

# **Verslag Internetconsultatie over het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers**

## **Inleiding**

Dit wetsvoorstel maakt de afbouw van de salderingsregeling mogelijk. Het uiteindelijk afschaffen van de salderingsregeling vloeit voort uit het Regeerakkoord. De salderingsregeling is bedoeld voor kleinverbruikers die elektriciteit invoeden op het net (met name burgers en kleinzakelijke gebruikers) en wordt voornamelijk gebruikt door kleinverbruikers die zelf elektriciteit opwekken met zonnepanelen. De verwachting is dat deze vorm van stimulering straks niet meer nodig is. Het wetsvoorstel wijzigt de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag met als doel dat de afbouw vanaf 1 januari 2023 kan starten. Ook introduceert het wetsvoorstel een verplichting voor kleinverbruikers om te beschikken over een meetinrichting die de elektriciteit die van een net wordt afgenomen en de elektriciteit die op dat net wordt ingevoerd (hierna: afname en invoeding) afzonderlijk kan meten.

## **Proces internetconsultatie**

Het conceptwetsvoorstel is op 28 oktober 2019 ter consultatie aangeboden. De consultatie stond gedurende vier weken open tot maandag 25 november 2019. De documenten zijn digitaal aangeboden via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

Dit verslag gaat in op reacties op het concept wetsvoorstel. Daarbij worden de reacties niet individueel, maar per cluster van onderwerpen beantwoord. Indien een reactie heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of van de memorie van toelichting, dan is dat in het antwoord op de reactie aangegeven.

Na verwerking van de ingezonden reacties is het wetsvoorstel aangeboden aan de ministerraad. Vervolgens is het wetsvoorstel voorgelegd voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Nadat de Raad van State advies heeft uitgebracht, is het wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vervolgens is ook dit verslag gepubliceerd dat weergeeft tot welke wijzigingen de consultatie-inbreng heeft geleid.

Het verslag is gepubliceerd op de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Op deze website zijn ook alle individuele openbare reacties te vinden.

Dit verslag is vastgesteld op 30 september 2020 door de Minister van Economische zaken en klimaat (hierna: de minister) mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

## **Aantal en aard van de reacties**

Er zijn in totaal 91 reacties ontvangen (waarvan 2 reacties op andere wijze dan via de website). Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen de reacties samen te vatten en te clusteren, en te behandelen in een hoofdlijnenverslag. Per cluster komen er verschillende deelonderwerpen aan bod.

<b>Cluster</b>	<b>Deelonderwerpen</b>
1. Afbouw	<ul style="list-style-type: none"><li>- Communicatie over het waarom en hoe van afbouw</li><li>- Effect afbouw op bestaande investeerders en op groei van investeringen in zon PV bij kleinverbruikers de komende jaren</li><li>- Afbouw in relatie tot energietransitiedoelen</li><li>- Effect afbouw voor specifieke doelgroepen</li><li>- Aanvullende voorstellen</li><li>- Alternatieve voorstellen</li></ul>
2. Meetinrichting	<ul style="list-style-type: none"><li>- Wenselijkheid verplichting van slimme meter</li><li>- Onterechte indruk dat slimme meter verplicht is</li><li>- Kosten aanvaarding geschikte meetinrichting</li><li>- Slimme/digitale meter als voorwaarden voor salderen</li><li>- Proportionaliteit verplichting en handhaving</li><li>- Toezicht en handhaving</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consequenties wetsvoorstel voor degenen die al een geschikte meter hebben</li> </ul>
3. Terugleververgoeding	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wettelijk vastleggen i.p.v. in onderliggende regelgeving</li> <li>- Wettelijke ondergrens i.r.t. tarief voor levering</li> <li>- Koppeling wettelijke ondergrens aan APX of ENDEX</li> <li>- Effect op markt voor flexibiliteitsmaatregelen</li> </ul>
4. Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatie met EU-richtlijn</li> <li>- Effect afbouw op leveranciers</li> <li>- Relatie tussen Elektriciteitswet 1998 en belastingwetgeving</li> <li>- Btw en Kleine Ondernemersregeling</li> </ul>

Categorie inspreker	Aantal
Particulier	59
Bedrijf	13
Maatschappelijke organisatie	5
Overheid	2
Belangenorganisatie	10
Anders	2

Meer dan de helft van de ontvangen reacties in de consultatie betreft particulieren. Er zijn reacties ontvangen vanuit belangenorganisaties die werkzaam zijn in de (duurzame) energie, zoals Energie Nederland, Netbeheer Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE) en Holland Solar. De Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis komen op voor de belangen van (toekomstige) particuliere investeerders in zonnepanelen. Er zijn daarnaast diverse organisaties en enkele particulieren die vooral vanuit het belang van de sociale huursector reageren, zoals AEDS, Stroomversnelling en WocoZon. Ook hebben 13 bedrijven (met name installatie- en energiebedrijven) op het wetsvoorstel gereageerd en 2 overheidsorganisaties.

### Samenvatting reacties en beantwoording

Bij vrijwel alle insprekers is de algemene teneur dat de huidige salderingsregeling een eenvoudige, goed uitvoerbare en doeltreffende regeling is. Men vindt het een van de weinige stimuleringsregelingen voor duurzame maatregelen die voor de particulier beschikbaar zijn, terwijl veel andere regelingen gericht zijn op bedrijven.

Er is bij een aantal insprekers begrip voor een afbouw van de salderingsregeling (waaronder NVDE, Holland Solar, en Essent). Sommigen geven aan dat zij begrijpen dat de huidige regeling enerzijds in de nabije toekomst tot overstimulering van investeringen in zon PV systemen zal leiden en anderzijds zal leiden tot een dure regeling met een groot beslag op de overheidsuitgaven. Ook zien sommige insprekers dat prikkels voor bijvoorbeeld opslag en afstemming van verbruik op de eigen productie van elektriciteit nu door de salderingsregeling ontbreken, waarbij onder andere gerefereerd wordt aan actuele netcapaciteitsproblemen. Dat de afbouw geleidelijk is, wordt positief gevonden, hoewel sommige insprekers een directe afschaffing als veel minder complex aanduiden.

Meerdere insprekers hebben vraagtekens bij de afbouw van de salderingsregeling in het licht van alle inspanningen die nodig zijn voor de energietransitie en het realiseren van de klimaatdoelen. Veel particulieren die al geïnvesteerd hebben, wijzen erop dat zij het gevoel krijgen door de afbouw benadeeld te worden voor het voorlopen met hun investering in zonnepanelen. Veel particulieren en organisaties vragen zich af of de rentabiliteit van een investering in zonnepanelen, zo zal uitpakken zoals door EZK wordt beoogd. Zij vrezen daarom dat door de afbouw investeringen in zon PV door particulieren zullen afnemen in de nabije toekomst. Er wordt door verschillende insprekers erop gewezen dat de onderbouwing van het effect van de afbouw op de terugverdientijd van investeringen in zon PV deels ontbreekt. Ook vragen insprekers zich af in hoeverre het directe

eigen verbruik voldoende te beïnvloeden is om de rentabiliteit van de investering in zonnepanelen te verbeteren.

Door degenen die begrip uitspreken voor de afbouw worden vaak suggesties gedaan om het wetsvoorstel te verbeteren, bijvoorbeeld om ongewenste effecten te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan suggesties zoals: een minder snelle afbouw, salderen afbouwen tot een stabiele ondergrens, de afbouw combineren met een subsidie voor opslagsystemen van elektriciteit of het garanderen van een terugverdientijd van circa 7 jaar via de wettelijke ondergrens voor de terugleververgoeding (of anders). Energie Nederland doet in haar consultatiereactie een voorstel voor een ander systeem van afbouwen, namelijk een korting op de energiebelasting met een vast bedrag per kWh invoeding door een kleinverbruiker.

Daarnaast wordt veel aandacht gevraagd voor de rentabiliteit van investeringen in zon PV systemen door bepaalde doelgroepen als (sociale) huurwoningen waarvoor de business case afwijkt van een gemiddeld huishouden met een zon-PV systeem op de eigen koopwoning.

Een beperkt deel van de insprekers reageert kritisch op de verplichting dat kleinverbruikers vanaf 1 januari 2021 moeten beschikken over een meetinrichting die de afname en invoeding van elektriciteit apart kan meten. Zo zijn er onder andere zorgen over privacy of geeft men aan al een digitale meter te hebben. Ook wordt ingebracht dat men het belangrijk vindt dat de plaatsing van deze meters op kosten van de netbeheerder gebeurt, omdat er nu sprake zal zijn van een verplichting in tegenstelling tot de huidige grootschalige aanbidding van de slimme meter op basis van vrijwillige acceptatie. Ook wordt er aandacht gevraagd voor duidelijke definiëring van onder meer de doelgroep van de aanbidding van de meter, de uitwerking van de handhaving en de toezichthoudende rol (niet bij netbeheerders).

In het algemeen vindt men de mogelijkheid tot het vaststellen van een wettelijke ondergrens voor de redelijke vergoeding voor invoeding een goed voorstel. Een aantal insprekers geeft aan dat volgens hen deze ondergrens meteen in de wet vastgelegd zou moeten worden en niet in lagere regelgeving zoals nu is voorzien in het concept wetsvoorstel. Dit zou leiden tot meer investeringszekerheid voor kleinverbruikers die al hebben of nog willen investeren in zon PV systemen. Ook wordt gevraagd om de ondergrens niet aan de APX-prijs van elektriciteit te relateren zoals nu door de ACM wordt gedaan, maar aan de ENDEX-prijs van elektriciteit die een minder grillig verloop kent, om te voorkomen dat de elektriciteit op sommige momenten niets oplevert.

Tot slot is door enkele insprekers gewezen op mogelijke juridische strijdigheden van het concept wetsvoorstel met andere regelgeving.

De reacties hebben geleid tot wijziging van de memorie van toelichting en tot een beperkte aanpassing van het wetsvoorstel inzake de meterverplichting (zie cluster 2). In het verslag hieronder wordt benoemd waar aanpassingen zijn gedaan in de wetsartikelen of de memorie van toelichting naar aanleiding van de consultatie-inbreng.

Bovendien zijn in de consultatie de huursector en NOM-woningen regelmatig naar voren gebracht. Over deze onderwerpen is dan ook afstemming gezocht met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het ingebrachte punt van opwek van energie 'voor eigen rekening en risico' zal meegenomen worden in de evaluatie van de Energiebelasting die in 2020 plaatsvindt.

Naar aanleiding van de toetsing van en advisering over het wetsvoorstel is de titel van het wetsvoorstel gewijzigd van 'omvorming' naar 'afbouw'.

Verder is het relevant om te vermelden dat het afbouwpad zoals genoemd in het concept wetsvoorstel dat voorlag in de consultatie is aangepast naar aanleiding van de KEV 2019. Het gaat om een aanpassing van het afbouwpad van 11% punt naar 9% punt per jaar. Op basis van dit definitieve afbouwpad heeft TNO de terugverdientijden voor verschillende situaties berekend. Dit rapport<sup>1</sup> is te vinden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

---

<sup>1</sup> Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen (TNO, 2020)

Percentage van de elektriciteit die door een kleinverbruiker op het net wordt ingevoerd dat per jaar gesaldeerd mag worden (definitief afbouwpad):

Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Afbouw percentage	100%	91%	82%	73%	64%	55%	46%	37%	28%	0%

De reacties op het concept wetsvoorstel worden hieronder per cluster behandeld. Cluster 1 is het meest uitgebreid en onderverdeeld in een aantal paragrafen.

### **Cluster 1: Afbouw**

Het grootste deel van de reacties op de consultatie gaat uitsluitend of vooral in op de afbouw van de salderingsregeling. Er wordt veel waardering uitgesproken over de huidige salderingsregeling. In een deel van de reacties wordt begrip uitgesproken voor de afbouw en worden vaak nog verbeteringsuggesties gegeven. In een ander deel van de reacties wordt aangegeven de afbouw principieel onwenselijk te vinden, of heeft men vooral bezwaar tegen de voorgestelde vorm, omvang of tempo van de afbouw. Ook worden er diverse alternatieven voorgesteld voor de afbouw zoals opgenomen in het concept wetsvoorstel. Een en ander wordt in zes paragrafen (1a t/m 1f) behandeld.

#### **1a Onderbouwing noodzaak en effecten afbouw (communicatie)**

Meerdere insprekers (particulieren, bedrijven en organisaties) geven aan dat er weliswaar gesteld wordt dat bij ongewijzigd voortbestaan van de salderingsregeling overstimulering gaat optreden en dat de voorgestelde afbouw verantwoord kan plaatsvinden, maar dat dat onvoldoende onderbouwd wordt. Men vindt dat onvoldoende wordt onderbouwd dat de verwachte terugverdientijden voor huishoudens die al zonnepanelen hebben of deze kabinetsperiode nog investeren in zonnepanelen gemiddeld circa 7 jaar is en dat deze voor investeringen na deze kabinetsperiode iets kunnen oplopen tot boven de 7 jaar (bij de meest kostenefficiënte zonnepanelen op een gunstig gelegen dak).

In de MvT wordt aangegeven dat deze verwachting gebaseerd is op de huidige inzichten, onder andere ten aanzien van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs, de daling van kosten van zonnepanelen en de verwachte voortzetting daarvan, de vermeden leveringskosten (inclusief belastingen) door het direct eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit in combinatie met een redelijke vergoeding van de leverancier voor de op het net ingevoede elektriciteit.

De vele reacties maken duidelijk dat de behoefte aan nadere onderbouwing groot is. Het voornemen om de salderingsregeling af te bouwen is onder andere gebaseerd op de evaluatie die in 2016 door PwC is uitgevoerd en het onderzoek van ECN uit 2017<sup>2</sup>. In het Regeerakkoord van oktober 2017 is daarom opgenomen dat de salderingsregeling zal worden omgevormd en is daarvoor ook een budget vastgesteld. Het afbouwpad in het concept wetsvoorstel was een voorlopige inschatting van het afbouwpad. Op basis van de cijfers uit de KEV 2019 is een definitief afbouwpad opgesteld, waarvoor tevens een onderzoeksrapport van TNO beschikbaar is<sup>3</sup>. Daarin worden terugverdientijden voor verschillende type kleinverbruikers berekend, waarbij rekening is gehouden met de voorgenomen afbouw. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de actuele inzichten, waaronder de KEV 2019. De rapportage van TNO ondersteunt de verwachtingen die in het concept wetsvoorstel zijn uitgesproken. De onderbouwing in de MvT is naar aanleiding van de consultatie aangevuld. In de volgende paragrafen van dit verslag is ook een nadere onderbouwing te vinden.

#### **1b Effect afbouw salderingsregeling op huidige en toekomstige investeerders**

<sup>2</sup> De historische impact van salderen (PwC, 2016). De toekomstige impact van salderen (PwC, 2016). De salderingsregeling; effecten van een aantal hervormingsopties (ECN, 2017).

<sup>3</sup> Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen (TNO, 2020)

Verschillende insprekers die al in zonnepanelen geïnvesteerd hebben, hadden de aangekondigde afbouw niet voorzien en maken zich zorgen over de terugverdientijd van hun investering. Insprekers geven aan dat kleinverbruikers die tot nu toe al in zonnepanelen geïnvesteerd hebben (en dus voorlopen in de energietransitie) door de afbouw van de salderingsregeling benadeeld worden, terwijl ze beloofd zouden moeten worden. Verschillende insprekers denken dat de afbouw ervoor zal zorgen dat nieuwe investeringen in zon PV door kleinverbruikers sterk zullen afnemen, omdat men twijfels heeft dat de terugverdientijd gemiddeld 7 jaar zal blijven de komende jaren. Er is overigens ook begrip bij verschillende organisaties voor een mate van afbouw van de salderingsregeling. Een aantal insprekers geeft aan blij te zijn met de voorzichtige en geleidelijke afbouw van de salderingsregeling, waaronder ook de belangenvereniging Holland Solar en de Consumentenbond.

Al sinds 2016 is bekend dat de salderingsregeling op termijn zou worden aangepast. De Minister van Economische Zaken heeft dit reeds in 2016 aangekondigd<sup>4</sup>. De aanvankelijk voor 2017 geplande evaluatie van de salderingsregeling is in 2016 door PwC uitgevoerd. Uit het evaluatierapport bleek dat mede door de salderingsregeling het geïnstalleerde vermogen zon-PV bij kleinverbruikers sinds 2011 sterk is toegenomen. Tegelijkertijd bleek salderen voor de samenleving in termen van euro's per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot een relatief dure regeling en bovendien beperkt stuurbaar voor de overheid. PwC concludeerde ook dat de salderingsregeling verstoring werkte voor de elektriciteitsmarkt en de prikkel voor kleinverbruikers wegneemt om het eigen verbruik achter de meter te optimaliseren. Het onderzoek liet zien dat het salderen in 2015 zorgde voor een terugverdientijd van circa 7 jaar, waar dat zonder salderen circa 14 jaar zou zijn. Ook gaf PwC aan dat een financiële stimulans van de overheid nog nodig is om investeringen in lokale hernieuwbare energieproductie te stimuleren en de huidige groei te behouden<sup>5</sup>. Uit het vervolgonderzoek van PwC (2016<sup>6</sup>) kwam naar voren dat in een situatie met salderen de kosten voor de overheid blijven toenemen en de terugverdientijd verder zou dalen naar circa 5 jaar in 2025, volgens de inzichten van dat moment. In 2017 heeft ECN een vervolgonderzoek gedaan naar verschillende opties voor de omvorming van salderen. Ook dit onderzoek van ECN liet vervolgens zien dat handhaving van de regeling duur zou zijn en dat de terugverdientijd zou dalen naar 3 à 4 jaar in 2025<sup>7</sup>.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III van oktober 2017<sup>8</sup> is vervolgens opgenomen dat de salderingsregeling in 2020 zal worden omgevormd. In januari 2019 heeft de minister aan de Tweede Kamer gemeld dat de omvorming van de salderingsregeling tot 1 januari 2023 zal worden uitgesteld. Kleinverbruikers die tot nu toe in zonnepanelen hebben geïnvesteerd kunnen dus nog 3 jaar langer blijven salderen dan zij sinds eind 2017 konden verwachten. Bovendien vindt de afbouw geleidelijk plaats en is de salderingsregeling pas per 1 januari 2031 geheel afgeschaft.

TNO (zie ook 1a) heeft het effect van het definitieve afbouwpad (aanpassing n.a.v. de KEV 2019) op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers onderzocht. TNO heeft berekeningen uitgevoerd voor verschillende cases van particulieren en van eigenaren van utiliteitsgebouwen om het effect op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen in kaart te brengen. Het effect van de afbouw van de salderingsregeling hangt af van het jaar waarin de investering in zonnepanelen wordt gedaan. In het onderzoek is gekeken naar investeringen in de periode van 2015 tot en met 2030.

Voortzetting van de huidige salderingsregeling zou leiden tot terugverdientijden van minder dan 6 jaar voor investeringen in 2023 en zelfs minder dan 5 jaar voor investeringen in 2028. In de ogen van de minister is daarom sprake van overstimulering als de salderingsregeling ongewijzigd wordt voortgezet. Daarmee worden de eerdere verwachtingen door TNO (her)bevestigd.

---

<sup>4</sup> Nota naar aanleiding van het verslag over wijziging van de Wet opslag duurzame energie (Kamerstukken II 2015/16, 34 497, nr. 6).

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 497, nr. 251

<sup>6</sup> De toekomstige impact van salderen (PwC, 2016).

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2016/17, 31 239, nr. 263

<sup>8</sup> Regeerakkoord Rutte III: 'Vertrouwen in de toekomst', 10 oktober 2017.

Investerings in zonnepanelen die huishoudens in 2019 hebben gedaan, verdienen zich in 7 jaar terug. Dat geldt voor het 'referentiesysteem' van 10 zonnepanelen onder relatief gunstige condities. In het voorgestelde afbouwpad loopt de terugverdientijd terug naar net onder de 7 jaar voor investeringen in de jaren tot en met 2022. Voor investeringen in latere jaren loopt de terugverdientijd op tot bijna 9 jaar in 2030. Het rapport van PwC (2016) vermeldt dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat het merendeel van de huishoudens bereid is te investeren in zonnepanelen bij een terugverdientijd tussen de 5 en 9 jaar.

Voor de cases met een kleiner of groter PV systeem dan het referentiesysteem en een meer of minder gunstige oriëntatie kan de terugverdientijd een jaar langer of korter zijn. Wanneer de energieleveranciers meer terugleververgoeding betalen dan het wettelijk minimum voor het deel dat niet kan worden gesaldeerd, zal de terugverdientijd gunstiger zijn. Meer informatie over de gevoeligheid van de terugverdientijden voor verschillende factoren is te vinden in het TNO-rapport.

De minister vindt dat bestaande investeerders in zonnepanelen niet worden benadeeld door de afbouw. Voor alle investeringsjaren tot nu toe geldt dat een aantrekkelijke terugverdientijd bereikt zal worden. Kleinverbruikers die tot 2013 geïnvesteerd hebben, konden veelal gebruik maken van de SDE regeling of van de eenmalige investeringssubsidies in 2012 of 2013 en hebben in de meeste gevallen de zonnepanelen al terugverdiend. Kleinverbruikers die investeerden in 2014 tot 2019 zullen hun investering in zonnepanelen in gemiddeld circa 7 jaar terugverdienen, zoals het rapport van TNO heeft aangetoond. Salderen ongewijzigd voortzetten na 1 januari 2023 zorgt in feite voor een hogere stimulering dan nodig is. Dit zou de staat veel geld kosten wat beter elders besteed kan worden (zie ook 1c). De minister verwacht dat ook de komende jaren investeringen zullen plaatsvinden, omdat de voordelen ook bij een regeling die afgebouwd wordt voldoende zijn en de motivatie van huishoudens om bij te dragen aan de energietransitie groot zal blijven. De kosten van zonnepanelen dalen immers, waardoor met de afbouw van de salderingsregeling het aanschaffen van zonnepanelen ongeveer even aantrekkelijk blijft als nu.

De memorie van toelichting is aangevuld.

### ***1c Afbouw salderingsregeling is onlogisch in verband met energietransitie en klimaatdoelen***

Veel particuliere insprekers, maar ook organisaties, zeggen in het licht van alle aandacht voor en de druk op het realiseren van de energietransitie en de klimaatdoelstellingen niet te begrijpen waarom de salderingsregeling wordt afgebouwd. Zij vinden dat de salderingsregeling van belang is omdat particulieren en MKB bedrijven hierdoor zelf iets kunnen doen aan verduurzaming en dit voor draagvlak zorgt. Ook geven insprekers aan dat de salderingsregeling gunstiger is met betrekking tot aantasting van het landschap en netcapaciteitsproblemen dan de SDE+.

De minister begrijpt deze gevoelens. Echter, een regeling die op korte termijn tot een aanzienlijke overstimulering zou leiden (zie 1b) is weliswaar goed voor participatie en draagvlak en voor benutting van daken, maar zorgt voor een onnodig groot beslag op overheidsmiddelen. In het Klimaatakkoord is daarom afgesproken de salderingsregeling ongewijzigd voort te zetten tot 2023, en daarna geleidelijk af te bouwen tot 1 januari 2031. Op deze wijze blijft het aantrekkelijk om te investeren in zonnepanelen en kan op de lange termijn met dezelfde middelen meer duurzaamheidswinst worden geboekt. Naast de salderingsregeling stimuleert het kabinet ook op andere manieren verduurzaming bij particulieren. Bijvoorbeeld de Investerings Subsidie Duurzame Energie (ISDE) die tot 2030 beschikbaar blijft voor onder andere particulieren voor investeringen in kleinschalige duurzame warmte productie-installaties. Ook is er de regeling verlaagd tarief (ook wel postcoderoosregeling genoemd), waarmee mensen op een locatie in de buurt gezamenlijk hernieuwbare energie kunnen produceren. Onder andere de ISDE regeling en de postcoderoosregeling vormen zo het instrumentarium waarmee de overheid particulieren steunt om een bijdrage te leveren aan de energietransitie en klimaatdoelen.

De afbouw van de regeling wordt zodanig vormgegeven dat het investeren in zonnepanelen voor kleinverbruikers grosso modo even aantrekkelijk blijft als de afgelopen jaren. Voor investeringen tot en met 2021 betekent dit een gemiddelde terugverdientijd van circa 7 jaar, en voor

investeringen in latere jaren kan dat oplopen naar circa 9 jaar (zie ook 1b). De minister verwacht dat investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers met de afbouw financieel aantrekkelijk zullen blijven en de angst voor een grote rem op deze investeringen die zo van belang zijn voor de energietransitie ongegrond zal blijken te zijn.

Enkele insprekers refereren ook aan de SDE+ subsidieregeling voor de productie van hernieuwbare energie op grote schaal waar vooral grote bedrijven van gebruik maken. Voor het totale energiesysteem zal er een combinatie nodig zijn van grootschalige centrale energie-opwek door bedrijven en lokale, decentrale opwek. Hierbij merkt de minister op dat in het Klimaatakkoord is afgesproken om de productie van hernieuwbare elektriciteit vanaf 2025 niet langer te stimuleren via de SDE++ regeling en om lokale participatie in grootschalige hernieuwbare energieprojecten te vergroten. De minister verwacht dat de kostprijsreductie van wind energie en zon PV installaties de komende jaren doorzet en dat stimulering niet langer nodig zal blijken.

### **1d Effect afbouw op specifieke doelgroepen**

In veel reacties is niet alleen of niet zozeer sprake van zorg over de 'gemiddelde saldeerder', maar vooral over specifieke doelgroepen of situaties. Vooral de lagere inkomens, sociale huursector en de nul-op-de-meter-woningen (NOM-woningen) worden veel genoemd, zowel door particulieren als door organisaties die werkzaam zijn in deze sector (AEDES, corporaties, ontzorgers, kennisinstellingen en adviesbureaus). Maar ook een aantal andere situaties en doelgroepen komen aan bod. Hieronder wordt op de verschillende punten ingegaan.

#### *Energietransitie gebouwde omgeving, NOM-woningen en huursector*

De energietransitie van de gebouwde omgeving is kostbaar. Voor de business case van de totale verduurzaming van een gebouw is vaak de relatief gunstige business case van salderen van belang. Verschillende insprekers maken zich zorgen dat als de business case voor zonnepanelen verslechtert dat dat de gehele business case voor verduurzaming van een gebouw onder druk zet en dit onbetaalbaar wordt, met name waar het huurwoningen en nul-op-de-meter-woningen betreft. Sommige pleiten voor het integraal bekijken van de business case voor zonnepanelen en de salderingsregeling met die van andere verduurzamingsmaatregelen. Daarnaast wordt voorgesteld om ten aanzien van de afbouw van de salderingsregeling een uitzondering te maken voor NOM-woningen en vergelijkbare woningen, of om een salderingsquotum in te voeren.

Voor nul-op-de-meter woningen (NOM) bestaat het instrument Energie Prestatie Vergoeding (EPV) als bijdrage van de huurder, om de investeringen (deels) te kunnen betalen. Bij het vaststellen van de hoogte van de EPV is uitgegaan van saldering van de terug geleverde stroom. Dit is het geval zowel voor het wettelijke maximum dat verhuurder en huurder kunnen overeenkomen als in een groot aantal individuele overeenkomsten die huurders en verhuurders zijn aangegaan. Op dit moment beziet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met de belangrijkste stakeholders, welke aanpassingen wenselijk en mogelijk zijn aan de regeling van de Energieprestatievergoeding. Ook de afbouw van de salderingsregeling wordt hierin meegenomen. Verwacht wordt dat hier in 2020 meer duidelijkheid over komt.

Voor een reactie op voorstellen van insprekers voor NOM-woningen inzake de manier en mate van afbouw wordt verwezen naar paragraaf 1e.

Eén inspreker (Stroomversnelling) doet een voorstel om bij salderen verschillende regimes te hanteren voor goed- en slecht geïsoleerde daken. Een andere inspreker (Vastgoedbelang) geeft juist aan dat dit onwenselijk is, omdat het kan leiden tot stagnatie van het nemen van duurzaamheidsmaatregelen. De minister is niet voornemens een relatie te leggen tussen (de mate van) afbouw van de salderingsregeling en dakisolatie. Zo'n koppeling zou de regeling onnodig complex maken en niet uitvoerbaar zijn voor de betrokken partijen.

Verschillende insprekers geven aan dat de afbouw van de salderingsregeling specifiek nadelig zou zijn voor – met name sociale – huurders en woningbouwcorporaties. Er wordt gewezen op het grote dakpotentieel dat er bij corporaties ligt en dat het belangrijk is om dat te benutten, waarbij de salderingsregeling als belangrijk element wordt gezien. Volgens meerdere insprekers wordt geen of onvoldoende rekening gehouden met split-incentive (dit betekent dat de verhuurder

degene is die kosten moet maken, terwijl de huurder degene is die profiteert van de investering). Ook leeft de zorg of corporaties bij het afbouwen van de salderingsregeling nog een redelijk financieel voordeel aan de huurder kunnen bieden en tegelijk zelf de investering in zonnepanelen binnen de levensduur kunnen terugverdienen. Er worden verschillende mogelijke oplossingen aangedragen, zoals het instellen van ondergrens voor het salderen of de huursector geheel uitzonderen van de afbouw van de salderingsregeling.

In de praktijk worden huurders vaak ontzorgd door een verhuurder of andere ontzorgder. In dat geval schaft bijvoorbeeld de woningcorporatie de zonnepanelen aan en spreekt met de huurder een vergoeding hiervoor af, terwijl de huurder het voordeel van salderen op zijn energierekening krijgt. Er is dan vaak een afspraak tussen huurder en verhuurder over het betalen van een vergoeding voor de zonnepanelen door middel van de servicekosten of door een hogere huur. Huidige afspraken houden vaak niet specifiek rekening met een eventuele afbouw van de salderingsregeling.

De salderingsregeling zelf houdt niet specifiek rekening met dit soort afspraken tussen onder andere huurder en woningcorporatie of een andere partij. Het uitgangspunt van een terugverdientijd van 7 jaar voor een gemiddeld systeem geldt voor een situatie waarin bewoners zelf investeren in zonnepanelen op hun dak en zelf profiteren van de salderingsregeling. Ook TNO houdt in haar onderzoek naar terugverdientijden geen rekening met constructies waarin de investering door een andere partij wordt gedaan dan waar het voordeel van salderen terecht komt. De KWINK groep heeft in de zomer van 2020 een aanvullend onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de afbouw op investeringen in zonnepanelen in de huursector.<sup>9</sup> Voor het onderzoek zijn veel gesprekken gevoerd met diverse stakeholders, zoals verschillende woningcorporaties, AEDS, Woonbond en externe marktpartijen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangevuld met de resultaten en betekenis van dit onderzoek. Het onderzoek laat een genuanceerd en herkenbaar beeld zien waarin ook bovengenoemde aandachtspunten terugkomen.

De lagere stimulering als gevolg van de afbouw kan effect hebben op de huurder of de ontzorgder of door beide partijen worden gedeeld. Het is mogelijk dat de afbouw van de salderingsregeling aanleiding is om de afspraken tussen verhuurder en huurder aan te passen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat huur- of servicelasten voor de huurder gelijk blijven, maar het voordeel op de energierekening voor de huurder afneemt. Het oplossen via aanpassing van de salderingsregeling ligt niet voor de hand (voor een reactie op voorstellen van insprekers inzake de wijze van afbouw wordt verwezen naar paragraaf 1e).

Indien de eventuele effecten ten laste van de verhuurder komen, kan dit tot een verhoging van de terugverdientijd leiden. De KWINK groep verwacht dat overall de businesscase ongunstiger wordt voor de woningcorporatie, maar dat in ieder geval een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen. De aanschaf van zonnepanelen is een belangrijk en veelal vaststaand onderdeel van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf. Woningcorporaties zijn bovendien gewend te werken met lange investeringshorizonten. Voor woningcorporaties met investeringsplannen is het van belang om voor toekomstige investeringen in zonnepanelen rekening te houden met de afbouw bij het maken van afspraken met huurders, en doen dit in de praktijk veelal ook al. Ook wordt in de praktijk al rekening gehouden met eventuele langere terugverdientijden voor de investering en op het waar mogelijk verplaatsen van elektriciteitsverbruik naar de dag.

Alles overziend is mijn conclusie dat er naar verwachting door woningcorporaties geïnvesteerd zal blijven worden in zonnepanelen en dat zowel in de huidige situatie alsook na afbouw van de salderingsregeling het verkrijgen van instemming van de huurder, en de kosten (en moeite) die daarmee gepaard gaan, de grootste hindernis lijkt te zijn in de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. Het Klimaatakkoord geeft aan dat wordt gezien of er aanpassing nodig is van de wederzijdse rechten en plichten van huurders en verhuurders (waaronder instemmingsrecht). Daarnaast is er de motie Beckerman-Van Eijs<sup>10</sup> die zich richt op het handhaven van de

---

<sup>9</sup> "Onderzoek naar invloed afbouw salderingsregeling op totstandkoming zonnepanelen bij huurwoningen", KWINK groep 2020.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 471.



instemmingsregel op een onderzoek of niet-stemmers niet meer mee hoeven te tellen alsmede naar een noodluikconstructie. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zal dan ook terugkomen op dit instemmingsrecht in het kader van het Klimaatakkoord.

De Minister van BZK heeft daarnaast op 27 augustus 2020 het volgende aangegeven over dit onderwerp: "Om ook in de toekomst betaalbare woningen te bouwen en de startmotor te zijn voor de verduurzaming, hebben corporaties onvoldoende middelen. Daarom moet gezocht worden naar een structurele oplossing. Ik werk een aantal structurele oplossingsrichtingen uit om de besluitvorming hierover te ondersteunen en zal de Tweede Kamer hierover in het najaar informeren<sup>11</sup>." De memorie van toelichting is verduidelijkt op dit punt.

#### *Voor eigen rekening en risico*

Onder andere voor particulieren met lagere inkomens, voor wie een investering in zonnepanelen moeilijk is, of voor partijen die graag ontzorgd worden, wordt er in de markt ook veel gewerkt met huur en lease van zonnepanelen. Dergelijke contracten betreffen meestal vaste bedragen per maand voor de huur of lease, terwijl de financiële opbrengst van de zonnepanelen jaarlijks door de afbouw minder zal worden. Daarbij wordt door insprekers er ook gewezen dat op basis van de Wet Belastingen op Milieugrondslag de energie door de kleinverbruikers zelf moet worden opgewekt 'voor eigen rekening en risico'. Voor huur- en leaseconstructies betekent dat dat huur- en leaseconstructies zijn toegestaan voor zover er een vast bedrag per tijdseenheid voor de huur of lease wordt gehanteerd. Bij een huur- of leaseconstructie waarbij een vast bedrag per kWh wordt betaald, mag er niet gesaldeerd worden, omdat hierbij het (prijs)risico voor de kleinverbruiker wordt weggenomen. Voor situaties waar het huurwoningen betreft en de elektriciteit door de verhuurder wordt opgewekt en achter de meter geleverd wordt aan de huurder, wordt dit wel toegestaan.

De minister begrijpt dat insprekers het wenselijk vinden om dit voor alle situaties toe te staan. Dit punt zal dan ook meegenomen worden in de evaluatie van de Energiebelasting die in 2020 plaatsvindt. Daarbij worden alle gevolgen van een eventuele aanpassing zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

#### *Kleinzakelijke gebruikers/MKB/scholen*

Een aantal insprekers, waaronder Holland Solar en Energie NL, zijn bezorgd over de afbouw van de salderingsregeling in relatie tot investeringen door scholen, andere maatschappelijk vastgoed en kleinzakelijke gebruikers (bedrijven met aansluitingen t/m 3\*80A). Dit omdat zij veelal in hogere schijven van de energiebelasting (met lagere tarieven) afdragen, waardoor het belastingvoordeel van de salderingsregeling kleiner is.

De minister wil met de salderingsregeling investeringen in hernieuwbare elektriciteit bij kleinverbruikers aantrekkelijk houden. De salderingsregeling is doorgaans het aantrekkelijkst voor kleinverbruikers met een verbruik in de eerste schijf van de energiebelasting. Het gaat dan om huishoudens of andere verbruikers met een relatief laag verbruik. Ook voor andere verbruikers zoals maatschappelijk vastgoed, kantoren en scholen verbetert de salderingsregeling de business case, maar de rentabiliteit is bij deze groepen sterker afhankelijk van factoren zoals het direct eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit. Het rapport van TNO behandelt verschillende situaties waarin een groot deel van het energiegebruik in de hogere energiebelastingsschijven plaatsvindt. TNO concludeert dat investeringen in zonnepanelen voor utiliteitsgebouwen met een verbruik tot 50.000 kWh per jaar interessant blijven. Kleinverbruikers met een hoger verbruik dan 50.000 kWh kunnen ook gebruik blijven maken van de salderingsregeling, maar de terugverdientijden voor deze groep zijn zowel in de huidige als in de afgebouwde salderingsregeling wat hoger dan voor huishoudens. Voor het stimuleren van grootschaligere opwek van hernieuwbare elektriciteit zijn echter ook andere stimuleringsmaatregelen zoals de SDE+(+) beschikbaar. In het kader van het amendement Mulder<sup>12</sup> werkt EZK momenteel uit of en zo ja hoe en met welke afbakening bepaalde situaties die wat tussen wal en schip van het instrumentarium salderen en SDE+ vallen, de komende jaren tijdelijk een vorm van aanvullende ondersteuning kunnen krijgen voor ontwikkeling van zon PV vanuit de ISDE. Daarbij moet rekening

---

<sup>11</sup> Kamerstukken I 2019/20, 35 431, M.

<sup>12</sup> 35 300 XIII, nr 16, 19 november 2019, amendement van het lid Agnes Mulder cs over extra budget voor de ISDE regeling.

gehouden met de ondersteuning vanuit de salderingsregeling om overstimulering te voorkomen.

### **1e Aanvullende voorstellen**

Hieronder reageert de minister op verschillende voorstellen die in de consultatie door insprekers zijn ingediend die de voorgenomen afbouw van de salderingsregeling in hun ogen zou verbeteren. Deze voorstellen zijn allen beoordeeld op wenselijkheid en uitvoerbaarheid.

#### *Meer mogelijkheden voor verhogen direct eigen verbruik*

Enkele insprekers geven aan dat het voor verschillende investeerders nog (te) moeilijk is om hun aandeel directe eigen verbruik van de zelf met zonnepanelen opgewekte elektriciteit te verhogen, en dat de afbouw van salderen daarom uitgesteld zou moeten worden.

De minister is het oneens met bovenstaande. De afbouw van de salderingsregeling is gebaseerd op het huidige niveau van direct eigen verbruik achter de meter. Het onderzoek van TNO laat zien dat bij de huidige niveaus van eigen verbruik er sprake blijft van aantrekkelijke terugverdiertijden. Er ontstaat door de afbouw wel een prikkel om het aandeel eigen verbruik te verhogen, hiermee wordt immers een hogere prijs per kWh uitgespaard dan bij netlevering. Een verdere verhoging van het eigen verbruik is echter niet nodig om een goede terugverdiertijd te kunnen realiseren op basis van de salderingsregeling en diens geleidelijke afbouw vanaf 1 januari 2023.

Enkele insprekers wijzen op het fenomeen dat zonnepanelen vooral in de zomer veel elektriciteit produceren en dat de piek van elektriciteitsverbruik bij huishoudens juist in de winter plaatsvindt. Zij geven aan dat - behalve de huidige salderingsregeling - er momenteel geen andere mogelijkheden bestaan om deze ongelijktijdigheid in productie en verbruik van elektriciteit tussen zomer en winter te overbruggen. Het gevolg hiervan is dat het percentage direct eigen verbruik van de met zonnepanelen geproduceerde elektriciteit maar in bepaalde mate te verhogen is voor kleinverbruikers. Zoals hierboven al is toegelicht is het echter niet nodig om het aandeel eigen verbruik te verhogen om een aantrekkelijke terugverdiertijd te realiseren op basis van de salderingsregeling en diens geleidelijke afbouw vanaf 1 januari 2023.

#### *Subsidiëren van opslag*

Zoals hierboven beschreven ontstaat er met de afbouw van de salderingsregeling vanaf 2023 een prikkel om zo min mogelijk van de opgewekte elektriciteit aan het net te leveren en zoveel mogelijk direct zelf te gebruiken of om op te slaan achter de eigen elektriciteitsmeter. Insprekers vinden de huidige mogelijkheden voor het verhogen van het aandeel direct eigen verbruik of het opslaan van de zelf opgewekte elektriciteit echter nog onaantrekkelijk. Ze geven aan dat opslagfaciliteiten nog erg duur zijn of te groot zijn voor gebruik in huis. Daarom vinden enkele insprekers dat de afbouw van salderen samen zou moeten gaan met een subsidiëring van opslagfaciliteiten en andere flexibiliteitsdiensten. Als alternatief wordt naar voren gebracht om de afbouw van salderen uit te stellen tot deze markt zich voldoende ontwikkeld heeft. Tevens wordt voorgesteld om de subsidiëring van opslag en flexibiliteitsdiensten juist in de huursector toe te passen, omdat daar de mogelijkheden tot aanschaf veelal ontbreken en er juist in deze sector noodzaak tot het verkleinen van het effect van de afbouw bestaat. Ook worden bepaalde utiliteitssectoren benoemd als situatie waar subsidiëren van opslag mogelijk extra relevant is, omdat gelijktijdig eigen verbruik verhogen daar soms moeilijk is.

De minister volgt bovenstaande redeneringen niet. Toename van opslagmogelijkheden is niet nodig om salderen af te bouwen, bij behoud van een redelijke terugverdiertijd. De verwachting is dat de afbouw van de salderingsregeling - alsmede de verdere elektrificatie - de ontwikkelingen in de markt ondersteunen waardoor de opslag van elektriciteit en deze flexibiliteitsdiensten op termijn goedkoper en breder toepasbaar zullen worden. Tevens is de verwachting dat opslagfaciliteiten steeds kleiner zullen worden en daarmee beter geschikt voor gebruik in huis. De afbouw uitstellen tot de markt verder is ontwikkeld, vindt de minister niet verstandig omdat investeringen in zonnepanelen ook aantrekkelijk blijven bij de salderingsregeling in afbouw. Daarbij geldt dat met de afbouw juist een prikkel voor opslagsystemen zal ontstaan. De markt is zich al aan het voorbereiden op lokale opslag van elektriciteit met batterijen, o.a. bij huishoudens. Op kleine schaal wordt hiervan ook al gebruik gemaakt. Ook zijn er steeds meer aanbieders van

flexibiliteitsdiensten op de elektriciteitsmarkt die zich richten op huishoudens via vraagsturing. Met flexibele tarieven, slimme meters en verbruiksmanagers (en -displays) bij huishoudens wordt dit allemaal mogelijk en interessant. Een additionele stimulans voor opslag van elektriciteit ligt daarom voornamelijk niet voor de hand. Wel worden innovatieve manieren van energieopslag al gestimuleerd via het energie-innovatie instrumentarium.

#### *Niet volledig afbouwen*

Bepaalde insprekers zijn bezorgd over het oplopen van de terugverdientijden door de afbouw in het algemeen of voor bepaalde doelgroepen in het bijzonder zoals de sociale huursector. Als oplossing hiervoor wordt voorgesteld om de salderingsregeling minder snel af te bouwen, niet helemaal tot nul af te bouwen voor iedereen of voor specifieke doelgroepen, alleen gebruik in hoge belastingschijf aflopend te salderen (bijvoorbeeld voor het MKB of scholen) of niet op het percentage van de invoeding af te bouwen maar met een jaarlijks dalend absoluut aantal kWh dat een kleinverbruiker maximaal mag salderen per jaar. Hierdoor worden kleinverbruikers met een relatief klein zon PV systeem later geconfronteerd met de afbouw en kunnen dus langer van de salderingsregeling profiteren.

De minister begrijpt de zorgen over wat de afbouw zal betekenen voor de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen in het verleden en in de toekomst. Daarom heeft de minister aan TNO opdracht gegeven om de effecten van de afbouw in kaart te brengen en deze rapportage op 30 maart 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd. De begeleidende Kamerbrief<sup>13</sup> vermeldt ook het besluit van de minister om het definitieve afbouwpad minder steil vast te stellen dan het voorlopige afbouwpad zoals in het concept wetsvoorstel was opgenomen.

Een generieke of uitsluitend voor specifieke doelgroepen geldende ondergrens voor de afbouw acht de minister momenteel niet nodig.

Een generieke ondergrens voor de afbouw is volgens de resultaten van TNO niet nodig om een aantrekkelijke terugverdientijd te kunnen realiseren voor investeringen in zonnepanelen tot en met 2030. Bovendien zou dit de regeling aanzienlijk duurder maken.

Ook wordt een absolute ondergrens door bepaalde insprekers voorgesteld om bepaalde specifieke doelgroepen te ondersteunen, zoals lagere inkomens en/of huurders en NOM-woningen. In deze gevallen wordt een afbouw tot een ondergrens van 2000 kWh respectievelijk 6000 kWh per jaar wel salderen voorgesteld. Hierbij wordt ook gerefereerd aan de opgave die een toenemend stroomgebruik voor koken op inductie en het verduurzamen van de warmtevoorziening met warmtepompen vraagt. De minister vindt dat er betere alternatieven ter ondersteuning van deze specifieke doelgroepen zijn en wil met een dergelijke generieke ondergrens niet alle kleinverbruikers ondersteunen. Dat geldt ook voor de zorg rondom bijvoorbeeld scholen en MKB. Dit zou de regeling significant duurder maken en maakt de uitvoering van de afbouw voor de betrokken partijen veel complexer. Dat geldt des te meer voor toepassing van aparte afbouwregimes voor specifieke doelgroepen (zie 1d). Zoals in paragraaf 1e gemeld, wordt het er in het kader van het amendement Mulder<sup>14</sup> onderzocht en uitgewerkt welke aanvullende (tijdelijke) ondersteuning vanuit de ISDE voor bepaalde situaties mogelijk is.

Tot slot wordt voorgesteld om niet via een percentage af te bouwen, maar via een absolute hoeveelheid kWh-en dat maximaal in een jaar gesaldeerd mag worden. Hierdoor worden kleinverbruikers met een relatief klein zon PV systeem later geconfronteerd met de afbouw en kunnen dus langer van de salderingsregeling profiteren. Een afbouw van de salderingsregeling op basis van absolute hoeveelheden kWh-en die in een jaar gesaldeerd mogen worden, zou een financiële prikkel creëren om kleine zon-PV systemen te installeren die minder kWh opwekken dan de salderingsgrens, ook als er wel ruimte op het dak beschikbaar is om een groter systeem te installeren. Grotere systemen, inclusief de systemen van kleinverbruikers die al geïnvesteerd hebben in zonnepanelen, zouden juist benadeeld worden in deze systematiek. De minister vindt dit ongewenst.

---

<sup>13</sup> Kamerstuk 31239-314

<sup>14</sup> 35 300 XIII, nr 16, 19 november 2019, amendement van het lid Agnes Mulder cs over extra budget voor de ISDE regeling.

Zoals ook blijkt uit de resultaten van TNO, meent de minister met het definitieve afbouwpad een keuze voor een verantwoorde wijze van de afbouw van de salderingsregeling te hebben gemaakt. Daarom vindt de minister bovengenoemde voorstellen op dit moment niet wenselijk.

#### *7 jaar terugverdientijd garanderen*

Enkele insprekers in de consultatie stellen voor om de afbouw te combineren met een garantie van een terugverdientijd van 7 jaar voor alle kleinverbruikers die hebben geïnvesteerd of zullen investeren in zonnepanelen, in plaats van de terugverdientijd als uitgangspunt voor de afbouw te nemen.

De minister heeft dit voorstel onderzocht en acht dit moeilijk uitvoerbaar omdat er grote variaties tussen kleinverbruikers die in zonnepanelen investeren bestaan. Kort gezegd: geen geval is hetzelfde. Dit is ook voor de huidige salderingsregeling het geval: het is een generieke regeling met eenzelfde niveau van stimulering voor allen die er gebruik van maken, waarbij de hoogte van de stimulering afhankelijk is van de hoogte van de energiebelasting en opslag duurzame energie (ODE).

#### **1f Alternatieve voorstellen**

Een aantal insprekers heeft alternatieven voorgesteld voor de afbouw van de salderingsregeling zoals in het concept wetsvoorstel is opgenomen. Deze alternatieven betreffen een investeringssubsidie, een terugleversubsidie en het gelijk per 2023 geheel afschaffen van het salderen van het leverancierstarief (tegelijk met het geleidelijk afbouwen van het salderen van de energiebelasting, opslag duurzame energie en btw). Hieronder wordt toegelicht waarom de minister heeft gekozen voor een geleidelijke afbouw van salderen in plaats van de bovengenoemde alternatieven.

#### *Afbouw via een belastingkorting per kWh invoeding*

NVDE en Energie NL pleiten voor een andere afbouw dan in het concept wetsvoorstel is opgenomen. Daarbij wordt de salderingsregeling geheel afgeschaft, en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh. NVDE noemt de totale uitvoeringslasten door de belastingdienst en de energieleveranciers als reden waarom hiervoor gekozen zou moeten worden. Deze zouden bij een afbouw via het tarief aanzienlijk lager zijn dan bij het huidige voorstel. Energie NL en Essent noemen de volgende voordelen van de alternatieve wijze van afbouwen: een begrijpelijker energierekening omdat de meterstanden op de factuur overeenkomen met die op de meetinrichting, hoge implementatie- en uitvoeringskosten bij de energieleveranciers worden vermeden, en er kan onderscheid gemaakt worden in de hoogte van de stimulering tussen kleine en grotere systemen door te werken met schijven net als bij de energiebelasting waardoor zonnepanelen systemen bij bedrijven en scholen extra gestimuleerd kunnen worden.

In tegenstelling tot de NVDE en Energie NL heeft brancheorganisatie Holland Solar in hun reactie laten weten dat zij de afbouw zoals opgenomen in het concept wetsvoorstel "uitlegbaar en voorspelbaar voor eindklanten" vinden.

Met de gekozen systematiek voor afbouw van de salderingsregeling, sluit de minister zo dicht als mogelijk aan bij de huidige werking van de salderingsregeling en de afspraken in het Klimaatakkoord. Hiermee wordt een soepele overgang geboden voor burgers en bedrijven die al geïnvesteerd hebben in zonnepanelen. Bij het aangedragen alternatief zou de salderingsregeling in feite geheel worden afgeschaft en worden vervangen door een nieuwe regeling. Daarmee kan weliswaar geprobeerd worden de effecten van de salderingsregeling na te bootsen, maar een geleidelijke overgang wordt hiermee lastiger vorm te geven. Ook zou dat leiden tot een grotere stap in het afbouwpad in het eerste jaar dan gewenst, doordat direct BTW over het leveranciersdeel van de gehele productie moet worden betaald. Bovendien is de gekozen systematiek het best uitvoerbaar voor de Belastingdienst en zijn geen systeemaanpassingen nodig zijn bij de Belastingdienst. De minister acht deze keuze verdedigbaar in het licht van alle uitdagingen waar de Belastingdienst momenteel mee te maken heeft. Bovendien is van belang dat de minister – eerder in het proces van de omvorming van de salderingsregeling – na uitvoerig overleg met de betrokken partijen heeft besloten om af te zien

van de destijds voorgenomen terugleversubsidie omdat deze tot grote uitvoeringsproblemen zou hebben geleid. In vergelijking hiermee beschouwt de minister de nu voorgestelde wijze van fiscaal afbouwen goed uitvoerbaar voor zowel de energieleveranciers als de Belastingdienst.

Het argument dat de energierekening van kleinverbruikers onbegrijpelijk zou worden als gevolg van de afbouw van de salderingsregeling zoals in het concept wetsvoorstel is opgenomen, is door Energie NL nauwelijks onderbouwd en volgt de minister niet. Het is inderdaad zo dat een afbouw via het tarief geen rekensommen vereist met de meterstanden van kleinverbruikers, terwijl een afbouw via het volume betekent dat een percentage moet worden toegepast op het verschil tussen de begin- en eindmeterstand in een bepaalde periode. De minister vindt echter deze toevoeging aan de energierekening te overzien.

Dat het jaarlijks wijzigen van het afbouwpercentage tot extra complexiteit op de energierekening zou leiden, vormt geen argument voor een andere vormgeving. Ook bij een afbouw via een belastingkorting zou de hoogte van het tarief elk jaar moeten worden aangepast, net als overigens de hoogte van de energiebelasting en de ODE nu ook al het geval is. Dit argument geldt volgens de minister dus voor alle vormen van een geleidelijke afbouw met een jaarlijks wijzigend percentage of tarief.

Overigens is ook de periode waarvoor deze extra informatie op de energierekening staat te overzien, omdat vanaf 2031 de salderingsregeling volledig is afgeschaft. De extra berekening die voor de afbouw nodig is, staat dus enkel vanaf 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 op de rekening.

Een inspreker merkt op dat de meeste energierekeningen niet van 1 januari tot 1 januari lopen en vraagt of het verplicht wordt om per boekjaar de energierekening af te rekenen als gevolg van de afbouw (de wisselende percentages per jaar). Dit wordt niet verplicht. Idealiter beschikt de leverancier inderdaad over de exacte meterstanden van alle kleinverbruikers die zijn klant zijn om exact te kunnen afrekenen. Het is echter inderdaad zo dat vanaf 1 januari 2023 niet alle kleinverbruikers over een slimme meter zullen beschikken en de leverancier dus niet op 1 januari van elk jaar de meterstanden van al zijn klanten kan uitlezen. Dit is echter nu ook het geval bij bijvoorbeeld veranderingen in belastingtarieven en dit wordt nu opgelost door te werken met geschatte meterstanden voor 1 januari van elk jaar waar de exacte meterstanden bij een kleinverbruiker niet voorhanden zijn. Dit is nu ook nodig om de juiste energiebelasting en ODE tarieven te kunnen toepassen voor een bepaald jaar en het daaraan voorafgaande jaar, en vanaf 1 januari 2023 ook om de aflopende percentages die nog gesaldeerd mogen worden te verrekenen.

Concluderend vindt de minister dat de energierekening door de voorgestelde wijze van het afbouwen van de salderingsregeling niet zal leiden tot een onvoldoende transparante energierekening voor kleinverbruikers. Het alternatieve voorstel van Holland Solar om op de energierekening de afbouw van de salderingsregeling in euro's toe te passen op de nota (gebaseerd op de %), acht de minister dan ook niet nodig.

#### *Gelijk het salderen van het leveranciersdeel afschaffen*

Energie NL en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie hebben als alternatief voorstel voor de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling ingebracht dat het salderen voor het leveranciertarief gelijk per 2023 geheel wordt afgeschaft in plaats van geleidelijk. Energie NL stelt in haar reactie dat door de geleidelijke afbouw van het salderen van het leveranciertarief de energieleveranciers in ernstige mate worden beperkt om dynamische tarieven te ontwikkelen.

De minister begrijpt de wens van de energieleveranciers om dynamische tarieven voor teruglevering te introduceren bij kleinverbruikers en meent daarin te voorzien door de geleidelijke afbouw van het salderen voor het leveranciertarief. Als gekozen zou worden voor het gelijk geheel afschaffen van het salderen van het leveranciertarief vanaf 2023, dan zou een abrupte overgang plaatsvinden tussen de huidige regeling en de afbouw die de minister als onwenselijk beschouwt. Met het concept wetsvoorstel beoogt de minister een soepele en zo geleidelijk mogelijke overgang tot 2031 wanneer de salderingsregeling geheel afgeschaft zal zijn. Daarom neemt de minister bovenstaand voorstel van Energie Nederland en de NVDE niet over.

#### *Een investeringssubsidie*

Het alternatief van een investeringssubsidie is door ECN in 2017 onderzocht in de eerste fase van

de verkenning van de mogelijkheden voor de omvorming van de salderingsregeling<sup>15</sup>. Dit alternatief betekent dat de salderingsregeling geheel wordt afgeschaft en dat er een eenmalige investeringssubsidie in euro's per vermogen van de zon PV installatie (€/kWp) voor in de plaats komt op het moment van de investering.

De voordelen van een investeringssubsidie zijn onder andere dat deze de investeringsdrempel verlaagt wat voordelig is voor doelgroepen met weinig eigen vermogen. Verder biedt een investeringssubsidie meer mogelijkheid voor de overheid om te reageren op onverwachte ontwikkelingen in de prijs voor zon PV-systemen dan een geleidelijke afbouw. Ook heeft een investeringssubsidie als voordeel dat er direct van het moment van invoering een grote prikkel ontstaat voor opslag en flexibiliteitsdiensten, omdat het verschil in prijs tussen afname en invoeding van elektriciteit gelijk relatief groot is.

De nadelen van een investeringssubsidie zijn onder andere dat er geen soepele overgang mogelijk is tussen de huidige regeling en een investeringssubsidie. Ook is een investeringssubsidie niet goed uitvoerbaar, door de hoge aantallen aanvragen die verwacht zouden worden en omdat niet alle bestaande investeerders in zonnepanelen hun investering al hebben terugverdiend en hen daarvoor compenseren tot hoge uitvoeringslasten zou leiden. Daarnaast bestaat er bij een investeringssubsidie de kans dat investeerders kwalitatief minder goede zonnepanelen aanschaffen voor eenzelfde subsidiebedrag, omdat een prikkel tot productie ontbreekt, of bestaat de kans dat systemen snel doorverkocht worden.

Om bovengenoemde redenen acht de minister een investeringssubsidie geen goed alternatief voor de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling.

#### *Een terugleversubsidie*

De omvorming van de salderingsregeling naar een terugleversubsidie wordt door een enkele insprekers aangedragen als een beter alternatief voor de afbouw van de salderingsregeling.

De minister volgt deze insprekers niet. Een terugleversubsidie was oorspronkelijk beoogd voor de omvorming van de salderingsregeling en kon in eerste instantie rekenen op veel draagvlak. Een van de voordelen van een terugleversubsidie was dat deze tot de meest stabiele terugverdiëntijden voor zowel de koop- als de huursector als voor de utiliteitssector leidt. Bovendien stimuleert zo'n vorm van subsidie de (optimale) productie van duurzame elektriciteit en de meest efficiënte productie-installaties.

Van de terugleversubsidie is echter in 2019 aan de Tweede Kamer gemeld<sup>16</sup> dat in het proces van nadere uitwerking in nauw overleg met diverse betrokkenen deze terugleversubsidie veel complexer in de uitvoering was dan eerder gedacht. De grote zorgen over de uitvoerbaarheid konden niet worden weggenomen. Daarom is er sindsdien gewerkt aan een werkbaar alternatief, dat geresulteerd heeft in het concept wetsvoorstel waarin een geleidelijke afbouw van de salderingsregeling wordt gerealiseerd.

### **Cluster 2: Verplichting meetinrichting die afname en invoeding apart kan meten**

Een deel van de insprekers gaat in op de nieuwe verplichting voor kleinverbruikers om te beschikken over een meetinrichting die afname van het net en invoeding op het net apart kan meten. Door enkele insprekers wordt aangegeven dat deze verplichting niet proportioneel is, een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt, ongunstig voor draagvlak voor de energietransitie is en dat het niet wenselijk is om een last onder dwangsom op te leggen aan kleinverbruikers die deze meetinrichting weigeren te laten installeren door hun netbeheerder. Eén van de vragen die zijn gesteld is of de verplichting voor een dergelijke meetinrichting niet kan worden opgelegd aan alleen de kleinverbruikers die beschikken over zonnepanelen. Ook worden er door enkele insprekers, zoals Netbeheer Nederland, vragen gesteld over de handhaving.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is een afweging gemaakt tussen de redenen om deze verplichting op te leggen aan kleinverbruikers en de impact die het heeft op kleinverbruikers. De belangrijkste reden om een verplichting op te leggen, is dat salderen niet kán worden afgebouwd

<sup>15</sup> ECN 2017, Kamerbrief van 12 juli 2017, Kamerstukken II 2016/17, 31 329, nr. 263.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31 239, nr. 299.

voor een kleinverbruiker als diegene nog een terugdraaimeter heeft die afname en invoeding niet apart kan meten. Er is voor gekozen om de meter verplicht te stellen voor alle kleinverbruikers en niet uitsluitend voor die kleinverbruikers die beschikken over zonnepanelen. De reden voor een algemene verplichting is dat het niet mogelijk is om de kleinverbruikers met zonnepanelen en in het bezit van een terugdraaimeter volledig in kaart te brengen en te houden, waardoor de handhaving van het afbouwen van salderen onmogelijk zou zijn. Daarom is het voor het afbouwen van de salderingsregeling van groot belang dat iedereen met zonnepanelen een geschikte meter heeft. Als kleinverbruikers nog een terugdraaimeter zouden blijven gebruiken, dan kunnen zij volledig blijven salderen (zij doen dus niet mee met de afbouw) en zo zou er een ongelijke behandeling ontstaan ten opzichte van de kleinverbruikers die wél een slimme of digitale meter hebben en waarvoor de salderingsregeling vanaf 2023 wordt afgebouwd. Dit vindt de minister onwenselijk.

Deze regeling heeft tegelijkertijd impact op een deel van de kleinverbruikers. Naar verwachting heeft circa 80% van de kleinverbruikers op moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een meter die al aan de eisen van deze verplichting voldoet. Deze kleinverbruikers zullen dan ook niets merken van de verplichting. De overige 20% van de huishoudens, die nog een zogenoemde ferraris- of terugdraaimeter heeft, krijgt zonder aanvullende kosten door de netbeheerder in de periode van 1 januari 2021 tot 1 januari 2023 een geschikte meter aangeboden, ook als deze eerder, in de periode voor 1 januari 2021, geweigerd is. De impact van de verplichting is zodoende beperkt en weegt op tegen de redenen om de meter verplicht te stellen en salderen te kunnen afbouwen.

Sommige insprekers hebben specifiek bezwaar tegen het opleggen van een last onder dwangsom. Deze last onder dwangsom kan echter met beperkte inspanning worden voorkomen. Een vorm van handhaving is nodig om af te kunnen dwingen dat men zich aan de verplichting houdt. Een last onder dwangsom is een zogenoemde herstelsanctie, waarbij men de kans krijgt om alsnog aan de verplichting te voldoen en de daadwerkelijke sanctie pas wordt opgelegd als men niet aan de verplichting blijft voldoen. Daarmee wordt dit als proportioneel gezien. Eén inspreker spreekt in zijn inbreng over verdergaande maatregelen zoals afsluiting van de gasaansluiting of een gedwongen binnentreding van de woning. Tot dit type maatregelen wordt Agentschap Telecom echter niet bevoegd en hier zal dan ook geen sprake van zijn. De enige sanctie die kan worden opgelegd voor het verbod is een last onder dwangsom.

Met betrekking tot persoonsgegevens die bekend zijn bij de toezichthouder blijft de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt tot naam, adresgegevens en gegevens over de aansluiting op het elektriciteitsnet (EAN code) en meetinrichting (type) van de kleinverbruikers waarvan door de netbeheerders is aangegeven dat er ondanks een aanbod om een juiste meetinrichting te installeren, nog geen wettelijk voorgeschreven meetinrichting is geïnstalleerd. Kleinverbruikers die weigeren een volgens de wet geschikte meetinrichting te laten installeren zijn in overtreding en kunnen een last onder dwangsom opgelegd krijgen. Hiervoor is het noodzakelijk dat hun gegevens bekend zijn bij de toezichthouder. Zonder handhaving is het niet mogelijk om ervoor te zorgen dat alle kleinverbruikers met ingang van 1 januari 2023 beschikken over een geschikte meetinrichting en kan de afbouw van de salderingsregeling niet voor alle kleinverbruikers worden uitgevoerd.

Verschillende insprekers hebben aangegeven het niet wenselijk te vinden dat een slimme meter verplicht wordt gesteld, onder andere vanwege zorgen over privacy bij de slimme meter of omdat ze bang zijn voor stralingsgevaar. Dit wetsvoorstel stelt niet de slimme meter verplicht, maar een meetinrichting die invoeding en afname apart kan meten. Dat kan een slimme meter zijn. Een slimme meter wordt in beginsel op afstand uitgelezen maar op verzoek van de kleinverbruiker kan dit door de netbeheerder worden uitgezet zodat de meter niet langer op afstand communiceert. Dit kan gewenst zijn bij eventuele bezwaren van de eindgebruiker die zien op bijvoorbeeld de bescherming van de privacy. Eventueel kan een digitale meter worden geplaatst die niet op afstand kan worden uitgelezen. Op deze wijze wordt rekening gehouden met hen die zorgen hebben over privacy of straling.

Ten overvloede merkt de minister ten aanzien van het stralingsgevaar van slimme meters op dat het Kennisplatform Elektromagnetische velden en gezondheid<sup>17</sup> concludeert dat slimme meters de dagelijkse blootstelling aan elektromagnetische velden niet of nauwelijks verhogen. De extra blootstelling die een slimme meter oplevert is gering vergeleken met het normale gebruik van een mobiele telefoon.

Er is tevens aangevoerd dat het een nadeel is dat de geschikte meter alleen tijdens werkdagen worden aangeboden. Netbeheerders bepalen zelf wanneer ze de meters kunnen plaatsen. Het plaatsen van de meters in de avonduren is voor veel netbeheerders niet haalbaar omdat dit een aanzienlijk hogere kostprijs met zich mee zou brengen. De netbeheerders geven de kleinverbruiker ruim de mogelijkheid om een afspraak met de netbeheerder te maken op een goed moment voor de kleinverbruiker om de meter te komen plaatsen.

Enkele insprekers geven aan dat ze al een meter hebben die afname en invoeding op het net kan meten, maar nog geen slimme meter. Deze mensen voldoen al aan de verplichting en zullen zodoende geen andere meter aangeboden krijgen van de netbeheerder. In het geconsulteerde wetsvoorstel waren netbeheerders echter verplicht aan iedereen die nog geen slimme meter heeft opnieuw een meter aan te bieden, ook als ze al voldoen aan de verplichting voor de kleinverbruiker. Dit wordt aangepast in het wetsvoorstel.

Netbeheer Nederland vraagt om verduidelijking van een aantal punten. Zij vragen onder meer om de groep kleinverbruikers die door de netbeheerders in de periode van 1 januari 2021 tot 1 januari 2023 een meter aangeboden krijgt te verduidelijken. Deze groep is beperkt tot de kleinverbruikers die nog geen meter hebben die afname en invoeding apart meet. Dat betreft alleen kleinverbruikers die een zogenaamde ferrarimeter of terugdraaimeter hebben. Iedereen die een slimme of digitale meter heeft, voldoet al aan de verplichting en krijgt zodoende niet alsnog een (slimme) meter aangeboden. Ook vragen zij om ruimte voor de uitvoering door de netbeheerders, waar de memorie van toelichting op enkele punten al nadere invulling geeft. Daarnaast vragen zij om een betere toelichting van het proces van handhaving.

Agentschap Telecom (AT) zal toezicht houden op de verplichting opgenomen in artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, en bevoegd worden om handhavend op te treden door het opleggen van een dwangsom. De netbeheerder biedt de meter aan en geeft een redelijke termijn om een afspraak te maken met de netbeheerder om deze meter te laten installeren. Als een kleinverbruiker hier geen gebruik van maakt is de betreffende kleinverbruiker in overtreding van de verplichting tot het hebben van een geschikte meter. De netbeheerder bericht de toezichthouder die het vanaf dat moment overneemt. AT kan uiteindelijk een last onder dwangsom opleggen om het voldoen aan de verplichting bij de kleinverbruiker af te dwingen.

In het wetsvoorstel wordt opgenomen dat AT wordt aangewezen als toezichthouder en de bevoegdheid krijgt handhavend op treden ten aanzien van de verplichting voor kleinverbruikers om te beschikken over een meter die afname en invoeding apart meet. Ook wordt in het wetsvoorstel aangepast dat netbeheerders alleen verplicht zijn om een meter aan te bieden aan kleinverbruikers die nog geen meter hebben die invoeding en afname apart meet. De Memorie van Toelichting is naar aanleiding van de consultatie aangepast.

### **Cluster 3: Minimum terugleververgoeding**

Meerdere insprekers hebben gereageerd op de mogelijkheid in het concept wetsvoorstel tot het in lagere regelgeving vaststellen van een wettelijk minimum voor de terugleververgoeding die een kleinverbruiker van zijn/haar energieleverancier ontvangt voor ingevoede elektriciteit.

Veel insprekers zijn positief over de aangekondigde vaststelling van een minimum terugleververgoeding. Verschillende insprekers (waaronder de Consumentenbond en enkele particulieren) benadrukken het belang van het *vaststellen* van een wettelijk minimum voor de terugleververgoeding en willen dat dit minimum nu al in het wetsvoorstel wordt opgenomen in

---

<sup>17</sup> <https://www.kennisplatform.nl/hoe-sterk-zijn-de-elektromagnetische-velden-van-slimme-meters/>



plaats van in lagere regelgeving. Hiermee beogen deze insprekers meer investeringszekerheid te creëren dan nu in het concept wetsvoorstel is voorzien.

Ook hebben verschillende insprekers voorgesteld om de ENDEX-prijs als basis te hanteren voor het wettelijk minimum om voldoende zekerheid te creëren over de opbrengsten. Zij gaan er daarbij van uit dat het wettelijk minimum anders gebaseerd zal worden op de APX-prijs, een korte termijn prijs per uur. Dit staat overigens niet in het wetsvoorstel en is ook niet het voornemen van de minister.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte of de berekening van de redelijke vergoeding. De minimum terugleververgoeding betreft aldus een uitwerkingsaspect dat geen uitwerking op wetsniveau krijgt maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld kan worden. Door het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, kan het relatief snel worden aangepast als daar in de toekomst aanleiding toe zou zijn. Aangezien de invulling van de minimum terugleververgoeding bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd, wordt dit aspect bij de internetconsultatie van deze AMvB geconsulteerd en krijgen belanghebbenden bij de consultatie daarvan de gelegenheid om daarop inhoudelijk te reageren.

De minister heeft begrip voor de wens voor zoveel mogelijk en tijdige zekerheid over de inkomsten van een investering in zonnepanelen, en het belang van duidelijkheid over een terugleververgoeding hierbij. In de kamerbrief van 20 maart 2020 (Kamerstuk 31239-314) heeft de minister daarom geprobeerd duidelijkheid te geven en het voornemen uitgesproken om de minimum terugleververgoeding als volgt uit te werken: het wettelijk minimum voor invoeding wordt 80% van het kale leveringstarief (dus exclusief EB, ODE en btw) dat een kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn (primaire) energieleverancier. Met dit voornemen is overigens ook rekening gehouden in de berekeningen van TNO.

Door een wettelijk minimum voor invoeding op 80% van het kale leveringstarief vast te stellen, kunnen energieleveranciers zich onderscheiden door verschillende tarieven voor teruglevering aan kleinverbruikers aan te bieden, en wordt ervoor gezorgd dat kleinverbruikers een mate van zekerheid hebben over de rentabiliteit van hun investering in zonnepanelen, op een wijze die voor hen herkenbaar is. Op termijn is het wenselijk dat meer marktwerking ontstaat en dat een kleinverbruiker zelf kan bepalen aan wie en tegen welke prijs diegene de zelf geproduceerde en ingevoede elektriciteit wil verkopen. Vaststelling van het minimumtarief bij algemene maatregel van bestuur biedt de mogelijkheid om geleidelijk meer marktwerking in de tarieven voor ingevoede elektriciteit te introduceren. Daardoor krijgen de energieleveranciers de gelegenheid om concurrentiemodellen te ontwikkelen voor invoeding zonder dat dat voor grote schokeffecten zorgt in de consumententarieven en de businessmodellen voor investeringen in zonnepanelen.

Ook zijn twee voorstellen gedaan om het wettelijk minimum anders vorm te geven dan de minister heeft aangekondigd in bovengenoemde brief. Ook al komt dit onderwerp pas aan de orde bij het opstellen van de lagere regelgeving, wil de minister vooruitlopend daarop reeds aangeven beide voorstellen onwenselijk te achten om onderstaande redenen.

Het eerste voorstel betreft het vaststellen van het wettelijk minimum op 100% van het kale leveringstarief (dus exclusief EB, ODE en btw). Hierdoor wordt feitelijk vastgehouden aan het volledig salderen van het leveranciersdeel. Dit acht de minister onwenselijk omdat op deze wijze geen ruimte wordt geboden aan partijen om initiatieven te ontwikkelen op het gebied van flexibiliteitsdiensten, vraagsturing en de opslag van elektriciteit.

Het tweede voorstel betreft het koppelen van het wettelijk minimumtarief voor invoeding aan een bepaalde terugverdientijd voor een referentie zon PV systeem. Dit voorstel acht de minister onwenselijk omdat dit ten eerste een schijnzekerheid zou bieden aan investeerders omdat de terugverdientijd van meer factoren dan alleen het tarief voor teruglevering afhankelijk is. Ten tweede zou dit voorstel ertoe kunnen leiden dat er grote variaties van jaar tot jaar zouden optreden in het wettelijk minimum omdat bijvoorbeeld de elektriciteitsprijzen zich anders ontwikkelen dan was voorzien en daarom het wettelijk minimum hiervoor zou moeten compenseren. Het voorstel wordt daarom onuitvoerbaar geacht.

Gazprom stelt voor in de MvT de zin "Uit een beleidsregel van de ACM uit 2006 volgt dat een redelijke vergoeding minimaal 70% van de APX-prijs van elektriciteit moet bedragen." te vervangen door "Een redelijke tarief exclusief belastingen en overheidsheffingen voor op het net ingevoede elektriciteit bedraagt x% van het tarief exclusief belastingen en overheidsheffingen voor afgenomen elektriciteit". Verduidelijkt in de MvT is dat de terugleververgoeding exclusief belastingen en overheidsheffingen zal zijn.

#### **Cluster 4: Overige opmerkingen**

Verschuillende insprekers hebben een aantal andere opmerkingen op het concept wetsvoorstel ingebracht. Het betreft hier onder andere juridische opmerkingen specifiek met betrekking tot de volgende aspecten: strijdigheid met EU-regelgeving, de verknoping van verschuillende wetten, de btw, de Kleine Ondernemers Regeling (KOR) en de verbruiksperiode waarbinnen gesaldeerd wordt. Deze aspecten worden hieronder achtereenvolgend behandeld.

#### ***Strijdigheid met EU-regelgeving***

Energie Nederland en de NVDE wijzen op artikel 15, vierde lid, van de Elektriciteitsrichtlijn. In hun ogen volgt uit dit artikel dat nieuw in te voeden elektriciteit vanaf 1 januari 2024 niet meer gesaldeerd mag worden.

De minister deelt deze interpretatie niet. In artikel 15, vierde lid, van de Elektriciteitsrichtlijn is bepaald dat lidstaten met reeds bestaande regelingen waarin de elektriciteit die in het net wordt ingevoed en de elektriciteit die uit het net wordt verbruikt niet apart worden verrekend (zoals de salderingsregeling), geen nieuwe rechten toekennen onder deze regelingen na 31 december 2023. Alle afnemers die vallen onder een bestaande regeling moeten te allen tijde de mogelijkheid hebben om te kiezen voor een nieuwe regeling waarin de elektriciteit die in het net wordt ingevoed en de elektriciteit die uit het net wordt verbruikt, apart worden verrekend als basis voor de berekening van nettarieven, aldus artikel 15, vierde lid.

Uit deze bepaling volgt enkel dat het niet toegestaan is na 1 januari 2024 nieuwe rechten toe te kennen voor de salderingsregeling indien de elektriciteit die wordt ingevoed en afgenomen van het net niet apart wordt verrekend en dus gemeten wordt. Voor nieuwe gevallen na 1 januari 2024 geldt aldus dat voor kleinverbruikers die voor die datum nog geen zonnepanelen hadden, maar deze na die datum wel installeren, de elektriciteit die wordt afgenomen en ingevoed apart moet worden gemeten om aparte verrekening mogelijk te maken. Dit kan alleen als een kleinverbruiker de beschikking heeft over een meetinrichting die zowel de afname als invoeding meet (een slimme of digitale meter). Het gaat erom dat er vanaf 1 januari 2024 apart verrekend moet worden en dat is iets anders dan dat er niet meer mag worden gesaldeerd, wat de richtlijn wel toestaat mits de invoeding en afname apart verrekend wordt.

Energie Nederland vraagt daarnaast hoe de vrije leverancierskeuze uit artikel 4 van de Elektriciteitsrichtlijn gecombineerd kan worden met artikel 15, vierde lid, van deze richtlijn of enige afbouwregeling. Energie Nederland vraagt zich af wat er gebeurt als een kleinverbruiker die elektriciteit invoedt na 1 januari 2024 wil overstappen naar een nieuwe leverancier.

Hier is sprake van twee van elkaar onafhankelijke bepalingen voor de kleinverbruiker: enerzijds om een vrije keuze te kunnen maken voor een energieleverancier, en anderzijds een bepaling over hoe lidstaten moeten omgaan met nieuwe gevallen vanaf 1 januari 2024 die gebruik willen maken van een (bestaande) salderingsregeling. De minister constateert hier geen strijdigheden en licht in dit verband toe dat uit het wetsvoorstel noch uit de Elektriciteitsrichtlijn volgt dat een kleinverbruiker alleen mag blijven salderen als deze bij dezelfde leverancier blijft. Net als nu kan een kleinverbruiker na 1 januari 2023 naar een andere leverancier overstappen en nog steeds van de afbouwende salderingsregeling gebruik. Het wetsvoorstel beperkt dus niet de vrijheid van kleinverbruikers om elektriciteit te kopen bij de leverancier van hun keuze. De afbouw van de salderingsregeling geldt voor alle kleinverbruikers die invoeden vanaf 1 januari 2023, ongeacht of ze wel of niet van leverancier wijzigen.

Verder brengt Energie Nederland in dat de factuur door de afbouw veel ingewikkelder en complexer zou worden dan nu al het geval is hetgeen in strijd zou zijn met artikel 18, eerste lid, en enkele

overwegingen van de Elektriciteitsrichtlijn. Door de afbouw neemt de complexiteit toe in plaats van af, hetgeen volgens Energie Nederland in strijd is met de Elektriciteitsrichtlijn.

Onder subcluster 1f is het punt van de complexiteit van de energierekening reeds behandeld.

Hieronder wordt daarom slechts ingegaan op de interpretatie van de Elektriciteitsrichtlijn voor zover deze de energierekening betreft.

Uit artikel 18, eerste lid, van de Elektriciteitsrichtlijn volgt onder meer dat facturen en factureringsinformatie correct, gemakkelijk te begrijpen, duidelijk, beknopt en gebruiksvriendelijk dienen te zijn. Uit artikel 15, vierde lid, van de richtlijn volgt dat op de factuur invoeding en afname van elektriciteit afzonderlijk moet worden vermeld omdat dit ook afzonderlijk moet worden verrekend. Door de afbouw van de salderingsregeling wordt de energierekening tijdelijk (tussen 1 januari 2023 en 1 januari 2031) iets complexer doordat de energieleverancier het afbouwpercentage moet toepassen op de invoeding van elektriciteit. Desondanks meent de minister dat door dit wetsvoorstel de factuur niet zodanig ingewikkeld zal worden dat er sprake is van strijd met dit artikel van de richtlijn.

Daarnaast leidt het concept wetsvoorstel volgens Energie Nederland tot een gereguleerde prijs voor een vooraf bepaald percentage van het aanbod waarbij het beginsel van vrije prijsvorming op basis van vraag en aanbod wordt tegengegaan. Dit is volgens Energie Nederland in strijd met artikel 3 van Verordening 2019/943 en artikel 5, vierde lid, van de Elektriciteitsrichtlijn.

De minister volgt deze redenering niet. Artikel 31c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 regelt op dit moment reeds dat de leverancier aan de kleinverbruiker een redelijke vergoeding dient te betalen voor het meerdere van de elektriciteit die de kleinverbruiker in het net invoedt. Op grond van het wetsvoorstel zal de mogelijkheid bestaan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte of de berekening van de redelijke vergoeding. Het wetsvoorstel bevat niet een niet toegestane overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering en invoeding van elektriciteit. In dit verband wijst de minister op artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU, L328) waar is bepaald dat lidstaten ervoor zorgen dat zelfverbruikers van hernieuwbare energie individueel of via aankoopgroeperingen, het recht hebben op het ontvangen van een beloning voor de zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit die zij aan het net leveren, die een afspiegeling is van de marktwaarde van die elektriciteit en die rekening kan houden met de waarde op lange termijn ervan voor het net, het milieu en de samenleving. Deze richtlijn geeft de mogelijkheid regels te stellen ten aanzien van de terugleververgoeding.

Tot slot meent Energie Nederland dat het wetsvoorstel leidt tot extra kosten voor de leverancier en daarmee in strijd is met artikel 5, vierde lid, onderdeel e, van de Elektriciteitsrichtlijn. Uit dit artikel volgt dat het overheidsingrijpen niet op discriminerende wijze mag leiden tot extra kosten voor de marktdeelnemers.

De minister volgt deze redenering van Energie Nederland niet. Door de afbouw van de salderingsregeling zal er inderdaad een toename van administratieve lasten voor de leveranciers optreden. Er is echter geen sprake van discriminatie. De afbouw is een generieke regeling die voor alle kleinverbruikers geldt en dus ook door alle leveranciers op gelijke wijze moet worden toegepast. Uiteraard kunnen er verschillen bestaan tussen de administratieve systemen van verschillende leveranciers en hoe de afbouw hierin precies verwerkt wordt. Desondanks is er volgens de minister met de afbouw geen sprake van discriminatie en is de afbouw van de salderingsregeling dus ook niet strijdig met artikel 5, vierde lid, onderdeel e, van de Elektriciteitsrichtlijn.

### **Verknoping wetten**

Een enkele inspreker heeft erop gewezen dat met het concept wetsvoorstel een verknoping ontstaat tussen de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag en gevraagd of dit wenselijk is.

Ten aanzien van deze zienswijze merkt de minister op dat de diverse aspecten van de huidige salderingsregeling reeds opgenomen zijn in zowel de Elektriciteitswet 1998 als de Wet belastingen op milieugrondslag en dat het niet onwenselijk is in lijn daarmee de omvorming van de salderingsregeling te regelen in beide wetten. In de Elektriciteitswet zijn de bepalingen opgenomen

ten aanzien van de meetinrichting, de verplichting voor netbeheerders om een geschikte meetinrichting nogmaals aan te bieden en de wijze waarop de leveranciers het verbruik dienen te berekenen. In de Wet belastingen op milieugrondslag staan alle bepalingen ten aanzien van de belasting op onder andere elektriciteit. Het is logisch om in lijn met de huidige wetgeving daar het afbouwpad op te nemen. Dat is namelijk een aspect dat niet thuis hoort in de Elektriciteitswet 1998.

### ***Kleineondernemersregeling***

Energie Nederland geeft aan dat grote uitvoeringsproblemen te verwachten zijn door de afbouw van de salderingsregeling en de praktijk van de "self bill" in samenhang met de nieuwe kleineondernemersregeling (KOR). Het is de keuze van de eigenaar van de zonnepanelen om de KOR wel of niet toe te passen en het continu bijhouden en bijwerken van de status van de zonnepaneelhouders kan volgens Energie Nederland een zware administratieve last meebrengen.

Omdat er door de afbouw van de salderingsregeling altijd een deel van de teruglevering niet wordt gesaldeerd, moet er in ieder geval voor dat deel worden bepaald of de teruglevering belast of vrijgesteld (KOR) is. De verwachting van de minister is dat de meeste particuliere zonnepaneelhouders zullen kiezen voor de KOR met ingang van het jaar volgend op het jaar waarin de zonnepanelen zijn aangeschaft. Zonnepaneelhouders die naast de exploitatie van de zonnepanelen nog andere ondernemersactiviteiten hebben, zullen afhankelijk van deze activiteiten wel of niet kiezen voor de KOR. Het bijhouden en bijwerken van de status van de zonnepaneelhouders kan inderdaad een administratieve last meebrengen, die samenhangt met de invoering van de gewijzigde KOR per 1 januari 2020. Ook wanneer de salderingsregeling geheel zou blijven bestaan of geheel zou worden afgeschaft treedt deze situatie op. Bij de aanmelding als zonnepaneelhouder bij de belastingdienst kan een nieuwe zonnepaneelhouder aanvinken of hij wel of niet de KOR wil toepassen. Een vergelijkbaar vinkje is ook denkbaar op het aanmeldformulier als zonnepaneelhouder bij de energieleverancier.

Verder vraagt Energie Nederland of de zonnepaneelhouder voor de omzetgrens van de KOR de omzet behaald met de gesaldeerde teruglevering of de omzet behaald met de totale teruglevering moet hanteren. De minister merkt op dat een zonnepaneelhouder voor het bepalen van de omzetgrens voor de KOR de omzet behaald met de totale teruglevering moet hanteren.

Volgens Energie Nederland is de salderingsregeling in strijd met de Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006.

De salderingsregeling is een regeling die in de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag is geregeld. De salderingsregeling bepaalt dat voor kleinverbruikers die duurzame elektriciteit invoeden op het net, de leverancier het verbruik ten behoeve van de facturering en inning van de leveringskosten berekent door de aan het net onttrokken elektriciteit te verminderen met de op het net ingevoede elektriciteit. De minister is van mening dat de salderingsregeling zelf niet in strijd is met de btw-regelgeving. Het beleid dat bij de heffing van omzetbelasting ter zake van de levering van elektriciteit een aangepaste maatstaf van heffing geldt wanneer die elektriciteit wordt geleverd aan kleinverbruikers met het oog op terug geleverde duurzaam opgewekte elektriciteit vloeit niet direct voort uit de salderingsregeling. Dit beleid is ontstaan als een praktische oplossing om de administratieve praktijk te vereenvoudigen. Door de afbouw de salderingsregeling heeft het beleid een afnemend belang en zal uiteindelijk sowieso verdwijnen.

### ***Saldering niet-duurzame elektriciteit***

Het G40 steden netwerk is van mening dat het merkwaardig is dat het wetsvoorstel de saldering in artikel 31c van de Elektriciteitswet tot 5.000 kWh van niet-duurzame elektriciteit ongemoeid laat. Volgens hen leidt dit tot een ongewenste fiscale discriminatie tussen degenen die niet-duurzaam en zij die duurzaam invoeden op het net. De huidige salderingsregeling is inderdaad begrensd voor niet-duurzame elektriciteit op 5000 kWh. De salderingsregeling beoogt duurzame elektriciteit te stimuleren. Het is echter in de praktijk moeilijk om onderscheid te maken tussen duurzame en niet-duurzame elektriciteit. Energieleveranciers zien immers alleen dat er een aantal kWh wordt teruggeleverd en niet met welke techniek die kWh geproduceerd is. Daarom wordt het in de wet ook toegestaan dat voor niet-hernieuwbare elektriciteit wordt gesaldeerd. In de praktijk is dat echter over het algemeen niet aantrekkelijk. Door een bovengrens van 5000 kWh te stellen, wordt

de mogelijkheid gecreëerd om in te grijpen als er zich in de toekomst toch excessen voordoen, waarbij bijvoorbeeld dag en nacht een dieselaggregaat elektriciteit aan het net levert. Deze grens wordt met dit wetsvoorstel niet aangepast.