



Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

Aan: Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Elektriciteit

Auteur

[Redacted]

Datum

1 juli 2021

Kenmerk

DGKE-E / 21176823

Bhm: 21177604

Kopie aan

[Redacted]

Bijlage(n)

1

Beslisnota

Ondertekenen nota naar aanleiding van het verslag
wetsvoorstel afbouw salderingsregeling

Parafenroute

[Redacted signature lines]

Mede namens/met akkoord van Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst

Aanleiding

Ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers is op 8 oktober 2020 het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ingediend bij de Tweede Kamer. Dit betreft uitvoering van het Regeerakkoord. Naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer op 23 november 2020 schriftelijke vragen gesteld (Verslag). Op 17 december 2020 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat een uitstelbrief verstuurd. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op 26 januari jl. controversieel verklaard. De beantwoording (Nota naar aanleiding van het verslag) is hierop aangepast waardoor bepaalde besluiten worden overgelaten aan het nieuwe kabinet.

Deze beantwoording is ambtelijk afgestemd met BZK en wordt mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst verstuurd. De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst is akkoord met deze beantwoording.

In de antwoorden over de terugverdientijden wordt voor besluitvorming daaromtrent verwezen naar een nieuw kabinet. Het is wenselijk dat deze antwoorden nog voor het zomerreces verstuurd worden, zodat deze door formerende partijen nog bij de onderhandelingen over een nieuw kabinet kunnen worden meegenomen.

Geadviseerd besluit

U kunt de Nota naar aanleiding van het verslag en de aanbiedingsbrief ondertekenen, zodat deze aan de Tweede Kamer kunnen worden toegestuurd.

Verzending door demissionair kabinet terwijl wetsvoorstel controversieel verklaard is

- Het is netjes de vragen van de kamer nu te beantwoorden en daarmee niet op een volgend kabinet te wachten. Het demissionaire kabinet is bevoegd om lopende zaken af te handelen en dit betreft een lopende wetgevingsprocedure.
- Alle vragen van de TK zijn beleidsarm én volledig beantwoord: passend bij de demissionaire status van het kabinet.
- Deze beantwoording geeft veel feitelijke informatie. Door deze antwoorden nu te versturen, kunnen de verschillende partijen dit betrekken bij hun inzet in de formatie.
- Over de zorgen die in de TK leven over de terugverdientijden hebben we aangegeven dat de afbouw verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen en dat deze doelstellingen jaarlijks nauwgezet in de KEV worden gemonitord. Uit de KEV blijkt ook of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.
- Wachten op een nieuw kabinet zou leiden tot verdere vertraging van dit wetsvoorstel, waardoor het steeds lastiger gaat worden de voorziene ingangsdatum te halen. Dit heeft grote financiële gevolgen, zoals ook uit de tabellen, zoals in de toelichting bij deze nota opgenomen, blijkt.
- Vertraging is bovendien lastig omdat er daardoor geen wettelijke basis komt voor de uitrol van de meter die invoeding en afname apart kan meten. Netbeheerders hebben nu (zonder de wettelijke bepaling als steuntje in de rug), meer moeite om de meter bij de resterende kleinverbruikers te plaatsen omdat de kleinverbruiker nu niet verplicht is deze meter te accepteren. Vertraging in de uitrol van de geschikte meter zal ertoe leiden dat straks een grotere groep dan nu voorzien nog geen geschikte meter heeft. Netbeheerders hebben na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 2 jaar nodig om iedereen een geschikte meter aan te bieden. Hoe meer vertraging het wetsvoorstel oploopt, hoe meer kleinverbruikers nog kunnen salderen zodra de afbouw start.
- De TK kan n.a.v. deze beantwoording altijd nog beslissen om aanvullende schriftelijke vragen te stellen aan een nieuw kabinet.

Kernpunten

Uit de vragen van de Tweede Kamer komen, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, twee onderwerpen naar voren die gevoelig liggen. Aan het eind van deze paragraaf met kernpunten, wordt ingegaan op uw eerdere vragen bij de antwoorden en de wijze waarop deze verwerkt zijn in de antwoorden.

1. Zorgen om de onzekerheden bij de terugverdiertijden.
 - Verschillende partijen (VVD, CDA, SGP, CU, D66, SP, PvdA) maken zich zorgen om de onzekerheden bij terugverdiertijden. Tevens wordt de aannahme van kostenefficiënte panelen en een gunstig gelegen dak door sommige partijen als onrealistisch beschouwd voor veel huishoudens. Verzocht wordt om een evaluatiebepaling, monitoring, dan wel een tussentijdse aanpassing van het afbouwpad bij tegenvallende terugverdiertijden.
 - Minister Wiebes heeft begin december 2020 aangegeven een aanpassing op dit punt noodzakelijk te achten en wilde de Tweede Kamer tegemoet komen door het wetsvoorstel via een nota van wijziging aan te passen. Over de wijze waarop aanpassing plaats zou moeten vinden, vonden op het moment van de val van het kabinet nog gesprekken plaats met FIN.
 - Omdat het kabinet demissionair is en het wetsvoorstel controversieel verklaard is, kan er geen toezegging meer gedaan worden aan de Tweede Kamer.
 - In de beantwoording is daarom als antwoord op de zorgen over de terugverdiertijden opgenomen dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen en dat deze doelstellingen jaarlijks nauwgezet worden gemonitord in de Klimaat en Energie Verkenning (KEV), door het Planbureau voor de Leefomgeving.
 - In de KEV wordt voor de komende jaren een sterke groei verwacht van het aantal zonnepanelen bij huishoudens, waarbij al rekening is gehouden met de voorziene afbouw van de salderingsregeling per 1 januari 2023.
 - Op basis van die monitoring kan, als zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek of bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.
 - Het advies aan het volgende kabinet is om de terugverdiertijden in 2025 te herijken en zo nodig het afbouwpad daarop aan te passen. NB: dit advies aan het nieuwe kabinet is *niet* opgenomen in de beantwoording.
2. Zorgen over de investeringsbereidheid van woningcorporaties.
 - Veel fracties (SGP, CDA, D66, SP, PvdD) zeggen dat het door de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector en in het bijzonder woningcorporaties minder aantrekkelijk wordt om zonnepanelen te installeren. Zij willen dat extra maatregelen worden genomen om te zorgen dat verhuurders en woningcorporaties blijven investeren. PvdA vraagt om extra onderzoek naar de terugverdiertijden in de huursector.

- In de beantwoording is opgenomen dat in de huursector sprake is van een split incentive: de investeerder is de verhuurder, terwijl de baathebber de huurder is. Dat vergt afstemming en overleg teneinde instemming van de huurders te krijgen. Het maken van afspraken over een billijke vergoeding in de huurprijs voor het verkrijgen van de benodigde instemming, speelt een grote rol bij de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen.
- De hoogte van het financiële voordeel dat de woningcorporatie aan de huurder geeft zodat de huurder akkoord gaat met de plaatsing van de zonnepanelen, heeft uiteraard effect op de terugverdientijd voor de woningcorporatie.
- In de beantwoording geeft u aan dat het voor de huurder belangrijk is zeker te weten dat hij er financieel niet op achteruit gaat bij de plaatsing van zonnepanelen op zijn dak en dat goede afspraken tussen verhuurder en huurder ervoor moeten zorgen dat de uitrol van zonnepanelen ook bij de afbouw van de salderingsregeling voordelig blijft uitpakken voor beide partijen.
- De beantwoording laat besluitvorming over eventuele oplossingen voor de huursector over aan een volgend kabinet. Wel wordt aangegeven dat een eventuele oplossing buiten de afbouw van de salderingsregeling moet worden gezocht. Dit omdat aanpassing van (de afbouw van) de salderingsregeling voor de huursector niet uitvoerbaar is. Eventuele aanvullende ondersteuning van de huursector zou via flankerend beleid moeten gebeuren.
- Ook wordt in de beantwoording verwezen naar de door BZK uitgewerkte maatregelenpakketten¹, die ervoor moeten zorgen dat corporaties weer voldoende investeringsruimte hebben voor hun volkshuisvestelijke opgave. Deze maatregelenpakketten zijn opgesteld t.b.v. besluitvorming door een nieuw kabinet.
- Het amendement Smeulders² maakt de verbetering van de energetische prestatie van corporatiewoningen, waaronder begrepen het opwekken van hernieuwbare energie, expliciet tot een wettelijke kerntaak van corporaties. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet waarin dit is opgenomen, is op 6 juli 2021 aangenomen door de Eerste Kamer.

Beantwoording van uw vragen bij de beantwoording van het Verslag

Uw vragen hebben tot aanpassing van de antwoorden geleid. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd in de antwoorden op de vragen 13 en 28.

- In vraag 13 vroeg u om een toevoeging aan het antwoord over het Nationaal Warmtefonds. In het antwoord op vraag 17 was reeds een passage hierover opgenomen. Deze passage is ook toegevoegd aan het antwoord op vraag 13: *"Voor de financiering van zonnepanelen kunnen kopers naast de inzet van spaargeld gebruik maken van verschillende mogelijkheden, zoals financiering via de hypotheek of het tegen aantrekkelijke voorwaarden afsluiten van een energiebespaarlening bij het Nationaal Warmtefonds. Sommige gemeentes hebben een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. Overigens kwalificeren particuliere zonnepaneelbezitters vaak*

¹ Kamerstukken II 2020/21, 29453, nr. 532

² Kamerstukken II 2020/21, 35517, nr. 24.

als ondernemer voor de btw. In dat geval kunnen zij de btw over de aanschaf van de zonnepanelen terugvragen."

- Bij de antwoorden op de vragen 18 en 34 over de EPV en Nul op de Meter woningen (NOM) vroeg u om meer uitleg:
 - De energieprestatievergoeding (EPV) is een vergoeding van de huurder aan de verhuurder voor de kosten die de verhuurder heeft gemaakt voor het zeer energiezuinig maken van de woning: er moet hierbij sprake zijn van een combinatie van energiebesparende en energieleverende voorzieningen (zonnepanelen) aan de woonruimte. Uit het onderzoek van DGMR komt naar voren dat een gemiddelde woning met een EPV 26 zonnepanelen heeft. Dit is fors meer dan de referentiesituatie waar TNO vanuit gaat (10 zonnepanelen).
 - De EPV is gericht op gelijkblijvende woonlasten: wat de huurder betaalt voor de EPV (aan de verhuurder), komt ongeveer overeen met wat de huurder *minder* betaalt aan de energierekening.
 - Door de afbouw van de salderingsregeling, zal de energierekening van de huurder gaan stijgen. De woonlasten voor de huurder zullen daardoor gaan oplopen.
 - In het antwoord is opgenomen dat de minister van BZK zal bezien of en hoe afbouw van de salderingsregeling tot lagere maximale EPV-bedragen moet leiden met het oog op het uitgangspunt dat de woonlasten als gevolg van de energieprestatievergoeding niet significant verschillen van de woonlasten indien de woning niet gerenoveerd is, of op meer reguliere wijze energetisch zou zijn verbeterd.
 - Het antwoord op deze vragen in de nota naar aanleiding van het verslag is ongewijzigd gelaten.
- Bij het antwoord op vraag 28 vroeg u om een verwijzing naar het nieuwe kabinet. Daarom is in dat antwoord de volgende passage opgenomen, die reeds op diverse plaatsen in de beantwoording terugkomt: *"In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Deze doelstellingen worden jaarlijks nauwgezet gemonitord in de KEV. Uit de KEV blijkt ook of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden."*
- Bij vraag 39 staat dat het aan een nieuw kabinet is om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden. U schreef hierbij "of een evaluatiebepaling". Omdat het kabinet demissionair is, adviseren wij u een dergelijke wijziging niet door te voeren in de antwoorden. Dit omdat hiermee te sturend vooruitgelopen wordt op door het nieuwe kabinet te voeren beleid. Het antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag is daarom niet gewijzigd.
- Bij vraag 40 vroeg u naar de reden dat sportaccommodaties een relatief lange terugverdientijd hebben (volgens TNO in het jaar 2030 een terugverdientijd van 9,7 jaar, in 2028 9,4 jaar, in 2027 9,1 jaar en in de overige jaren is de

terugverdientijd lager dan 9 jaar). Sportaccommodaties hebben een laag percentage direct eigen verbruik, waardoor de terugverdientijden oplopen bij de afbouw van de salderingsregeling. Om die reden worden er vaak relatief kleine systemen geplaatst, zodat er toch nog enig direct eigen verbruik resteert. Overigens kan voor zonnepanelen op sportaccommodaties aanvullende subsidie worden aangevraagd via de subsidieregeling 'stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties' (BOSA). Deze is niet meegenomen in de berekeningen door TNO voor de terugverdientijd.

- Tot slot vroeg u of het mogelijk is een keer een werkbezoek te doen aan een (project van een) energiecoöperatie die zich specifiek richt op deelname van mensen met weinig bestedingsruimte. Wij zullen dit gaan organiseren.

Toelichting

Achtergrond wetsvoorstel

- De salderingsregeling werkt als volgt: bij kleinverbruikers (huishoudens en bedrijven met laag energieverbruik) wordt de elektriciteit die zij opwekken met zonnepanelen en invoeden op het elektriciteitsnet gesaldeerd tegen de elektriciteit die zij afnemen van het net en zij hoeven daarom over het weggestreepte deel geen leveringstarieven, energiebelasting, opslag duurzame energie (ODE) en BTW te betalen.
- De kosten van zonnepanelen zijn de afgelopen jaren sterk gedaald en de verwachting is dat deze kostendaling zich de komende jaren zal voortzetten, waardoor de salderingsregeling kan worden afgebouwd.
- Uit de berekeningen van TNO blijkt dat ongewijzigd doorgaan met salderen op termijn tot hogere stimulering dan nodig zou leiden (terugverdientijd minder dan 5 jaar). Bij de voorgenomen afbouw hebben kleinverbruikers die al zonnepanelen hebben of tot en met 2023 nog investeren in zonnepanelen, een terugverdientijd van circa 7 jaar en kleinverbruikers die daarna investeren een terugverdientijd van circa 9 jaar. Uit een PwC-rapport uit 2016 blijkt dat huishoudens bereid zijn te investeren tot 9 jaar terugverdientijd.
- Uw voorganger heeft op 8 oktober 2020 het wetsvoorstel 'Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers' naar de Tweede Kamer gestuurd.
- In dit wetsvoorstel wordt de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling geregeld. Van 2023 tot en met 2030 mag steeds een lager percentage van het op het net ingevoede aantal kWh gesaldeerd worden. Vanaf 2031 wordt er helemaal niet meer gesaldeerd.
- Dit wetsvoorstel bevat ook een verplichting om een meetinrichting te accepteren die afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Dit is nodig om de salderingsregeling te kunnen afbouwen. Op dit moment heeft ruim 80% van de kleinverbruikers al een geschikte meetinrichting. De overige kleinverbruikers krijgen vanaf begin 2021 door de netbeheerders een geschikte meetinrichting aangeboden, die men vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet verplicht is te accepteren.
- Na inwerkingtreding van de wet krijgt de netbeheerder twee jaar de tijd om een geschikte meetinrichting aan te bieden, waarbij de kleinverbruiker verplicht is deze te accepteren. Omdat er twee jaar nodig is om alle kleinverbruikers die nu nog niet in het bezit zijn van een geschikte meter deze aan te bieden, zal een deel van de kleinverbruikers op de voorgenomen

startdatum van de afbouw van de salderingsregeling nog niet in het bezit zijn van een geschikte meetinrichting. Naar verwachting zal daarom een deel van de kleinverbruikers ook na 1 januari 2024 nog kunnen salderen, totdat ook zij een geschikte meetinrichting hebben gekregen.

- Dit wetsvoorstel biedt tevens het kader om nadere regels te stellen over de hoogte of berekening van de redelijke vergoeding die energieleveranciers aan kleinverbruikers moeten betalen voor door hen teruggeleverde elektriciteit. In de Kamerbrief van 30 maart 2020 heeft uw ambtsvoorganger aangegeven de hoogte van deze redelijke vergoeding te willen vaststellen op minimaal van 80% van het leveringstarief dat de kleinverbruiker met zijn leverancier heeft afgesproken.

Jaarlijkse kosten salderingsregeling

- Uit de Miljoenennota 2021 (tabel 1) blijken de met de salderingsregeling gemoeide jaarlijkse kosten (in miljoenen €). Gezien de populariteit van het plaatsen van zonnepanelen door huishoudens, zullen deze kosten zonder afbouw van de salderingsregeling jaarlijks blijven oplopen. Dat blijkt ook uit de kostenramingen voor de periode 2023-2031 (en verder), zoals in tabel 2 opgenomen.
- Als de afbouw van de salderingsregeling niet, zoals nu voorzien is, in 2023 zou starten, heeft dat aanzienlijke financiële consequenties.

| Mln € | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Gemiddeld % groei '16-'21 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|---------------------------------|
| Salderingsregeling | 122 | 156 | 216 | 253 | 303 | 332 | 22,2% |

Tabel 1: Kosten salderingsregeling 2016 – 2021 (Miljoenennota 2021)

| Mln € | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | vanaf 2031 structureel (per jaar) |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------------------|
| Doorgaan met salderen | 410 | 446 | 479 | 510 | 552 | 605 | 657 | 709 | 709 |
| Huidige wetsvoorstel | 277 | 270 | 257 | 239 | 222 | 203 | 176 | 144 | 0 |

Tabel 2: Kostenraming salderingsregeling en afbouw salderingsregeling periode 2023 - 2031