

Vergaderjaar 2016–2017

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

34 497

Wijziging van de Wet opslag duurzame energie in verband met de vaststelling van tarieven voor 2017

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 januari 2017

Gezien de verschillende signalen die ik heb gekregen over de groeiende investeringsonzekerheid bij kleinschalige zon-PV, heeft het kabinet besloten om de evaluatie van de salderingsregeling niet in 2017 maar in 2016 uit te voeren. Hierbij stuur ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het evaluatierapport «De historische impact van salderen¹», dat is opgesteld door onderzoeksbureau PriceWaterhouseCoopers B.V. (PwC). In deze brief informeer ik uw Kamer tevens over de wijze waarop ik invulling geef aan de aangenomen motie Jan Vos en Van Tongeren over het continueren of verbeteren van de salderingsregeling om burgers en bedrijven gedurende de periode van het Energieakkoord investeringszekerheid te bieden². Verder geef ik aan hoe ik omga met het verzoek van het lid Agnes Mulder (CDA) om huishoudens die salderen ook te laten meebetalen aan de opslag duurzame energie (ODE)³.

Achtergrond van de salderingsregeling

Saldering is toegestaan voor kleinverbruikers⁴ die «achter de meter» elektriciteit opwekken en vindt plaats als een gedeelte van de opwek niet direct zelf wordt gebruikt maar aan het elektriciteitsnet wordt teruggeleverd. Deze opwek achter de meter gebeurt in verreweg de meeste gevallen met zonnepanelen. De elektriciteit die aan het net wordt teruggeleverd, wordt per jaar in mindering gebracht op de elektriciteit die van het net wordt afgenomen. De kleinverbruiker hoeft daardoor geen leveringskosten voor, en energiebelasting, opslag duurzame energie (ODE) en btw over, van het net afgenomen elektriciteit te betalen voor zover deze wordt verrekend met op het net ingevoede elektriciteit. De

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 239, nr. 241

³ Kamerstuk 34 497, nr. 12

⁴ Een kleinverbruiker beschikt over een elektriciteitsaansluiting met een capaciteit van ten hoogste 3 x 80 Ampère.

salderingsregeling is tot stand gekomen om het wettelijk kader in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie waarin analoge meters terugdraaien op het moment dat elektriciteit op het net wordt ingevoed. Salderen is in 2004 in de Elektriciteitswet 1998 en in de Wet belastingen op milieugrondslag verankerd⁵.

Samenvatting van het evaluatierapport

Het onderzoeksrapport is tot stand gekomen met de inbreng van een groot aantal belanghebbende partijen, waaronder de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE), Holland Solar, Energie Nederland, Netbeheer NL, Aedes, Greenpeace, FME en Vereniging Eigen Huis. Deze evaluatie geeft bouwstenen voor de vormgeving van de stimulering van lokale hernieuwbare energie vanaf 2020. De volgende effecten zijn onderzocht.

1. Investerings in en groei van zon-PV

PwC stelt vast dat mede door de salderingsregeling het geïnstalleerde vermogen zon-PV bij kleinverbruikers sinds 2011 sterk is toegenomen. De gemiddelde jaarlijkse groei betrof in deze periode 91%, tegenover een groei van gemiddeld 13% in de periode van 2004 tot 2011. De groei is naast de salderingsregeling ook te danken aan nationale en regionale subsidies en aan de sterke daling van de kosten van zonnepanelen. Het totale opgestelde vermogen in 2015 wordt geschat op 1,3 GW. Terugverdientijd is voor particulieren een belangrijke drijfveer om te investeren in zonnepanelen. Als gevolg van de degressieve tariefstructuur verbetert de salderingsregeling vooral de business case voor particulieren. Salderen heeft de terugverdientijd in 2015 verkort van 14 jaar naar circa 7 jaar. De terugverdientijd waarbij 50% van de particulieren bereid is om te investeren, ligt tussen de 5 en 9 jaar. Woningbouwcorporaties accepteren in het algemeen langere terugverdientijden, maar er bestaan voor hen andere belemmerende factoren, zoals voldoende financieel voordeel voor de huurder en voldoende dakoppervlak. Salderen heeft de terugverdientijd voor bedrijven verkort van 17 jaar naar 10 jaar en het rendement vergroot van 4% naar 10%. Het onderzoek laat zien dat een financiële stimulans van de overheid nog nodig is om investeringen in lokale hernieuwbare energieproductie te stimuleren en de huidige groei te behouden.

2. Flexibiliteit en innovatie

PwC concludeert dat salderen de prikkel wegneemt voor kleinverbruikers om het eigen verbruik achter de meter te optimaliseren en daarmee het elektriciteitssysteem te ontlasten. De salderingsregeling houdt namelijk geen rekening met de werkelijke waarde van de opgewekte elektriciteit op enig moment en heeft daarmee marktversturende effecten: elke kWh opgewekte elektriciteit die een particulier niet direct zelf verbruikt, kan worden ingevoed op het elektriciteitsnet en op een willekeurig moment in dezelfde verbruiksperiode van 12 maanden weer van het elektriciteitsnet worden afgenomen tegen dezelfde prijs.

Om deze reden heeft een particulier geen prikkel om te investeren in een batterij of in slimme energiemanagementsystemen om zoveel mogelijk van de zelf opgewekte elektriciteit achter de meter te verbruiken. Dit remt (toepassing van) innovatieve ontwikkelingen die het energiesysteem efficiënter en betrouwbaarder kunnen maken en kunnen bijdragen aan duurzame initiatieven. Dit is voor de langetermijnstabiliteit van het

⁵ Zie artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 50 van de Wet belastingen op milieugrondslag.

elektriciteitsnet wel van belang. Grootschalige invoeding van lokale zonne-energie kan in bepaalde gevallen leiden tot ongewenste, kostbare uitbreidingen in de capaciteit van het lokale elektriciteitsnet.

3. Draagvlak voor hernieuwbare energie

PwC benoemt dat zon-PV een van de hernieuwbare energie-opties is die de meeste steun genieten onder de Nederlandse bevolking. Bovendien is zon-PV een van de populairste maatregelen voor de productie van hernieuwbare energie die particulieren zelf relatief eenvoudig kunnen toepassen. Investerings in zon-PV kunnen het draagvlak voor verduurzaming vergroten. De exacte invloed van salderen is daarbij echter onduidelijk.

4. Effect op de CO₂-uitstoot

PwC concludeert dat salderen tot op heden slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan de verduurzaming van de energiemix en daarmee aan de afname van de CO₂-uitstoot in Nederland (0,5% in 2015).

5. Kosten voor de overheid

PwC schat de gederfde energiebelasting en opslag duurzame energie (ODE) als gevolg van de salderingsregeling op 80 miljoen euro in 2015. De kosteneffectiviteit van de regeling is in het rapport op twee manieren weergegeven: enerzijds in euro's per kWh geproduceerde hernieuwbare elektriciteit en anderzijds in euro's per vermeden ton CO₂-uitstoot op basis van het IBO-rapport kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen⁶. Uit het rapport leid ik af dat de stimulans in euro's per kWh, afhankelijk van de aannames en het gekozen perspectief, in alle gevallen (vrijwel) gelijk aan of hoger ligt dan de stimulering via de SDE+. Het betreft een bandbreedte van 15,4 cent tot 8,1 cent per kWh vergeleken met 8,4 cent per kWh voor grootschalige zon-PV in de SDE+. Op basis van de vergelijking in termen van euro's per ton vermeden CO₂-uitstoot blijkt de salderingsregeling met 269 euro per Mton CO₂ een relatief dure regeling. Voor grootschalige zon-PV in de SDE+ is dat 159 euro per Mton CO₂.

6. Groei van werkgelegenheid

PwC concludeert dat salderen heeft bijgedragen aan de groei van zon-PV in Nederland en daarmee waarschijnlijk aan de groei van de werkgelegenheid in deze sector.

Stimulering lokale hernieuwbare energie vanaf 2020

Via lokale energieproductie kunnen burgers zelf op relatief eenvoudige wijze een bijdrage leveren aan de energietransitie. Dit vergroot het bewustzijn van en het draagvlak voor de energietransitie. Dit is voor mij een belangrijke reden om de ondersteuning van investeringen in lokale hernieuwbare energieproductie nu en in de toekomst voort te zetten, zolang deze zonder steun onrendabel is. Ik heb toegezegd dat er bij aanpassing van de salderingsregeling een goede overgangsregeling komt voor burgers en organisaties die gebruikmaken van de huidige regeling. Voor de vormgeving van het instrumentarium voor de stimulering van lokale hernieuwbare energie vanaf 2020 hanteer ik de volgende uitgangspunten. De regeling dient:

⁶ Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen, 9 april 2016. (Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 122)

- een toekomstbestendige en kosteneffectieve stimulans te bieden voor de kleinschalige productie van hernieuwbare elektriciteit;
- stuurbaar te zijn (de hoogte van de stimulans kan aangepast worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van veranderingen in de kostprijs van zon-PV-systemen);
- gebouweigenaren met een kleinverbruikersaansluiting voldoende investeringszekerheid te bieden;
- toegankelijk en begrijpelijk voor particulieren en bedrijven te zijn;
- uitvoerbaar te zijn;
- voor een voldoende stabiele groei van de markt voor zon-PV te zorgen;
- voor zover mogelijk optimaal ruimtegebruik voor de productie van hernieuwbare energie te stimuleren; en
- zo min mogelijk marktversturende effecten te hebben en voor zover mogelijk nieuwe ontwikkelingen, onder andere om toekomstige lasten voor het elektriciteitssysteem te beperken, zoals opslag en ICT ontwikkelingen, niet te belemmeren.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet opslag duurzame energie in verband met de vaststelling van tarieven voor 2017⁷ op 17 november jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 24, item 18) heeft het lid Agnes Mulder (CDA) verzocht om huishoudens die salderen ook te laten meebetalen aan de ODE. Bij de vormgeving van de stimuleringsregeling vanaf 2020 zal ik dit aspect meenemen in de overwegingen.

Vervolgproces

Met de motie Jan Vos en Van Tongeren⁸ is de regering verzocht om de salderingsregeling te continueren of te verbeteren op basis van de evaluatie, en daarmee burgers en bedrijven gedurende de periode van het Energieakkoord investeringszekerheid te bieden. Ik deel de ambitie om de groei van decentraal geproduceerde zonne-energie verantwoord door te zetten en te bestendigen. In lijn met de motie acht ik het van belang om investeringszekerheid te geven voor de aanschaf van zonnepanelen. Daarbij moet er ruimte zijn om op basis van de evaluatie te komen tot een verstandige en verantwoorde wijze van stimulering van lokale hernieuwbare energie vanaf 2020. Ik sluit een aanpassing van de salderingsregeling of vervanging door een alternatieve vorm van stimulering in het vervolgproces van de evaluatie op voorhand niet uit, maar zal bovengenoemde uitgangspunten nader uitwerken, in overleg met belanghebbende partijen. Verder vraag ik ECN om verschillende alternatieven door te rekenen, waarbij nadrukkelijk ook ruimte is om extra alternatieven van andere partijen mee te nemen. Daarnaast organiseer ik begin 2017 een stakeholdersbijeenkomst om met een grotere groep belanghebbenden te spreken over de uitgangspunten voor en de vormgeving van een nieuwe regeling vanaf 2020.

In het voorjaar van 2017 zal ik uw Kamer informeren over de resultaten van de doorrekening van de varianten en het besluit over de stimulering van lokale hernieuwbare energie vanaf 2020.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁷ Kamerstuk 34 497

⁸ Kamerstuk 31 239, nr. 241