

Reactie Essent op de internetconsultatie Omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers

25 november 2019

Geachte heer/mevrouw,

Op 28 oktober jl. publiceerde u de voorgenomen omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers. Het wetsvoorstel maakt de afbouw van de salderingsregeling mogelijk. Het wetsvoorstel wijzigt de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag, zodat de afbouw vanaf 1 januari 2023 kan starten. Ook introduceert het wetsvoorstel een verplichting voor kleinverbruikers om een meetinrichting te hebben die de afname en invoeding van elektriciteit op het net apart kan meten. Essent heeft kennisgenomen van deze voorgenomen wijzigingen en maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op dit voorstel.

Wijziging salderingsregeling

Het primaire doel van het wetsvoorstel is het omvormen van de salderingsregeling. In het regeerakkoord is afgesproken dat salderen per 2021 stopt en vervangen wordt door een tijdelijke afbouwende subsidieregeling, tot 2030. De noodzaak hiervan begrijpen en onderschrijven wij. Het afgelopen jaar hebben wij samen met andere stakeholders en het ministerie gewerkt aan het vormgeven van deze regeling. Bij uitwerking bleek subsidie per teruggeleverde kWh niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst en te duur in uitvoering voor de Rijksoverheid. Daarom is in het Klimaatakkoord een fiscale afbouwregeling als alternatief voor de terugleversubsidie en als vervanger van het salderen voorgesteld. In het nu voorliggende voorstel kiest de minister voor een andere uitwerking.

Met het voorstel voor een integrale afbouw, gebaseerd op het handhaven van salderen tot 2031, wordt er een andere koers gekozen dan wat de initiële voorkeur van de sector was. Daarnaast zien wij met de voorliggende wet een tegenstrijdigheid met Europese regelgeving en voorzien wij uitvoeringsproblemen. Hieronder gaan wij in op onze bezwaren bij de huidige uitwerking:

Onze bezwaren bij dit wetsvoorstel

Bij dit wetsvoorstel hebben wij de volgende bezwaren:

1. Onduidelijke factuur voor de klant
2. Strijdigheid met belastingregelgeving
3. Terugverdiensijd wordt opgebracht door de energieleverancier
4. Voorstel zet flexmarkt komende jaren op slot
5. Uitvoeringsproblematiek salderingsregeling vs KOR

1. Onduidelijke factuur voor de klant

Als Essent doen wij er alles aan om onze klanten een goede dienstverlening te bieden. Een correcte, controleerbare en duidelijke factuur is daar een belangrijk onderdeel van. Onze klanten waarderen onze factuur en geven aan dat het hen in staat stelt om de energierekening te begrijpen en te controleren. De omvorming van

de salderingsregeling, zoals deze wordt voorgesteld, zal helaas leiden tot een factuur die voor onze klanten moeilijker controleerbaar zal zijn. Dit zorgt naast onvrede bij onze klanten ook tot meer vragen van klanten om uitleg van de factuur bij onze klantenservice en uiteindelijk voor minder draagvlak bij de klanten voor de energietransitie.

De ACM verplicht ons tot een heldere en transparante factuur die de klant eenvoudig kan controleren. Zoals het voorstel voorligt wordt dit helaas lastiger gemaakt. De meeste energiecontracten lopen over het jaar heen. In dit voorstel wordt uitgegaan van een geleidelijk afnemend percentage te salderen elektriciteit. Waar een huishouden nu 100% van de invoeding, dat gelijk is aan de afname mag salderen, zal dit vanaf 2023 in stappen teruglopen naar 0% salderen in 2031. Dit heeft geen effect op de zelf opgewekte elektriciteit die direct gebruikt wordt maar wel op elektriciteit die op het net wordt ingevoerd. Een jaarafrekening van de klant zal hierdoor vaker gaan bestaan uit een tweetal verschillende berekeningen.

Voorbeeld:

Periode van levering loopt vanaf 1 april 2024 tot 31 maart 2025. Stel dat de ingevoede hoeveelheid elektriciteit uitkomt op 150KWH per maand. Op de factuur zal er dan $9 \times 150KWH = 1350KWH$ (April tot december) teruggeleverde energie tegen 78% berekend worden dus 1053 KWH te salderen plus het deel januari tot en met maart. Dit komt uit $3 \times 150KWH = 450KWH$ tegen 67% is 301 KWH te salderen. Totaal zal er dan op de factuur een te salderen deel komen te staan van 1354 KWH. Dit zal, bij een contract met variabele tarieven, tegen verschillende tarieven weggezet worden, waardoor er twee hoeveelheden ingevoede elektriciteit komen te staan, tegen twee te salderen percentages tegen twee tarieven die zijn opgebouwd uit verschillende onderdelen.

Gezien bovenstaande berekeningswijze zien wij een uitdaging om de informatie op de energierekening duidelijk, begrijpelijk, controleerbaar en klantvriendelijk te houden. Dit zorgt daarnaast ook voor een grotere belasting van onze klantenservice aangezien wij een groei aan vragen over de jaar-, of eindfactuur verwachten. Dit zal kunnen leiden tot hogere servicekosten waardoor mogelijk tarieven verhoogd dienen te worden.

2. Strijdigheid met wet- en regelgeving

Op meerdere punten zien wij strijdigheid met EU-regelgeving, waaronder de Europese btw-wetgeving. Wij vinden het onwenselijk om met dit wetsvoorstel niet compliant te zijn aan de Europese wet- en regelgeving. Hieronder specificeren wij aan welke Europese wet- en regelgeving wij achten niet te kunnen voldoen met dit wetsvoorstel.

2.1 Europese richtlijn verbiedt salderen

Op grond van artikel 15, lid 4 van de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en Richtlijn 2012/27 (Richtlijn 2019/944) mag er vanaf 1 januari 2024 voor nieuwe invoedende kleinverbruikers niet meer gesaldeerd worden.

2.2 Energiefactuur wordt onduidelijk

De factuur die onze klanten ontvangen wordt, zoals hiervoor al aangehaald, onduidelijker en minder gebruiksvriendelijk. Dit is in strijd met artikel 18 lid 1 van de hiervoor aangehaalde richtlijn. Op grond van dit artikel dient de factuur begrijpelijk, duidelijk, controleerbaar en klantvriendelijk te zijn.

2.3 Hoge uitvoeringskosten

Dit wetsvoorstel zorgt voor hoge kosten. Niet alleen moeten onze IT-systemen worden aangepast en valt er een grotere belasting van onze klantenservice te verwachten, maar zal ook de terugverdientijd van 7 jaar voor de consument niet meer realistisch zijn. De teruglevertijd wordt door dit wetsvoorstel deels geregeld door een minimum leverancierstarief, ook als de marktprijzen erg laag of zelfs negatief zijn. Dit is in strijd met artikel 5 lid 4 sub e van de hiervoor aangehaalde richtlijn. Dit artikel schrijft voor dat het overheidsingrijpen niet op discriminerende wijze mag leiden tot extra kosten voor de marktdeelnemers, iets waar dit wetsvoorstel wel voor zorgt.

2.4 Salderen is strijdig met btw-wetgeving

In artikel 73 van de richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde is bepaald dat de maatstaf van heffing alles omvat wat de leverancier voor zijn handelen

als tegenpresentatie krijgt of moet verkrijgen van de zijde van de afnemer. Dit artikel is geïmplementeerd in de Nederlandse btw-wetgeving in artikel 8 van de Wet op de Omzetbelasting 1968.

De overheid heeft in het Belastingplan 2008 en de Wet van 20 december 2007, houdende wijzigingen van enkele belastingwetten en enige andere wetten getracht de saldering ook voor de btw wettelijk te formaliseren. Hiervoor is artikel 8a Wet OB in het leven geroepen. Deze wet is met ingang van 1 januari 2008 in werking getreden. Echter in deze wet is in artikel XXVI lid 3 ook bepaald, dat het onderdeel waarin artikel 8a staat vermeld in werking zal treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dat koninklijk besluit is er nooit gekomen. Op grond van de Kamerbrief evaluatie salderingsregeling van 3 januari 2017 en daaropvolgende kamerbrieven over dit onderwerp lijkt de overheid echter de toepassing van de salderingsregeling in de btw te gedogen. De meeste energiebedrijven passen daarom de salderingsregeling ook voor de btw toe. Of en hoe de salderingsregeling voor de btw kan en moet worden toegepast is echter nooit door het ministerie van Financiën vastgelegd. Dit levert een risico op naheffing van ten onrechte niet afgedragen btw op.

Dit risico is voor Essent niet acceptabel. Zeker nu er met dit wetsvoorstel gekozen wordt voor een verlenging van 10 jaar van deze gedoogconstructie.

2.5 Wetsvoorstel leidt tot een gereguleerde prijs

Het wetsvoorstel doet een voorstel voor nadere regels voor de redelijke vergoeding voor invoeding. Een gereguleerde prijs voor een vooraf bepaald percentage van het aanbod is strijdig met het beginsel van vrije prijsvorming op basis van vraag en aanbod zoals beschreven in artikel 3 van de verordening 2019/943 betreffende de interne markt voor elektriciteit en artikel 5 lid 4 van de eerder aangehaald richtlijn. Hierna gaan wij nader in op de gereguleerde prijs.

3. Terugverdiendtijd wordt opgebracht door de energieleverancier

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel wordt de gemiddelde terugverdiendtijd van zeven jaar genoemd voor huishoudens die al zonnepanelen hebben of deze Kabinetsperiode nog aanschaffen. Deze terugverdiendtijd is de afgelopen jaren zowel door Minister Kamp, Minister Wiebes en de Tweede Kamer vaak genoemd. Voor de investeringen in zonnepanelen die na deze Kabinetsperiode worden gedaan kan, volgens de Memorie van Toelichting, de terugverdiendtijd iets oplopen tot boven de zeven jaar. Deze terugverdiendtijd wordt bereikt door de redelijke vergoeding voor invoeding en het door de klant verhogen van eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit.

Op grond van artikel 31C, derde lid van de elektriciteitswet 1998 zijn energieleveranciers verplicht een redelijke vergoeding te betalen voor de op het net ingevoede deel elektriciteit die niet gesaldeerd kan worden. Doordat met elk jaar de te salderen hoeveelheid elektriciteit dat gesaldeerd mag worden terugloopt, wordt deze terugleververgoeding voor steeds meer kleinverbruikers relevant. Momenteel volgen wij hiervoor de beleidsregel van de ACM uit 2006 die aangeeft dat een redelijke vergoeding minimaal 70% van de APX-prijs van elektriciteit is. In dit wetsvoorstel komt echter de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur regels te stellen aan de hoogte van de redelijke vergoeding. Hierdoor kan de minister een tarief opleggen die niet gebaseerd zijn op marktprijzen. Dit kan door de minister gebruikt worden als sturing methode om de zeven jaar terugverdiendtijd te evenaren. De kosten die hierdoor worden veroorzaakt worden door energieleveranciers gedragen. Hierdoor ontstaat er geen markt van vraag en aanbod van door de klant opgewekte elektriciteit en kan de klant en de energieleverancier zich niet voorbereiden op de markt die moet ontstaan vanaf 2031 als dit wetsvoorstel afloopt.

4. Voorstel zet flexmarkt komende jaren op slot

Een belangrijk onderdeel van de energietransitie is het sturen van de energievraag op momenten dat duurzame bronnen niet toereikend zijn. Daar is opslag en flexibiliteit voor nodig. Op dit moment zitten we in de beginfase van deze technieken. De komende jaren zullen flex- en opslagdiensten ontwikkeld moeten worden om een goedwerkende flexmarkt te creëren. Ook in de decentrale netten zijn deze technieken nodig om de lokale netten te balanceren. Daarnaast geeft dit huishoudens de mogelijkheid om mee te doen met de energietransitie. Er kan

immers zelfopgewekte energie gebruikt worden op het moment dat dat nodig is en zetten we huishoudens richting 2031 niet op een achterstand.

Het vrijgeven van het leveranciersdeel geeft huishoudens en energieleveranciers de mogelijkheid langzaam te werken aan een goed werkend energiesysteem met keuzevrijheid voor de consument. Dit zorgt op de langere termijn voor meer baat voor de energietransitie.

5. Uitvoeringsproblematiek salderingsregeling vs KOR

De nieuwe voorgestelde regeling heeft in principe tot gevolg dat er altijd een aandeel op het net ingevoede elektriciteit niet langer voor saldering in aanmerking komt. Op grond van artikel 31c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 blijft de leverancier verplicht om voor dit gedeelte de kleinverbruiker een redelijke vergoeding te betalen. Zoals eerdergenoemd, zullen de meeste energieleveranciers, zeker in geval van consumenten, namens betreffende elektriciteit invoedende klant een zogenaamde “self bill factuur opstellen” voor het gedeelte dat niet meer in aanmerking komt voor saldering. In dit kader voorzien wij bij het opmaken van de self bill in samenhang met de nieuwe KOR-regeling¹, die vanaf 1 januari 2020 van kracht is grote uitvoeringsproblemen.

Afhankelijk of een elektriciteit invoedende klant zal *opteren* voor de KOR dient er al dan niet een btw-factuur/self bill te worden opgemaakt. Als de elektriciteit invoedende klant opteert voor de KOR dan mag hij geen btw-facturen uitreiken, maar mocht dit wil worden gedaan, dan dient er op de btw-factuur/self bill geen Btw-bedrag te worden berekend en dient de vermelding “btw vrijgesteld” te worden genoemd. Indien de elektriciteit invoedende klant (btw-ondernemer) geen gebruik maakt van de KOR dan zal over de vergoeding van de invoeding wel btw moeten worden berekend t.z.v. het volledige terug geleverde volume. De elektriciteit invoedende klant dient deze btw zelf af te dragen aan de belastingdienst via haar eigen btw-aangifte.

Gezien het een keuze is voor een elektriciteit invoedende klant al dan niet gebruik te maken van de KOR is de leverancier volledig afhankelijk van de elektriciteit invoedende klant om hier inzicht in te hebben. Dit geeft een extra uitvraag bij elektriciteit invoedende klanten, welke de nodige kosten en administratieve lasten meebrengt. Daarnaast lopen wij als energieleverancier ook nog een btw-risico als er onterecht met btw is gefactureerd, terwijl dat niet had gemogen, omdat de elektriciteit invoedende klant toch een KOR-ondernemer blijkt te zijn. Was dit risico onder de huidige KOR slechts beperkt tot particulieren, is dit risico onder de nieuwe KOR ook uitgebreid naar rechtspersonen.

In de uitingen van de belastingdienst over de nieuwe KOR lijkt het erop dat het een vanzelfsprekendheid is voor de belastingdienst dat een elektriciteit invoedende klant zal opteren voor de KOR. Deze vanzelfsprekendheid zien wij niet voor elektriciteit invoedende klant, die zonnepanelen pas vanaf 2020 zullen aanschaffen. Immers, als de elektriciteit invoedende klant opteert voor de KOR, hoeft hij weliswaar geen btw-administratie bij te houden en facturen uit te reiken, echter de andere kant van de medaille is dat de KOR-ondernemer dan ook geen aftrek van btw kan claimen op de aankoop van de zonnepanelen. Mogelijk dat een elektriciteit invoedende klant in het jaar van aanschaf dan niet opteert voor de KOR en vervolgens in dat jaar een factuur/self bill met BTW moet uitreiken over de teruglevering. Na het jaar van aanschaf zal de elektriciteit invoedende klant mogelijk wel opteren voor de KOR, indien dit geen gevolgen heeft voor de eerdere aftrek/teruggave van BTW op de aanschaf van de zonnepanelen. Gevolg hiervan is dat de factuur inzake teruglevering, in het jaar volgend op het jaar van aanschaf, géén BTW meer mag vermelden. De uitvraag bij elektriciteit invoedende klanten en het continu bijhouden/bijwerken van hun KOR status brengt voor de Sector een zware administratieve last met zich mee, waarbij de energieleverancier volledig afhankelijk is van de informatie van de elektriciteit invoedende klant. Hierop kan de energieleverancier geen enkele controle inbouwen.

¹ Vanaf 1 januari 2020 wordt de omzet van een KOR-ondernemer voor de btw fictief aangemerkt als vrijgesteld van de btw. Zie voor meer informatie KOR https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/hoe_werkt_de_btw/nieuwe-kleineondernemersregeling/

De mogelijkheid om de elektriciteit invoedende klant, niet KOR ondernemer, zelf een BTW factuur laten uitreiken aan de leverancier voor het volume dat niet gesaldeerd mag worden lijkt de Sector ook geen werkbaar alternatief, gezien in de huidige en nieuw voorgestelde opzet het terugleveringscomponent invloed heeft op het leveringsvolume dat de leverancier factureert. Indien de elektriciteit invoedende klant een ander volume in rekening brengt voor teruglevering dan het volume waarmee de leverancier rekening heeft gehouden in de saldering kunnen daar ook weer allerlei verschillen en geschillen uit ontstaan.

Wij vragen om voorafgaand aan de invoering van de wijzigingen van de huidige salderingsregeling dat hetzij de overheid een database beschikbaar stelt waaruit de KOR-status van een elektriciteit invoedende klant/ ondernemer kan worden afgeleid, dan wel dat de overheid elektriciteit invoedende klanten wettelijk verplicht om hun KOR -status ook aan hun energieleverancier te melden tegelijkertijd met de af/aanmelding die bij de belastingdienst wordt gedaan. Dit lijkt ons cruciaal om te borgen dat energieleveranciers nog steeds (via self billing) de juiste btw-kwalificatie op de waarde van de invoeding kan blijven toepassen en de klant geen financieel nadeel ondervindt doordat de btw op de invoeding voor hem/haar wegvalt.

Verder vragen wij ons in dit kader af of de elektriciteit invoedende klant op grond van de salderingsregeling (huidige en nieuwe voorgestelde regeling) kan toetsen of hij aan voorwaarde van de maximale omzetgrens van 20.000 Euro voldoet. Dit is immers een voorwaarde op te opteren voor de (nieuwe) KOR.

Volgens de Kamerbrief hoeft een kleinverbruiker onder de huidige en nieuwe voorgestelde salderingsregeling *“geen leveringskosten voor, en energiebelasting, opslag duurzame energie (hierna: ODE) en btw over, van een net afgenomen elektriciteit te betalen voor zover deze door de leverancier kan worden gesaldeerd met de op dat net ingevoede elektriciteit.”*

Het feit dat de elektriciteit invoedende klant, kleinverbruiker géén btw hoeft te voldoen over het gesaldeerde gedeelte van de invoeding, betekent voor de btw niet dat de elektriciteit invoedende klant over het gesaldeerde gedeelte van de invoeding geen vergoeding heeft ontvangen en derhalve zal deze omzet moeten worden meegenomen in de 20.000 Euro toets. Echter, de elektriciteit invoedende klant factureert alleen het gedeelte van de invoeding dat niet gesaldeerd mag worden, hetzij gebaseerd op het percentage, dan wel het surplus dat overblijft als de invoeding meer is dan de levering van de energieleverancier. Met andere woorden, de omzet die de elektriciteit invoedende klant genereert met invoeding zal nooit (bij toepassing van de salderingsregeling in de btw) corresponderen met hetgeen de elektriciteit invoedende klant factureert aan invoeding. Een gedeelte van zijn omzet krijgt de elektriciteit invoedende klant namelijk terug als een soort korting op de levering, omdat de elektriciteitsafname van het net welke de energieleverancier factureert wordt verminderd. Met het gedeelte dat wordt gesaldeerd genereert de elektriciteit invoedende klant in principe het meeste omzet, omdat naast het commerciële tarief ook de niet betaalde belastingen als de vergoeding moeten worden gezien.

Als een elektriciteit invoedende klant alleen rekening hoeft te houden met de gefactureerde invoeding voor de omzettoets van de KOR dan zou dat rechtsongelijkheid geven naar ander KOR-ondernemers, die geen elektriciteit invoedende klant zijn. Wij nemen aan dat het niet de bedoeling is van de wetgever om rechtsongelijkheid te creëren tussen verschillende KOR-ondernemers. Echter, lijkt het ons voor de betreffende elektriciteit invoedende klant wel een uitdaging om vast te stellen wat nu zijn omzet is die hij genereert met zijn productie-installatie. Wij voorzien dat dit probleem zich met name zal voordoen bij kleinverbruikers met een productie-installatie, die naast hun productie-installatie ook nog andere activiteiten verrichten, waarvoor zijn btw-plichtig zijn.

Ons voorstel voor een nieuwe salderingsregeling

Door de energieleveranciers is, in overleg met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een werkbare uitvoering bedacht. Deze is voor energieleveranciers eenvoudig uit te voeren en bovendien makkelijk uit te leggen aan eigenaren van zonnepanelen. Dit alternatief is gebaseerd op het afschaffen van het salderen en per teruggeleverde kWh wordt een vermindering van de energiebelasting toegekend. Deze vermindering is een vast bedrag in ct/kWh en wordt jaarlijks afgebouwd naar 0 in 2031.

Alle voordelen op een rij

1. Afschaffen van salderen prikkelt consumenten om energie direct te gebruiken en op te slaan. Hierdoor ontsluit de markt voor flexibiliteitsmaatregelen. Lokale netten worden minder zwaarbelast en opties voor lokaal congestiemanagement worden mogelijk.
1. De energierekening is transparant en inzichtelijk voor de consument. De aantallen afgenomen en ingevoede stroom komen overeen met de waardes op de eigen energiemeter, en de jaarafrekening.
2. De Nederlandse overheid is compliant aan Europese regelgeving en voorkomt het risico op gedwongen aanpassing van de regelgeving, vanuit Europa.
3. Er vindt volledige btw-afdracht plaats over geleverde goederen (stroom). Er is geen verschil qua fiscale afdracht tussen de voorgestelde variant vanuit EZK en ons alternatieve variant met afbouw via belastingvermindering.
4. De energieleveranciers nemen de volledige uitvoering voor hun rekening. De Belastingdienst wordt ontzien. Er zijn bij de BD géén systeemaanpassingen nodig. De huidige aangifteformulieren van de ca. 60 leveranciers blijven ongewijzigd. Een derde partij voert de controle uit.
5. Hoge implementatie- en uitvoeringskosten worden vermeden. De energierekening wordt niet onnodig verhoogt en deze vermijdbare kosten worden niet gesocialiseerd over alle verbruikers.

Een bijkomend voordeel van het kiezen voor deze variant is de speelruimte die ontstaat om onderscheid te maken tussen kleine en grote systemen. Het nadeel bij de nu voorgestelde regeling is dat er geen business case meer is voor relatief kleine projecten (tot 50 kWp/3*80A-aansluiting) op daken van bijvoorbeeld bedrijven of scholen. Dit terwijl er een maatschappelijke roep is om juist dergelijke daken te gebruiken. Net als bij de energiebelasting kan in deze variant gewerkt worden met een schijvensysteem voor de grondslagvermindering zodat er geen eventuele over stimulering plaatsvindt. Hierbij kan er, naarmate meer wordt opgewekt, voor het meerdere een lager tarief ingezet worden. Zodanig dat er wel een positieve business case blijft. De regeling is beperkt tot 50 kWp gezien daarboven een grootverbruik aansluiting nodig is en de salderingsregeling niet meer van toepassing is. Dergelijke projecten kunnen dus enkel met de SDE+(+) mee doen.

Samenvattend

Essent onderschrijft de wijzigingen in de salderingsregeling om de energietransitie betaalbaar te houden. Aan het voorliggende wetsontwerp zitten nog diverse haken en ogen die volgens ons aanpassing behoeven. Graag lichten wij onze reactie toe in een gesprek.

Met vriendelijke groet,

Ehssane Gounou
Manager public affairs, regulatory & stakeholder management

essent