

Vergaderjaar 2018–2019

35 200 XIII

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2018

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Tijdens het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 12 juni 2019 (Kamerstuk 35 200 XIII, nr. 20) over de verantwoording 2018 (Kamerstuk 35 200 XIII), heb ik toegezegd op twee kwesties schriftelijk te reageren. Het betreft de onderwerpen *Onderuitputting* en de *ODE/SDE systematiek*. Hieronder treft u mijn reactie aan, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

Onderuitputting

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat vroeg tijdens het overleg van 12 juni jl. naar onderbenutting van begrotingsmiddelen. Het lid Amhaouch haalde in zijn bijdrage de onderuitputting bij het financieringsinstrumentarium aan, als optelsom van onderuitputting bij een mix van subsidies, garanties en kredieten. De vraag daarbij was onder andere of het onbenutte budget bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) blijft of dat dit naar de schatkist gaat.

Naar aanleiding van de optelsom die het lid Amhaouch in zijn bijdrage maakte, merk ik op dat niet alle vormen van onderbenutting aan elkaar gelijk zijn en dus niet eenduidig zijn te totaliseren. Er moet namelijk onderscheid gemaakt worden tussen *verplichtingen*, zoals bij de garantie-instrumenten die hij aanhaalde en de *uitgaven* van EZK.

Garanties

Voor wat betreft het garantie-instrumentarium voor financieringsdoel-einden op beleidsartikel 2 van de EZK-begroting geldt dat in 2018 een bedrag van € 687 miljoen aan verplichtingen aan bedrijven is afgegeven waarvoor EZK garant staat. Het gaat dan om de regelingen zoals de BMKB, Groeifaciliteit en Garantie Ondernemingsfinanciering. Voor elk van

deze regelingen geldt een maximum waarvoor jaarlijks garanties afgegeven mogen worden, het zogenaamde garantieplafond. Dit garantieplafond wordt conform de begrotingsvoorschriften als verplichtingenbudget verwerkt in de begroting. Zoals toegelicht in het jaarverslag van EZK is het volledig benutten van deze garantieplafonds geen doel op zich. De regelingen beogen het beroep op krediet of risicokapitaal te accommoderen daar waar de markt dit niet doet. De mate waarin er een beroep op deze regelingen wordt gedaan is onder meer afhankelijk van de conjunctuur. De plafonds zijn op een zodanig niveau ingesteld dat de jaarlijkse realisatie doorgaans beneden deze maxima blijft en tegelijkertijd de maximale risico's, voor de staat acceptabel blijven.

Voor 2018 was het bedrag aan maximaal af te geven garantieverplichtingen geautoriseerd op € 1,3 miljard. Zoals weergegeven in het jaarverslag, was er uitgaande van de realisatie van € 715 miljoen¹ sprake van een onderbenutting van € 585 miljoen ten opzichte van de garantieplafonds.

Dit betekent niet dat hiermee in 2018 € 585 miljoen aan begrotingsgeld overbleef, dat al of niet de schatkist is ingelopen. Het betreft hier immers verplichtingenramingen en geen ramingen voor uitgaven.

Voor de garantieregelingen geldt voorts dat deze in beginsel kosten-dekkend moeten zijn zodat de provisies die EZK doorberekent, toereikend zijn voor het dekken van de uitgaven indien EZK op de afgegeven garanties wordt aangesproken. Om dit in meerjarig perspectief goed te borgen, werkt EZK voor deze regelingen met begrotingsreserves. Een positief saldo van uitgaven (voor schades op afgegeven garanties) en ontvangsten (uit provisies) bij de garantieregelingen wordt als regel gestort in de begrotingsreserves. In 2018 was dit voor € 28,4 miljoen het geval. Deze middelen blijven dus beschikbaar voor het financieringsinstrumentarium van EZK en kunnen worden ingezet als er bij laagconjunctuur door EZK meer uitbetaald moet worden op afgegeven garanties.

Subsidies

Voor onderuitputting bij de subsidie-uitgaven gelden andere begrotingsregels. Onderuitputting op een subsidie-instrument kan binnen de begroting ingezet worden voor subsidies met hogere uitgaven dan begroot. Op deze manier kunnen departementen zo veel mogelijk budgettair hun eigen broek ophouden. Een per saldo resterende onderuitputting kan tot een maximum van 1% van de totale begroting als eindejaarsmarge doorschuiven naar het volgende begrotingsjaar. Het surplus gaat naar de schatkist.

In afwijking van deze algemene regel zijn aparte budgetteringsafspraken mogelijk over hoe om te gaan met onderuitputting van begrotingsgeld. Voor de EZK-begroting geldt dit voor onderstaande posten:

Portefeuille Staatssecretaris

- Artikel 2: Begrotingsreserves BMKB, Groeifaciliteit, Garantie ondernemingsfinanciering, Garantie MKB-financiering (Qredits).
- Artikel 3: Alle uitgaven Toekomstfonds (voornamelijk revolverende middelen, zoals kredieten).

¹ Waarvan € 687 miljoen aan verleende garanties aan bedrijven en € 28 miljoen aan stortingen in begrotingsreserves.

- Artikel 4: Begrotingsreserves Duurzame energie, Aardwarmte, ECN verstrekte leningen, Maatregelen CO2-reductie en de subsidieregeling Energie-intensieve bedrijven.
- Artikel 5: Alle begrotingsmiddelen voor Groningen, behoudens de opdracht aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) voor de schade-afhandeling (uitvoeringskosten en schadebetalingen) en de instrumenten Verduurzamingsopgave overig, Uitvoeringskosten TCMG (Technische Commissie Geometrische Metingen) en Geestelijke bijstand.

In geval van begrotingsreserves wordt eventueel jaarlijks optredende onderuitputting volledig gespaard voor toekomstige uitgaven waarvan omvang en het moment van uitbetalen onzeker zijn. Voor de andere hierboven genoemde posten, zoals het Toekomstfonds en de uitgaven voor Groningen, geldt een 100% eindejaarsmarge. Eventueel aan het eind van het jaar optredende onderuitputting schuift als regel volledig door naar het volgende begrotingsjaar of wordt overeenkomstig de op dat moment beschikbare inzichten verdeeld over toekomstige meerjaren-cijfers.

Conclusie

Op basis van de hierboven beschreven methodiek is er in 2018 en in recente jaren geen onderuitputting van EZK-uitgaven afgedragen aan de schatkist. Voor de posten waarvoor geen aparte begrotingsafspraken gelden, bleef de onderuitputting 2018 met € 19,2 miljoen binnen de grens van de 1% eindejaarsmarge.

ODE/SDE systematiek

Het huidige beleid voor duurzame opwekking kent diverse subsidieregelingen. De belangrijkste is de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+). De uitgaven aan de regeling SDE+ worden gedekt met een heffing op het energieverbruik van huishoudens en bedrijven: de Opslag Duurzame Energie (ODE). De ODE ontvangsten worden naast de SDE+ ook ingezet voor uitgaven voor flankerend beleid die bijdragen aan het doel van de SDE+. Uitgaven aan voorgangers van de SDE+ regeling, de MEP en de SDE, worden uit algemene middelen gedekt.

Ramingen ODE en SDE+ bij start kabinet

Elk kabinet bepaalt bij de start van de kabinetsperiode hoeveel de ODE-belastingontvangsten jaarlijks moeten opbrengen. De ontvangstenreeks voor ODE stelt het kabinet gelijk aan de SDE+-uitgavenreeks op de EZK-begroting waarbij de meerjarig geraamde SDE+-uitgaven in de begroting leidend zijn. Het jaarlijkse SDE+-budget is dus bij de start van het kabinet gelijk aan de verwachte jaarlijkse ODE-belastingontvangsten. Op basis van deze opbrengstdoelstelling voor de ODE worden de jaarlijkse tarieven voor de ODE bepaald. Na bepaling van de ex ante bedragen voor de ODE en SDE+ is er gedurende de kabinetsperiode geen directe relatie tussen beide. Beide ramingen worden gedurende de kabinetsperiode niet meer aangepast.

Gescheiden inkomsten en uitgaven

De ODE is een belasting die door de Belastingdienst bij energieleveranciers wordt geïnd. Bij de realisatie kunnen de jaarlijkse ODE-belastingontvangsten en SDE+-uitgaven echter uiteenlopen, omdat zij juridisch

gezien niet aan elkaar gekoppeld zijn: de ODE is geen bestemmingsheffing. Het uitgangspunt van het begrotingsbeleid dat uitgaven en ontvangsten gescheiden zijn, is hier van toepassing. Als de ODE-belastingontvangsten meevallen of tegenvallen, heeft dit geen invloed op de hoogte van het SDE+-budget. Als de realisatie van de ODE-belastingontvangsten in enig jaar hoger blijkt te zijn dan geraamd wordt het SDE+-budget niet verhoogd en gaat het overschot naar de algemene middelen. Als de gerealiseerde ODE-belastingontvangsten in enig jaar lager zijn dan geraamd wordt het SDE+-uitgaven budget niet verlaagd en wordt het tekort gecompenseerd uit de algemene middelen.

Begrotingsreserve duurzame energie

Kasmiddelen die ten opzichte van de bij het aantreden van het kabinet vastgestelde SDE+-uitgavenraming niet uitgekeerd worden, worden toegevoegd aan de begrotingsreserve duurzame energie. Daarmee blijven deze middelen beschikbaar voor subsidiëring van duurzame energieproductie. Dat kan ofwel voor dezelfde projecten zijn die later dan gepland worden uitgekeerd, dan wel voor vervangende projecten voor het realiseren van de doelstelling.

Elke keer als er een nieuw kabinet aantreedt, zal er een nieuwe ex-ante uitgavenraming van de SDE+ en uitfinanciering van de MEP en SDE worden gemaakt en zullen de middelen uit de reserve worden toegevoegd aan het SDE+-budget op de begroting, rekening houdend met een beperkte reserve voor risico's op de korte termijn. Bij het aantreden van het kabinet Rutte III in 2017 is er geen nieuwe raming van de SDE+ en de ODE gemaakt, omdat dit samenhangt met het Klimaat- en Energieakkoord dat in het Regeerakkoord is aangekondigd (Kamerstuk 34 700, nr. 34). In de startnota (Kamerstuk 34 775, nr. 54) is opgenomen dat de middelen uit de begrotingsreserve bij het afsluiten van het Klimaat- en Energieakkoord worden toegevoegd aan de beschikbare middelen voor de SDE+ voor de periode na 2022. Dit betekent dat de uitgavenramingen voor het laatst zijn bijgesteld in 2013 in het kader van het Energieakkoord. Dit verklaart ook de grote stortingen in de begrotingsreserve duurzame energie.

Met de begrotingsreserve duurzame energie zorgt het kabinet ervoor dat beschikbare middelen voor de stimulering van duurzame energie ook daadwerkelijk voor dit doel beschikbaar blijven, ook in het geval dat de uit te keren subsidie in een bepaald jaar lager uitvalt dan de beschikbare kasmiddelen. Dit was de afgelopen jaren met name het gevolg van vertraging, uitval van projecten of tegenvallende productie. De subsidie die het Rijk middels de SDE+-regeling en haar voorgangers (MEP en SDE) beschikbaar stelt, wordt immers alleen uitgekeerd voor duurzame energie die daadwerkelijk geproduceerd is.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat
E.D. Wiebes