



ACM notitie over de afbouw van de salderingsregeling

Datum : 16 januari 2023

Samenvatting

De Autoriteit Consument & Markt steunt het voorstel van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) om de huidige salderingsregeling af te bouwen. De salderingsregeling belemmert de ontwikkeling van vraagbeheer en kleinschalige opslag en zorgt hiermee voor extra druk op het elektriciteitsnetwerk. Ook zijn er potentieel onwenselijk denivellerende herverdelingseffecten.

1 Wat is de salderingsregeling

De salderingsregeling gaat over hoe kleinverbruikers vergoed worden voor de elektriciteit die ze opwekken en terugleveren met hun zonnepanelen. Deze regeling is in 2004 ingesteld om investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers te stimuleren. De elektriciteit die eigenaren van zonnepanelen niet direct zelf gebruiken leveren ze terug aan hun energieleverancier. Deze elektriciteit mogen ze – gemeten over een kalenderjaar - wegstrepen (“salderen”) tegen de elektriciteit die ze inkopen. Door de salderingsregeling is de vergoeding voor de gesaldeerde elektriciteit van de leverancier dus evenveel als de kleinverbruiker betaalt voor de elektriciteit die hij afneemt. Daarnaast worden er geen belastingen en opslag voor duurzame energie betaald over de teruggeleverde elektriciteit. Meer over hoe de salderingsregeling momenteel werkt is terug te lezen op de website van de ACM ConsuWijzer [\[1\]](#).

De salderingsregeling is ingevoerd om investeringen in zonnepanelen door consumenten te stimuleren. De terugverdientijd van zonnepanelen was destijds lang waardoor relatief weinig consumenten kozen voor het investeren in zonnepanelen. De salderingsregeling is erg succesvol gebleken: in 2021 is het 1,5 miljoenste huis in Nederland voorzien van zonnepanelen [\[2\]](#). Er is op zonnige momenten zelfs sprake van een overschot aan elektriciteit van zonnepanelen. De elektriciteitsprijs op de handelsmarkt wordt regelmatig negatief en omvormers van zonnepanelen schakelen af omdat het elektriciteitsnet de elektriciteit niet kan afvoeren.

2 Waarom moet de salderingsregeling afgebouwd worden

De terugverdientijd van nieuwe zonnepanelen is in 2022 korter dan ooit door o.a. hogere efficiëntie van zonnepanelen door technologische vooruitgang, lagere aanschafkosten en hoge elektriciteitsprijzen. De noodzaak van de salderingsregeling is daardoor niet meer evident. De belangrijkste nadelen van de salderingsregeling zijn dat ze efficiënt gebruik van het netwerk ontmoedigt door flexibel elektriciteitsverbruik in de vorm van opslag en vraagsturing te hinderen. Daarnaast is er het vraagstuk van een potentieel onwenselijke herverdeling.

2.1 Terugverdientijd korter

Volgens onderzoek van TNO [\[3\]](#) zijn het rendement en de terugverdientijd van zonnepanelen ook zonder de salderingsregeling nog steeds redelijk. De exacte terugverdientijd hangt af van specifieke aannames, maar blijft volgens de TNO-analyse onder de 7 jaar. Met de huidige hoge energieprijzen is de terugverdientijd nog een stuk korter. Op zonnepanelen zit meestal zo'n 25 jaar garantie (op de

omvormer zo'n 10 jaar) waarmee het dus nog steeds een zeer rendabele investering blijft. De verdere uitrol van zonnepanelen wordt op dit moment voornamelijk belemmerd door de beschikbaarheid van technisch personeel, materiaal en in mogelijke problemen met voorfinanciering. Geen van deze problemen wordt fundamenteel aangepakt door de salderingsregeling. Omdat de salderingsregeling zonnepanelen nog winstgevender maakt zorgt de regeling wel voor een financiële prikkel om in zonnepanelen te investeren. Deze financiële prikkel is niet meer nodig om investeringen op gang te brengen en wat de ACM betreft zijn de nadelen van de salderingsregeling inmiddels groter dan de voordelen.

2.2 Druk op het elektriciteitsnetwerk

Momenteel is het elektriciteitsnetwerk regelmatig overbelast. Het lukt het de netbeheerders niet om voldoende transportcapaciteit te realiseren [4]. Netbeheerders geven aan dat zonnepanelen een belangrijke rol spelen in de overbelasting op de laagspanningsnetten [5]. Als er veel huishoudens met zonnepanelen zijn en als die zonnepanelen veel stroom terugleveren aan het netwerk, moet het netwerk zijn ingericht op deze (piek-) capaciteit. Dat betekent meer druk op het elektriciteitsnetwerk, dat netbeheerders meer moeten investeren en uiteindelijk daardoor ook voor hogere kosten.

Een belangrijke manier om de druk op het netwerk te verlagen is door elektriciteit te verbruiken op het moment dat deze wordt opgewekt. Consumenten zouden bijvoorbeeld hun wasmachine aan kunnen zetten of hun elektrische auto kunnen opladen als de zon schijnt. Naast het gebruiken van elektriciteit op andere momenten kan elektriciteit ook worden opgeslagen in bijvoorbeeld thuisbatterijen. Met de salderingsregeling bestaat er echter geen financiële prikkel voor consumenten om elektriciteit te verbruiken op het moment dat het wordt opgewekt. Het elektriciteitsnet zou minder belast worden indien huishoudens hier meer rekening mee houden. Dit is op korte termijn wenselijk omdat het elektriciteitsnetwerk de druk steeds lastiger aan kan. Ook op de lange termijn zorgt dit voor lagere kosten voor iedereen.

Nu hebben zonnepaneeleigenaren weinig reden om te investeren in opslag of vraagbeheer (de energievraag flexibel verhogen of verlagen om te reageren op het aanbod). Immers: Ze kunnen hun elektriciteit voor een zeer voordelige prijs (vaak hoger dan de groothandelsprijs op dat moment) terugleveren aan de leverancier. Als de salderingsregeling wordt afgeschaft veranderen de financiële prikkels. De keuze voor zonnepaneeleigenaren wordt dan: Verkoop je elektriciteit voor een lage prijs, of zorg ervoor dat je meer van je zelf opgewekte elektriciteit verbruikt zodat je minder (dure) elektriciteit hoeft in te kopen en bijvoorbeeld gascentrales minder hoeven bij te springen. Dat zou een grote stimulans voor opslag en vraagbeheer betekenen. Wat de ACM betreft zou dat een zeer wenselijke ontwikkeling zijn.

Wat is de rol van de ACM bij de elektriciteitsnetten?

De ACM wil de energietransitie bevorderen. We moedigen de groei van meer hernieuwbare energiebronnen dus aan. Om de energietransitie te bevorderen scheppen we de juiste voorwaarden. We nemen waar mogelijk belemmeringen weg en geven ruimte waar dat kan. Eén van de manieren waarop de ACM dit doet, is door haar toezicht op de netbeheerders van elektriciteit en gas. De netbeheerders hebben de komende jaren een grote opgave om hun netten aan te passen om de energietransitie te faciliteren. Maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan leiden doorgaans tot extra elektriciteitsvraag.

De ACM toetst onder andere de investeringsplannen van de netbeheerders. Elke twee jaar maken de netbeheerders verschillende scenario's over hoe het energiesysteem van de toekomst eruit gaat zien, vooruitkijkend tot het einde van de energietransitie in 2050. Op basis van deze scenariostudies komen knelpunten in de netten naar voren die opgelost kunnen worden met investeringen. De ACM toetst vervolgens of de netbeheerder 'in redelijkheid tot het investeringsplan heeft kunnen komen'.

Bij de toetsing van de investeringsplannen in 2020 en in 2022 bleek dat niet alle netbeheerders genoeg investeringen kunnen uitvoeren in de komende jaren om alle knelpunten in de netten op tijd op te lossen, dit komt o.a. door personeels- en materiaaltekorten. De ACM heeft hier melding van gedaan bij de Minister voor Klimaat en Energie [\[6\]](#) [\[7\]](#).

2.3 Herverdelingsvraagstuk

De kosten van de salderingsregeling worden niet volledig door de overheid vergoed maar door de energieleveranciers die deze kosten via hun tarieven doorberekenen aan alle afnemers. Iedereen die aangesloten is op het elektriciteitsnet betaalt dus hogere energietarieven om de salderingsregeling van eigenaren van zonnepanelen te financieren. Voor een gemiddeld huishouden gaat het al snel om enkele tientallen euro's aan extra kosten per maand. Omdat eigenaren van zonnepanelen vaker eigenwoningbezitters zijn en vaak een relatief hoger inkomen hebben zorgt de salderingsregeling voor een (over het algemeen denivellerende) herverdeling. De salderingsregeling is daarmee ook een herverdelingsvraagstuk.

2.4 Overige aanbevelingen

Alleen de afschaffing van de salderingsregeling zal niet genoeg zijn voor de overgang naar opslag en vraagbeheer. De ACM constateert ook dat er meer nodig is om dit verder aan te moedigen. Bijvoorbeeld door het stimuleren van verschillende vormen van opslag of energiecontracten met dynamische tarieven.

Tot slot pleit de ACM er voor dat rechten van consumenten duidelijk in de wet verankerd worden. Het gaat dan om het recht om ingevoede en afgenomen stroom jaarlijks te salderen en om vast te leggen hoe het resterende verbruik moet worden afgerekend bij leveringstarieven die vaker dan één keer per jaar wijzigen. Dit zorgt voor meer duidelijkheid en voorspelbaarheid voor consumenten en het maakt het vergelijken van aanbiedingen voor energiecontracten eenvoudiger.

3 Conclusie

De salderingsregeling was een nuttig instrument om zonnepanelen voor kleingebruikers te stimuleren, maar de nadelen voor vraagbeheer en opslag wegen inmiddels zwaarder dan de voordelen voor zonnepaneeleigenaren. De salderingsregeling zorgt dat de businesscase voor vraagbeheer en opslag op kleine schaal minder aantrekkelijk is en zorgt hiermee dat er voor de netbeheerders meer investeringen nodig zijn. Dat is slecht voor de betaalbaarheid van het netwerk, legt extra druk op het nu al overbelaste netwerk en belemmert daarmee de energietransitie. Daarnaast heeft de salderingsregeling ook nog mogelijk ongewenste herverdelingseffecten. De ACM roept op om de salderingsregeling snel af te bouwen en dit in ieder geval niet te vertragen.