

No.W18.20.0112/IV

's-Gravenhage, 17 juni 2020

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2020, no.2020000765, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de afbouw en uiteindelijk beëindiging van de salderingsregeling voor kleinverbruikers in de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag, omdat deze regeling niet langer nodig wordt geacht ter stimulering van investeringen in zonnepanelen.

De Afdeling merkt op dat het onderzoek naar de terugverdientijd van zonnepanelen, dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, onzekerheden bevat waarop in de toelichting niet wordt ingegaan. Bovendien heeft dit onderzoek geen betrekking op de huursector, waardoor onduidelijk is wat de gevolgen van het wetsvoorstel zullen zijn voor de bereidheid in die sector om in zonnepanelen te investeren. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en, zo nodig, van het wetsvoorstel.

1. Inhoud wetsvoorstel

De Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag bevatten een salderingsregeling voor kleinverbruikers¹ die ook elektriciteit invoeden op het net. Voor de vaststelling van de te betalen leveringskosten en belastingen wordt het elektriciteitsverbruik berekend door de aan het net onttrokken elektriciteit te verminderen met de ingevoede elektriciteit. Daarbij bedraagt de vermindering maximaal de hoeveelheid onttrokken elektriciteit (saldering). De kleinverbruiker hoeft zo geen leveringskosten en belastingen te betalen over het gedeelte van de onttrokken elektriciteit dat gesaldeerd kan worden. Als een kleinverbruiker meer elektriciteit op het net invoedt dan hij eraan onttrekt, moet de leverancier voor het meerdere aan de kleinverbruiker een redelijke vergoeding betalen.

De salderingsregeling wordt in het bijzonder gebruikt door kleinverbruikers die elektriciteit opwekken met zonnepanelen. De kosten van zonnepanelen zijn de afgelopen jaren echter sterk gedaald. Volgens de toelichting is de verwachting dat deze kostendaling zich de komende jaren zal voortzetten en dat investeringen in zonnepanelen richting 2030 ook financieel aantrekkelijk zullen zijn zonder regelingen die dit stimuleren.

¹ Kleinverbruikers zijn afnemers van elektriciteit die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3x80 Ampère. Het gaat met name om huishoudens en kleinzakelijke ondernemingen.

Om overstimulering te voorkomen, voorziet het wetsvoorstel in de afbouw en uiteindelijk beëindiging van de salderingsregeling in de jaren 2023 tot 2031. In de jaren 2023 tot en met 2030 wordt het percentage van de ingevoede elektriciteit dat voor saldering gebruikt kan worden steeds met 9% verminderd en vanaf 2031 wordt dit percentage op nul vastgesteld. Recent onderzoek door TNO, waarbij rekening is gehouden met de inzichten in de Klimaat en Energieverkenning 2019, bevestigen volgens de toelichting dat de terugverdientijd met dit afbouwpad binnen de acceptabele bandbreedte blijft voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers.² Onderzoek door PWC uit 2016 laat in dit verband zien dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is.³

2. Onderzoek terugverdientijd

De Afdeling heeft begrip voor de wens om de salderingsregeling af te bouwen om overstimulering van investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers te voorkomen. De afbouw dient echter verantwoord te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. In dat verband vraag de Afdeling aandacht voor het volgende.

a. Onzekere factoren

Volgens de toelichting wordt verwacht dat de afbouw het realiseren van de doelstellingen van het Energieakkoord en Klimaatakkoord niet in gevaar zal brengen, omdat uit het onderzoek van TNO blijkt dat de terugverdientijd met het voorgenomen afbouwpad binnen de acceptabele bandbreedte (maximaal 9 jaar) blijft voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers. Volgens dat onderzoek loopt de terugverdientijd voor particulieren die investeren in zonnepanelen op de eigen woning bij de voorgenomen afbouw terug naar net onder de 7 jaar voor investeringen in de jaren tot 2022 en loopt de terugverdientijd voor investeringen in latere jaren op tot bijna 9 jaar in 2030.⁴

Het rapport van TNO plaats hierbij echter de kanttekening dat een aantal onzekere factoren, zoals de kostendaling van zonnepanelen en de ontwikkeling van het leveringstarief van elektriciteit, voor investeringen in zonnepanelen in de periode tot en met 2023 tot een 2 jaar langere of kortere terugverdientijd kunnen leiden en in 2030 zelfs een effect op de terugverdientijd kunnen hebben van 2 tot 4 jaar. Vanwege deze onzekere factoren verdient het volgens het rapport aanbeveling de ontwikkeling van de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen periodiek

² "Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen", TNO, 2020.

³ "De historische impact van salderen", PWC, 2016.

⁴ Voor investeringen in zonnepanelen op utiliteitsgebouwen, zoals kantoren, zorginstellingen, scholen en sportaccommodaties, geldt volgens het rapport dat de terugverdientijd voor sommige gebouwen gelijk blijft en voor andere gebouwen kan oplopen tot 9 à 10 jaar in 2030.

te monitoren. In de toelichting wordt op deze kanttekening en de aanbeveling om periodiek te monitoren niet ingegaan.

In het licht van het voorgaande is niet uitgesloten dat de terugverdientijd in 2030 (ruim) buiten de acceptabele bandbreedte voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers komt te liggen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting alsnog in te gaan en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen.

b. Gevolgen huursector

Het onderzoek van TNO heeft bovendien geen betrekking op de huursector. De consequenties van afbouw van de salderingsregeling voor de huursector, waar de verhuurder investeert in zonnepanelen en het daarmee door de huurder behaalde voordeel doorberekent in de huurprijs of servicekosten, vereisen volgens het rapport van TNO een andere analyse dan in dit onderzoek is uitgevoerd. Hoewel hiervoor veel aandacht is gevraagd tijdens de consultatieprocedure, heeft de minister blijkens de toelichting niet alsnog onderzoek laten doen naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector.

Het is van belang dat ook wat de huursector betreft inzicht bestaat in de gevolgen van de afbouw voor de terugverdientijd van zonnepanelen. Voorkomen moet worden dat de bereidheid om in de huursector in zonnepanelen te investeren ernstig wordt verminderd, nu dat gevolgen zou kunnen hebben voor het realiseren van en het draagvlak voor de energietransitie en klimaatdoelstellingen.

De Afdeling adviseert om alsnog onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector en, indien de uitkomsten van dat onderzoek daartoe aanleiding geven, het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.