



## **Financieel systeem SDE+**

**Achtergronddocument bij het rapport 'Stimulering duurzame energieproductie (SDE+); Haalbaarheid en betaalbaarheid van beleidsdoelen' (2015)**

16 april 2015

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding: onderuitputting budget MEP en SDE (+)	1
1.2 Leeswijzer	1
<b>2 Onzekerheden bij de uitgaven aan de SDE+</b>	<b>2</b>
2.1 Subsidieaanvragen	2
2.2 Uitvoeringsproblemen	3
2.3 Energieprijzen	4
<b>3 Begrotingswijze van het ministerie</b>	<b>6</b>
3.1 Uitgavenramingen: RVO in opdracht van EZ	6
3.2 Begrotingssysteem Ministerie van EZ	7
3.3 Informatievoorziening Tweede Kamer	9
<b>4 Onderuitputting</b>	<b>11</b>
<b>5 Conclusie</b>	<b>14</b>
<b>Bijlage 1 Aannames over inschrijving SDE+</b>	<b>15</b>
<b>Bijlage 2 Berekening meerjarenramingen RVO</b>	<b>16</b>
<b>Literatuur</b>	<b>18</b>

# 1 Inleiding

1

## 1.1 Aanleiding: onderuitputting budget MEP en SDE (+)

De afgelopen jaren waren de uitgaven aan de regeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP), de Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE) en de opvolger hiervan (SDE+) structureel lager dan de beschikbare middelen in de conceptbegroting van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Wij wezen op deze 'onderuitputting' in ons Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van EZ. Het was destijds nog niet duidelijk wat de oorzaken hiervan waren (Algemene Rekenkamer, 2013).

<b>Tabel 1 Onderuitputting 2009–2013 (in miljoenen euro's)</b>			
	<b>Oorspronkelijk vast-gestelde begroting</b>	<b>Gerealiseerde uitgaven</b>	<b>Vershil</b>
<b>2009 MEP/SDE (+)</b>	795,5	700,7	-94,8
<b>2010 MEP/SDE (+)</b>	773,2	697,6	-75,6
<b>2011 MEP/SDE (+)</b>	924,3	716,4	-207,9
<b>2012 MEP/SDE (+)</b>	913,8	727,4	-186,4
<b>2013 MEP/SDE (+)</b>	899,9	674,0	-225,9

Bron 2009-2012: opgeleverd door Ministerie van EZ in het kader van het Rapport bij het Jaarverslag 2012. Bron 2013: Jaarverslag 2013 Ministerie van EZ.

Tabel 1 laat zien dat er jaarlijks sprake is van een aanzienlijke onderuitputting. Aanvullend op de onderzoeksresultaten zoals beschreven in ons rapport *Stimulering duurzame energieproductie (SDE+)* gaan wij in dit achtergronddocument nader op dit onderwerp in.

## 1.2 Leeswijzer

De onderuitputting van het subsidiebudget ontstaat door een combinatie van onzekere factoren, zoals vertraging en uitval van projecten en de begrotingswijze van het Ministerie van EZ. We beschrijven in dit achtergronddocument eerst de belangrijkste onzekerheden in de ontwikkeling van de SDE+-uitgaven (hoofdstuk 2). Daarna komt de begrotingswijze van het ministerie aan bod (hoofdstuk 3), en tot slot de relatie van beide met de onderuitputting, inclusief een uitsplitsing naar oorzaken voor het begrotingsjaar 2013 (hoofdstuk 4).

## 2 Onzekerheden bij de uitgaven aan de SDE+

2

De SDE+ staat jaarlijks open voor nieuwe subsidieaanvragen. De subsidie voor goedgekeurde aanvragen wordt na een voorbereidingsperiode uitgekeerd gedurende een looptijd van twaalf of vijftien jaar.<sup>1</sup> Nieuwe SDE+-verplichtingen leiden dus pas enkele jaren later, gedurende een lange periode, tot uitgaven.

De hoogte van de uitgaven aan de SDE+ hangt deels samen met het aantal en type projecten waarvoor subsidie wordt aangevraagd. De uitgaven aan goedgekeurde projecten kunnen vervolgens nog fluctueren door uitvoeringsproblemen en de ontwikkeling van de energieprijzen.

### 2.1 Subsidieaanvragen

#### *Hoeveelheid aanvragen*

Het aantal subsidieaanvragen heeft vanzelfsprekend een effect op de uitgaven. Dit werkt maar één kant op, doordat het Ministerie van EZ een jaarlijks plafond hanteert voor nieuwe SDE+-verplichtingen. Als er meer aanvragen zijn worden er projecten afgewezen, waardoor de uitgaven niet hoger uit kunnen vallen. Andersom kan een tekort aan aanvragen wel tot lagere uitgaven leiden. Door de lange voorbereidingstijd van projecten (variërend van één tot zeven jaar) zal het enkele jaren duren voordat een tegenvallende hoeveelheid aanvragen zich vertaalt in lagere uitgaven.

Tot en met de SDE+-ronde van 2014 zijn er altijd meer projecten aangemeld dan het jaarlijkse verplichtingenplafond. Een tekort aan projecten speelt dus voorlopig nog niet.

---

<sup>11</sup> Met uitzondering van de in 2015 geïntroduceerde categorie biomassa bij- en meestook (acht jaar).

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
€ 1.500	€ 1.700	€ 3.000	€ 3.500	€ 3.500

De minister doet een eerste voorstel voor het verplichtingenplafond voor de SDE+ in het komende jaar in de EZ-conceptbegroting.<sup>2</sup> De hoogte van het plafond wordt bepaald door de beschikbare kasmiddelen in latere jaren, het potentieel van nieuwe projecten en eventuele uitgevallen of aangepaste projecten.<sup>3</sup>

#### *Samenstelling van aanvragen*

Behalve het aantal aanvragen is de samenstelling van de aanvragen ook van belang voor de toekomstige uitgaven aan de SDE+. De subsidie die nodig is voor een project verschilt afhankelijk van de energievorm die wordt opgewekt (elektriciteit, gas of warmte; zie § 4.3 van het hoofd-rapport) en de fase van de veiling waarin de aanvraag wordt gedaan. In bijlage 1 van dit achtergronddocument staat een indicatie van de samenstelling van aanvragen die het Ministerie van EZ verwacht tot en met de SDE+-ronde van 2017.

Wanneer zich een ontwikkeling voordoet in de subsidieaanvragen die afwijkt van de verwachtingen van het ministerie (bijvoorbeeld: er worden meer subsidieaanvragen ingediend voor warmteprojecten, of er worden meer projecten in een latere inschrijvingsfase ingeschreven), leidt dit niet direct tot hogere of lagere uitgaven. Wel heeft zo'n afwijking tot gevolg dat de hoeveelheden energie uit hernieuwbare bronnen afwijken van de berekeningen vooraf: de opbrengst van de verstrekte SDE+-subsidie stijgt of daalt. Voor zover het kabinet de beleidsdoelen wil realiseren betekent dit dus dat het beschikbare budget aangepast zou moeten worden.

## **2.2 Uitvoeringsproblemen**

Het Ministerie van EZ gaat ervan uit dat goedgekeurde SDE+-projecten tijdig en op volle capaciteit beginnen met het produceren van energie uit hernieuwbare bronnen. In de praktijk valt dit tegen, met gevolgen voor de uitgaven. Dit komt door vertraging, uitval en onderproductie van projecten.

---

<sup>2</sup> Het definitieve voorstel volgt in een Kamerbrief in de tweede helft van het jaar. Eventuele aanpassingen worden meegenomen in de eerste suppletoire begroting.

<sup>3</sup> Soms is er sprake van vervallen verplichtingen, namelijk wanneer projecten uitvallen. Maar er kan ook sprake zijn van aanpassingen in de bestaande verplichtingen, bijvoorbeeld bij het neerwaarts bijstellen van de productiecapaciteit van een project.

### *Vertraging*

Van vertraging is sprake als de projecten later opstarten dan gepland. Ondernemers kunnen in dat geval uitstel aanvragen. Dat gebeurt bijvoorbeeld regelmatig bij aardwarmteprojecten (EZ & LTO glaskracht Nederland, 2014). De totale uitgaven veranderen niet door vertraging. Wel schuiven de start- en einddatum van de projectuitgaven dan één of meer jaren door.

### *Uitval*

Uitval betekent dat projecten met een goedgekeurde subsidieaanvraag door degene die met de realisering ervan bezig was worden stopgezet. Als projecten uitvallen, zoekt het ministerie in een later jaar naar extra projecten om de misgelopen energie uit hernieuwbare bronnen te compenseren. Met andere woorden: het verplichtingenplafond voor nieuwe SDE+-aanvragen wordt, voor zover mogelijk, in een later jaar verhoogd.

### *Onderproductie*

Onderproductie heeft betrekking op projecten die al zo ver zijn dat ze energie leveren, maar die minder dan de maximale subsidiabele hoeveelheid energie produceren.<sup>4</sup> De betreffende uitgaven vinden niet plaats, maar kunnen in principe in een later jaar worden ingehaald door het systeem van *banking*.<sup>5</sup> De onderproductie was 26% voor de SDE en SDE+ tezamen in de periode 2008-2013. Het ministerie zoekt niet naar extra projecten om deze onderproductie te compenseren.

## **2.3 Energieprijzen**

De SDE+-uitgaven hangen sterk af van de hoogte van de energieprijzen. Bij hoge energieprijzen dalen de uitgaven, tot uiteindelijk zelfs helemaal geen subsidie meer wordt uitgekeerd. Bij lage energieprijzen stijgen de uitgaven tot een van tevoren bepaald maximum.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Met 'maximaal subsidiabele productie' bedoelen we de productie die de projecten zouden kunnen leveren (potentiële productie) conform hun projectaanvraag en subsidiebeschikking.

<sup>5</sup> 'Banking' houdt in dat niet-geproduceerde subsidiabele productie in een later jaar, eventueel zelfs ná de subsidielooptijd, alsnog mag worden geproduceerd. Het tegenovergestelde, te veel produceren en in een later jaar deze *overproductie* inzetten, is ook mogelijk, hoewel dit is gemaximeerd om misbruik te voorkomen. Banking is niet voor alle SDE+-projecten beschikbaar.

<sup>6</sup> Dit maximum wordt bereikt als de energieprijzen gelijk is aan de basisprijs. De basisprijs is twee derde van de verwachte lange termijn energieprijzen.

Schommelingen in de energieprijzen hebben tot nu toe geen grote gevolgen gehad, doordat de uitgaven aan de SDE+ beperkt waren. Naarmate de uitgaven stijgen neemt ook de onzekerheid toe. EZ heeft in februari 2013 een indicatieve berekening gemaakt voor Financiën waaruit blijkt dat de toekomstige uitgaven sterk kunnen stijgen of dalen bij een verandering van 10% ten opzichte van de verwachte energieprijzen.

Deze berekening gaat uit van de beschikbare middelen van het kabinet-Rutte/Asscher zonder de afspraken van het Energieakkoord (met name over de aanbesteding van windmolenparken op zee en het toestaan van bij- en meestook van biomassa in kolencentrales vanaf 2015). Wij hebben de uitgangspunten van de berekening niet nader onderzocht. Deze cijfers moeten daarom worden gezien als een indicatie van de orde van grootte van dit effect.

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Daling	+ 22	+ 38	+ 69	+ 131	+ 197	+ 254	+ 280	+ 290	+ 296
Stijging	- 20	- 32	- 63	- 128	- 197	- 254	- 278	- 285	- 287

\* Het uitgangspunt voor deze reeks is hoger dan onze verwachting bij gelijkblijvend huidig beleid: € 2.488 aan uitgaven in 2020 voor de SDE+.

## 3 Begrotingswijze van het ministerie

6

De minister van EZ wil voorkomen dat onzekerheden in de uitgaven voor de MEP, SDE en SDE+ zorgen voor onverwachte financiële tegenvallers. Daarom gebruikt hij een hoge uitgavenraming in de begroting. De minister heeft bovendien in 2013 en 2014 de begrotingswijze aangepast om het risico van budgetoverschrijding nog meer te beperken. De hoge uitgavenramingen en het aangepaste begrotingsstelsel hebben tot gevolg dat de cijfers in de begroting weinig informatie geven aan de Tweede Kamer over de werkelijk in een jaar te verwachten uitgaven.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de uitgavenramingen, vervolgens het begrotingsstelsel en de aanpassingen in 2013 en 2014, en ten slotte de gevolgen voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

### 3.1 Uitgavenramingen: RVO in opdracht van EZ

De minister van EZ bereidt de concept- en suppletoire begrotingen van de MEP, SDE en SDE+ voor op basis van uitgavenramingen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).<sup>7</sup> RVO stuurt twee soorten rapportages naar het ministerie ten behoeve van de begroting: een meerjarenraming en een raming voor het lopende begrotingsjaar. De aannames van deze ramingen zijn voorgeschreven door de minister van EZ.

#### *Meerjarenraming*

RVO levert het Ministerie van EZ in januari en juli een meerjarige raming voor de MEP, SDE en SDE+. De januariversie van dit document vormt de basis voor de begroting van het volgende jaar. Het document bevat een meerjarenverwachting (+/- 25 jaar) van de uitgaven en de hoeveelheid gesubsidieerde energie uit hernieuwbare bronnen.

---

<sup>7</sup> Wij hebben ervoor gekozen om de naam van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland af te korten tot RVO en niet tot RVO.nl, om verwarring met de website van deze dienst te voorkomen.



De volgende uitgangspunten worden gebruikt (zie bijlage 2):<sup>8</sup>

7

- De MEP-uitgaven worden realistisch geraamd.<sup>9</sup>
- De SDE-uitgaven worden maximaal geraamd.<sup>10</sup> Dat wil zeggen: er wordt geen rekening gehouden met uitval of vertraging van projecten of met onderproductie, en er wordt gerekend met maximaal lage energieprijzen.<sup>11</sup>
- De uitgaven voor de SDE+ worden op dezelfde manier geraamd als die voor de SDE, met één verschil: er wordt gerekend met een realistische verwachting van de energieprijzen.

#### *Kortetermijnraming*

Naast de meerjarenraming stelt RVO iedere twee maanden ramingen op voor alleen het lopende begrotingsjaar, voor de MEP, SDE en SDE+. Deze ramingen worden zo realistisch mogelijk opgesteld, waarbij grote projecten individueel worden geraamd en waarbij gebruik wordt gemaakt van realistische subsidiebedragen, vertragings- en realisatiepercentages, en verwachte uitval van projecten.

### **3.2 Begrotingssysteem Ministerie van EZ**

De beschikbare middelen in de conceptbegroting van het Ministerie van EZ waren tot voor kort gelijk aan de meerjarenraming van RVO, met toevoeging van enkele posten die het ministerie zelf raamt.<sup>12</sup>

De suppletoire begrotingen waren daarentegen gebaseerd op de (wel realistische) kortetermijnramingen. Dit verschil is zichtbaar in tabel 4.

---

<sup>8</sup> De daadwerkelijke berekening is complexer, met name doordat de SDE en SDE+ gebruik maken van voorschotten (80% van de geraamde kasuitgaven voor het jaar t+1) en afrekeningen (de resterende 20% plus of minus een correctie voor de vermoedelijke realisatie en de energieprijzen in het jaar t-1).

<sup>9</sup> Waar wij het woord 'realistisch' gebruiken bedoelen wij dat de gehanteerde aannames zo dicht mogelijk blijven bij de beschikbare kennis over de waarschijnlijke realisatie. In dit geval is de berekening grotendeels gebaseerd op historische realisatiecijfers van de verschillende projecten. De categorieën wind op zee, afvalverbrandingsinstallaties, biomassa middel-, en grootschalig worden geraamd op basis van productieverwachtingen die de subsidieontvangers zelf aanleveren.

<sup>10</sup> Wel wordt voor het lopende jaar voor grote (beschikte subsidiebedrag meer dan € 20 miljoen) nieuw in productie komende projecten een realistische inschatting van de startdatum gemaakt. Dit speelt bijvoorbeeld bij de SDE-windmolenparken in de Noordoostpolder. De raming wordt echter niet gebruikt voor de begroting van het lopende maar van het eerstvolgende begrotingsjaar.

<sup>11</sup> Dit systeem wordt sinds 2011 gehanteerd. Vóór 2011 werd gewerkt met een realistische verwachting van de energieprijzen. 'Maximaal laag' betekent dat wordt gerekend met de basisprijs. Lagere energieprijzen dan de basisprijs zorgen niet voor hogere uitgaven. Bron: gesprekken Ministerie van EZ, afdeling FEZ.

<sup>12</sup> Innovatiegelden SDE+, bij- en meestook SDE+, windpark Noordoostpolder, toekomstige SDE+-aanbestedingen van windmolenparken op zee en flankerend beleid.

	<b>Oorspronkelijke begroting</b>	<b>Suppletoire begroting</b>	<b>Gerealiseerde uitgaven</b>	<b>Onderuitputting</b>
<b>2011 MEP/SDE (+)</b>	924,3	756,2	716,4	-207,9
<b>2012 MEP/SDE (+)</b>	913,8	777,7	727,4	-186,4

Bron: opgeleverd door Ministerie van EZ in het kader van het Rapport bij het Jaarverslag 2012

Het verschil tussen respectievelijk de conceptbegroting, de suppletoire begroting en de realisatie werd deels doorgeschoven naar de begroting van volgende jaren (vertraagde SDE-projecten) en deels als meevaller ingezet op de begroting. In 2012 werd € 136,4 miljoen van de € 186,4 miljoen onderuitputting elders op de begroting van EZ ingezet als meevaller (Algemene Rekenkamer, 2013).

Dit begrotingssysteem is in 2013 en 2014 gewijzigd door het instellen van een begrotingsreserve en gelijkblijvende beschikbare kasmiddelen.

#### *Sinds 2013: begrotingsreserve*

In het begrotingsjaar 2013 is een begrotingsreserve ingesteld voor de MEP, SDE en SDE+. Via de reserve blijven als gevolg van vertraging of uitval van projecten niet-bestede middelen beschikbaar tot het moment dat ze alsnog kunnen worden uitbetaald. De bedoeling is om het effect van financiële mee- en tegenvallers als gevolg van vertraging, uitval en onderproductie van projecten op de rest van de begroting te beperken.

<b>Slotwet 2013</b>	<b>Slotwet 2014 (verwacht)</b>
225	595

Bron: Jaarverslag 2013 en tweede suppletoire begroting 2014 Ministerie van EZ

Sinds het instellen van de begrotingsreserve wordt de suppletoire begroting niet meer aangepast aan de kortetermijnraming van RVO. In plaats daarvan heeft de minister van EZ de mogelijkheid om het niet-uitgegeven geld op de begrotingen van de MEP, SDE en SDE+ in de begrotingsreserve te storten. Vrijwel alle niet-bestede middelen voor de stimulering van energieopwekking uit hernieuwbare bronnen *kunnen* in deze reserve worden gestort. De enige uitzondering zijn mee- en tegenvallers ten gevolge van de ontwikkeling van de energieprijzen.<sup>13</sup>

De minister behoudt zich het recht voor om de hierboven genoemde niet-bestede middelen *niet* in de begrotingsreserve te storten, maar ze als meevaller op de begroting in te zetten. Bij de voorbereiding van de

<sup>13</sup> Hierover bestaat verschil van inzicht tussen de ministeries van EZ en Financiën. Financiën wil niet dat de begrotingsreserve hiervoor wordt gebruikt, EZ wil dit wel. Afgesproken is dat de begrotingsreserve hier niet voor wordt gebruikt.

begroting 2014 hebben de ministers van EZ en Financiën bijvoorbeeld besloten € 142 miljoen aan in de jaren 2013 tot en met 2021 vrijvallende MEP-middelen in te zetten voor andere beleidsdoelen. Bij de begrotingsvoorbereiding 2015 is een bedrag van € 22 miljoen aan in 2014 vrijvallende middelen elders ingezet. De minister heeft wel toegezegd bij deze keuzes het effect op de realisatie van de doelen voor 2020 en 2023 te betrekken.

*Sinds 2014: gelijkblijvende reeks beschikbare middelen*

Met ingang van de begroting 2014 houdt de minister van EZ het totaal van het beschikbare budget voor de MEP, SDE en SDE+ gelijk gedurende een kabinetsperiode. Dit betekent niet dat ieder jaar hetzelfde bedrag beschikbaar is, maar wel dat de reeks van beschikbare bedragen gelijk blijft. Deze reeks is het laatst aangepast in 2013 naar aanleiding van het Energieakkoord.

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Miljoenennota 2014</b>	1.239	1.469	1.580	1.846
<b>Miljoenennota 2015</b>	1.239	1.469	1.580	1.846

Bron: begrotingsvoorbereiding 2015, Ministerie van EZ, afdeling FEZ

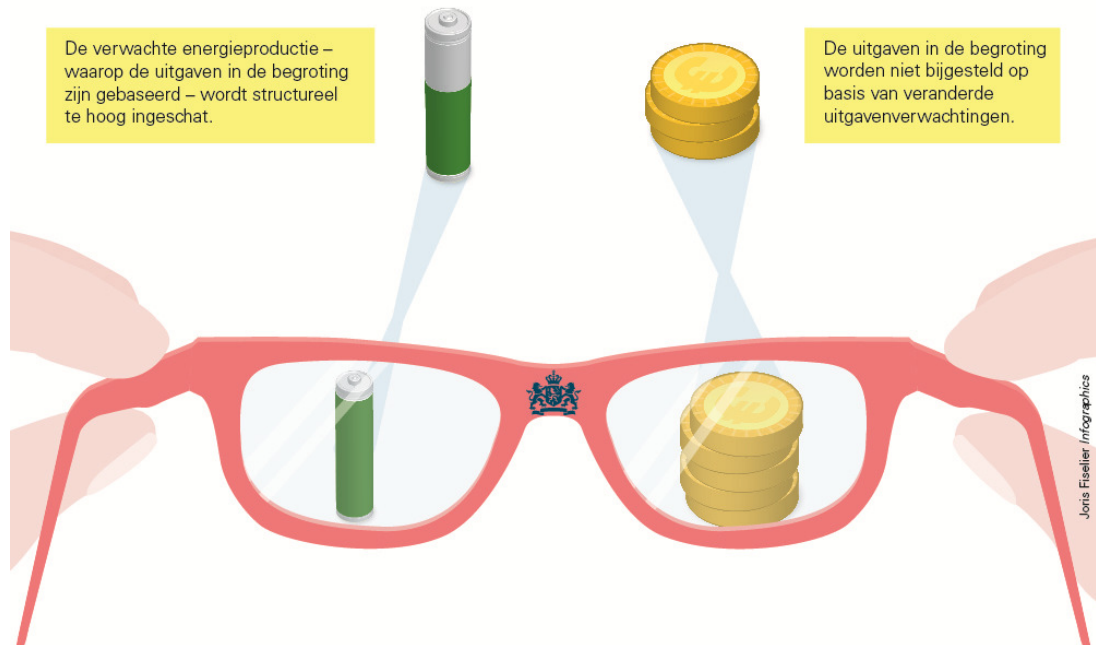
Afwijkingen ten opzichte van de begroting worden opgevangen met de begrotingsreserve. In geen geval worden de begrotingscijfers aangepast aan veranderingen in de verwachte uitgaven. Het is de bedoeling om op die manier het effect van uitgavenschommelingen op de begroting verder te beperken doordat de begroting in het geheel niet meer hoeft te worden aangepast.

### **3.3 Informatievoorziening Tweede Kamer**

Het gevolg van de onrealistisch hoge ramingen en de gelijkblijvende beschikbare bedragen in de begroting is dat cijfers in de begroting steeds verder afstaan van de te verwachten uitgaven in een gegeven jaar. Uit de conceptbegroting blijkt geen verwachting van de werkelijke uitgaven. Informatie hierover wordt pas ten tijde van de Najaarsnota met de Kamer gedeeld (EZ, 2014).

**Figuur 1 Dubbele vertekening in de begrotingsinformatie**

10



De begrotingsreserve is een verbetering ten opzichte van het eerdere doorschuiven van middelen bij de supplettoire begroting, omdat ze meer transparantie biedt. Toch hebben wij bedenkingen bij de huidige begrotingswijze. Door de onrealistisch hoge uitgavenraming begroot de minister van EZ jaarlijks grote bedragen voor de SDE en SDE+ die niet op afzienbare termijn worden uitgegeven. Deze bedragen komen terecht in de begrotingsreserve, en worden bij vertraagde en uitgevallen projecten pas veel later uitgegeven. Het is daarnaast onduidelijk hoe het gebruik van de begrotingsreserve op de middellange termijn wordt vormgegeven, bijvoorbeeld bij het bepalen van nieuwe uitgavenkaders bij een volgende kabinetsperiode. Het is wenselijk om hierover informatie te verstrekken aan de Tweede Kamer, ook al omdat in de begrotingsreserve sommige geldbedragen wel gekoppeld zijn aan juridisch verplichte uitgaven, en andere bedragen (bijvoorbeeld geld dat bestemd was voor uitgevallen projecten) niet.

## 4 Onderuitputting

11

De onderuitputting bij de MEP, SDE en SDE+ wordt deels veroorzaakt door onzekere factoren en deels door de begrotingssystematiek. Bij de SDE+ kunnen de volgende factoren een rol spelen:

- onvoldoende subsidieaanvragen;
- vertraagde projecten;
- uitgevallen projecten;
- onderproductie bij projecten;
- energieprijswijzigingen;
- verschillen tussen de uitgavenraming van RVO en de beschikbare middelen in de begroting door het gelijk houden van de beschikbare middelen (vanaf het begrotingsjaar 2014);
- overige verschillen tussen de kasraming van RVO en de beschikbare middelen in de begroting.

Het is moeilijk om de verklaring van de structurele onderuitputting bij de SDE+ precies uit te splitsen naar deze oorzakelijke factoren. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste bestaan de uitgaven uit componenten die deels betrekking hebben op het voorschotten van het lopende jaar en deels op afrekeningen van het vorige jaar (bijlage 2). Deze worden op basis van verschillende informatie op verschillende momenten berekend. Ten tweede werd tot 2013 het niet-benutte geld deels doorgeschoven naar volgende jaren ten tijde van de suppletoire begrotingen. Hierdoor ontstonden 'dubbeltellingen' in de onderuitputting: niet-benut geld voor langdurig vertraagde projecten keert herhaaldelijk in de begrotingen terug. Vanaf 2014 wordt de relatie gecompliceerd door de niet-aangepaste reeks van beschikbare budgetten.

RVO heeft voor ons een uitsplitsing gemaakt van het verschil tussen de in januari 2012 geraamde en in het begrotingsjaar 2013 gerealiseerde uitgaven.<sup>14</sup> Aangezien in dit jaar nog geen sprake was van een gelijkblijvende reeks van begrote bedragen ontbreekt dit als oorzaak van onderuitputting. Wel kunnen andere afwijkingen tussen de raming van RVO en de begroting van EZ leiden tot onderuitputting.

---

<sup>14</sup> RVO, Notitie Realisatie 2013 contra Meerjarenraming (januari 2012), ontvangen van de projectcontroller van RVO.

In tabel 6 geven wij ter illustratie de raming van RVO en de daarbij behorende uitgaven. In tabel 7 staan ter vergelijking de conceptbegroting en de uitgaven in het jaarverslag van het ministerie.

	<b>Meerjarenraming 1-1-2012</b>	<b>Uitgaven</b>	<b>Vershil</b>
SDE	244,3	115,8	-128,6
SDE+ 2011	61,2	9,5	-51,8
SDE+ 2012 en 2013	21,1	17,7	-3,4
<b>Totaal</b>	<b>326,6</b>	<b>143,0</b>	<b>-183,6</b>

	<b>Conceptbegroting</b>	<b>Uitgaven</b>	<b>Vershil</b>
SDE	244,9	141,9	-102,9
SDE+	100	27,2	-72,8

RVO raamt in januari 2012 SDE+-uitgaven van € 82,3 miljoen (61,2 + 21,1 miljoen voor SDE+ 2011, 2012 en 2013). Het ministerie neemt € 100 miljoen op in de conceptbegroting. Dit bedrag is door het Ministerie van EZ opgenomen conform de beschikbare bedragen zoals afgesproken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher. Voor de SDE zijn de raming van RVO en de begroting van het ministerie nagenoeg gelijk, maar verschilt de realisatie. Dit wordt verklaard door de incidentele subsidie voor het windpark Noordoostpolder, die niet door RVO maar door EZ wordt geraamd. Dit windpark leidde in 2013 tot uitgaven waar EZ in de conceptbegroting geen rekening mee had gehouden.

Op ons verzoek heeft RVO gespecificeerd wat de oorzaken waren van het verschil van € 183,6 miljoen tussen de eigen raming en realisatie; zie tabel 8. Het betreft hier uitsluitend onderuitputting die toe te schrijven is aan productieafwijkingen: vertraging, onderproductie en uitval van projecten. De energieprijscorrectie komt hier bovenop en werd begin 2014 geraamd op ongeveer € 2,8 miljoen voor het totaal van de SDE en SDE+. <sup>15</sup> Dit bedrag is gering door de beperkte uitgaven waarop de afrekening betrekking heeft.

<sup>15</sup> Bron: Ministerie van EZ, afdeling FEZ, 29 sept 2014.

<b>Tabel 8 Onderuitputting 2013 uitgesplitst naar oorzaken</b>	
<i>Onderuitputting naar oorzaak 2013: SDE</i>	
<b>Verklaring onderuitputting (aantal projecten)</b>	<b>Onderuitputting</b>
Uitgevallen projecten (3.510)	€ 16,4 miljoen
Vertraagde projecten (210)	€ 42,9 miljoen
Onderproductie (10.066, waarvan 9.965 zon-pv)	€ 69,2 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 128,5 miljoen</b>
<i>Onderuitputting naar oorzaak 2013: SDE+ 2011</i>	
<b>Verklaring onderuitputting (aantal projecten)</b>	<b>Onderuitputting</b>
Uitgevallen projecten (259, waarvan 248 zon-pv)	€ 6,5 miljoen
Vertraagde projecten (139, waarvan 113 zon-pv).	€ 43,1 miljoen
Onderproductie	€ 2,2 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 51,8 miljoen</b>
<i>Onderuitputting naar oorzaak 2013: SDE+ 2012/2013</i>	
<b>Verklaring onderuitputting (aantal projecten)</b>	<b>Onderuitputting</b>
Globale raming, geen uitsplitsing mogelijk <sup>16</sup>	€ 3,4 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 3,4 miljoen</b>

<sup>16</sup> De raming van januari 2012 voor de SDE+-rondes van 2012 en 2013 was niet gebaseerd op projectvoorspellingen maar op een grove inschatting. De werkelijke SDE+-uitgaven voor 2012 waren bijna € 7 miljoen lager, maar dit werd deels gecompenseerd door de snelle opstart van enkele projecten uit de SDE+-ronde 2013. Bij gebrek aan projectgebonden raming is hier geen uitsplitsing naar oorzaak mogelijk.

## 5 Conclusie

14

De structurele onderuitputting bij de regelingen MEP, SDE en SDE+ ontstaat door inherente onzekerheden bij deze regelingen en de begrotingswijze van de minister van EZ. De onderuitputting bij de SDE en SDE+ in het begrotingsjaar 2013 van € 183,6 miljoen kan grotendeels worden herleid tot vertraging (€ 86 miljoen), onderproductie (€ 71,4 miljoen) en uitval van projecten (€ 22,9 miljoen).

Vertraging is in het jaar 2013 dus de belangrijkste reden voor de onderuitputting. Het restant van de onderuitputting kan worden verklaard door afwijkende uitgangspunten in de verschillende ramingen en begrotingen. Daarnaast speelt nog een beperkte meevaller (€ 2,8 miljoen) een rol, die is ontstaan doordat de energieprijzen in 2013 hoger waren dan verwacht. Benadrukt moet worden dat deze verdeling een momentopname betreft.<sup>17</sup>

De ramings- en begrotingswijze van de minister van EZ is sterk gericht op het beperken van uitgavenschommelingen en het voorkomen van financiële tegenvallers. Dit heeft twee gevolgen.

Ten eerste geeft de financiële informatie in de conceptbegroting geen goed beeld van de werkelijk te verwachten uitgaven in een gegeven jaar. Ten tweede zullen door de onrealistisch hoge uitgavenramingen de komende jaren voortdurend grote bedragen worden begroot die niet op korte termijn worden uitgegeven, maar die in de begrotingsreserve belanden. De structurele onderuitputting zal, met andere woorden, blijven bestaan zolang deze begrotingswijze niet wordt aangepast. Wel zorgt het behouden van budgetten door ze onder te brengen in een begrotingsreserve voor meer transparantie dan de vorige begrotingswijze.

---

<sup>17</sup> Gezien de veranderde begrotingswijze zal de verklaring van toekomstige onderuitputting waarschijnlijk ook veranderen.



## Bijlage 1 Aannames over inschrijving SDE+

De onderstaande aannames over de SDE+ inschrijving zijn gehanteerd door het Ministerie van EZ bij het afsluiten van Energieakkoord in 2013.<sup>18</sup> De uitkomsten van dit model zijn gecombineerd met de uitkomsten van een tweede model, waarbij geen aannames over inschrijvingen zijn geformuleerd. Deze verdeling moet daarom gezien worden als een indicatie. In de eerste kolom staat de verwachte fasering, op basis van vijf fasen zoals in de SDE+ 2012. In de tweede kolom staat de verdeling van aanvragen over elektriciteit, gas en warmte per inschrijvingsfase.

	<b>Inschrijvingsfase</b>	<b>Verdeling elektriciteit /gas / warmte per fase</b>
SDE+ 2013	100% eerste fase	E 18 % G 16 % W 66 %
SDE+ 2014	50% eerste fase  50% tweede fase	E 18 % G 16 % W 66 % E 25 % G 25 % W 50 %
SDE+ 2015	50% tweede fase  50% derde fase	E 25 % G 25 % W 50 % E 40 % G 30 % W 30 %
SDE+ 2016	50% derde fase  50% vierde fase	E 40 % G 30 % W 30 % E 60 % G 20 % W 20 %
SDE+ 2017	50% vierde fase  50% vijfde fase	E 30 % G 30 % W 40 % E 30 % G 30 % W 40 %

<sup>18</sup> Bron: Ministerie van EZ, afdeling FEZ, uitgavenberekening Energieakkoord.

## Bijlage 2 Berekening meerjarenramingen RVO

16

De volgende formules worden sinds 2011 gehanteerd voor het berekenen van de uitgavenramingen in de meerjarenrapportage van RVO.<sup>19</sup>

### *Berekening SDE*

In het lopende begrotingsjaar (jaar t) wordt geraamd:

- 80% van de verwachte productie van jaar t rekenend met de vastgestelde correctie voor bevoorschotting.<sup>20</sup>
- de vermoedelijk gerealiseerde productie in jaar t-1, rekenend met de vastgestelde correctie voor bevoorschotting jaar t (als benadering voor de definitieve correctie jaar t-1), minus de in jaar t-1 reeds uitbetaalde voorschotten.

In het jaar t+1 wordt geraamd:

- 100% van de maximale productie in jaar t, rekenend met de basisenergieprijs,<sup>21</sup> min het in jaar t uitbetaalde voorschot.
- 80% van de maximale productie in jaar t+1 rekenend met de basisenergieprijs.

In alle volgende jaren wordt geraamd:

- 80% van de maximale productie van het betreffende jaar rekenend met de basisenergieprijs.
- 20% van de maximale productie van het voorgaande jaar rekenend met de basisenergieprijs.

### *Berekening SDE+*

In het lopende begrotingsjaar (jaar t) wordt geraamd:

- 80% van de verwachte productie van jaar t rekenend met de vastgestelde correctie voor bevoorschotting<sup>22</sup>
- de vermoedelijk gerealiseerde productie in jaar t-1, rekenend met de vastgestelde correctie voor bevoorschotting jaar t (als benadering

---

<sup>19</sup> RVO, Monitoring & Raming MEP en SDE(+), halfjaarlijkse rapportage januari 2014, januari 2014 (p. 19).

<sup>20</sup> Op basis van een realistische inschatting van de startdatum van in jaar t nieuw in productie komende grote installaties (verleend bedrag groter dan € 20 miljoen). Voor de reeds opgestarte en de kleine nog op te starten projecten wordt uitgegaan van de maximale subsidiabele productie.

<sup>21</sup> De basisenergieprijs is de energieprijs waarbij de subsidie maximaal hoog is.

<sup>22</sup> Op basis van een realistische inschatting van de startdatum van in jaar t nieuw in productie komende grote installaties (verleend bedrag groter dan € 20 miljoen). Voor de reeds opgestarte en de kleine nog op te starten projecten wordt uitgegaan van de maximale subsidiabele productie.



voor de definitieve correctie jaar t-1), minus de in jaar t-1 reeds uitbetaalde voorschotten.

17

In het jaar t+1 wordt geraamd:

- 80% van de maximale productie van jaar t+1, rekenend met het correctiebedrag voor bevoorschotting in jaar t+1.
- 20% van de verwachte productie van het voorgaande jaar rekenend met het (definitief) correctiebedrag voor bevoorschotting in jaar t.

In alle volgende jaren wordt geraamd:

- 80% van de maximale productie van het betreffende jaar, rekenend met het correctiebedrag voor bevoorschotting.
- 20% van de maximale productie van het voorgaande jaar rekenend met het correctiebedrag voor bevoorschotting.



## Literatuur

18

Algemene Rekenkamer (2013). *Rapport bij het jaarverslag 2012 van het Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ (2014). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2014 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 085 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

EZ & LTO glaskracht Nederland (2014). *Versnellingsplan aardwarmte glastuinbouw 2014-2017*. Den Haag: eigen beheer.