege COVID-19, maar we verwachten dat de energieprijzen daarna harder zullen groeien dan het meest recente PBL-scenario, waardoor de omvang van de begrotingsreserve weer zal toenemen.

**Bewaak de geplande terugstorting van eerdere onttrekkingen uit de begrotingsreserve.** In het verleden heeft een kasschuif ten laste van de begrotingsreserve plaatsgevonden. Dit bedrag (€ 398 mln.) zal in 2021-2025 volgens planning worden teruggestort. Gezien de eerdere onttrekkingen uit de begrotingsreserve, is het raadzaam om te borgen dat deze terugstortingen ook daadwerkelijk gaan plaatsvinden, zodat het geld beschikbaar blijft voor het oorspronkelijke doel van stimulering van duurzame energie.

#### 4.2.2 Aanbevelingen om oplopen omvang begrotingsreserve te voorkomen

**Gebruik een actuele raming van energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen als basis voor de beschikbare middelen van de SDE+(+).**

Aan het begin van de kabinetsperiode worden de beschikbare SDE+(+)-middelen vastgesteld voor alle jaren in de kabinetsperiode en een extra jaar. De omvang van de beschikbare middelen wordt bepaald op basis van de aan het begin van de kabinetsperiode geldende projecties van energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen in de klimaatverkenning. In de KEV worden prijspaden voor (buitenlandse) energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen met een vertraging van circa een jaar opgenomen. Dat betekent dat, afhankelijk van het jaar in de kabinetsperiode, energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen met één tot vijf jaar vertraging worden meegenomen in de raming van de beschikbare SDE+(+)-middelen in die periode. Zoals eerder gesteld lijken recente ontwikkelingen in het buitenland - zoals sluiten van kolencentrales of het afbouwen van nucleaire capaciteit en 'fit for 55'-ambities - een prijsopdrijvend effect te hebben voor prijspaden van elektriciteit en CO<sub>2</sub>. Dat betekent dat het vertraagd meenemen van de prijspaden leidt tot een trendmatige overschatting van de jaarlijkse subsidiebehoefte in de jaren binnen een kabinetsperiode.



We bevelen aan dat wordt onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om de omvang van de jaarlijks beschikbare SDE+(+)-middelen ook op jaarlijkse basis te gaan ramen (in plaats van een keer per kabinetsperiode). Daarnaast kan worden onderzocht of het mogelijk is om energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen met een kleinere tijdsvertraging op te nemen in de ramingen, zodat rekening kan worden gehouden met een meer actueel klimaat- en energiebeleid. Het beoogde doel van jaarlijks ramen is dat de raming beter past bij de daadwerkelijk gerealiseerde subsidiebehoefte, waardoor er minder kans is op stortingen in of onttrekkingen uit de begrotingsreserve. Nadeel is dat de koppeling tussen ODE-inkomsten en SDE+(+)-uitgaven losser wordt dan hij nu is. Door de huidige systematiek met een scheiding van inkomsten en uitgaven hoeft dat ons inziens geen probleem te zijn.

Indien het wel wenselijk is om de koppeling tussen ODE-inkomsten en SDE+(+)-uitgaven zoveel mogelijk te handhaven, kan nog worden onderzocht of ook de ODE-tarievenraming op jaarlijkse basis kan gaan plaatsvinden. Dat heeft als nadeel dat de markt niet meer de helderheid krijgt over ODE-tarieven voor de komende jaren van de kabinetsperiode. Tegelijkertijd vinden er momenteel ook wijzigingen van de tarieven plaats binnen een kabinetsperiode (bijv. in het kader van het belastingplan), dus die helderheid is betrekkelijk.

Als alternatief kan op momenten van majeure beleidsaanpassingen met impact op energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen een nieuwe kaderstellende raming worden opgesteld. Daarmee wordt ingespeeld op plannen voor ambitieuzer energie- en klimaatbeleid dat in de toekomstige jaren van de kabinetsperiode waarschijnlijk gerealiseerd gaat worden. Op die manier worden trendmatige overschotten in beschikbare middelen en verdere vergroting van de omvang van de begrotingsreserve voorkomen.

#### **Statiegeldregeling vermindert non-realizatie.**

Introduceer een 'statiegeldregeling' om het gehalte non-realizatie te verkleinen. Vooral bij zon-pv-projecten is er sprake van een hoge non-realizatie. Dit kan te maken hebben met portfolio-optimalisatie van de exploitanten: een groot aantal aanvragen indienen en dan van de positief beschikte projecten alleen de meest lucratieve tot ontwikkeling brengen. Een statiegeldregeling houdt in dat een beperkte vergoeding wordt gevraagd bij aanvraag van de SDE+(+)-subsidie<sup>10</sup>; de vergoeding wordt teruggestort indien het project tot uitvoering wordt gebracht.

Invoeren van de statiegeldregeling leidt tot een hogere realisatie en dus toename van de geraamde uitgaven. Daarnaast wordt de raming van de uitgaven nauwkeuriger. Dat is vanuit het oogpunt van de nauwkeurigheid van de begroting een waarde op zich.

We stellen voor om de statiegeldregeling fijnmazig in te voeren. Voor veel projecten is een uitgebreid vergunningentraject nodig of moet worden geïnvesteerd in haalbaarheidsstudies voordat de aanvraag kan worden gedaan. In dat geval is er al sprake van kosten aan de voorkant van de SDE+(+)-aanvraag die al voldoende waarborg vormen.

#### **Vergroot de transparantie over de budgettering van de SDE+(+).**

De SDE+(+) is een cruciaal instrument in het halen van hernieuwbare energiedoelen en klimaatdoelen. De SDE+(+)-website van RVO geeft veel feiten en cijfers over de SDE+(+). Maar tegelijkertijd is het nu voor de Kamer en voor stakeholders niet duidelijk in hoeverre ex-ante-ramingen voor de kasmiddelen en feitelijke realisatie met elkaar matchen. Ook is niet duidelijk in hoeverre het beoogde en verwachte doelbereik (bijv. in termen van opwek duurzame energie) sporen met hetgeen daadwerkelijk is bereikt, en tot welke aanpassingen dit leidt.

---

<sup>10</sup> Naast dit verschijnsel zien we ook uitstel van projecten tot het ultieme jaar waarin ze gerealiseerd moeten zijn, vanwege de immer dalende kosten voor zonnecellen.

## 5 Literatuur

- ECN, PBL, CBS & RVO, 2017.** Nationale Energieverkenning (NEV) 2017, tabellenbijlage. Petten, ECN.
- ENTSO-E, 2019.** Mid-term Adequacy Forecast 2019 edition, . Brussels, European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E).
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2021.** Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) kamerstuknr. 35570 XIII, nr. 1, 2 en 3. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal (TK).
- PBL, 2015.** Nationale Energie Verkenning (NEV) 2015, tabellenbijlage. Petten, ECN/Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- PBL, 2016.** Nationale Energie Verkenning (NEV) 2016, tabellenbijlage. Petten, ECN/Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- PBL, 2019.** Klimaat- en energieverkenning (KEV) 2019, tabellenbijlage. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- PBL, 2020.** Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020, tabellenbijlage. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).



# A Begrippenlijst SDE+/++-subsidie

## Begrippen met betrekking op cumulatieve grootheden

### *Totaalbudget SDE+/++*

Raming van beschikbare middelen (begroting) over toekomstige jaren, ten behoeve van financiering van SDE+. De raming is gebaseerd op een raming van de kasuitloop van subsidiebehoefte aan lopende en toekomstige projecten die nodig zijn om klimaatdoelstellingen te behalen. Hierbij wordt uitgegaan van zo realistisch mogelijke verwachtingen over verdeling over technieken, subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit.

### *(Geraamde) kasuitgaven beschikte projecten*

De geraamde kasuitgaven zijn het product van de *verwachte werkelijke* subsidiabele productie en het verwachte werkelijke subsidietarief (basisbedrag minus correctiebedrag), van projecten die een SDE+(+)-beschikking hebben, gedurende de looptijd van die beschikking. De raming wordt opgesteld op basis van zo realistisch mogelijke verwachtingen over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).

### *Beschikbaar SDE+(+)-budget toekomstige projecten*

Dit is het cumulatief SDE+(+)-budget dat nog beschikbaar is voor toekomstige projecten, op basis van totaalbudget en reeds beschikte projecten. De raming wordt opgesteld op basis van zo realistisch mogelijke verwachtingen over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).

### *Beschikbaar SDE+(+)-budget komende openstellingsronde*

Budget dat voor de komende ronde beschikbaar wordt gemaakt, op basis van de verdeling van beschikbaar SDE+(+)-budget voor toekomstige projecten over de komende en toekomstige openstellingsrondes. Gebaseerd op zo realistisch mogelijke verwachtingen over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).

### *Verplichtingenbudget / openstellingsbudget*

Het subsidiebedrag waarop maximaal aanspraak kan worden gemaakt in de betreffende openstellingsronde. In het geval van de SDE+(+) is dat het product van de *maximale* subsidiabele productie en het maximale subsidietarief (basisbedrag minus basisenergieprijs).

### *Jaarlijks beschikbare kasmiddelen*

Kasmiddelen die voor SDE+(+)-subsidie op jaarlijkse basis beschikbaar worden gesteld. Voor huidige kabinetsperiode vastgesteld aan het begin daarvan. Voor toekomstige kabinetsperiodes kaderstellend voor meerjarenbegroting en formeel aan een nieuw kabinet.

Raming op basis van aan het begin van kabinetsperiode actuele inzichten over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).

### *Raming jaarlijkse kasuitloop*

Raming van jaarlijkse kasuitloop aan SDE(+)-subsidies, kasmiddelen voor SDE(+)-subsidie. Jaarlijkse bijgesteld op basis van actuele inzichten over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).

### *Interne begrotingsreserve duurzame energie*

Begrotingsreserve duurzame energie is een reservering waarin onbenut gebleven kasmiddelen voor duurzame energieproductie afkomstig uit subsidieregelingen voor hernieuwbare energie (MEP, SDE en SDE+/++) aan het einde van het begrotingsjaar worden gestort. Kasmiddelen blijven onbenut indien de beschikbare kasmiddelen uitstijgen boven de daadwerkelijk uitgekeerde kasuitgaven in het betreffende jaar. Redenen kunnen zijn: meer non-realiserende of langer uitstel van projecten dan verwacht, maar ook lagere subsidie-intensiteit dan aan het begin van de kabinetsperiode werd verwacht. De middelen blijven beschikbaar om later alsnog te worden besteed aan het oorspronkelijke doel. De interne begrotingsreserve wordt bij het aantreden van een nieuw kabinet 'leeggeboekt'. Het wordt meegenomen bij de raming van het meerjarige budget voor duurzame energie.

### *Storting in de reserve*

Na afloop van een begrotingsjaar wordt het verschil tussen de beschikbare kasmiddelen (begroting) en de geraamde kasuitloop in de begrotingsreserve gestort. Er vindt dus een storting plaats indien er onderuitputting is van de beschikbare kasmiddelen.

### *Juridisch verplicht deel begrotingsreserve*

Dit staat in de begroting EZK op 100%. Het wil zeggen dat rekenkundig gezien de omvang van de begrotingsreserve kleiner of gelijk is aan de juridisch verplichting (maximale subsidie-intensiteit \* maximale subsidiabele productie) van lopende SDE(+)-budgetten. De juridische verplichting of het deel van de begrotingsreserve dat juridische verplicht is, heeft geen praktische gevolgen voor openstellingsbudgetten.

## **Begrippen met betrekking op jaarlijkse grootheden**

### *Beschikbare kasmiddelen (jaarlijks)*

Dit zijn de (jaarlijkse) door Financiën voor de SDE(+) beschikbaar gestelde middelen. Wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld voor de jaren in de kabinetsperiode.

### *(Geraamde) kasuitloop*

Jaarlijks geactualiseerde raming van betalingen aan subsidie. Gebaseerd op jaarlijks geactualiseerde en zo realistisch mogelijke verwachtingen over subsidiabele productie (inclusief non-realiserende en uitstel) en subsidie-intensiteit (op basis van scenario's energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen).



### *Onderuitputting kasmiddelen*

Situatie waarin de beschikbare kasmiddelen hoger waren dan de geraamde kasuitloop. Ontstaat bijvoorbeeld door vertraging, uitval van productie of tegenvallende productie.

### **Overig**

#### *Subsidie-intensiteit*

Dit is de daadwerkelijk uitgekeerde subsidie per eenheid, dus gebaseerd op het geoffreerde fasebedrag en de daadwerkelijke energie- en CO<sub>2</sub>-prijzen. Dit is lager dan of gelijk aan het maximale subsidiebedrag.

#### *Maximale subsidiebedrag*

Hypothetisch subsidiebedrag per eenheid, gebaseerd op het basisbedrag en de basisprijzen voor energie en CO<sub>2</sub>.

### **FAQ**

#### *Is er sprake van een verwacht tekort indien de juridische verplichting hoger is dan beschikbare kasmiddelen?*

Nee, de verwachting is dat slechts een deel van de juridische verplichting tot uitbetaling zal komen. Naar verwachting valt zowel de subsidiabele productie als het subsidietarief lager uit dan maximaal.

#### *Hoe wordt de interne begrotingsreserve duurzame energie gevuld?*

Onbesteed gebleven kasmiddelen voor duurzame energieproductie afkomstig uit subsidie-regelingen hernieuwbare energie (MEP, SDE(+ / ++), ISDE en HER) worden aan het einde van het begrotingsjaar gestort in de interne begrotingsreserve.

#### *Heeft de juridische verplichting nog een kaderstellende of limiterende rol?*

Nee. Volgens de begroting EZK is 100% van de begrotingsreserve juridische verplicht. Dat wil zeggen dat rekenkundig de omvang van de begrotingsreserve kleiner of gelijk is aan de juridisch verplichting (maximale subsidie-intensiteit \* maximale subsidiabele productie) van lopende SDE(+)-budgetten. De juridische verplichting of het deel van de begrotingsreserve dat juridisch verplicht is, heeft geen praktische gevolgen voor openstellings-budgetten.

