

## Subsidie op zonnepanelen: grote effecten van een kleine regeling

Ellen van Bueren, TU Delft, [e.m.vanbueren@tudelft.nl](mailto:e.m.vanbueren@tudelft.nl)

### Draaideursubsidie

En daar is die weer: de subsidie op zonnepanelen. Terug van weggeweest, als resultaat van grillige onderhandelingen onder hoge tijdsdruk door de Kunduz-kompanen. De scepsis in de branche over dit aangekondigde steuntje in de rug is groot. Net nu de sector hard op weg was om op eigen benen te staan, doorkruist Den Haag dit met de subsidieplannen. Gevreesd wordt voor een versturende werking van de markt, net als bij de eerdere subsidieregeling. Ten tijde van die regeling bleek dat voor potentiële kopers een kleine kans op een kleine bijdrage in de aanschafkosten al voldoende is om de investeringsbeslissing daarvan af te laten hangen. Zodra de regeling was afgeschaft, en kopers dus zeker wisten dat zij de kosten geheel zelf moesten dragen, waren zij er als de kippen bij om gezamenlijk de panelen in te kopen en een flinke korting te bedingen. Nog nooit waren er zoveel panelen geplaatst als in het jaar na afschaffing van de subsidie. Dit risico blijkt nog steeds aanwezig. Binnen een week na de eerste geruchten dat er een regeling in de lucht hing, hadden kopers hun orders al massaal uitgesteld, in afwachting van verdere berichtgeving.

### Van goed plan naar *negotiated nonsense*

Wat bezielt een regering om in een tijd van krapte een subsidieregeling in te stellen, en nog wel een waar niemand op zit te wachten? Tja, de regeling is een uitkomst van onderhandelingen die zou kunnen worden bestempeld als *negotiated nonsense*. Een reconstructie van de onderhandelingen in NRC laat zien dat vooral GroenLinks zonne-energie wou ondersteunen met een betere salderingsregeling: tegen een vaste prijs kunnen eigenaren van zonnepanelen de met hun panelen opgewekte energie terug leveren aan het net. Dit wordt dan verrekend of gesaldeerd met de van het net afgenomen energie. In de internationale literatuur worden zulke *Feed-In* tarieven aangewezen als een van de best werkende beleidsinstrumenten om hernieuwbare energie te stimuleren. Feed-in tarieven kunnen de zonnepanelen door de *valley of death* van innovaties heen helpen: het moment tussen het beschikbaar komen van de technologie op de markt en de grootschalige toepassing ervan. Zo'n tarief ligt bijvoorbeeld ook ten grondslag aan het Duitse mirakel. Sinds afgelopen maand zijn de Duitsers wereldrecordhouder: nog nooit waren er tegelijkertijd zoveel Megawatts aan zonne-energie opgewekt. Maar de Nederlandse overheid was huiverig voor de kosten: het is een kostbare, open-einde regeling. Als alternatief werd een verlaging van het BTW-tarief voorgesteld voor de aanschaf en installatie van de zonnepanelen. Maar dat was weer lastig om op korte termijn administratief te regelen, en ook daarvoor waren de kosten vooraf onbekend. Van dit alternatief was de overstap naar een gelimiteerde bijdrage in de aanschaf- en installatiekosten snel gemaakt. Dat dit niets meer van doen had met het ondersteunen van de introductie van een schone technologie deed er op dat moment niet toe. Iets was beter dan niets, aldus de onderhandelaars.

### Energiebeleid beïnvloedt de risicoperceptie van de investeerder

Maar wat betekent deze regeling nu voor de alom bepleite energietransitie? De directe effecten zijn beperkt. De regeling draagt bij aan een beperkte uitbreiding van de PV-capaciteit in Nederland. Mogelijk

weerhoudt het huiseigenaren die buiten de subsidieboot vallen ervan om zonnepanelen aan te schaffen. Maar de indirecte effecten zijn veel belangrijker. De energiesector is juist een van die sectoren in de samenleving waar overheidsbeleid er toe doet. Overheidsbeleid is van invloed op de beslissingen van investeerders. In de huidige discussie over de zonnepanelen gaat de aandacht vooral uit naar de kleine investeerders, de huiseigenaren en in de nieuwe regeling nu ook de agrariërs. Maar er zijn veel meer groepen investeerders in de energiemarkt, waaronder durfinvesteerders, woningcorporaties, pensioenfondsen en natuurlijk de traditionele energiemaatschappijen, groepen waarvan de beslissingen misschien wel eens van veel grotere invloed zijn op de energietransitie dan de overweging van huiseigenaren om al dan niet dat zonnepaneel op het dak te plaatsen. Bijvoorbeeld de beslissing van durfinvesteerders om hun kapitaal in een windpark te steken of toch maar weer in een nieuwe kolencentrale. Of die van pensioenfondsen die voor hun maatschappelijk kapitaal toch ook vooral een zeker rendement zoeken en zich dus minder door ideële overwegingen dan door gepercipieerde *returns on investment* laten leiden. Een zwabberend overheidsbeleid, zoals we dat al ruim tien jaar in Nederland kennen, bestendigt het beeld dat investeerders hebben van hernieuwbare energie technologieën: interessant, maar risicovol – risicovoller dan investeringen in fossiele brandstof gerelateerde activiteiten die wel kunnen rekenen op een stabiel overheidsbeleid. Zolang dit beeld blijft bestaan zullen zij hun risico's spreiden en slechts een deel van hun kapitaal in hernieuwbare energie technologieën steken<sup>1</sup>.

### **Ook de investeerder luistert naar de verkiezingsboodschap**

Hopelijk zijn de politieke partijen zich in de verkiezingsstrijd zich ervan bewust dat een discussie over de zonnepaneelsubsidie ook van invloed is op de investeringen van grote kapitaalverschaffers in de energiemarkt. Een goed vormgegeven regeling kan dan, ondanks een beperkte bijdrage aan schone megawatts, een groot effect hebben.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het special issue van [Energy Policy, vol. 40, 2012](#), over strategische investeringen.