

Reactie internetconsultatie hervorming salderingsregeling

25 november 2019



Op 28 oktober heeft het ministerie van EZK een internetconsultatie geopend over de omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers. De NVDE heeft eerder begrip getoond voor het feit dat de salderingsregeling niet onverkort kan worden gehandhaafd, en constructief meegedacht over alternatieven. We hebben twee fundamentele bezwaren tegen nu voorgestelde vormgeving:

1. De regeling verlaagt geleidelijk het aantal kWh dat een huishouden kan salderen. Wij prefereren de variant waarbij het fiscale voordeel op alle teruggeleverde kWh geleidelijk wordt afgebouwd.
2. Ook op het leveranciersdeel van het tarief wordt salderen geleidelijk afgeschaft. Wij vinden het te prefereren om salderen op het leveranciersdeel in 2023 in één keer af te schaffen.

Daarnaast hebben we drie punten van zorg die met zorgvuldige detaillering binnen de voorgestelde vormgeving mogelijk te ondervangen zijn:

3. Omdat de terugverdientijd van nieuwe investeringen naar verwachting na 2021 omhoog gaat betwijfelen wij of een gezond groeipad voor zon-PV bij kleinverbruikersaansluitingen geborgd is.
4. Het is onduidelijk in hoeverre met deze afbouw van de salderingsregeling zon-PV bij zakelijke kleinverbruikers adequaat gestimuleerd wordt.
5. Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre de gekozen variant geschikt is om optimaal gebruik van dakruimte te stimuleren.

Wij vragen aandacht voor deze zorgpunten omdat een gezonde verdere groei van zon-PV achter kleinverbruikersaansluitingen van groot belang is voor de energietransitie en de doelen van het klimaatakkoord. In een evenwichtig groeipad voor zon-PV hoort immers een stevig aandeel zon op daken. Daarnaast heeft de salderingsregeling nieuwe energietechniek, en daarmee de energietransitie als geheel, [dichter bij de burger gebracht](#).

1. Afbouw via de fiscale bonus op alle teruggeleverde kWh, niet via vermindering van te salderen kWh

Kern van het huidige voorstel is dat het aantal te salderen kWh geleidelijk wordt verminderd. De regeling grijpt dus aan op het aantal kWh, in economentermen 'op de q'. Een alternatief dat lang in discussie is geweest is het geven van een (aflopende) fiscale korting op alle kWh die aan het net worden geleverd en op een ander moment geconsumeerd. Die variant grijpt aan op de prijs van alle kWh, in economentermen 'op de p'. Beide regelingen hebben bij vergelijkbare kosten voor de overheid hetzelfde effect op de terugverdientijden voor eigenaren van PV-systemen, bij de keuze tussen deze twee kan vooral gekeken worden naar welke praktisch het makkelijkste uitvoerbaar is.

De totale uitvoeringslasten voor energiebedrijven en Belastingdienst liggen substantieel lager in de variant op de p dan bij de nu voorgestelde variant op de q. Vanuit oogpunt van minimalisering van maatschappelijke kosten is dat een belangrijk argument. Bij de variant op de p liggen weliswaar meer uitvoeringskosten bij de Belastingdienst, maar deze worden ruimschoots gecompenseerd door lagere uitvoeringslasten bij de energiebedrijven. Deze hebben concrete voorstellen gedaan om de Belastingdienst in deze wijziging geheel te ontzorgen en bijbehorende kosten op zich te nemen.

Wij verzoeken het ministerie dan ook om alsnog voor deze alternatieve uitwerkingsvariant te kiezen.

2. Salderen op het leveranciersdeel in één keer afschaffen

In het huidige voorstel wordt salderen op het leveranciersdeel van het tarief samen met het fiscale deel wordt uitgefaseerd. Wij hebben een voorkeur voor het in één keer afschaffen van salderen op het leveranciersdeel, om drie redenen.

Het grootste probleem met salderen behouden op het leveranciersdeel van het tarief is dat dit *niet meer toegestaan is vanuit de [Europese richtlijn voor de interne elektriciteitsmarkt](#)*. Deze richtlijn, die uiterlijk per 1-1-2021 in nationale wetgeving dient te zijn omgezet, sluit ingrijpen in de teruglevertarieven, wat met salderen op het leveranciersdeel van het tarief gebeurt, grotendeels uit. Dit heeft betrekking op meerdere wetsartikelen:

- Artikel 3 lid 1 moet ervoor zorgen dat nationaal recht geen belemmering vormt voor deelname van de consument door middel van vraagrespons energieopslag.
- Artikel 5 stelt dat er sprake moet zijn van daadwerkelijke concurrentie tussen leveranciers en lid 3 stelt dat eventueel overheidsingrijpen alleen mag bij energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers (wat niet geldt voor eigenaren van zonnepanelen).
- In Artikel 15 lid 4 staat dat saldering niet meer is toegestaan voor nieuwe gevallen vanaf 1-1-2024. Dat betekent dus dat deze regeling voor klanten die vanaf 1-1-2024 panelen plaatsen hier niet aan mee mogen doen.

Verder geldt ook nog dat in artikel 3 van de richtlijn (2019/943) staat dat er aan een aantal beginselen moet worden voldaan waaronder

a: prijsvorming vindt plaats op basis van vraag en aanbod; en

b: de marktvoorschriften moedigen de vrije prijsvorming aan en vermijden acties waardoor prijsvorming op basis van vraag en aanbod wordt tegengegaan.

Al met al is de kans groot dat op basis van deze overwegingen salderen van het leveranciersdeel van het tarief alsnog snel na 2023 moet worden afgeschaft. Dan kan daar in deze hervorming maar beter op geanticipeerd worden.

Daarnaast heeft het jaarlijks aan te passen percentage te salderen kWh een vervelende praktische consequentie: *de energierekening wordt er buitengewoon complex door*. Dit vooral omdat vrijwel geen enkele consument in Nederland een jaarcontract heeft dat precies van 1 januari tot 31 december loopt. Dit betekent dat bij elke jaarafrekening onderscheid gemaakt moet worden tussen het verbruik dat in kalenderjaar 1 onder salderingspercentage x viel, en het verbruik dat in kalenderjaar 2 onder salderingspercentage y viel. Collega-branchorganisatie Energie-Nederland heeft ter illustratie een aantal voorbeeld-facturen gemaakt waar we in dezen graag naar verwijzen.

Tenslotte vinden we dat gedeeltelijk behoud van saldering op het leveranciersdeel van het tarief ingaat tegen de algemene tendens in het elektriciteitssysteem, namelijk richting verdere stimulering van flexibiliteits- en systeemdiensten. Ook beperkt het de gewenste stimulering van concurrentie tussen bedrijven op de terugleververgoeding.

3. Zorg voor voldoende aantrekkelijke terugverdientijden, ook voor latere investeerders

De toelichting en de recente kamerbrief van de minister over dit onderwerp geven aan dat huishoudens die recent of op korte termijn investeren een in een zonnestelsel een terugverdientijd zullen hebben ongeveer 7 jaar zullen hebben, uitgaande van optimale omstandigheden. Voor huishoudens die dat in latere jaren doen staat dat de terugverdientijd 'iets kan oplopen boven de 7 jaar'.

Dit blijft een belangrijk punt van zorg. Voor een gezonde ontwikkeling op middellange termijn is het belangrijk dat de rentabiliteit bij latere investeringen op peil blijft. Bedenk daarbij dat bij verdere doorgroei het potentieel bij optimale georiënteerde daken waarschijnlijk het eerst uitgeput raakt. Nieuwe producten en diensten die het percentage eigenverbruik doen stijgen zullen weliswaar een verdienmodel vinden in de afbouw van salderen maar waarschijnlijk niet binnen enkele jaren een sterk effect hebben op de terugverdientijd; ze gaan immers ook gepaard met extra investeringen.

Al met al maakt het nogal uit of uiteindelijk de verwachting is dat de terugverdientijd bij nieuwe investeerders in 2025 pakweg 8 of 18 jaar zal worden. Dit zal voor ons een belangrijk punt van aandacht zijn wanneer het afbouwpad voor het aandeel te salderen wordt geüpdatet op basis van geactualiseerde data voor onder meer de kosten van PV en de kleinverbruikerstarieven.

4. Maak de regeling ook voldoende interessant voor de zakelijke kleinverbruikers

Uit de kamerbrief en toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre de regeling ook interessant is voor zakelijke kleinverbruikers: het MKB, scholen, boerderijen, etc. Hetzelfde geldt voor de sociale woningbouw. Dit segment bevat een aanzienlijk potentieel aan dakruimte dat niet onbenut mag blijven. Deze daken zijn lang niet altijd geschikt voor de SDE++: het te realiseren vermogen is te klein en/of de capaciteit van de aansluiting is niet groot genoeg.

Eerder hebben we al aangegeven dat dit segment waarschijnlijk beter kan worden gestimuleerd middels een regeling 'op de p', omdat dan een specifiek tarief kan worden ingesteld voor de hogere productie- en gebruiksniveaus. In een regeling 'op de q' kan de rentabiliteit in dit segment tekortschieten doordat de resterende te salderen kWh tegen de hoogste EB-staffel (met het laagste tarief) worden verrekend. Dit kan worden tegengegaan door specifiek voor het salderen andere EB-schijven te hanteren.

Ook dit zal voor ons een punt van aandacht zijn bij de definitieve inregeling, we zien daarbij dan ook graag een aantal voorbeeldcases in de zakelijke markt en sociale woningbouw doorgerekend. Relevant daarbij is ook het recente amendement waarin extra budget in de ISDE wordt vrijgemaakt voor zon-PV bij zakelijke aansluitingen (grootverbruikers en kleinverbruikers). Dit lijkt een goede mogelijkheid om bij afbouw van salderen (waarbij het afbouwpad specifiek is gericht op het stabiliseren van de TVT voor huishoudens) met een aanvullende regeling ook de TVT's voor de zakelijke markt voldoende aantrekkelijk te maken.

5. *In hoeverre stimuleert de regeling optimaal ruimtegebruik?*

Eén van de uitgangspunten voor de hervorming van de salderingsregeling was “voor zover mogelijk optimaal ruimtegebruik voor de productie van hernieuwbare energie te stimuleren” (kamerbrieven van 3 januari en 12 juli 2017). Eén van de elementen hierin is het stimuleren van het volleggen van daken; de huidige regeling stimuleert immers vooral om het PV-systeem te dimensioneren op het jaarlijkse verbruik, niet meer.

Het is niet geheel duidelijk in hoeverre de voorgestelde regeling stimuleert dat het PV-systeem op de grootte van het dak wordt uitgelegd. De regeling stelt dat “de kleinverbruiker slechts een percentage van de elektriciteit die op een net wordt ingevoerd nog (mag) salderen met de afname van dat net via dezelfde aansluiting.” Dat betekent dat met een afnemend percentage het jaarlijks verbruik een minder harde grens wordt voor de dimensionering van het PV-systeem. Als bijvoorbeeld de jaarproductie 150% van het jaarverbruik is, het percentage eigenverbruik 33% en het salderingspercentage 50%, is er in het jaarverbruik voldoende ruimte om die 50% teruglevering te salderen.

Het zou echter helpen als in de toelichting werd aangegeven dat de regeling inderdaad zo werkt, en dat het hiermee minder onaantrekkelijk wordt om daken vol te leggen, ongeacht het jaarverbruik. Overigens kan ook een variant ‘op de p’ zo worden ingericht dat het volledig gebruiken van het dak wordt gestimuleerd.

Tot slot:

Voor opmerkingen over het wetsvoorstel waar het gaat om de meetinstallaties verwijzen wij naar de consultatiereactie van ons lid Netbeheer Nederland.