

Onderzoek zelflevering

Voorzet voor de Terms of Reference



GreenTech Alliantie:



Correspondentie naar:

Bestuurdersnetwerk Duurzaamheid

p/a Oprit Duurzaamheid

Jan Stuytstraat 13

3067 EM Rotterdam

donald@opritduurzaamheid.nl

Samenvatting

Steeds meer burgers en bedrijven nemen hun energievoorziening in eigen hand. Het Bestuurdersnetwerk Duurzaamheid, Klimaatverbond Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, e-Decentraal, de Greentech Alliantie (Duurzame Energie Koepel, UNETO-VNI en FME-CWM), Stichting Natuur & Milieu, LTO Nederland en Vereniging Eigen Huis, hebben besloten om gezamenlijk op te trekken om deze decentrale duurzame energie te stimuleren. In deze notitie is aangegeven hoe wij de uitvoering van de motie van der Werf (33 000 XIII, nr. 69) zien.

De motie roept de regering op om te onderzoeken hoe (collectieven van) kleinverbruikers decentraal duurzame energie kunnen produceren voor eigen gebruik. Dit kan door laagdrempelige modellen te ontwikkelen en waar nodig wet- en regelgeving aan te passen.

Wij gaan ervan uit dat de regering dit onderzoek gaat uitvoeren. Daarbij vinden we drie punten van belang:

- Integraal

Het onderzoek moet de integrale effecten van decentrale duurzame energie productie in kaart brengen (dus niet alleen kijken naar eventuele derving van energiebelastinginkomsten, maar ook naar mogelijk extra (andere) belastinginkomsten)

- Snelheid

De groeiende vraag van burgers en bedrijven naar meer decentrale duurzame energie productie verdient politieke steun. Er moet daarom snel, dus in 2012, een uitbreiding van de salderingsmogelijkheid komen.

- Structureel

In het gehele bouwwerk van wet- en regelgeving rondom energie is geen of onvoldoende rekening gehouden met decentrale opwekking. Op het gebied van het level playing field is veel discussie. Los daarvan zien wij voor decentrale duurzame opwekking graag veel meer ruimte.

Uiteraard kan daarbij gebruik gemaakt worden van bestaande studies. Wij doen een voorstel:

- Voor een integrale afweging is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse nodig. Borduur voort op de MKBA “Investeren in een duurzame toekomst” (SEO) en de MKBA ‘Slimme Netten’ die EL&I momenteel laat uitvoeren.
- Voor een snelle uitbreiding van de salderingsmogelijkheden hebben we alvast een aantal opties op een rij gezet.
 - o VvE Salderen
 - Liftvariant (dit is de optie waarvoor EL&I al een wetswijziging in gang heeft gezet)
 - Appartementenvariant (virtueel salderen per appartement)
 - Eigen installatie variant (alle appartementen op 1 collectieve aansluiting)
 - Netbeheerdersvariant (virtueel salderen)
 - o Salderen 3.0 (salderen op basis momentane verrekening productie en gebruik met behulp van slimme meters)
 - o Blokproductie (voor elektriciteit, naar analogie van de blokverwarming)

In het onderzoek vinden we dat per optie aangegeven moet worden

- Welk marktpotentieel daarmee ontsloten wordt en met welke snelheid;
 - Wat de fiscale effecten zijn en welke (eventuele) aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn
 - Hoe groot de economische effecten zijn (werkgelegenheid)
-
- Een structurele inbedding van decentrale productie in de wet- en regelgeving vereist een diepgaande studie naar de effecten van een sterk gedecentraliseerd energiesysteem op zaken als de voorzienings- en leveringszekerheid, rechten en plichten van consumenten in de energiemarkt, herafbakening van de gereguleerde en de vrije markt, rol van netbeheerders, fiscale regelingen en de tarievenstructuur.

Uiteraard zijn wij graag bereid om zowel bij de korte termijn uitbreiding van de salderingsmogelijkheden als voor de structurele inbedding van decentrale energieproductie onze diensten ter beschikking te stellen en de benodigde studies mede te begeleiden.

Voorwoord

Veel mensen willen graag overgaan tot het zelf produceren van duurzame energie voor eigen gebruik. Veel gemeenten stimuleren dit om zodoende ook de lokale klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren. Desondanks wordt er te vaak geconstateerd dat bestaande wet- en regelgeving deze gewenste ontwikkeling belemmeren. De energiebelasting is daarbij een veelgehoorde.

Na het aannemen van motie 33 000 XIII, nr. 69, ingediend door CDA (van der Werf) en ChristenUnie (Wiegman-van Meppelen Scheppink), hebben wij gezamenlijk het initiatief genomen om vooruitlopend op de uitvoering van deze motie, de mogelijke contouren van het onderzoek waartoe de motie oproept, te beschrijven. Het nu voorliggend stuk is hiervan het resultaat.

Met deze 'Terms of Reference' trachten we richting te geven aan de uitvoering van de hiervoor genoemde motie. Een brede insteek is daarbij het uitgangspunt, zowel inhoudelijk als qua maatschappelijk proces. Bij de verdere uitwerking van het onderzoek en de eventuele maatschappelijke begeleiding worden wij dan ook graag betrokken.



31 januari 2012

Inhoud

Samenvatting.....	2
Voorwoord	4
1. Inleiding	6
2. De inhoud van het onderzoek	7
2.1. Beleidsmatige aspecten.....	7
2.2. Juridische aspecten	7
2.3. Economische aspecten.....	8
3. Oplossingsrichtingen	10
3.1. Inleiding	10
3.2. VvE salderen	10
3.3. Salderen 3.0.....	11
3.4. Gemeenschappelijke blokproductie.....	11
4. De vorm van het onderzoek	12
4.1. Inleiding	12
4.2. Organisatie van het onderzoek	12
4.3. Onderzoeksmethodiek	12
4.4. Planning van het onderzoek	12
5. Onderzoeksvragen.....	13
Nawoord.....	15
Literatuurlijst	16
Bijlage	17

1. Inleiding

Veel mensen, bedrijven en overheden willen hun energievoorziening verduurzamen. Duurzame energie biedt hiervoor volop kansen.

Om deze verandering van ons energiesysteem te realiseren maakt een transitie op dat gebied noodzakelijk. Deze energietransitie bevindt zich momenteel in de versnellingsfase: een fase die circa 10-15 jaar kan duren. De overgang naar een ander energiesysteem heeft echter ook gevolgen voor de andere maatschappelijke systemen er om heen. Zo zal het bijvoorbeeld gevolgen hebben op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, veiligheid, volksgezondheid, mobiliteit en landbouw.

De maatschappelijke acceptatie van een dergelijke systeemverandering is uiteraard van groot belang. Dit uit zich vooral op het lokale niveau. Waar burgers participeren in duurzame energieprojecten is de acceptatiegraad van verandering groter en stimuleert dit niet alleen ondernemerschap bij burgers maar ook maatregelen om te komen tot energiebesparing (Trias Energetica). De toenemende woonlasten, de kwaliteit van de leefomgeving en gezond ondernemerschap zijn daarbij belangrijke drijfveren voor bewoners. Toch ligt Nederland niet vol met duurzame energiesystemen. Blijkbaar zijn er belemmeringen die deze transitie in de weg zitten. Eén van die belemmeringen is het aspect van zelflevering.

De 'zelfleveringsdiscussie' in Nederland leefde in 2011 volop. Niet alleen bij de vele ondernemende initiatiefnemers van duurzame energieprojecten, maar ook de landelijke politiek. Voor de zomer haalde een amendement van PvdA kamerlid Samsom net geen meerderheid. Een motie van SP kamerlid Jansen, gericht op zelflevering voor VvE's, kreeg deze meerderheid wel. Net als ook de kamerleden El Fassed (GroenLinks) en Koopmans (CDA) een meerderheid kregen voor een motie om boeren meer in staat te stellen hun inkomen aan te vullen met duurzame energieproductie.

Deze notitie haakt echter vooral in op de motie van de kamerleden Van der Werf (CDA) en Wiegman-Van Meppelen Schepping (ChristenUnie) welke met algemene stemmen is aangenomen. De motie roept de regering op tot een onderzoek naar de mogelijkheden om de duurzame energieproductie van kleinverbruikers mogelijk te maken.

Uit gevoerde gesprekken met de betrokken kamerleden blijkt dat men bij de uitwerking van het onderzoek waar de motie toe oproept, een brede benadering wenst. Niet alleen breed qua inhoud en ministeriële verantwoordelijkheid, maar ook qua participatie met de samenleving. Vanuit die optiek dragen wij graag onze gedachten hieromtrent bij met een voorzet voor de Terms of Reference van dit onderzoek. Niet als uitvoerders van een dergelijk onderzoek.

Dit leidt ons naar de centrale onderzoeksvraag voor het uit te voeren onderzoek:

“Hoe kan decentrale zelflevering door (collectieven van) kleinverbruikers worden bevorderd ten einde een substantiële bijdrage te leveren aan een duurzame energievoorziening (uitvoerbaar, budgettair solide en fraudebestendig) en wat zijn daarbij de bredere maatschappelijke kosten en baten?”

2. De inhoud van het onderzoek

2.1. Beleidsmatige aspecten

In de transitie van energieopwekking met fossiele grondstoffen naar de opwekking van duurzame energie spelen vele beleidsfacetten een rol. Maar ook meerdere beleidsniveaus. Van de mondiale klimaatakkoorden tot het ontstaan van buurtenergiebedrijven. Waar het gaat om het thema zelflevering is het daarom goed om te inventariseren vanuit welke verschillende beleidsvisies, beleidsdoelen en belangen er op de verschillende niveaus wordt gedacht. Daarbij kan een variatie naar voren komen van een beperkte invalshoek gericht op duurzame energie tot een brede benadering waarbij het mede realiseren van andere beleidsthema's en -doelen ook sterk meeweegt. Daarbij valt te denken aan het creëren van werkgelegenheid, stimuleren van innovatie, participatie, ondernemerschap en luchtkwaliteit.

De context van het thema 'zelflevering' is relevant. Naast de eerder genoemde maatschappelijke thema's zijn er wellicht ook mogelijkheden binnen andere beleidslijnen die momenteel al lopen, zowel op Europees als nationaal en lokaal niveau. Een inventarisatie hiervan met daarbij de relatie tot het thema 'zelflevering' en de mate waarin mogelijke instrumenten ten behoeve van 'zelflevering' hier van afhankelijk zijn, geeft een completer beeld van de gehele context.

Ook zal het bestaande instrumentarium bij het onderzoek betrokken moeten worden. Daarbij gaat het onder meer om de relatie met de SDE en SDE+ regeling. Een ander te belichten aspect is de gelijke marktwerking van de verschillende producenten. Kleinverbruikers die zelf kleine opwekkers zijn of willen worden, vallen in een hoger belastingtarief dan de grootverbruikers en –opwekkers waardoor het concurrerend vermogen kleiner is.

Een nu al veelgehoord obstakel lijken de begrotingsregels te zijn (de zgn. Zalm-norm) waardoor tegenvallers binnen de eigen begroting opgevangen dienen te worden. Bij teruglopende inkomsten uit de energiebelasting zal deze dus op een andere wijze aangevuld dienen te worden. Hierdoor wordt dit als een onneembaar obstakel ervaren, ook als de (maatschappelijke) baten hiervan elders in de Rijksbegroting terecht komen. Echter, het lijkt erg onwaarschijnlijk dat dit de bedoeling van de wetgever is geweest. Een deel-onderzoek naar dit type van onvoorziene neveneffecten van beleid dat zou kunnen leiden tot aanpassing van de bestaande begrotingsregels, is aan te bevelen.

2.2. Juridische aspecten

Voor lokale, duurzame elektriciteitsproductie zijn in ieder geval de Elektriciteitswet en de Wet Belastingen op Milieugrondslag van belang. Deze wetten zijn niet geschreven met het oog op de lokale productie. Hierdoor kunnen zij deze (mogelijk onbedoeld) belemmeren. Daarnaast is er sprake van EU beleid welke relevant is.

Het onderzoek zal erop gericht moeten zijn om (zo eenvoudig mogelijke) oplossingen aan te dragen om de lokale, duurzame energievoorziening (elektriciteit, gas en warmte) te stimuleren mits uitvoerbaar, budgettair solide en fraudebestendig. Dit kunnen oplossingen zijn die binnen het kader van wet- en regelgeving passen, of waarvoor aanpassingen van dit kader noodzakelijk zijn. De nadruk ligt daarbij op de inpassing van lokale elektriciteitsproductie.

Hiertoe dienen de verschillende soorten (kleinschalige en coöperatieve) initiatieven, in kaart gebracht te worden. De aandacht hierbij zal in ieder geval (ook) gericht zijn op Verenigingen van Eigenaren, lokale initiatieven waarbij groepen gebruikers (op korte afstand van elkaar) gezamenlijk produceren en aan zichzelf leveren, en lokale initiatieven die geen geografische beperking kennen ('windmolen op afstand'). Centraal daarbij staat steeds: onder welke voorwaarden kunnen (collectieven van) kleinverbruikers elektriciteit produceren en op de een of andere manier aan zichzelf leveren.

Deze vormen kunnen op allerlei gebieden van elkaar verschillen. Elementen die een rol kunnen spelen zijn: rechtspersoonlijkheid, private netten, de betaling van energielasting als wordt geleverd aan leden, de gewenste (en/of noodzakelijke) tussenkomst van een leverancier bij zelflevering en/of de mogelijkheden om te salderen.

Ook de kosten en baten van de initiatieven zijn belangrijk. Deze blijken ook uit het economische onderdeel van het onderzoek. Onderdeel van deze kosten en baten kunnen zijn (het vermijden van) afstand van transport en het tijdstip van productie en gebruik (gelijktijdig of niet).

2.3. Economische aspecten

Op een moment dat de ene financiële crisis na de ander volgt en ook de Nederlandse economie terugloopt, zijn niet alleen de ecologische aspecten van duurzame energie opwekking relevant maar ook de maatschappelijk-economische. Ook de aangenomen motie El Fassed – Koopmans refereert hieraan. Productie van duurzame energie voor zelflevering door (collectieven van) kleinverbruikers draagt hier aan bij. Een bredere inventarisatie van de vermeden kosten en extra (maatschappelijke) opbrengsten maakt dit inzichtelijk.

Om deze analyse te kunnen maken zal enige duidelijkheid dienen te komen omtrent de huidige en de potentiële omvang van lokale duurzame energieproductie. Op basis van de correcte gegevens kunnen doorrekeningen worden gemaakt van de maatschappelijke kosten en baten.

In een maatschappelijke kosten-baten analyse zullen diverse indicatoren geselecteerd moeten worden die relevant zijn op dit onderwerp. Primair kan daarbij gedacht worden aan:

- i. Economische indicatoren (bv. directe werkgelegenheid in fte, werkgelegenheid per profiel, omzet en winst in euro's, bijdrage BNP (in %), export, import, mate van clustering, gemiddelde groei (potentieel), vermeden kosten sociale voorzieningen, enzovoorts);
- ii. Investerings- en financieringsindicatoren (bijvoorbeeld per bedrijf, of geselecteerde bedrijven, de investeringen, omzet, rentabiliteit, subsidies, eigen vermogen versus vreemd vermogen en dergelijke);
- iii. Innovatie (bv. R&D uitgaven van clusters en bedrijven, verbeter- en ontwikkelpotentieel, jaarlijks aantal starters (#), aantal patenten (#), opleidingsniveau medewerkers, percentage nieuwe producten per jaar (%), R&D subsidies, aantal afgestudeerden in die richting, aantal opleidingen, etc.);
- iv. Milieu-indicatoren (vermeden primaire energie, geproduceerde duurzame energie, vermeden CO₂ emissie, handel in CO₂ rechten, vermeden stikstofoxide en fijnstof uitstoot, tempo energiebesparing bijdrage 14% doelstelling EU, etc.).

Secundaire effecten kunnen hierbij eveneens een belangrijke rol spelen: een betrouwbaar netwerk, energiezekerheid, toename elektrisch vervoer, vermeden gezondheidskosten door verbetering van de luchtkwaliteit enzovoort.

Tot slot is het financieel instrumentarium relevant. Naast het afschaffen of reduceren van de energiebelasting op decentrale zelflevering door (collectieven van) kleinverbruikers, is het relevant te laten onderzoeken wat de effecten zijn van verlaging van het BTW tarief op zowel de productiemiddelen en installatie als de geproduceerde stroom. Ook kan het toepassen van een heffingskorting voor een aantal groepen een concrete mogelijkheid zijn.

3. Oplossingsrichtingen

3.1. Inleiding

Vanuit voorgaande komen mogelijke oplossingsrichtingen naar voren die onderzocht dienen te worden. Daarnaast komen vanuit de verschillende departementen en de samenleving regelmatig mogelijke oplossingsrichtingen voor het vraagstuk van decentrale zelfvoorziening. Deze kunnen eveneens in het onderzoek nader worden onderzocht.

Eén van deze oplossingsrichtingen ligt in het salderen. Over zelf opgewekte en verbruikte duurzame stroom is geen EB verschuldigd. Dat beginsel is vervat in de Wbm (art. 50 lid 5 Wbm). Salderen is een uitvoeringsvorm van dit beginsel (art. 50 lid 2 Wbm). Deze vorm komt er evenwel op neer dat verbruikers ook over niet zelf verbruikte duurzame stroom belastingvoordeel ontvangen.

Salderen heeft betrekking op een onbelaste activiteit (zelfverbruik van zelf opgewekte duurzame stroom) en verschaft tegelijkertijd een belastingvoordeel op teruggeleverde duurzame elektriciteit. Deze menging van functies (onbelaste activiteit en belastingvoordeel) maakt het salderen tot een politiek moeizaam dossier. De één legt de nadruk op de onbelaste activiteit. De ander op de (over-) subsidiering. Ook de ontwikkeling in de tijd (grid parity) is van belang. Immers, ook overstimulering en gebruik van onduurzame technieken zijn maatschappelijk ongewenst.

De wettelijke salderingsregeling (art. 50 lid 2 Wbm) is ingegeven door het feit dat de leverancier veelal over slechts zeer summiere meetgegevens beschikt (jaarlijkse meteropname). Vooral nog zijn dat alle gevallen bij kleinverbruik. Met introductie van de slimme meter gaat dat echter veranderen. Leveranciers en derden kunnen sinds 1 januari 2012 beschikken over zeer fijnmazige meetwaarden.

Hierna worden enkele varianten van salderen kort uiteengezet. In de bijlage is hier meer uitwerking aan gegeven. Dit onder andere in het licht van de nieuwe mogelijkheden wegens de komst van de slimme meter. In hoofdzaak worden 3 varianten behandeld:

- I. VvE salderen
- II. Salderen 3.0
- III. Gemeenschappelijke blokproductie

3.2. VvE salderen

Binnen 'VvE salderen' worden de volgende varianten onderscheiden:

1. De 'liftvariant'; waarbij de productie achter de collectieve meter kan worden gesaldeerd met het collectief verbruik. Dit is de variant die minister Verhagen heeft aangeboden in het kader van de motie Jansen.
2. De 'appartementvariant' waarbij de onttrekkingen via de apparaat aansluitingen evengoed worden gesaldeerd met de zelfproductie van de VvE.
3. De 'eigen installatievariant' waarbij het appartementencomplex slechts beschikt over één aansluiting. De appartementen hebben geen individuele netaansluiting, maar een interne verrekenmeter. De appartementen hebben collectief via de VvE dezelfde leverancier (collectieve inkoop).

4. De 'netbeheerdersvariant' waarbij de netbeheerder op verzoek van de aangeslotene de last van een individuele appartementsaansluiting niet individueel alloceert, maar sommeert bij de (virtuele?) collectieve aansluiting.
5. 'Real time salderen' waarbij het niet uitmaakt dat de zelfgeproduceerde duurzame stroom via het openbare net wordt getransporteerd, en waarbij het zijn van één gebouw of VvE niet van belang is.

De verschillende varianten worden in de bijlage nader toegelicht. Echter, het is discutabel om het salderen aan de rechtsvorm VvE en appartement te hangen. Wat te denken van de flatcoöperaties, huurflats, groepjes MKB-bedrijven, garages of stallen die niet in appartementen zijn gesplitst?

3.3. Salderen 3.0

Salderen is in het leven geroepen omdat onvoldoende meetgegevens beschikbaar zijn voor precieze vaststelling van de daadwerkelijke leveringen en daarmee van de verschuldigde EB. Met introductie van de slimme meter wordt dat anders. Met slimme meetgegevens kan nauwkeurig worden vastgesteld hoeveel een aangeslotene per programma tijdseenheid heeft onttrokken aan het net en hoeveel hij heeft ingevoerd. Het is niet meer noodzakelijk om EB-aangifte te doen op basis van een gesaldeerde meterstand. EB-aangifte zou ook kunnen worden gedaan op basis van daadwerkelijke levering. Het subsidie-element van salderen zou dan komen te vervallen. Dit vergt wel aanpassing van bestaande uitvoeringsprocessen. Het behelst bovendien een uitbreiding van de gegevensverwerking. Die uitbreiding is echter geen principiële beletsel en inherent aan toepassing van de slimme meter en de ontwikkeling van slimme netten. Salderen 3.0 is een toekomstgerichte denkrichting die wat ons betreft nader onderzocht zou moeten worden voor energieproductie vóór de meter (zie bijlage).

3.4. Gemeenschappelijke blokproductie

Diederik Samsom en Greenchoice hebben een salderingsvariant uitgedacht voor 'blokproductie', naar analogie met 'blokverwarming'. Ze stellen voor in de Wbm de 'installatie voor blokproductie' te introduceren. Het gaat daarbij om een gemeenschappelijke voorziening die duurzame elektriciteit produceert voor meerdere onroerende zaken (WOZ-objecten). Per kWh die de installatie voor blokproductie invoedt op het net wordt een belastingvermindering toegepast, ter grootte van het hoge EB tarief (eerste schijf). De eigenaar van de gemeenschappelijke voorziening moet daartoe verklaren dat de teruggeleverde elektriciteit exclusief wordt gebruikt voor bepaalde onroerende zaken. Saldering voor blokproductie is daardoor gebonden aan bepaalde elektriciteitsaansluitingen die in gebruik zijn bij deelgenoten in de gemeenschappelijke blokproductie.

De belastingvermindering komt toe aan de deelgenoten. In beginsel is het aan hen om te bepalen hoe ze de belastingvermindering wensen te ontvangen en verdelen. Denkbaar is dat ieder afzonderlijk zijn aandeel in de belastingvermindering ontvangt via de eigen energierekening. Ook is het denkbaar -en vooreerst wellicht ook makkelijker uitvoerbaar- dat de gemeenschap de belastingvermindering ontvangt, waarop de deelgenoten de ontvangen vermindering onderling verdelen. De leverancier is degene die de belastingvermindering toepast en uitbetaalt. De belastingvermindering kan ook tot een negatieve belasting leiden.

Om 'blokproductie' mogelijk te maken is aanpassing van de bestaande wetgeving noodzakelijk. In de bijlage worden hiervoor concrete tekstsuggesties gegeven.

4. De vorm van het onderzoek

4.1. Inleiding

De motie van Van der Werf/Wiegman roept de regering op om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van zelflevering voor en door kleinverbruikers. Gelet op de breedte van het onderwerp (zoals in de algemene inleiding al aangegeven), kan het niet anders dan dat het onderzoek zich niet beperkt tot de reikwijdte van de minister van EL&I. Ook andere departementen hebben hier duidelijk een rol en verantwoordelijkheid in zoals BZK, I&M, Fin, BZ en Sozawe. De minister van EL&I zou de interdepartementale coördinatie op zich kunnen nemen.

Het betrekken van de samenleving in het onderzoek is wezenlijk. Immers, de belangen van meerdere groepen burgers zijn mede aanleiding geweest voor het CDA en ChristenUnie om deze motie in te dienen. Voor een betrouwbaar onderzoek zijn transparantie, onafhankelijkheid en participatie kernwoorden. Om dit te borgen is het inschakelen van een hoog gekwalificeerd extern bureau aan te bevelen.

4.2. Organisatie van het onderzoek

Uitgaande van het Ministerie van EL&I als opdrachtgever van het onderzoek zal het onderzoek op meerdere fronten begeleid dienen te worden. Naast een interne ambtelijke begeleiding door een groep van betrokken DG's, zal een maatschappelijke begeleidingsgroep geformeerd moeten worden, minimaal bestaande uit een gedragen vertegenwoordiging vanuit lokaal bestuur, e-Decentraal, Greentech Alliantie en wetenschap.

4.3. Onderzoeksmethodiek

Op het gebied van zelflevering is al veel informatie beschikbaar in verschillende (internationale) rapporten. Een hiaat daarbij is nog de kleinschalige opwekking 'voor de meter'. Desalniettemin zal een deskstudie van het reeds beschikbare materiaal een eerste methode van onderzoek zijn. Het voeren van gesprekken met verschillende betrokken mensen op dit onderwerp is een tweede onderzoeksmethode. Het gaat daarbij onder meer om wetenschappers, politici/bestuurders op meerdere niveaus, bedrijven, installateurs/producenten, woningcorporaties, landbouworganisaties, energiebedrijven en eindgebruikers. Op basis van de verkregen informatie zal een analyse gemaakt moeten worden welke de input kan zijn van een aantal workshops met betrokkenen. De uiteindelijke rapportage kan dan worden voorgelegd aan het Centraal Planbureau, de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur, als aan de NMA/Algemene Rekenkamer voor een toetsing.

4.4. Planning van het onderzoek

De motie Van der Werf/ Wiegman-van Meppelen Scheppink, verzoekt de regering de Kamer voor 1 april te informeren over het onderzoek. Wij stellen voor om op korte termijn (per 1-4-2012) te concentreren op (eenvoudige) oplossingen –waarbij lokale duurzame productie wordt gestimuleerd door een uitbreiding van de salderingsmogelijkheden. Parallel daaraan pleiten wij ervoor om ook op korte termijn (zomer 2012) structurele studie te doen naar een gelijk speelveld is voor decentrale duurzame opwekking .

5. Onderzoeksvragen

Centraal in het onderzoek zou de volgende vraag dienen te staan:

“Hoe kan decentrale zelflevering door (collectieven van) kleinverbruikers worden bevorderd ten einde een substantiële bijdrage te leveren aan een duurzame energievoorziening (uitvoerbaar, budgettair solide en fraudebestendig) en wat zijn daarbij de bredere maatschappelijke kosten en baten?”

Twee begrippen staan in deze notitie centraal: saldering en zelflevering. Wij verstaan hieronder het volgende:

Bij salderen gaat het in feite om een wettelijk recht van kleinverbruikers jegens hun leverancier om de zelf geproduceerde elektriciteit die zij op het net invoeden, in mindering te brengen op de elektriciteit die zij hebben afgenomen van deze leverancier. Op basis van het nettoresultaat wordt de jaarlijkse rekening voor levering van elektriciteit vastgesteld. Bij zelflevering gaat het om zelf geproduceerde elektriciteit die op een andere locatie op het net wordt ingevoerd.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden komen wij op basis van de eerdere beschrijving op de volgende vragen:

Definiëring en afbakening:

1. Welke systeemgrens is te hanteren als definiëring van het begrip ‘collectief van kleingebruikers’?
 - a. Is het aan vastgoed gebonden, zoals VvE's?, of
 - b. Is het een geografische grens, zoals een maximale onderlinge afstand tussen de kleingebruikers aansluitingen binnen hetzelfde laagspanningsnet (20kV)? (locatieprikkel resulteren in lagere netkosten)

Beschrijving van het thema ‘zelflevering’

2. Beschrijf de verschillende soorten initiatieven, de wijze waarop zij zelflevering/saldering zien c.q. wensen en maak per soort initiatief inzichtelijk:
 - a. De marktgroei en het marktpotentieel;
 - b. de relatie met en consequenties voor de wet- en regelgeving. Maak daarbij een onderscheid tussen Europese en nationale wettelijke kaders en tussen de fiscale wetgeving / subsidieregelingen en de energiemarkt (o.a. aangeven welke ruimte begrippen als ‘aansluiting’, ‘aangeslotene’, ‘net versus installaties’ en ‘levering’ bieden).
 - c. de fiscale en economische effecten;
3. Wat is op dit moment de positie van vergelijkbare landen als België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van zelflevering?

Oplossingsrichtingen, Instrumenten

4. Welke oplossingsontwerpen zijn er mogelijk, mits de grondslag er van uitvoerbaar, budgettair solide en fraudebestendig is?

5. Hoe kunnen bij een uitbreiding van de salderingsmogelijkheid ongewenste neveneffecten worden voorkomen? Bijvoorbeeld niet duurzame opwekking uitsluiten en een systematiek die overstimulering voorkomt.
6. Hoe kan (politiek) worden omgegaan met de begrotingsregels (alleen kijken naar derving inkomsten energibelasting) versus de integrale effecten op de economie en Rijksbegroting (zoals extra BTW inkomsten)?

Maatschappelijke kosten en baten

7. Bepaal van elk soort oplossingsontwerp de maatschappelijke kosten en baten. Maak daarbij gebruik van relevante bestaande MKBA's en de (juridische en economische) literatuur op dit gebied. Dit moet per soort ontwerp inzicht geven in de effecten op maatschappelijke thema's (primaire en secundaire indicatoren zoals bijdrage 14% 2020 doel, CO2 emissie, werkgelegenheid, voorzieningszekerheid) en het effect hierop bij volledige benutting van het decentrale potentieel door (collectieven van) kleinverbruikers .

Nawoord

Met het formuleren van deze 'Terms of Reference' willen wij onze bijdrage leveren om de (collectieven van) kleinverbruikers te stimuleren om hun eigen duurzame energie te produceren. Ieder van ons heeft hier ook een eigen mening en inbreng over. Die is in dit stadium echter ondergeschikt aan het collectieve belang van dit breed ingezet onderzoek en kan bij de uitvoering van het onderzoek worden ingebracht.

Bij het opstellen van deze 'Terms of Reference' is nauw, op persoonlijke titel en belangeloos samengewerkt met enkele betrokken deskundigen op dit specifieke thema:

Charles van den Berg (fiscalist), PWC*

Michel Chatelin (advocaat), Eversheds Faasen*

Thijs de la Court (wethouder Lochem), Klimaatverbond*

Monique van Eijckelenburg (directeur strategie), DE-koepel*

Annelies Huygen (econoom), TNO*

Ralph Menzing (bestuurskundige), Birch Consultants

Rob van Rees (ondernemer), e-Decentraal*

Edgar Wortmann (jurist), Qurrent*

Donald van den Akker (milieu- en bestuurskundige), Oprit Duurzaamheid

(* ook betrokken bij e-Decentraal)

Aan hen veel dank hiervoor.

Literatuurlijst

2010 Fraunhofer Institute/Vienna University - Renewable Energy Industry Roadmap for the Netherlands

2010 SEO – Investeren in een duurzame toekomst

2010 SEO - Financing the Transition to Sustainable Energy

2011 Ecofys - Verruimen salderingsmogelijkheden voor hernieuwbare energie

2011 CE-Delft - Belastingen op energieproducten, elektriciteit en CO2

2011 UvA/TNO/UU – Smart Grid Pilots. Handvatten voor toepassing van wet- en regelgeving.

2011 Moties:

- Van der Werf / Wiegman-van Meppelen Scheppink
- Jansen / Van Tongeren
- El Fassed / Koopmans

2011 Amendement Samsom

2011 KEMA/ECN - Topgebied High Tech Systems & Materials (over potentie zonnestroom)

2012 (forthcoming) Chatelin/Swens - Masterclass Zonnestroom en de Nederlandse wetgeving

Bijlage

1. VvE-salderen

De liftvariant

Minister Verhagen: Allereerst zullen wij de Elektriciteitswet van 1998 zodanig aanpassen dat de verenigingen van eigenaren onbeperkt mogen salderen over de gemeenschappelijke electriciteitsaansluiting. Voor verenigingen van eigenaren schrap ik het maximum van 5000 kWh. Dat geldt voor particuliere huiseigenaren. Daarmee voeren wij de motie-Jansen uit. Ik verwacht die wijziging in de eerste helft van 2012 te realiseren. (...)

(...) Het kWh-tarief bestaat uit twee delen, te weten het energiedeel en de energiebelasting. Voor het energiedeel schrap ik de grens van 5000 kWh in de eerstvolgende wijziging van de Elektriciteitswet -- zoals gezegd, verwachting voorjaar 2012 -- en voor de energiebelasting is saldering toegestaan, zolang de vve meer afneemt dan teruglevert aan het net. Hierdoor wordt zelflevering een aantrekkelijker optie voor vve's van 20 wooneenheden of meer. Dergelijke verenigingen hebben veelal ook een lift of een andere voorziening die electriciteit verbruikt. Daarmee bereiken wij 95% van de vve's zonder in dat eerder genoemde moeras te verzanden. Voor de kleinere vve's is zelflevering natuurlijk ook mogelijk, weliswaar niet via de centrale vve-meter, maar wel via de meter van de individuele leden.

Bron: verslag wetgevingsoverleg TK-cie 21 november 2011.

Opmerking: de 'liftvariant' kan thans al in de praktijk worden toegepast. De toezegging van minister Verhagen is geen antwoord op de vraag naar uitbreiding van saldering. Eerder een sigaar uit eigen doos.

De appartementvariant

Minister Verhagen: De heer Jansen heeft gesteld dat ik zijn motie niet helemaal goed zou hebben uitgevoerd. De uitvoering van de motie van de leden Jansen, van Tongeren en Samsom -- die met algemene stemmen was aangenomen -- was minder eenvoudig dan het lijkt. De belangrijkste uitdaging is namelijk het feit dat de leverancier verantwoordelijk is voor de meetgegevens. Nu staat het iedereen in Nederland vrij om zijn of haar eigen leverancier te kiezen, maar de gebruikersgegevens van de verschillende leden van de vereniging van eigenaar zijn niet centraal beschikbaar. De virtuele saldering over alle leden van een vve onttaardt dan in een administratief moeras. Ik vraag daar wel de aandacht van de Kamer voor.

Bron: verslag wetgevingsoverleg TK-cie 21 november 2011

Opmerking: Bij aanwezigheid van slimme meters en met toestemming van betreffende aangeslotene kan een leverancier of derde de administratie eenvoudig regelen. Dit past heel goed bij de functionaliteit die de slimme meter biedt in de slimme netten.

De eigen installatievariant

Kleinere complexen zouden ook kunnen werken met één aansluiting. De individuele woningen hebben dan geen netaansluiting. Dit is wel een beetje een moeizame variant gegeven het Europese beginsel van derdentoegang en het nationale beleid om al het koper in handen van de netbeheerder

te houden. Individuele bewoners zouden overigens alsnog een netaansluiting kunnen eisen van de netbeheerder, die dat dan tegen redelijke kosten moet aanleggen. Binnen het complex zou je rekening moeten houden met doorvoeren en sparingen voor twee netten: het openbare en het interne net (de installatie). Al met al is dit geen gerieflijk spoor.

De netbeheerdersvariant

Deze variant steunt op actieve medewerking van de netbeheerder. Deze moet op verzoek van de aangeslotene de aansluiting uit het allocatieproces halen (vergelijk de praktijk met de 'groene EAN'). Betreffende last wordt gesommeerd op de (virtuele?) collectieve aansluiting. Desgewenst kan de woningaansluiting ook weer individueel in het allocatieproces worden gebracht. Dit alles ten behoeve van de vrije leverancierskeuze c.q. de derdentoegang.

De woningaansluitingen blijven in takt. Aansluitkosten blijven verschuldigd. Transportkosten zouden logisch gezien onder de (virtuele?) collectieve aansluiting vallen.

Betreffende dienst zou een aparte tariefdrager voor de netbeheerder kunnen zijn.

Wettelijke inbedding zou gewenst zijn om de netbeheerder aanbieder van deze dienst voor te schrijven en de bijbehorende tarifiering te reguleren.

Real time salderen

Real time salderen kan ook in flat / VvE situatie worden toegepast. Real time salderen wordt hierna onder het kopje Salderen 3.0 uiteengezet.

2. Salderen 3.0

Salderen is in het leven geroepen omdat onvoldoende meetgegevens beschikbaar zijn voor precieze vaststelling van de daadwerkelijke leveringen en daarmee van de verschuldigde EB. Met introductie van de slimme meter wordt dat anders. Met slimme meetgegevens kan nauwkeurig worden vastgesteld hoeveel een aangeslotene per programma tijdseenheid heeft onttrokken aan het net en hoeveel hij heeft ingevoerd. Het is niet meer noodzakelijk om EB-aangifte te doen op basis van een gesaldeerde meterstand. EB-aangifte zou ook kunnen worden gedaan op basis van daadwerkelijke levering. Het subsidie-element van salderen zou dan komen te vervallen. Dit vergt wel aanpassing van bestaande uitvoeringsprocessen. Het behelst bovendien een uitbreiding van de gegevensverwerking. Die uitbreiding is echter geen principieel beletsel en inherent aan toepassing van de slimme meter en de ontwikkeling van slimme netten.

Voor het bestaande 'salderen achter de meter' is deze uitvoeringsvorm geen aantrekkelijke optie. Het is meer werk en levert minder op. In de huidige situatie is 100% van de eigen duurzame opwek vrijgesteld van EB. Bij hantering van slimme meetgegevens voor vaststelling van het zelfverbruik van de zelfopwek per programmatijdseenheid wordt dat ingrijpend minder. Zonder meer zou als vuistregel gelden dat huishoudens niet meer dan 1/6 van hun eigen verbruik middels zonnepanelen op het eigen dak EB-vrij kunnen benutten. De rest wordt teruggeleverd via het net.

Individuele huishoudens met eigen duurzame opwek 'achter de meter' zullen het bestaande salderen dus graag continueren. Voor hen is de salderingsregeling ook bedoeld. Het is beperkt tot 'één en dezelfde aansluiting' waarlangs elektriciteit wordt onttrokken en ingevoerd.

Collectieve energiesystemen

Voor collectieve energiesystemen is het wel aantrekkelijk om een alternatief voor salderen te ontwikkelen. Invoering van de slimme meter is daarbij een belangrijke bouwsteen. Met slimme meetgegevens kan nauwkeurig worden bepaald hoeveel een verbruiker zelf heeft opgewekt en verbruikt. Daarbij maakt het niet uit of betreffende opwek via het openbare net is getransporteerd. Voor de zelf opgewekte en verbruikte duurzame stroom ontbreekt de belastinggrondslag, vermits deze niet 'via een aansluiting is geleverd'. In het geval van zelfproductie en zelfverbruik is geen sprake van een levering; de elektriciteit wordt immers niet verhandeld en gaat niet over van het vermogen van de één in het vermogen van de ander. Het salderingsalternatief voor collectieve systemen dat aldus ontstaat wordt in deze notitie verder aangemerkt als 'Salderen 3.0'.

Bij salderen 3.0 vervalt het subsidiedeel; voor ingevoede elektriciteit die niet zelf is verbruikt ontstaat geen EB-vermindering. Salderen 3.0 beperkt zich tot de duurzame zelfproductie die per programma tijdseenheid daadwerkelijk zelf is verbruikt ('real time salderen').

Uitgaand van standaard verbruik van een kleinverbruiker en de verwachte productie van zonnepanelen kan een kleinverbruiker ongeveer 1/6 van het eigen verbruik dekken met zonnepanelen. Bij normaal salderen zou hij 100% kunnen dekken. Bij salderen 3.0 een kleine 17%.

Het aandeel zelfverbruik zou wel kunnen toenemen door uitbreiding van de zelfproductieportfolio, bijvoorbeeld met wind. Dit geeft een incentive voor gebalanceerde ontwikkeling van het duurzame productievermogen in afstemming met de vraag. Het aandeel zelfverbruik kan ook omhoog door bewust verbruikersgedrag en technische faciliteiten die het verbruik op de zelfproductie afstemmen.

Salderen 3.0 gaat uit van vrijwillige deelname door de eindverbruikers.

Geen wetswijziging?

Salderen 3.0 past waarschijnlijk (er is nog geen precedent) binnen de bestaande wettelijke regels. De Wbm noch de Ew hoeft te worden aangepast. Wel is te overwegen om gaandeweg regels in te voeren om de ontwikkeling in goede banen te leiden. Salderen 3.0 levert potentieel een geleidelijk en beheersbaar traject. De groei vindt plaats met de uitrol van slimme meters gecombineerd met de ontwikkeling van duurzaam productievermogen en administratieve organisatiestructuren die het één op het ander betrekken. Regulerende maatregelen zijn nodig om ongewenste en onduurzame neveneffecten te voorkomen.

Bij Salderen 3.0 verschuift de insteek. Het gaat er dan niet meer om toestemming te krijgen van de wetgever, maar om invulling te geven aan gezonde kaders voor het salderen. Daarbij valt met name te denken aan een geografische beperking: de op elkaar te betrekken aansluitingen van invoeding en onttrekking moeten niet te ver uiteen liggen. Dit is een fundamenteel punt. Binnen het huidige wettelijke systeem maakt het namelijk niet uit waar invoeding en onttrekking plaatsvinden. Dat drijft de netkosten en -verliezen op en werkt instabiliteit in de hand. Afgestemde zelfproductie en zelfverbruik kunnen de stabiliteit (van energievoorziening en -kosten) juist vergroten. De spelregels zouden zodanig kunnen worden opgesteld dat dit ook inderdaad gebeurt. Het salderen krijgt dan zelfs een vitale functie in de marktordening, die aanstuurt op een betere inrichting van de fysieke energievoorziening. Hoe hoger de energiebelasting, hoe groter de incentive voor de markt om de fysieke integrale energievoorziening beter in te richten.

De afgestemde zelfproductie en zelfverbruik hebben betrekking op fysieke locaties en concrete onroerende zaken. De onderlinge betrekking van zelfproductie en het gebate vastgoed valt dus zeer duurzaam en transparant te regelen.

3. Gemeenschappelijke blokproductie

Diederik Samsom en Greenchoice hebben een salderingsvariant uitgedacht voor 'blokproductie', naar analogie met 'blokverwarming'. Ze stellen voor in de Wbm de 'installatie voor blokproductie' te introduceren. Het gaat daarbij om een gemeenschappelijke voorziening die duurzame elektriciteit produceert voor meerdere onroerende zaken (WOZ-objecten). Per kWh die de installatie voor blokproductie invoedt op het net wordt een belastingvermindering toegepast, ter grootte van het hoge EB tarief (eerste schijf). De eigenaar van de gemeenschappelijke voorziening moet daartoe verklaren dat de teruggeleverde elektriciteit exclusief wordt gebruikt voor bepaalde onroerende zaken. Saldering voor blokproductie is daardoor gebonden aan bepaalde elektriciteitsaansluitingen die in gebruik zijn bij deelgenoten in de gemeenschappelijke blokproductie.

De belastingvermindering komt toe aan de deelgenoten. In beginsel is het aan hen om te bepalen hoe ze de belastingvermindering wensen te ontvangen en verdelen. Denkbaar is dat ieder afzonderlijk zijn aandeel in de belastingvermindering ontvangt via de eigen energierekening. Ook is het denkbaar -en vooreerst wellicht ook makkelijker uitvoerbaar- dat de gemeenschap de belastingvermindering ontvangt, waarop de deelgenoten de ontvangen vermindering onderling verdelen. De leverancier is degene die de belastingvermindering toepast en uitbetaalt. De belastingvermindering kan ook tot een negatieve belasting leiden.

Concrete tekstvoorstellen

Hieronder volgen de tekstvoorstellen van Samsom en Greenchoice voor aanvulling van enkele artikelen in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm). De aanvullingen zijn cursief weergegeven.

Artikel 47 Wbm

installatie voor blokverwarming: een gemeenschappelijke voorziening voor de verwarming van meer dan een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken;

Aanvulling:

*Installatie voor blokproductie: een gemeenschappelijke voorziening voor duurzame elektriciteitsproductie van meer dan een onroerende zaak als bedoeld in artikel 16, onderdelen a tot en met e, van de Wet waardering onroerende zaken, met een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3*80 A, die duurzame elektriciteit op het distributienet invoedt.*

Artikel 50 Wbm

1. Met betrekking tot aardgas en elektriciteit wordt de belasting geheven ter zake van de levering via een aansluiting aan de verbruiker, alsmede ter zake van de levering van aardgas via een aansluiting aan een CNG-vulstation.

2. Indien de verbruiker, bedoeld in het eerste lid, via een aansluiting elektriciteit op het distributienet heeft ingevoerd ter zake waarvan artikel 31c, tweede lid, dan wel artikel 95c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 wordt toegepast, is het eerste lid van toepassing op het positieve saldo van de via de aansluiting geleverde elektriciteit minus de via de aansluiting ingevoede elektriciteit.

Aanvulling:

3. *Lid 2 is niet van toepassing op een installatie voor blokproductie zoals omschreven in artikel 47 die reeds gebruikt maakt van artikel 63 lid 1 onderdeel c.*

Artikel 63 Wbm

1. Op de ter zake van de levering van elektriciteit, bedoeld in artikel 50, eerste lid, verschuldigde belasting wordt een vermindering toegepast. De vermindering bedraagt:

a. € 318,62 per verbruiksperiode van twaalf maanden per elektriciteitsaansluiting met betrekking tot onroerende zaken die op zichzelf als gebouwde eigendommen zijn aan te merken welke kunnen dienen als woning of ten behoeve van de uitoefening van een bedrijf of beroep of anderszins een verblijfsfunctie hebben;

b. € 119,62 per verbruiksperiode van twaalf maanden per andere elektriciteitsaansluiting dan die bedoeld in onderdeel a en niet zijnde een elektriciteitsaansluiting met een doorlaatwaarde tot en met 1x6A op het geschakeld net.

Aanvulling:

c. € 0,1121 per kWh voor de totale hoeveelheid elektriciteit die middels een blokproductie zoals omschreven in artikel 47, wordt teruggeleverd aan het distributienet, voor zover er een verklaring aanwezig is van de eigenaar van de gemeenschappelijke voorziening dat de teruggeleverde elektriciteit exclusief gebruikt wordt voor de onroerende zaken als bedoeld in artikel 47 die per aansluiting niet meer geleverd krijgen dan 10.000 kWh.

2. Indien het bedrag van de over de verbruiksperiode verschuldigde belasting lager is dan het bedrag van de vermindering, bedoeld in het eerste lid, wordt het verschil aan de verbruiker terugbetaald.