

Vergaderjaar 2023–2024

35 594

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers

P

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAR EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2024

Tijdens het debat over het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers op 6 februari 2024 heb ik aan uw Kamer toegezegd per brief op een aantal punten aanvullende informatie te doen toekomen. Hierbij beantwoord ik mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst de vragen die zijn gesteld door de leden van uw Kamer, in het bijzonder door de leden Crone, Van Rooijen, Panman en Schalk. Hierbij zal ik ingaan op het tijdpad van de afbouw, de onderliggende berekeningen ten aanzien van de terugverdientijd en de mogelijkheden die er zijn om zo nodig tussentijds bij te sturen. Ook zal ik aangeven hoe rekening is gehouden met verschillende groepen afnemers, de uitrol van de slimme meter en ten slotte de financiële gevolgen als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen.

Evaluatiemomenten

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal conform het breed gesteunde amendement¹ van de leden Grinwis en Erkens in 2025 en 2028 de afbouw van de salderingsregeling tussentijds geëvalueerd worden. Hierbij is opgenomen dat het voorgestelde afbouwpad van de salderingsregeling, in samenhang met de gehanteerde terugleververgoedingen, wordt beoordeeld tegen de achtergrond van de gewenste terugverdientijd van de investering in zonnepanelen van zeven jaar en ten hoogste negen jaar. Daarbij wordt naar de effecten op de ontwikkeling in investeringen in zonnepanelen in zowel de koopsector als de huursector gekeken. Dit mede gelet op de bestaande zorgen dat investeringen in zonnepanelen in de huursector door de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling mogelijk verder achterop raken vergeleken met de koopsector. Deze

¹ Amendement Grinwis – gesteund door de SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, Fractie Den Haan, de PvdA, de PvdD, Lid Gündoğan, D66, Lid Omtzigt, de ChristenUnie, de VVD, de SGP, het CDA, BBB, JA21 en Groep Van Haga

evaluatiemomenten geven de mogelijkheid om de vinger aan de pols te houden voor wat betreft de ontwikkeling van de terugverdientijd, de effecten van de afbouw op de huursector en de effecten van de afbouw op het eigen verbruik. Indien blijkt dat de terugverdientijd door marktontwikkelingen niet meer voldoet aan de verwachtingen of dat de uitrol van zonnepanelen in de huursector stagneert, kan het kabinet gericht bijsturen. Eén van de manieren om bij te sturen is dat vaststelling van de terugleververgoeding met het wetsvoorstel wettelijk geregeld wordt². Voor deze vergoeding geldt dat deze – conform het breed gesteunde amendement van de leden Erkens c.s.³ – tot 2027 is vastgesteld op een minimum van 80% van het kale leveringstarief. Vanaf 2027 wordt de hoogte of berekening van de redelijke vergoeding tweejaarlijks door de Minister vastgesteld. Voordat deze vaststelling plaatsvindt, zal de ACM advies uitbrengen. De ACM moet daarbij rekening houden met de prijsontwikkeling voor geleverde elektriciteit en de belangen van afnemers als bedoeld in artikel 95a, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998. Als de Minister bij de vaststelling afwijkt van het advies van de ACM, motiveert de Minister dit bij het besluit en legt de Minister het besluit binnen vier weken nadat het is vastgesteld voor aan de Tweede Kamer. Zoals ik in het debat over de wet heb toegezegd, informeert het kabinet in dat geval ook vooraf uw Kamer, zodat hierover desgewenst van gedachten gewisseld kan worden met de regering.

Met het wetsvoorstel worden de afbouwpercentages opgenomen in artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Wijziging van het afbouwplan kan vervolgens bij een Belastingplan worden doorgevoerd. Als de aanpassing leidt tot een budgettaire derving dan vergt deze dekking.

Terugverdientijd

Voor wat betreft de berekening van de terugverdientijd vertrouw ik op de cijfers van onafhankelijke adviseurs, wetenschappelijke bureaus en planbureaus. Zo is in de meest recente berekening van Milieu Centraal⁴ van december 2023 de prognose van de elektriciteitstarieven van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)⁵ gebruikt. Deze prognose ligt ook ten grondslag aan de Klimaat- en Energieverkenning en vormt daarmee de basis voor de verantwoordingscyclus van de klimaat- en energie-doelen. Volgens deze prognose zal het elektriciteitstarief na 2030 op circa € 0,24 per kWh liggen. Zonder energiebelasting en btw komt dit uit op het kale leveringstarief van € 0,13 per kWh. Bij een minimum terugleververgoeding van 80% van het kale leveringstarief komt deze uit op € 0,10 per kWh. Met de verwachte investeringskosten van € 3.210 voor een gemiddelde installatie van zonnepanelen zal de terugverdientijd in 2031 uitkomen op 6,2 jaar.

² In artikel 31c lid 5 van de wet worden regels gesteld aan de minimum terugleververgoeding: «Het voor de redelijke vergoeding, bedoeld in het derde lid, te hanteren minimumtarief bedraagt ten minste 80% van de kosten die de leverancier is overeengekomen met de afnemer voor de afname van elektriciteit per kWh, met uitzondering van de daarvoor te berekenen belastingen en heffingen». In het wetsartikel staat expliciet dat belastingen en heffingen worden uitgezonderd, hieruit volgt dat voor de berekening van de minimum terugleververgoeding dus het kale leveringstarief in acht genomen moet worden.

³ Amendement Erkens c.s. – gesteund door SP, GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, Fractie Den Haan, de PvdA, de PvdD, Lid Gündoğan, D66, Lid Omtzigt, de ChristenUnie, de VVD, de SGP, het CDA, BBB, JA21, de PVV en Groep Van Haga

⁴ Zonnepanelen weer een stuk goedkoper, Milieu Centraal, december 2023

⁵ Scenario's voor aardgas- en elektriciteitsprijzen voor kleinverbruikers in de periode 2025–2040, PBL, 2023

Op verzoek van de Tweede Kamer is door de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) het onderzoek uit 2022 deels herhaald om een alternatief voorstel van Holland Solar te kunnen wegen⁶. In dit onderzoek concludeert TNO dat de toekomstige marktwaarde van door zonnepaneelbezitters teruggeleverde elektriciteit zo'n 57% van het kale leveringstarief bedraagt. Zelfs indien dit beschouwd zou worden als een minimale ondergrens voor de redelijke vergoeding na 2026, dan zou de uitkomst van de berekening neerkomen op een terugleververgoeding van € 0,075 per kWh en een terugverdientijd van 7,3 jaar.

Aanschaf- en installatiekosten

Zowel TNO als Milieu Centraal gaan uit van een verdere daling van de aanschafkosten voor zonnepanelen tussen nu en 2032 van circa 5,5% per jaar. Ook het PBL heeft deze kostendaling in de Klimaat en Energielevering uitgesproken, gebaseerd op de International Renewable Energy Agency (IRENA) en de World Energy Outlook van het International Energy Agency (IEA). Omgerekend naar eenheid heeft Milieu Centraal op basis van de kostenkentalen van de RVO⁷ bepaald dat de huidige prijs € 1,24/Wp bedraagt. Dit komt in 2024 neer op een investering van circa € 5.000 voor een vergelijkbaar (referentie)systeem van 3,95 kWp. De kostendaling in acht nemend komt dit in 2031 uit op een investering van € 3.210. Hiermee neemt de haalbaarheid van investeren in zonnepanelen toe.

Het eenmalig vervangen van de omvormer na 10 jaar of meer is geen onderdeel van de initiële investering en daarmee dus ook niet van de berekening van de terugverdientijd. De kosten van een dergelijke vervanging zouden over de volledige levensduur van de zonnepanelen (25 jaar) bezien moeten worden. Oftewel, indien ervoor gekozen wordt om deze vanaf het eerste jaar mee te rekenen, zouden de jaarlijkse opbrengsten van de zonnepanelen verminderd kunnen worden met 1/25e deel van de kosten van de te verwachten vervanging van de omvormer. Bij een gangbare huidige omvormerprijs van circa € 1.300⁸, waarvoor overigens ook een verdere kostendaling wordt verwacht door het PBL⁹, blijft de verwachte terugverdientijd van circa 7 jaar in stand.

Haalbaarheid van investering in zonnepanelen voor alle doelgroepen

Het is natuurlijk mogelijk dat mensen de investering in zonnepanelen (deels) moeten financieren met een lening. Mensen met een laag inkomen kunnen dan ook bij het Warmtefonds onder gunstige voorwaarden een lening afsluiten om te investeren in zonnepanelen. Dit kan onder voorwaarden zelfs tegen 0% rente en anders tegen circa 4% rente. In geval er rente wordt berekend, betaalt de afnemer uiteindelijk een hoger bedrag aan de zonnepanelen dan de oorspronkelijke waarde hiervan. Net zoals in het voorbeeld van de omvormer dienen deze extra rentekosten in zo'n geval verdeeld te worden over de gehele looptijd van de lening. Verder is het afhankelijk van de specifieke omstandigheden in welke mate dit de omvang van de totale investering beïnvloedt. Van een investering in zonnepanelen kan gezegd worden dat er een vrij grote mate van zekerheid is van rendement op de investering en dat de investering zich terugverdient. Dit kan van invloed zijn op de keuze van mensen om niet voor deze

⁶ TNO (2022) Effect afbouw salderingsregeling marktvoorstel.

⁷ Kostenkentalen energiebesparende maatregelen 2023, RVO

⁸ Zie ook kostenkentalen RVO, omvormerprijs voor een referentiesysteem van 3,95 kWp

⁹ Zie paragraaf 5.1.4 Kosten Omvormers in Eindadvies Basisbedragen SDE++ 2023, PBL

investering, maar wel voor andere kostenposten een lening af te sluiten. Immers levert deze investering in ultimo geld op.

Het kabinet biedt woningeigenaren met een laag inkomen en laag middeninkomen de mogelijkheid om te investeren in zonnepanelen op hun eigen dak. Zoals hierboven omschreven kunnen zij hiervoor lenen bij het Nationaal Warmtefonds. Hiermee kan de woningeigenaar zonnepanelen laten installeren, maar ook bijvoorbeeld isolatie in de woning aanbrengen. Daarnaast biedt het Warmtefonds verantwoorde financiering aan woningeigenaren zonder leenruimte. Met het oog op de vraag van het lid Van Rooijen merk ik op dat het Warmtefonds geen leeftijdsgrens hanteert, deze mogelijkheid is er dus ook voor eigenaren die pensioenge-rechtigd zijn. Voorheen waren zonnepanelen slechts deels te financieren via het Warmtefonds, maar sinds 2022 zijn de volledige kosten te betalen met een lening via het Warmtefonds. Ruim 21.000 huishoudens hebben sinds 2022 zonnepanelen geplaatst via het Warmtefonds.

In de Keuzewijzer Klimaat en Energie¹⁰ zijn daarnaast verschillende opties opgenomen voor het volgende kabinet om kwetsbare huishoudens te ondersteunen in verduurzaming van hun woning.

Daarbij merk ik op dat huishoudens zonder zonnepanelen indirect bijdragen aan de voordelen voor mensen met zonnepanelen. De ACM heeft hierover vorig jaar een notitie gepubliceerd op verzoek van de Tweede Kamer¹¹. Als je deze zou actualiseren op basis van de huidige elektriciteitsprijzen en het aantal huishoudens met zonnepanelen, zou de eerdere berekening als globale indicatie nog steeds juist zijn.

Huursector

In het debat is veelvuldig gesproken over de uitrol van zonnepanelen in de huursector en de inzet van de gereserveerde € 100 mln als de salderings-regeling wordt afgebouwd. In de huursector is sprake van een *split incentive*: de verhuurder investeert en de huurder profiteert. Uiteindelijk wil de verhuurder de investering binnen een redelijke termijn terugver-dienen en willen de huurders voldoende financieel voordeel ervaren om met de plaatsing in te stemmen. Hiervoor maken de verhuurder en huurder afspraken over de verdeling van de financiële opbrengsten van de zonnepanelen. Een deel van deze opbrengsten zal via een verhoging van de servicekosten terugvloeien naar de verhuurder. Het overige deel komt direct ten goede aan een lagere energierekening van de huurder.

Hoewel de financiële opbrengst van zonnepanelen in de huursector dus verdeeld dient te worden tussen beide partijen, geldt ook voor deze sector het belang van de redelijke terugleververgoeding en daling van de investeringskosten. Het onderzoek van Fakton¹² laat zien dat de business-case voor zonnepanelen in de huursector uit kan, ook met de afbouw van de salderingsregeling. Daarbij is er een gunstige ontwikkeling die na publicatie van het rapport heeft plaatsgevonden, want verhuurders hoeven sinds 1 januari 2024 geen btw meer af te dragen over de service-kosten voor zonnepanelen. Dit draagt bij aan gelijkere omstandigheden tussen de huur- en koopsector. Zoals aangegeven in het debat, ben ik bereid opnieuw in gesprek te gaan met Aedes over de inzet van middelen om de uitrol van zonnepanelen in de huursector te versnellen. Deze middelen zijn voorwaardelijk aan de afbouw van de salderingsregeling.

¹⁰ Kamerstuk 32 813, nr. 1317.

¹¹ ACM (2023). *Notitie over de afbouw van de salderingsregeling*.

¹² Fakton (2023). *De effecten van het wetsvoorstel «Afbouw salderingsregeling kleinverbruikers» voor de huursector*.

Hiervoor is echter wel van belang dat de benodigde duidelijkheid wordt geboden en het wetsvoorstel wordt aangenomen.

Slimme meters

Op 1 januari 2025 zal nog niet elke kleinverbruiker beschikken over een geschikte meter. Een deel van deze kleinverbruikers zijn ook huishoudens met zonnepanelen. Aan ieder huishouden die nog geen geschikte meter had, is eerder al een aanbod gedaan. Het aannemen van dit wetsvoorstel is voorwaardelijk voor het kunnen afdwingen om een geschikte meter te accepteren als die opnieuw aangeboden wordt. Netbeheerders hebben mij de afgelopen week opnieuw bevestigd in de startblokken te staan om de laatste meters opnieuw aan deze aangeslotenen aan te bieden zodra het wetsvoorstel is aangenomen en, mits deze duidelijkheid tijdig is gegeven, eind 2026 gereed te zijn met de uitrol. Uiteraard kunnen huishoudens niet ergens toe verplicht worden als zij hiertoe nog geen aanbod hebben gehad. Ik bevestig daarom graag hierbij dat als het wetsvoorstel aangenomen wordt, er totdat een aanbod is gedaan niet gehandhaafd wordt voor wat betreft deze verplichtingen. Zodra er geen acceptatie plaatsvindt als het aanbod is gedaan, kan de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) handhavend optreden en kan zij het in het uiterste geval een last onder dwangsom opleggen.

Financiële gevolgen

Bij indiening van het wetsvoorstel in 2020 is een raming gemaakt van de opbrengst van het afbouwen van de salderingsregeling. De behandeling van het wetsvoorstel heeft vertraging opgelopen. Daardoor zou de afbouw twee jaar later kunnen ingaan dan was beoogd bij de indiening van het wetsvoorstel. Daarom is in de Voorjaarsnota 2022 geraamd wat de derving is van het uitstel van de afbouw met twee jaar. De ramingen uit 2020 en 2022 zijn destijds verwerkt in het inkomstenkader. In de ramingen is uitgegaan van de ramingen van de hoeveelheid opgewekte elektriciteit door zonnepaneelhouders op basis van de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL alsmede op de op dat moment bekende energiebelastingtarieven. Ook zijn schattingen gemaakt over de hoeveelheid eigen verbruik van elektriciteit die zonnepaneelhouders opwekken en de verdeling van het elektriciteitsverbruik over de eerste schijven in de energiebelasting. De ramingen zijn door het CPB gecertificeerd.

Als het wetsvoorstel geen doorgang vindt, valt op basis van de huidige inzichten de budgettaire derving hoger uit dan in de eerdere ramingen, door de groei van het aantal zonnepanelen. Hierin wordt uitgegaan van de recente cijfers over onder andere de hoeveelheid elektriciteit die zonnepaneelhouders opwekken en de op dit moment bekende energiebelastingtarieven. De derving betreft een bedrag van € 2,8 miljard cumulatief in de periode 2025–2031 en vanaf 2031 een structurele derving van € 717 miljoen per jaar. Het bedrag betreft de derving van overheidsinkomsten doordat kleinverbruikers vanwege de salderingsregeling geen energiebelasting en btw betalen over de elektriciteit die zij salderen. Als het wetsvoorstel geen doorgang vindt, moet voor de derving vanaf 2025 en voor de structurele derving vanaf 2031 dekking worden gezocht. Dit betreft een structurele derving zonder einddatum aangezien geen alternatieve oplossing voorzien is.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Cumulatief t/m 2031	Structureel
Budget-tair effect in mln. €	- 245	- 259	- 328	- 362	- 421	- 484	- 717	€ - 2,8 mld.	- 717

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten