
Vergaderjaar 2025–2026

36 945 XXIII

**Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Klimaat en
Groene Groei 2025**

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

Wetsartikelen 1 en 2

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de [Comptabiliteitswet 2016](#) afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2025 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei;
2. de begrotingsstaat inzake de agentschappen van dit ministerie;

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

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

S. van Veldhoven - van der Meer

B ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELEN (SLOTVERSCHILLEN)

1 Leeswijzer

De beleidsmatige mutaties en technische mutaties groter of gelijk aan de ondergrenzen in onderstaande staffel worden op het niveau van de financiële instrumenten (en eventueel artikelonderdeel) toegelicht.

Omvang begrotingsartikel (stand ontwerp-begroting) in € miljoen	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € miljoen)	Technische mutaties (ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1000	5	10
=> 1000	10	20

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

2 Beleidsartikelen

Beleidsartikel 31 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering

Bij Najaarsnota 2025 was er een bedrag van € 46.275 mln aan verplichtingen geraamd en een bedrag van € 6.499 mln aan kasuitgaven. Uiteindelijk is er in 2025 ten opzichte van de Najaarsnota € 12.555 mln minder verplicht en € 428 mln minder uitgegeven dan begroot.

Bij Najaarsnota 2025 was er een bedrag van € 4.237 mln aan ontvangsten geraamd. De gerealiseerde ontvangsten zijn in 2025 € 75 mln lager uitgevallen dan geraamd.

Verplichtingen

De lagere realisatie op het verplichtingenbudget is een saldo van hogere en lagere realisaties. Bij de volgende instrumenten is sprake van lagere realisatie (mutaties groter dan € 10 mln):

- SDE (SDE, SDE+, SDE++, flankerend beleid, subsidie aan TenneT voor het net op zee en de statistische overdracht): de onderuitputting op de verplichtingen (€ 11.347,9 mln) ziet met name toe op het niet formeel aangaan van de verplichtingen voor de 2025 SDE-ronde. Naar verwachting zal een gedeelte in 2026 alsnog verplicht worden.
- Demonstratieregeling Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+): voor de DEI+ is er € 103,4 mln minder verplicht in 2025 dan dat er budget was, dit komt grotendeels door het feit dat voor een aantal grote energie-innovatieprojecten geldt dat het niet is gelukt om de subsidieaanvraag te voltooien in 2025. De oorzaken hiervan verschillen maar zijn o.a. belemmeringen als gevolg van netcongestie, het aanvragen van vergunningen, en het rondkrijgen van financiering voor hun eigen bijdrage.
- Aardwarmte: er is € 12,6 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de Aardwarmte. Dit komt doordat de verplichting reeds in een eerder jaar is aangegaan. Het verplichtingbudget is daardoor in 2026 niet tot besteding gekomen (€ 12,6 mln)
- Hoge Flux Reactor: deze verplichting was oorspronkelijk geraamd om in een keer voor meerdere jaren aan te gaan. Deze wordt echter jaar-op-jaar aangegaan waardoor er onderuitputting is op het verplichtingen budget à € 13,8 mln.
- Overige subsidies (met name WarmtelinQ): deze onderuitputting (€ 553,3 mln) komt vooral doordat subsidies die in 2025 toegekend zouden worden niet zijn toegekend vanwege vertraging in de uitrol.
- Opschalingsinstrument waterstof: onderuitputting op deze budgettaire post wordt veroorzaakt door lagere toekenning dan het openstellingsbudget voor de OWE2 in 2025. In totaal is er € 287,9 mln minder verplicht dan dat er budget beschikbaar was.
- Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE): er is € 75,7 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de SCE. Dit komt door een lagere vraag naar de regeling vanuit potentiële gebruikers, mogelijk doordat de basisbedragen voor veel projecten ontoereikend waren in verband met gestegen kosten.
- Vulmaatregelen gasopslag: er is € 43,7 mln minder verplicht omdat de kosten die EBN maakt voor onder andere het contracteren van de Piekgas Installatie Alkmaar lager uitvielen.
- Warmtenetten investeringssubsidie (WIS): voor de WIS is er € 308,7 mln minder verplicht dan dat er budget beschikbaar was. Dit wordt veroorzaakt door het achterblijven van aanvragen voor de WIS in

- verband met de onzekerheid rondom de nieuwe wet collectieve warmte. Deze is nu door de Eerste Kamer aangenomen, waardoor de verwachting is dat de uitrol van collectieve warmte een nieuwe impuls krijgt nu de nieuwe kaders zijn vastgesteld.
- Tijdelijk prijsplafond energie kleinverbruikers 2023: er is in 2025 € 24,4 mln minder verplicht dan oorspronkelijk geraamd. De realisatie is lager uitgevallen, omdat voor een substantieel deel van het subsidiebedrag nog geen vaststellingsverzoek is ingediend in 2025 en dus ook geen eventuele nabetalings hierop hebben plaatsgevonden. Het gaat om ongeveer een kwart van het totaal betaalde voorschotbedrag. De verwachting is dat alle vaststellingsverzoeken dit voorjaar zullen zijn ingediend.
 - NGF - project Circulaire zonnepanelen: er is op deze post € 67,0 mln minder verplicht dan oorspronkelijk budget beschikbaar was. Het kabinet heeft op basis van het advies van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds geconcludeerd dat de voorwaarden voor het omzetten van de voorwaardelijk toegekende middelen voor de tweede fase van SolarNL niet zijn vervuld. Ook dient het consortium een nieuw plan op te stellen voor de inzet van de resterende middelen. Dit heeft gezorgd voor vertraging in de verplichtingen.
 - Batterijverplichting voor zonneparken: er is € 22,5 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de Batterijverplichting voor zonneparken. Dit komt doordat het kasbudget is ingezet voor de subsidietaakstelling. Het verplichtingbudget kon daardoor niet meer worden besteed.
 - Realisatie Zon op Zee: er is € 10,4 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de Realisatie Zon op zee. Dit komt doordat het niet meer gelukt is om in 2025 een beoogde maatwerkbeschikking te verstrekken voor functieverbetering van een offshore testlocatie. Deze beoogde maatwerkbeschikking is vertraagd en zal mogelijk in opvolgende jaren nog worden aangeaan.
 - Verduurzaming industrie: er is € 61,6 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de Verduurzaming industrie. Dit komt voor ca. € 46 mln door het niet of lager beschikken op afspraken in JLOI met een specifiek bedrijf, daar dit bedrijf mogelijk ook van de NIKI regeling gebruik kan maken. Vanwege het opschorten van de CO₂ heffing is de casus voor deze maatwerkafpraak veranderd. Verder is dit verschil o.a. te verklaren uit minder aanvragen en beschikkingen op de regeling TSE studies Industrie in 2025 dan verwacht. Deze regeling loopt over de jaargrens en sluit pas in 2026. Meer aanvragen worden verwacht in aanloop naar sluitingsdatum. Daarnaast was ca. € 5 mln gereserveerd voor ondersteuning van specifieke bedrijven in de zgnde 'Nieuwe Industrie'. Verschillende ontvangen incidentele subsidieaanvragen zijn uiteindelijk negatief beoordeeld en boden dus geen basis om op te beschikken en te verplichten.
 - NGF - project Groenvermogen van de Nederlandse economie: er is € 288,3 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de NGF - project Groenvermogen van de Nederlandse economie. Dit komt voor een groot deel doordat de voorgenomen regeling OWE Waterstofhubs uiteindelijk niet in 2025 is opengesteld, zoals eerder was voorzien voor € 100 mln, er geen DEI-regeling met budget van GVNL is opengegaan, zoals eerder voorzien voor € 40 mln en er voor de IMKE regeling slechts ca. € 20 mln aan aanvragen is beschikt op een openstellingsbudget van € 100 mln. Daarnaast heeft er in 2025 nog een nieuwe toekenning van budget uit het nationaal groeifonds plaatsgevonden waarvan € 105 mln in 2025 aan het beschikbare verplichtingenbudget budget is toegevoegd.

- Investerings Verduurzaming Industrie – Klimaatfonds: er is € 131,8 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de Investerings Verduurzaming Industrie – Klimaatfonds. Dit komt veelal door de VEKI regeling en publicatie 2025 die pas in 2026 sluit. Hierop zijn in 2025 maar weinig aanvragen ontvangen en geschikt. Naar verwachting loopt de regeling in januari 2026 alsnog vol en worden deze verplichtingen in 2026 dus alsnog aangegaan.
- NGF - project Circulaire Plastics: er is € 35,5 mln minder verplicht dan dat er budget was . Er zijn twee hoofdredenen waarom voor het NGF - project Circulaire Plastics minder verplichtingen zijn aangegaan: Zo zijn er minder aanvragen gehonoreerd in de CPNL tenderregeling dan verwacht, waardoor de middelen hiervoor niet zijn uitgeput. Van de beschikbare € 42 mln is ruim € 18 mln verplicht, hiervan resteert dus ruim € 23 mln. Daarnaast was er een maatwerksubsidie van ruim € 12 mln voorzien. Het consortium dat hiervoor in aanmerking wilde komen, is echter door afnemend managementcommitment binnen de betrokken bedrijven uiteindelijk afgehaakt.
- NGF - project Biobased Circular: er is € 18,5 mln minder verplicht dan dat er budget was voor de NGF - project Biobased Circular. Dit komt grotendeels doordat een voorziene regeling voor stimulering van de omzetting van biograndstoffen (á € 10 mln) uiteindelijk voor een kleiner bedrag is ondergebracht in een andere regeling; de EKKO. Daarnaast hebben verschillende projecten (HCA, Interventies en een project voor stimulering van infrastructuur, samen voor ca. € 8,5 mln) vertraging opgelopen in de uitwerking en uitvoering waardoor deze beschikkingen, verplichtingen en uitgaven doorschuiven naar 2026.
- Projecten Kernenergie: € 18,1 mln is niet verplicht waar wel budget voor beschikbaar was. Dit komt onder andere doordat in de planning uitgegaan werd dat een tender voor een technical support organisation in 2025 zou worden verplicht.
- TNO kerndepartement: er is ten onrechte verplichtingbudget toegevoegd aan deze post. Hierdoor is er € 30,8 mln minder verplicht dan dat er budget was voor TNO Kerndepartement.

De hogere realisatie op het verplichtingenbudget is een saldo van hogere en lagere realisaties. Bij de volgende instrumenten is sprake van hogere realisatie (mutaties groter dan € 10 mln):

- Garantstellingen Leningen COVA: er is € 165 mln meer verplicht dan dat er was gebudgetteerd op dit budget. De achterliggende technische reden is dat er mutaties onder het garantieplafond voor de leningen aan COVA hebben plaatsgevonden. Per saldo heeft dit geen impact op de uitstaande garantie op de leningen.

Uitgaven

Ook de lagere uitgavenrealisatie is een saldo van hogere en lagere uitgaven dan geraamd. De volgende uitgavenmutaties (groter dan € 10 mln) hebben betrekking op lagere uitgaven:

- SDE (SDE, SDE+, SDE++, flankerend beleid, de kolenmaatregelen, subsidie aan TenneT voor het net op zee en de statistische overdracht): Binnen het SDE-domein is er minder budget uitgegeven dan gepland (- € 788,2 mln). Dit zit met name op en de nadeelcompensatie voor de kolenmaatregelen welke in 2025 ook niet is uitgekeerd (€ 497,1 mln). Verder is er op de SDE-regelingen ook een meevaller in de uitgaven (€ 245,3 mln). Tot slot zijn er lagere uitgaven op het flankerend beleid voor o.a. Wind op Zee vanwege een aantal vertraagde onderzoeken en de statistische overdracht aan Denemarken.

- Missiegedreven Onderzoek Ontwikkeling en Innovatie (MOOI): voor de MOOI is er in 2025 minder uitgegeven dan oorspronkelijk gepland, dit is het gevolg van vertraging en uitval in projecten (- € 10 mln).
- Demonstratieregeling Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+): voor de DEI+ zijn er minder kasuitgaven geweest dan gepland (- € 17,6 mln) als gevolg van onder andere vertraging en uitval van projecten. Daarnaast is er specifiek voor de modules, vergassing en circulaire economie, in de DEI+, minder uitbetaald dan eerder was voorzien in 2026 omdat een groot deel van de subsidies laat in het jaar zijn verleend en een deel van de betalingen die gepland waren daardoor pas plaatsvinden in 2026.
- ISDE-regeling: op de ISDE is € 23,2 mln minder uitgegeven dan geraamd op een budget van € 545,8 mln. Binnen het totaalbudget voor de ISDE is dit een gematigde onderuitputting van 4%. Deze onderuitputting is onder andere het gevolg van een niet volledig benut openstellingsbudget in 2025.
- NGF-project NieuweWarmteNu!: voor NieuweWarmteNu! is er in 2025 minder € 11,5 mln minder uitgegeven ten opzichte van het beschikbare budget met de stand tweede suppletoire 2025. Dit komt door vertraging in de uitrol van collectieve warmte vanwege onzekerheid rondom het aannemen van de nieuwe wet collectieve warmte. Deze is eind 2025 door de Eerste Kamer aangenomen, waardoor de nieuwe kaders duidelijk worden.
- Opschalingsinstrument Waterstof: ondanks bijstellingen bij de tweede suppletoire begroting is er nog onderuitputting geconstateerd op de waterstofbudgetten (€ 38,7 mln). Dit komt door vertraging in projecten en daardoor lagere subsidieuitgaven.
- Tijdelijk prijsplafond energie kleinverbruikers 2023: voor het prijsplafond is er € 60,4 mln minder uitgegeven dan geraamd. Dit komt omdat nog niet alle vaststellingsverzoeken zijn ingediend. Zie de toelichting bij de verplichtingen.
- Verduurzaming industrie: Er is € 21,3 mln minder uitgegeven dan geraamd, dit komt door minder aanvragen en beschikkingen op de regeling TSE studies Industrie in 2025. Deze regeling loopt over de jaargrens en sluit in 2026. Meer aanvragen worden verwacht in aanloop naar sluitingsdatum. Verder kon een voorschot van ca. € 10 mln voor een van de reeds gemaakte maatwerkafspraken niet worden uitbetaald ivm het niet halen van een afgesproken mijlpaal in de planning. Dit voorschot zal naar verwachting in 2026 alsnog worden verleend. Daarnaast was ca. € 5 mln gereserveerd voor ondersteuning van specifieke bedrijven in de zgnde 'Nieuwe Industrie'. Verschillende ontvangen subsidieaanvragen zijn negatief beoordeeld en kon uiteindelijk dus niet op worden beschikt.
- NGF - project Groenvermogen van de Nederlandse economie: Er is € 101,4 mln minder uitgegeven dan geraamd, dit is o.a. te verklaren uit het feit dat er uiteindelijk geen DEI-regeling met budget van GVNL is opengestaan, en hier dus ook geen nieuwe uitgaven op zijn gedaan, dat er voor de IMKE regeling slechts ca. € 20 mln aan aanvragen is beschikt en dus ook navenant lagere kasuitgaven zijn gerealiseerd, en dat er minder is uitgegeven aan specifieke FEED studies. Daarnaast heeft in 2025 nog een nieuwe toekenning van budget uit het Nationaal Groeifonds plaatsgevonden waarvan € 40 mln in 2025 aan het beschikbare kasbudget budget is toegevoegd. Per saldo leidt dat tot dit verschil.
- NGF - project Biobased Circular: Er is € 12,5 mln minder uitgegeven dan geraamd, dit komt grotendeels doordat een voorziene regeling voor stimulering van de omzetting van biograndstoffen (á € 10 mln) uiteindelijk voor een kleiner bedrag is ondergebracht in een andere regeling; de EKKO. Daarnaast hebben verschillende projecten

- (HCA, Interventies en een project voor stimulering van infrastructuur) vertraging opgelopen in de uitwerking en uitvoering waardoor deze beschikkingen, verplichtingen en uitgaven doorschuiven naar 2026.
- Lening EBN: in 2025 is een lening voor EBN wel verplicht maar heeft deze in dat jaar nog niet geleid tot kasbetalingen omdat middelen uit de liquiditeitsfaciliteit nog niet nodig zijn gebleken. Daarom is € 100 mln – het volledig beschikbare budget in 2025 – niet uitgeput.
 - Onderzoek & opdrachten: voor diverse onderzoekbudgetten binnen de KGG-begroting is minder uitgegeven dan dat er budget beschikbaar was (€ 12,2 mln). Dit komt door te hoge inschattingen van benodigde budgetten in 2025 en betalingen die niet in 2025, maar 2026 zullen geschieden.
 - Storting in begrotingsreserve duurzame energie en klimaattransitie: als gevolg van de onderuitputting binnen het SDE-domein is de storting in de reserve duurzame energie hoger dan geraamd (€ 815,1 mln). Zie de toelichting bij de SDE voor een uitsplitsing van de belangrijkste posten die hieraan bijdragen.

Ontvangsten

De lagere realisatie op het ontvangstenbudget is een saldo van hogere en lagere ontvangstenrealisaties. De lagere ontvangsten hebben vooral betrekking op de volgende posten (groter dan € 10 mln):

- Ontvangsten verduurzaming industrie: in 2025 is er € 48 mln minder ontvangen dan geraamd. Dit heeft te maken met het feit dat we binnen de CO₂-heffing de inkomsten met een jaar vertraging ontvangen. De opbrengst van de heffing over 2025 ontvangen we dus pas in 2026. De ontvangstenraming voor 2025 op de begroting van KGG was hiermee feitelijk onjuist en zal bijgesteld worden.
- Voor de ontvangsten Mijnbouwwet is minder ontvangen dan geraamd (- € 214,8 mln). De raming van de ontvangsten Mijnbouwwet wordt tweejaarlijks bijgesteld met de Voorjaarsnota en Miljoenennota. Op aangeven van de Belastingdienst is uitgaan dat een deel van de ontvangsten nog in 2025 zou worden ontvangen. Er is gebleken dat het overgrote deel van de heffingen eind 2024 reeds door KGG is ontvangen. Waardoor er uiteindelijk in het jaar 2025 minder is ontvangen dan geraamd werd met de Miljoenennota (- € 213,2 mln).

De hogere ontvangsten hebben vooral betrekking op de volgende posten (groter dan € 10 mln):

- ETS-ontvangsten: in 2025 is er voor de ETS € 83,0 mln meer ontvangen dan geraamd was. De oorzaak hiervan is dat de ETS-prijs in het laatste deel van 2025 hoger was dan geraamd voor de Najaarsnota.
- Diverse ontvangsten: in totaal is er € 63,4 mln meer ontvangen op deze post dan geraamd, dit komt met name door hogere ontvangsten vanwege terugontvangen subsidievoorschotten in het kader van het prijsplafond voor energieprijzen. Ook zijn er meer terugontvangen subsidievoorschotten voor de SDE ontvangen dan geraamd. Ook is een lening terugbetaald door NRG waar niet voor geraamd was.
- Lening EBN Vulmaatregel: op deze post is € 34,7 mln meer ontvangen dan dat was gebudgetteerd. Dit betreft een vergoeding die is afgesproken met EBN voor het beschikbaar stellen van de liquiditeitsfaciliteit voor de inkoop van gas en de bijbehorende beursverplichtingen.

3 Niet-Beleidsartikelen

Artikel 70 Apparaat

De apparaatsuitgaven van de SodM en de beleids- en stafdirecties van KGG worden verantwoord in de Slotwet van EZ in verband met het niet administratief verwerken van de splitsing van EZK in EZ en KGG.

Artikel 71 Nog onverdeeld

Toelichting

Op artikel 71 Nog onverdeeld worden geen uitgaven gedaan. Bij de 2^e suppletoire begroting 2025 is de loon- en prijsbijstelling toebedeeld aan de relevante artikelen.