

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

In het Regeerakkoord van 10 oktober 2017 is afgesproken dat de salderingsregeling zal worden omgevormd in een nieuwe regeling. De reden daarvoor is dat zonnepanelen steeds goedkoper worden en de financiële ondersteuning via de salderingsregeling dus ook geleidelijk omlaag kan, waardoor voor hetzelfde geld meer projecten gerealiseerd kunnen worden. Dit wetsvoorstel geeft invulling aan deze afspraak en maakt de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 naar nul in 2031 mogelijk. Ook introduceert dit wetsvoorstel een verplichting voor kleinverbruikers om te beschikken over een meetinrichting die afname van elektriciteit van het net en invoeding op het net apart kan meten. Het verplicht stellen van een dergelijke meetinrichting maakt het mogelijk de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 af te bouwen.

2. Wie zijn betrokken?

De nadere uitwerking van de afbouw van salderen en de verplichting van een meetinrichting die afname en invoeding apart kan meten, is afgestemd met Energie NL, Netbeheer NL en NVDE. Het wetsvoorstel raakt alle kleinverbruikers met zonnepanelen, doordat zij geleidelijk steeds minder kunnen salderen. Het wetsvoorstel raakt daarnaast alle mensen die een elektriciteitsmeter hebben die de ingaande en uitgaande stromen niet apart kan meten. Zij krijgen als gevolg van dit wetsvoorstel een andere meter aangeboden en zijn verplicht deze te accepteren. Er is over het wetsvoorstel contact geweest met consumentenorganisaties, te weten: Consumentenbond, Woonbond, en Vereniging Eigen Huis. Het wetsvoorstel bevat tevens een verplichting voor netbeheerders om een alternatieve meter aan te bieden. Het wetsvoorstel is daarom afgestemd met brancheorganisatie Netbeheer Nederland. Salderen wordt uitgevoerd door de energieleveranciers en de Belastingdienst. De afbouw zoals vormgegeven in dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de uitvoering. Daarover is met Energie Nederland en de belastingdienst gesproken.

3. Wat is het probleem?

Op dit moment worden investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers gestimuleerd door de salderingsregeling. De salderingsregeling is neergelegd in artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag en regelt voor kleinverbruikers dat alle invoeding van zelf opgewekte elektriciteit op het net in een bepaald jaar wordt weggestreept ('salderen') tegen de afname van het net in datzelfde jaar op dezelfde aansluiting. Op deze wijze ontvangt de kleinverbruiker voor de ingevoede elektriciteit precies hetzelfde tarief inclusief energiebelasting, Opslag Duurzame Energie en BTW als voor de afgenomen elektriciteit. Als een kleinverbruiker in een bepaald jaar meer elektriciteit op het net invoedt dan hij afneemt, dan geldt dat de energieleverancier voor dit overschot aan de kleinverbruiker een redelijke vergoeding betaalt. De kosten van zonnepanelen zijn de afgelopen jaren sterk gedaald en de verwachting is dat deze kostendaling de komende jaren zal voortzetten. Daarom verwacht het kabinet dat investeringen in zonnepanelen richting 2030 ook financieel aantrekkelijk zullen zijn zonder fiscale regelingen die dit stimuleren. Zo zullen naar huidige verwachting op de lange termijn de inkomsten uit het direct eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit waarmee de inkoop van elektriciteit van de energieleverancier wordt vermeden in combinatie met de vergoeding van de leverancier voldoende zijn om zonnepanelen voor kleinverbruikers rendabel te laten zijn. Daardoor kan het fiscale voordeel van de salderingsregeling worden afgebouwd. Op deze wijze kan in de loop van de jaren met dezelfde financiële middelen steeds meer duurzaamheidswinst worden geboekt. Deze afbouw van de salderingsregeling is niet mogelijk zolang kleinverbruikers nog een oude Ferrarimeter mogen hebben. Een Ferrarimeter kan namelijk maar 1 netto meterstand registreren en draait bij invoeding van elektriciteit simpelweg de andere kant op (dus "terug"). Daarmee saldeert een Ferrarimeter automatisch alle invoeding met afname op dezelfde kleinverbruik aansluiting. Voor elke aanpassing van de huidige salderingsregeling is daarom noodzakelijk dat kleinverbruikers die ook elektriciteit invoeden beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding apart kan meten en registreren. Deze meetinrichting kan een digitale meetinrichting zijn die minimaal twee aparte telwerken heeft voor afname en invoeding, of een slimme meetinrichting die hiernaast ook een communicatiemodule heeft waardoor op afstand meterstanden uitgelezen kunnen worden door de netbeheerder.

4. Wat is het doel?

Doel van de afspraak in het Regeerakkoord is dat door de afbouw van de salderingsregeling in de loop der jaren met dezelfde financiële middelen steeds meer duurzaamheidswinst kan worden geboekt. Doordat de kosten van zonnepanelen de afgelopen jaren sterk gedaald zijn en deze kostendaling nog steeds doorzet, verwacht het kabinet dat het op termijn ook zonder subsidie via de salderingsregeling financieel aantrekkelijk wordt voor kleinverbruikers om te investeren in zonnepanelen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Op dit moment is er sprake van overheidsinterventie via de fiscale salderingsregeling die ertoe leidt dat investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers financieel aantrekkelijk zijn. Met het wetsvoorstel kiest het kabinet ervoor om de huidige overheidsinterventie geleidelijk af te bouwen, omdat deze interventie naar verwachting op de lange termijn niet meer nodig zal zijn om investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers financieel interessant te laten zijn. Dit wetsvoorstel regelt deze geleidelijke afbouw van de salderingsregeling. Ook is deze afbouw niet mogelijk zolang kleinverbruikers nog een oude Ferrarismeter mogen hebben en daarom verplicht dit wetsvoorstel ook dat kleinverbruikers beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding van elektriciteit apart kan meten.

6. Wat is het beste instrument?

Het huidige instrument voor de stimulering van investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers is de salderingsregeling. Met dit wetsvoorstel wordt de salderingsregeling geleidelijk afgebouwd. Voor deze geleidelijke afschaffing zijn verschillende opties overwogen: een terugleversubsidie en de fiscale afbouw die in het wetsvoorstel is opgenomen. De terugleversubsidie is na nadere uitwerking moeilijk uitvoerbaar gebleken voor de betrokken partijen, zijnde energieleveranciers en RVO. Met de huidige fiscale afbouw wordt een geleidelijke, goed uitvoerbare afschaffing van de salderingsregeling geïntroduceerd waarbij voor de betrokkenen een soepele overgang mogelijk is. Daarom achten wij de fiscale afbouw van de salderingsregeling als het beste instrument om deze regeling geleidelijk af te schaffen op de lange termijn. Het andere onderdeel van het wetsvoorstel – de verplichting dat kleinverbruikers beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding apart kan meten – is noodzakelijk om de afbouw van de salderingsregeling te kunnen uitvoeren. Er is ook overwogen om deze verplichting alleen voor kleinverbruikers die elektriciteit invoeden te introduceren, maar omdat niet bekend is welke kleinverbruikers invoeden moet deze verlichting voor alle kleinverbruikers worden ingevoerd. Alleen als deze verplichting voor alle kleinverbruikers geldt, is handhaving van deze verplichting mogelijk.

7. Wat zijn de gevolgen?

Het wetsvoorstel raakt alle kleinverbruikers met zonnepanelen of andere opwek van hernieuwbare energie. Het gevolg voor deze groep is dat zij geleidelijk minder belastingvoordeel krijgen op de energie die ze terugleveren aan het elektriciteitsnet. Het gevolg daarvan is dat de terugverdientijd van zonnepanelen voor kleinverbruikers langer is dan dat deze zou zijn als salderen ongewijzigd wordt voortgezet. De verwachting is dat de terugverdientijd van panelen, in ieder geval deze kabinetsperiode, constant zal blijven rond 7 jaar doordat niet alleen het belastingvoordeel, maar ook de kosten van zonnepanelen afnemen. Een ander gevolg is dat het direct zelf verbruiken van de opgewekte energie voor kleinverbruikers voordeliger wordt dan de energie eerst aan het net te leveren en op een later moment afnemen. Dat is een wenselijk gevolg, in verband met de belasting van elektriciteitsnetten. Het wetsvoorstel raakt daarnaast alle kleinverbruikers die een elektriciteitsmeter hebben die de ingaande en uitgaande stromen niet apart kan meten. Zij krijgen als gevolg van dit wetsvoorstel een andere meter aangeboden en zijn verplicht deze te accepteren. Naar verwachting is er op moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog een groep van 20% van de huishoudens die geen slimme meter heeft. Slechts een deel daarvan voldoet op dat moment nog niet aan de verplichting. Voor hen heeft dit wetsvoorstel als gevolg dat zij een andere meter aangeboden krijgen door hun netbeheerder. Zij zijn verplicht een andere meter te accepteren die aan de wettelijke voorschriften voldoet. Zij moeten daartoe een afspraak maken met de netbeheerder en thuis zijn op het moment dat de netbeheerder de meter komt vervangen. Als zij weigeren, kan de

toezichthouder een last onder dwangsom opleggen om hen te bewegen alsnog aan de verplichting te voldoen.

Het wetsvoorstel bevat tevens een verplichting voor netbeheerders om een alternatieve meter aan te bieden. De netbeheerders hebben de afgelopen jaren al op grote schaal slimme meters aangeboden aan kleinverbruikers. Het gevolg van dit wetsvoorstel is dat zij door moeten gaan met het aanbieden van slimme meters (of een alternatief in geval van privacy-bezwaren). Daartoe moet een planning gemaakt worden en moeten de betreffende kleinverbruikers benaderd worden om een afspraak te maken.

Salderen wordt uitgevoerd door de energieleveranciers en de Belastingdienst. De afbouw zoals vormgegeven in dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de uitvoering. Energieleveranciers zullen vanaf 1 januari 2023 voor elke kleinverbruiker aparte meterstanden verwerken voor de afname en eventuele invoeding op elke kleinverbruik aansluiting. Om de afbouw van de salderingsregeling uit te voeren, zullen energieleveranciers een percentage moeten toepassen op de totale invoeding in een jaar om zo de bovengrens voor de te salderen hoeveelheid elektriciteit te bepalen. Vervolgens rekent de energieleverancier met zijn kleinverbruik klanten – voor zover zij ook elektriciteit invoeden – af op basis van de afgenomen elektriciteit, de gesaldeerde elektriciteit en de ingevoede elektriciteit die niet gesaldeerd wordt. Om deze berekeningen mogelijk te maken, zullen de energieleveranciers hun ICT systemen eenmalig moeten aanpassen.