

Onderwerp: Implicaties nieuwe (concept) PCR 2021 voor collectieve PV en wind projecten
Van: Stichting Kennemer Energie, Guus Jansen
Versie: 3.0
Datum: 10 juni 2020

1. Inleiding

Stichting Kennemer Energie (SKE) houdt zich bezig met de ontwikkeling en de realisatie van zonnestroom- of windinstallaties in de regio Kennemerland en IJmond. Samen met lokale energiecoöperaties werkt SKE aan het stroomlijnen, opschalen, versnellen en professionaliseren van de ontwikkeling en het beheer van door bewoners en bedrijven gefinancierde duurzame energieproductie installaties, zoals bijvoorbeeld onder de postcoderoosregeling (PCR) tot stand gekomen collectieve zonnestroominstallaties.

Vanaf de start in 2016 tot op heden heeft SKE acht projecten tot exploitatie gebracht waarvan zes projecten onder de postcoderoosregeling (PCR)¹ en twee projecten onder SDE+². Op dit moment heeft SKE zes projecten onder ontwikkeling waarvan drie onder de PCR-regeling. De PCR-regeling is daarmee voor SKE van essentieel belang voor de realisatie van collectief gefinancierde zonnestroominstallaties in de regio.

De PCR-regeling werd in 2014 ingevoerd op basis van de afspraken uit het SER Energieakkoord van 2013 om burgerinitiatieven die in coöperatief verband hernieuwbare energie willen opwekken te ondersteunen³. In 2021 zal de huidige PCR-regeling worden vervangen door een nieuwe regeling met een vergelijkbare doelstelling. Het voorstel voor aanpassing van de PCR-regeling is beschreven in de brief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan de tweede kamer van 25 mei 2020, betreffende 'Stimulering van energie-coöperaties'⁴.

Deze notitie beschrijft de voorgestelde aanpassingen aan de PCR-regeling en evalueert de implicaties voor de ontwikkeling van collectief gefinancierde zonne- en windstroomprojecten in het algemeen en die voor SKE in het bijzonder. Paragraaf 2 geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van de PCR en de motivatie voor herziening. De voorgestelde wijzigingen en implicatie zijn beschreven in paragrafen 3 en 4 respectievelijk en de conclusies en aanbevelingen in paragraaf 5.

2. Ontwikkeling PCR en motivatie voor herziening van de regeling

De PCR-regeling werd in 2014 ingevoerd op basis van het SER Energieakkoord van 2013. De PCR is bedoeld voor burgerinitiatieven die in coöperatief verband hernieuwbare energie willen opwekken en wordt gezien als een alternatief voor bewoners en/of bedrijven die geen zonnestroominstallatie op eigen dak kunnen of willen realiseren. De deelnemers kunnen gezamenlijk investeren in een zonnedak, zonnepark of een windturbine in de buurt onder de voorwaarde dat zij wonen binnen het postcoderoosgebied, waarin zich ook de installatie bevindt. Daarvoor krijgen zij vrijstelling van de energiebelasting voor de elektriciteit die jaarlijks naar rato van hun investering wordt toegewezen (tot een maximum van 10.000 kWh/jaar en niet hoger dan het eigen elektriciteitsverbruik).

De PCR-regeling is na 2014 op diverse onderdelen aangepast om de werkbaarheid voor energiecoöperaties en VVEs te verbeteren. Het aanvankelijk kortingstarief van 7,5 €/kWh op de energiebelasting werd gewijzigd in een verlaging tot nihil (vrijstelling) en gegarandeerd voor een periode van 15 jaar in plaats van de aanvankelijke 10 jaar. De deelname aan PCR-projecten werd daarnaast opengesteld voor ondernemers tot een maximum van 20% van het aandeel in de installatie. De werving van deelnemers werd makkelijker gemaakt door de aanvankelijke eis dat de productie-installatie in het centrum van de postcoderoos moet staan te laten vervallen door toe te

¹ PCR projecten onder exploitatie per 31-5-2020: Het Hoofdkantoor, Stads Kantoor Zijlpoort, Nova College - locatie Haarlem Campus, R.K.S.V. Onze Gezellen, Raphaelstichting/KDC Rozemarijn, Autobedrijf Stormvogels.

² SDE+ projecten onder exploitatie per 31-5-2020: VvE Reinaldahuis, Hilarius Haarlem Holland.

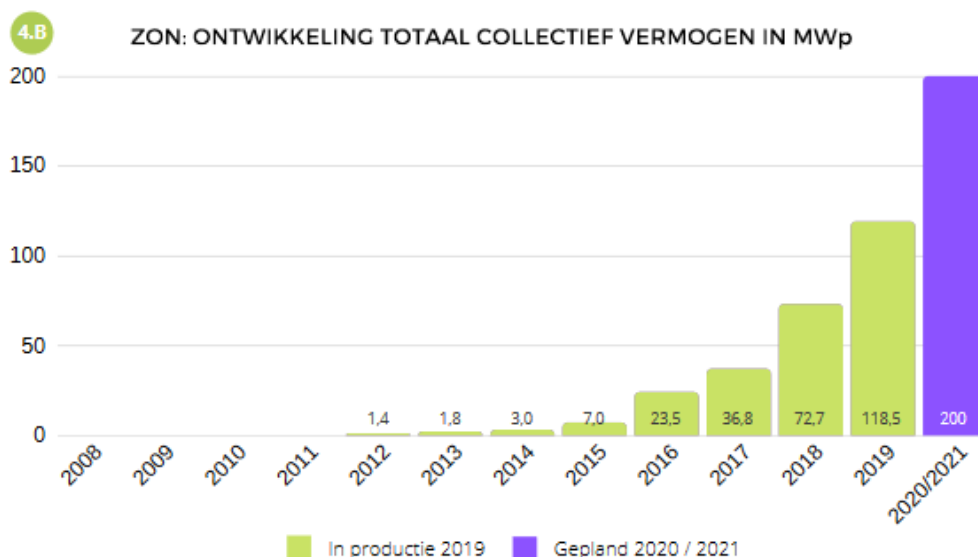
³ RVO, Wet- en regelgeving Lokale energie-initiatieven.

<https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/lokale-duurzame-energie-initiatieven/themas/wet-en-regelgeving-lokale-energie-initiatieven>.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/25/kamerbrief-over-stimulering-van-energie-cooperaties/kamerbrief-over-stimulering-van-energie-cooperaties.pdf>.

laten dat de installatie ook in één van de andere postcodegebieden (de blaadjes van de roos) kan staan. De regeling in de huidige vorm is daarmee pas sinds 2016 van kracht en het aantal projecten is daarna exponentieel gegroeid.

De Lokale Energiemonitor 2019 van HIER Opgewekt⁵ geeft aan dat per eind 2019 in totaal 119 MWp collectief zonvermogen was opgesteld, waarvan 75% door lokale energiecoöperaties. Dit levert een productie van ca. 105 miljoen kWh/jaar op. Ca. 42% daarvan werd gerealiseerd onder de PCR, ofwel 44 miljoen kWh/jaar en is goed voor het elektriciteitsverbruik van ca. 12.500 huishoudens. Na een trage start is er duidelijk sprake van een versnelling, zoals deze figuur uit de monitor laat zien:



Eind 2019 was er in totaal 193 MW aan coöperatief windvermogen geplaatst, goed voor een productie van 600 miljoen kWh/jaar. De meeste windprojecten maken gebruik van de SDE+-regeling. De postcoderoosregeling wordt tot dusver voornamelijk gebruikt voor kleinere windmolens en de vervanging van oudere dorpsmolens. De energiemonitor geeft het aandeel van de PCR in coöperatief windvermogen niet expliciet weer. Uitgaande van een op basis van de opgegeven projecten geschat aandeel van ca. 1%, wordt ca. 6 miljoen kWh/jaar aan windstroom onder de PCR geproduceerd.

Eind 2019 werd daarmee, naar schatting, in totaal 50 miljoen kWh/jaar met collectief zon- en windvermogen onder de PCR geproduceerd. Dit komt, op basis van de energiebelasting voor elektriciteit in 2020 (van 11.82 €ct/kWh, inc. BTW), overeen met vrijstelling van energiebelasting van ca. € 5,9 miljoen per jaar. Over de looptijd van vrijstelling van 15 jaar vertegenwoordigd dit een bedrag van ca. € 89 miljoen.

Al bij de instelling van de PCR in 2014 was afgesproken dat de regeling in 2017 zou worden geëvalueerd. In 2017 heeft adviesbureau Kwink in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een evaluatie uitgevoerd⁶. Bij de aanbevelingen voor de korte termijn (tot 2023) is opgenomen dat enkele knelpunten moeten worden opgelost, maar dat fundamentele aanpassingen niet wenselijk zijn:

‘Uit de evaluatie komt een aantal verbeterpunten naar voren, maar ook een duidelijke oproep van betrokkenen om de regeling tot 2023 ‘met rust’ te laten en geen fundamentele wijzigingen door te voeren. Wat ons betreft is het van belang om de postcoderoosregeling, die pas sinds 2016 in de huidige vorm van kracht is, op korte termijn niet fundamenteel aan te passen. Enerzijds omdat de regeling in de huidige vorm bijdraagt aan het beoogde doel, de kwantitatieve resultaten naar verwachting nog sterk zullen toenemen, de additionele uitvoeringskosten daarbij

⁵ https://www.hieropgewekt.nl/uploads/inline/Lokale%20Energiemonitor%202019_DEF_feb2020_3.pdf

⁶ Evaluatie Regeling Verlaagd Tarief, Eindrapport.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/06/18/eindrapport---evaluatie-regeling-verlaagd-tarief/Onderzoeksrapport+evaluatie+Regeling+verlaagd+tarief.pdf>

zullen afnemen en de regeling zich in een fase bevindt waarin opgedane kennis en ervaring verspreid worden. En anderzijds om het vertrouwen van burgers en coöperaties in een betrouwbare overheid bij het stimuleren van de energietransitie te borgen. Ook in het IBO-rapport⁷ wordt dit benadrukt: "Ongeloofwaardige of steeds veranderende instrumenten bieden geen zekerheid en kunnen zelfs de onzekerheid vergroten en leiden tot stagnatie in de noodzakelijke ontwikkeling". Voor een aantal knelpunten geldt dat het wegnemen ervan in onze ogen relatief eenvoudig is, en een belangrijke bijdrage zal leveren aan de doeltreffendheid van de regeling, zonder het fundament van de regeling aan te passen."

Bij de aanbevelingen voor de lange termijn is in het rapport van adviesbureau Kwink opgenomen dat het bij meer fundamentele wijzigingen van belang is om bij de ondersteuning van energiecoöperaties ook rekening te houden met ontwikkelingen op andere gebieden, zoals de aanpassing van de salderingsregeling, en dat het wenselijk zou zijn om de verschillende regelingen op termijn zo veel mogelijk te uniformeren:

"Een terugleversubsidie, losgekoppeld van de energiebelasting lijkt op basis van dit onderzoek een logische toekomstige variant voor de postcoderoosregeling. Daarmee wordt de regeling voor coöperaties en energieleveranciers eenvoudiger, nemen de administratieve lasten af, en ontstaat er meer zekerheid over de business case voor deelnemers"

In de brief van het Ministerie van EZK van 25 mei 2020 aan de tweede kamer wordt aangegeven dat het kabinet, na overleg met de sector, tot de conclusie is gekomen dat energiecoöperaties en VvE's in de toekomst beter gestimuleerd kunnen worden met een subsidie dan met een verlaagd energiebelastingtarief. Het kabinet beoogt daarmee om de verschillende regelingen te uniformeren; de complexiteit van de PCR te verminderen en de stimulering van postcoderoosprojecten niet meer afhankelijk te laten zijn van veranderingen in de energiebelasting. Tenslotte streeft het ministerie er met de voorgestelde wijzigingen naar om de hoogte van de stimulering toe te spitsten op wat nodig is.

Het sector standpunt staat weergegeven op de website van HIER Opgewekt⁸:

"Energie Samen organiseerde in 2019 een eerste discussiebijeenkomst voor haar leden en achterban over de toekomst van de PCR. De voorkeur van de expertgroep en de leden gaat uit naar de eenvoudige subsidieregeling, met behoud van de structuur van de postcoderoos en zo mogelijk een uitbreiding van het gebied. Belangrijke afweging: de hoogte van de energiebelasting is niet betrouwbaar, terwijl de businesscase van een PCR-project afhankelijk is van de energiebelasting. Daarnaast is voorkeur uitgesproken voor een regeling op basis van kWh, vanwege het maatschappelijk belang dat we kWh's nodig hebben en geen slecht opgestelde, goedkope installaties."

De voorgestelde omvorming van de PCR-regeling van een verlaagd energiebelastingtarief voor deelnemers naar een terugleversubsidie voor de energiecoöperatie of VvE, is in lijn met het advies voor de lange termijn dat adviesbureau Kwink na de consultatie van de sector heeft gegeven. Maar het voornemen om deze per 1 januari 2021 te laten ingaan wijkt af van het advies om de regeling tot 2023 'met rust' te laten.

Los van de timing van de introductie, staat en valt de werkbaarheid van de nieuwe PCR-regeling met de details van de voorgestelde aanpassingen die hieronder worden besproken.

⁷ Bijlage bij IBO-rapport; PBL en ECN (2016). Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies, p. 31, p. 36.

⁸ <https://www.hieropgewekt.nl/nieuws/postcoderoos-wat-brengt-toekomst>

3. Overzicht van de voorgestelde aanpassingen

De tabel hieronder vergelijkt de huidige PCR met de voorgestelde nieuwe regeling.

Onderwerp	Huidige PCR	Concept PCR 2021
Achtergrond en documentatie	<ul style="list-style-type: none"> De huidige PCR-regeling ('postcoderoos'-regeling, formeel de regeling verlaagd tarief voor collectieve opwek van de Wet belasting milieugrondslag) komt voort uit het SER Energieakkoord van 2013 en is gericht op de ondersteuning van burgerinitiatieven die in coöperatief verband hernieuwbare energie willen opwekken³. 	<ul style="list-style-type: none"> Het voorstel voor aanpassing van de PCR-regeling per 1-1-2021 is beschreven in de brief van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan de tweede kamer, betreffende 'Stimulering van energie-coöperaties', d.d. 25 mei -2020⁴.
Stimuleringsmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> Bewoners en/of bedrijven die gezamenlijk investeren in een zonnestroominstallatie of windturbine(s) in de buurt (d.w.z. binnen het postcodegebied of de aangrenzende postcodegebieden van de installatie) krijgen vrijstelling op de energiebelasting: <ul style="list-style-type: none"> Deelnemers krijgen vrijstelling op de energiebelasting voor de elektriciteit die jaarlijks naar rato van hun investering wordt toegewezen, tot een maximum van 10.000 kWh/jaar en niet hoger dan het eigen elektriciteitsverbruik (2020: 9,77 €ct/kWh ex. BTW = 11,82 €ct/kWh incl. BTW); Energiecoöperatie moet juridisch en economisch eigenaar zijn; De regeling wordt gegarandeerd voor een periode van 15 jaar; Ondernemingen met een kleinverbruikersaansluiting mogen deelnemen voor max. 20% v/d capaciteit installatie per onderneming. 	<ul style="list-style-type: none"> Met behoud van de structuur van de postcoderoos v.w.b. de rol van de energiecoöperatie en toegestane deelnemers wordt de vrijstelling op de energiebelasting vervangen door een exploitatiesubsidie op opgewekte stroom, vergelijkbaar met de SDE++ regeling: <ul style="list-style-type: none"> De energiecoöperatie ontvangt exploitatiesubsidie op opgewekte stroom; Bij de aanvraag moet 'geboden' worden op een bedrag per kWh tot maximaal het per ronde vastgestelde basisbedrag. Tarieven zullen in het najaar van 2020 worden vastgesteld o.b.v. advies PBL; PCR bijdrage = Basis bedrag - Standaard stroomprijs; Standaard stroomprijs wordt achteraf vastgesteld op basis van de markttarieven, maar kan niet lager zijn dan de per ronde vastgestelde 'basisenergieprijs'; De subsidie wordt verleend voor een periode van 15 jaar. Overige bepalingen vergelijkbaar met de huidige PCR.
Gunningsmethodiek & budget	<ul style="list-style-type: none"> Gunning o.b.v. beschikking belastingdienst: Op elk moment van het jaar kan een beschikking aangevraagd worden bij de belastingdienst, welke zal worden verleend wanneer de aanvraag aan de wettelijke vereisten voldoet; Geen budgetplafond. 	<ul style="list-style-type: none"> Gunning o.b.v. tender RVO: Aanvraag kan één (of twee) maal per jaar in een gelimiteerde periode (van ca. twee weken) worden gedaan. De subsidie wordt toegekend op basis van de volgorde van aanvraag en de hoogte van de gevraagde subsidie (de bieding) tot dat het budgetplafond is bereikt; Voorgesteld budgetplafond voor 2021: € 37 miljoen. Daarna jaarlijks opnieuw vast te stellen.
Voornaamste onzekerheden	<ul style="list-style-type: none"> Het voordeel van de deelnemers hangt af van de hoogte van de energiebelasting voor elektriciteit die jaarlijks kan worden bijgesteld. Deze onzekerheid speelt gedurende de looptijd van het project; De inkomsten van de energiecoöperatie hangen af van de marktprijs van de elektriciteit o.b.v. een teruglevertarief dat (bv. 2 x per jaar) wordt vastgesteld door het energiebedrijf. De verrekening van de energiebelasting moet worden uitgevoerd door het elektriciteitsbedrijf van de deelnemer o.b.v. de door de energiecoöperatie aangeleverde gegevens. 	<ul style="list-style-type: none"> De toewijzing van de subsidie is onzeker; Het (maximale) basisbedrag wordt jaarlijks (naar beneden) bijgesteld o.b.v. het advies van PBL en aangepast aan de verwachte investerings- en exploitatiekosten; Deze onzekerheid speelt gedurende de ontwikkeling van het project, maar niet meer tijdens de looptijd van het project wanneer de beschikking is vastgesteld; Wanneer de (APX) marktprijs beneden de vastgestelde 'basisenergieprijs' valt verminderd de exploitatiesubsidie (vastgesteld per 15 min). Deze onzekerheid speelt gedurende de looptijd van het project;
Grenzen op project-omvang	<ul style="list-style-type: none"> Geen. 	<ul style="list-style-type: none"> Zon: 15 - 300 kWp (880 panelen van 340Wp); Wind: 500 - 1.000 kWp
Verhuizing deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> Bij verhuizing van een deelnemer buiten de postcoderoos vervalt de vrijstelling op de energiebelasting; De deelname kan worden overgedragen / verkocht gedurende de looptijd. 	<ul style="list-style-type: none"> Bij verhuizing van een deelnemer buiten de postcoderoos mag deze lid blijven van de energiecoöperatie en blijven deelnemen in het project.
Minimum eisen aantal deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> Verrekening energiebelasting jaarlijks gemaximeerd op het elektriciteitsverbruik van de deelnemer tot een maximum van 10,000 kWh/jaar. 	<ul style="list-style-type: none"> Zon: Maximale deelname 5 kWp (14,7 panelen van 340Wp) = 4.750 kWh/jaar bij 950 vollasturen per jaar; Wind: 2 kWp = 4.750 kWh/jaar bij 2.375 vollasturen per jaar.

4. Implicaties voor de ontwikkeling van collectief gefinancierde zonne- en windstroomprojecten

Tarieven

De tarieven voor de exploitatiebijdrage onder de nieuwe PCR-regeling zullen in het najaar van 2020 worden vastgesteld op basis van het advies daarover van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In de brief aan de tweede kamer geeft de minister van EZK aan dat daarbij rekening gehouden zal worden met de specifieke aard van de projecten en de kosten die energiecoöperaties / VvE's maken. PBL zal deze berekening jaarlijks opnieuw maken en daarbij consulteren met de sector. De subsidieregeling zal worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

De bruikbaarheid van de nieuwe regeling staat en valt met de hoogte van deze tarieven en zonder die informatie kunnen de implicaties van de nieuwe regeling voor de haalbaarheid van collectieve zonnestroom- en windprojecten niet bepaald worden.

De inzet van Energie Samen is om een subsidietarief te realiseren dat vergelijkbaar is met de voordelen onder de salderingsregeling. Dat wil zeggen 11 tot 12 €/kWh tot en met 2023 en daarna een lineaire afbouw tot 2030⁹. Over de gehele looptijd van de beschikking (15 jaar) zal de bijdrage daarmee aanzienlijk lager uitkomen dan verwacht mag worden onder de huidige PCR¹⁰.

De inzet van het ministerie om 'de hoogte van de stimulering toe te spitsten op wat nodig is', roept de vraag op of de regeling, vergelijkbaar met de ontwikkeling van de SDE+ subsidie vanaf 2017, niet zodanig afgeknepen zal worden dat de haalbaarheid van gebouwgebonden (en daarmee niet altijd optimale) zonnestroominstallaties in het gedrang komt.

Beperking projectgrootte

De huidige PCR regeling heeft geen beperking in projectgrootte. De redenen om deze onder de voorgestelde regeling in te stellen worden in de kamerbrief niet beschreven, maar waarschijnlijk is dat de overheid hiermee wil voorkomen dat 'commerciële' SDE++ projecten concurrentie gaan ondervinden van 'coöperatieve' PCR projecten met een meer royale exploitatiesubsidie.

Voor Zon PV ligt de toegestane bandbreedte in het voorstel tussen de 15 en 300 kWp per project. Bij gebruik van (standaard) 340 Wp panelen komt dit overeen met een bandbreedte van 44 tot 890 panelen. Met name de bovengrens levert een aanzienlijke beperking. Voor SKE zou dit betekenen dat twee van de drie PCR projecten die nu in ontwikkeling zijn niet onder de nieuwe regeling zouden vallen en daardoor mogelijk niet kunnen worden gerealiseerd.

Voor windenergie ligt de toegestane bandbreedte in het voorstel tussen de 500 en 1.000 kW per project. Deze bovengrens is wellicht in lijn met de wind PCR projecten die tot nog toe zijn uitgevoerd, maar maakt toekomstige PCR projecten met nieuwe turbines nagenoeg onmogelijk omdat de gangbare capaciteit van nieuwe windturbines op land 2 MW is of groter. Voor SKE zou dit betekenen dat windproject Schoterog (in fase 1: 2 – 4 MW) niet onder de nieuwe PCR uitgevoerd kan worden.

Minimaal aantal deelnemers

Onder de huidige PCR mogen deelnemers niet meer dan hun eigen elektrisch jaarverbruik (tot een maximum van 10,000 kWh/jaar) met de energiebelasting laten verrekenen. Dit levert een impliciete bovengrens aan de gealloceerde capaciteit per deelnemer en daarmee een ondergrens aan het aantal deelnemers. Bij een 'standaard' huishoudelijk jaarverbruik van 3.500 kWh komt dit overeen met een maximum van 3,7 tot 4,1 kWp (bij respectievelijk 950 en 850 vollasturen per jaar). Het maximum toegestane verrekenbare verbruik van 10.000 kWh/jaar komt overeen met 10,5 tot 11,7 kWp.

⁹ Informele communicatie tussen SKE en Energie Samen van mei 2020.

¹⁰ Voor de door SKE uitgevoerde haalbaarheidsanalyses onder de huidige PCR wordt voor de energiebelasting voor elektriciteit o.b.v. Staatsbegroting bij Prinsjesdag 2019 aangenomen dat deze daalt van 9,863 €/kWh in 2019 tot 8,577 €/kWh in 2023 (ex. BTW).

Onder de nieuwe regeling wordt de subsidie uitbetaald aan de energiecoöperatie (of VvE). Het is vervolgens aan deze organisatie om de opbrengsten te verdelen onder de leden. Hieraan worden geen nadere eisen gesteld. Dit betekent dat de directe koppeling tussen de productie van de energiecoöperatie (of VvE) en het verbruik van de leden komt te vervallen. Om te borgen dat er voldoende participatie en betrokkenheid is, wordt een minimum aantal deelnemers in het postcoderoosgebied vereist. Voor zonne-energieprojecten moet de energiecoöperatie per 5 kWp 1 lid hebben. Voor windenergieprojecten op land moet de energiecoöperatie per 2 kW 1 lid hebben.

De 5 kWp grens voor een zonnestroominstallatie komt overeen met 4.250 tot 4.750 kWh/jaar (bij respectievelijk 850 en 950 vollasturen per jaar). De 2 kW grens voor wind levert de zelfde bandbreedte van 4.250 tot 4.750 kWh/jaar (bij de voor windturbines op land gangbare) vollasturen van 2.175 en 2.375 per jaar respectievelijk. Voor de projecten van SKE zijn deze bovengrenzen aanvaardbaar, zij het dat deze wel ruim een factor twee lager liggen dan het maximum onder de huidige PCR-regeling (voor deelnemers die 10.000 kWh/jaar of meer verbruiken).

Lid blijven na verhuizing buiten PCR

Deze aanpassing levert zonder meer een verbetering op ten opzichte van de huidige PCR.

Relatie tot de energiebedrijven

Onder de huidige PCR moet de verrekening van de energiebelasting worden uitgevoerd door het elektriciteitsbedrijf van de deelnemer op basis van de door de energiecoöperatie aangeleverde gegevens. Om de administratieve lasten voor de energiecoöperaties te beperken wordt bij de meeste PCR-projecten een overeenkomst gesloten met een geselecteerd energiebedrijf dat de verrekening voor deelnemers die tevens klant zijn (of worden) bij dit energiebedrijf automatisch uitvoert. Voor de deelnemers die overstappen (of al klant zijn) bij dit energiebedrijf wordt gewoonlijk een zogenaamde marge-vergoeding betaald in de orde van €25 tot € 35 per jaar per deelnemer.

Omdat de subsidie onder de nieuwe regeling wordt uitbetaald aan de energiecoöperatie (of VvE) is de rol van het energiebedrijf beperkt tot de afname van en betaling voor de geproduceerde stroom. Dit verlaagt de complexiteit van zowel de werving van deelnemers als de administratie van de energiecoöperatie (en het energiebedrijf en de belastingdienst). Voor nieuwe energie-initiatieven levert dit een voordeel op. Voor bestaande organisaties, die de systemen en documentatie voor de werving (presentaties, brochures, prospectus en contracten) en administratie hebben ingericht, is dit voordeel beperkt.

De margevergoeding van energiebedrijven vormt voor PCR projecten een substantieel deel van de exploitatie-inkomsten (20 tot 30%). Deze komen mogelijk onder druk te staan onder de nieuwe PCR.

Budgetplafond

Het kabinet heeft een inschatting gemaakt van de verwachte energiebelastingsderving in de komende jaren wanneer de huidige Postcoderoosregeling zou worden voortgezet. Op basis daarvan is voor 2021 een verplichtingenbudget van € 37 miljoen opengesteld. In de daaropvolgende jaren kan een vergelijkbaar budget worden opengesteld als een volgend kabinet daartoe besluit. De beoordeling of dit budget voldoende is hangt af van de maatstaf die daarvoor gebruikt wordt:

- **Relatie tot de huidige PCR-uitgaven:** Zoals in paragraaf 2 is toegelicht is de geschatte verplichting over 15 jaar van de PCR projecten die t/m 2019 werden gerealiseerd in de orde van ca. € 89 miljoen. Het voorgestelde budgetplafond van € 37 miljoen per jaar laat daarmee, op basis van het huidige tarief, een groei toe per jaar van ca. 42% van de totale capaciteit die vanaf de start in 2014 (2016) t/m 2019 onder de PCR is gerealiseerd. Voor zon-PV komt dit neer op ca. 180 projecten van 100kWp (in totaal 18MWp) per jaar. Dit is precies het vermogen dat in 2019 aan zon-PV projecten onder de PCR werd toegevoegd. Dit betekent dat het voorgestelde budget, bij een gelijkblijvend tarief, geen ruimte voor groei biedt. Bij verlaging van het tarief gaat de ruimte voor het geïnstalleerd vermogen en duurzame elektriciteitsproductie, vanzelfsprekend, evenredig omhoog.

- **Relatie tot elektriciteitsverbruik van huishoudens:** Bij een jaarlijkse toevoeging van 18 MWp aan zon-PV vermogen stijgt de productie van duurzame elektriciteit onder de PCR jaarlijks met ca. 17 miljoen kWh/jaar. Daarmee kunnen jaarlijks ca. 5.700 huishoudens onder de PCR regeling worden toegevoegd die van duurzame stroom worden voorzien. In de periode t/m 2030 (10 jaar) zijn dit dus maximaal 57.000 huishoudens, ofwel ca. 0,72% van het totaal van Nederlandse huishoudens¹¹.
- **Relatie tot doelstellingen van het Klimaatakkoord:** Een centrale doelstelling van het Klimaatakkoord van 2019 is om in 2030 de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen op te schalen tot 84 TWh (TWh = miljard kWh), ofwel 70% van het elektriciteitsverbruik in 2019¹². Van de duurzame elektriciteitsproductie van 84 TWh in 2030 moet Wind op zee in 2030 49 TWh bijdragen. Het overige deel (35 TWh) moet op land geproduceerd worden¹³. In het Klimaatakkoord is niet vastgelegd hoe deze productie verdeeld moet worden over windenergie, zon PV en biomassa. Dit is wel uitgewerkt in de onderbouwing van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL)¹⁴ en in de investeringsplannen van Tennet¹⁵. De scenario's voor het geïnstalleerd zon-PV vermogen in 2030 lopen uiteen van ca. 14 GWp tot 25 GWp. Eind 2019 was in Nederland naar schatting 6,9 GWp aan zon-PV vermogen geïnstalleerd. Dit betekent dat er in de periode t/m 2030 zou nog 7 tot 18 GWp aan zon-PV capaciteit moet worden toegevoegd. Wanneer er onder de PCR jaarlijks 18 MWp aan zon-PV vermogen zou worden toegevoegd dan levert dit een bijdrage van 1% tot 2,5% (bij een geïnstalleerd zon-PV vermogen in 2030 van respectievelijk 25GWp en 14 GWp). Onder het Klimaatakkoord is afgesproken dat er gestreefd wordt naar 50% lokale participatie. Wanneer de PCR hieraan een significante bijdrage moet leveren is een aanzienlijk groter budget nodig.

Toewijzingsmechanisme en concurrentie tussen maatschappelijk projecten

De nieuwe regeling zal, anders dan de huidige PCR-regeling, gebonden zijn aan een budgetplafond en projecten zullen worden toegewezen op basis van de volgorde van aanvraag ('wie het eerst komt, wie het eerst maakt'). Aanvragen lopen daarmee mogelijk het risico te worden afgewezen als het budget is uitgeput.

Wanneer er slechts één of twee maal per jaar subsidie kan worden aangevraagd ontstaat het risico dat aanvragen worden gedaan voor projecten waarvan de haalbaarheid onvoldoende is onderzocht. Vergelijkbaar met de actuele situatie voor de SDE+(+) subsidie, ontstaat hiermee het risico dat een aanzienlijk deel van de toegewezen beschikkingen niet worden benut en dat haalbare projecten niet worden beloond met een subsidie.

Net als bij de SDE+(+) zal er mogelijk tactisch beneden het maximum bedrag geboden moeten worden om de kansen van gunning te vergroten. In feite wordt hier een vorm van marktwerking geïntroduceerd, waarbij maatschappelijke projecten met elkaar in concurrentie zijn.

Voorspelbaarheid van PCR-instrument en financieel rendement deelnemers

Omdat de subsidieverlening onder de voorgestelde PCR regeling een tender-procedure betreft die gedurende een beperkte periode is opengesteld en waarvan de uitkomst onzeker is, wordt het onzeker of er een subsidie kan worden verkregen en wat de hoogte van de bijdrage zal zijn. Dit maakt het voortraject, de fase van projectontwikkeling en haalbaarheidsanalyse, aanzienlijk onzekerder dan onder de huidige regeling.

¹¹ Op basis van 7,9 miljoen huishoudens per 1-1-2019 en een verbruik van 3.000 kWh/jaar per huishouden

¹² Het totale elektriciteitsverbruik in Nederland was in 2019 120 TWh. Daarvan werd 17,9% (21,6 TWh) hernieuwbaar opgewekt. Het aandeel windenergie in het totaal van hernieuwbare elektriciteit was 49,3%; het aandeel zon PV was 23,8%. Het overige deel (26,9%) werd uit biomassa geproduceerd. Bron: CBS Statline, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82610NED/table?dl=1AE51>.

¹³ <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2019/12/30/duurzame-energie-groeit-13-procent-in-2019>

¹⁴ PBL, Effecten ontwerp klimaatakkoord, 28 mei 2019, https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-effecten-ontwerp-klimaatakkoord_3619.pdf

¹⁵ Solar magazine, feb. 2020, <https://solarmagazine.nl/nieuws-zonne-energie/i20494/netbeheerder-tennet-presenteert-3-scenario-s-mogelijk-34-3-gigawattpiek-zonnepanelen-in-2030>; Tennet, <https://www.tennet.eu/nl/bedrijf/publicaties/investeringsplannen/>

Wanneer de beschikking eenmaal is verkregen en het project is gerealiseerd, dan zijn de besparingen / inkomsten van de deelnemers onder de nieuwe regeling niet meer afhankelijk van de hoogte van de energiebelasting. Daar staat tegenover dat ook voor nieuwe lopende projecten de subsidiebijdrage na 2023 lineair zal worden afgebouwd tot 2030, vergelijkbaar met de salderingsregeling. Daarnaast loopt men onder de nieuwe PCR-regeling, net als bij de SDE-regeling, het risico's dat de subsidiebijdrage beneden de vaste bijdrage per kWh uitkomt, wanneer de APX prijs beneden de vastgestelde basisenergieprijs komt te liggen.

5. Conclusies en aanbevelingen

De in de kamerbrief voorgestelde wijzigingen in de PCR-regeling geven geen volledig beeld van de nieuwe regeling, met name omdat de subsidietarieven pas in het najaar van 2020 zullen worden vastgesteld op basis van het advies daarover van het PBL. Dit maakt de financiële haalbaarheid van lopende ontwikkelingstrajecten die niet afgerond kunnen worden voor het einde van het jaar, zeer onzeker. Daarnaast betekent de voorgestelde begrenzing van de grootte van projecten een aanzienlijke beperking voor de ontwikkeling van grote(re) collectieve, gebouwgebonden zonnestroominstallaties en maakt deze de ontwikkeling van financieel rendabele collectieve windenergie-projecten nagenoeg onmogelijk.

Gegeven de extra onzekerheden die een invoering per 1 januari 2021 met zich mee brengt in een periode die door de coronacrisis al door grote economische onzekerheden wordt gekenmerkt en de oproep vanuit de sector om de regeling tot 2023 'met rust' te laten, zoals verwoord in het evaluatie rapport dat adviesbureau Kwink in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft opgesteld, is het zeer wenselijk om de ingangsdatum te verschuiven naar 1 januari 2023.

De doelstelling van het Klimaatakkoord om in 2030 de elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen op te schalen tot 70% van het elektriciteitsverbruik in 2019, vereist een aanzienlijke versnelling van de uitrol van duurzame productie-installaties. Om te zorgen dat de coöperatieve sector daarin een substantiele bijdrage levert, zijn verschillende aanpassingen nodig op de concept nieuwe PCR-regeling. Hierbij wordt in het bijzonder voorgesteld om:

- De maximale projectgrootte van zonnestroomprojecten te verdubbelen tot 600 kWp;
- De maximale projectgrootte van windenergieprojecten te verhogen tot minimaal 5.000 kWp;
- Te zorgen dat PBL realistische aannames maakt over de opbrengst en kosten van gebouwgebonden zonnestroominstallaties.
- Te zorgen dat er minimaal vier maal per jaar subsidie aangevraagd kan worden en projecten altijd met het maximale bedrag worden ondersteund.