

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/HS/bs/ATR0789/2019-U147

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 22 november 2019
Betreft Wetsvoorstel afbouw salderingsregeling

Geachte heer Wiebes,

Op 23 oktober 2019 is de Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor toetsing. De salderingsregeling brengt de kosten (inclusief belasting) van de elektriciteit die kleinverbruikers aan het net leveren, in mindering op de elektriciteit die zij van het net afnemen. Het voor advies voorliggende wetsvoorstel voorziet in de afbouw van de salderingsregeling van 2023 tot 2031. De geleidelijke afbouw houdt in dat in 9 jaar elk jaar een kleiner deel van de belasting over aan het net geleverde elektriciteit wordt verrekend met de belasting over de afgenomen elektriciteit. Zo wordt het financiële voordeel van de salderingsregeling geleidelijk tot nul afgebouwd. Om vast te stellen hoeveel elektriciteit aan het net wordt geleverd, moeten kleinverbruikers een meter accepteren die de afname van het net en de levering aan het net apart registreert.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De afbouw van de salderingsregeling beoogt om overstimulering van investeringen in zonnepanelen tegen te gaan door het rendement van die investering te verlagen (met een langere terugverdientijd tot gevolg). Dit rendement bestaat voor een belangrijk deel uit de belasting op elektriciteit die kleinverbruikers door het salderen niet hoeven af te dragen. Bij oude (analoge) meters gaat het salderen vanzelf en zonder administratie: de meter telt gewoon terug en trekt de aan het net geleverde stroom af van de afgenomen stroom. Nieuwe digitale meters houden wel de uitgaande stroom bij. De gegevens gaan

via de administratie van de netbeheerder naar de administratie van de energieleverancier, die de uitgaande stroom vervolgens via de jaarafrekening verrekent.

De afbouw is niet de enige beleidsmaatregel die het kabinet neemt, die invloed heeft op het rendement van zonnepanelen. Het kabinet verlaagt in de komende jaren ook de tarieven van de belasting op elektriciteit voor huishoudens. Het effect van deze verlaging is echter niet meegenomen in de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde afbouw van de salderingsregeling.¹ Strikt genomen kan de tariefverlaging leiden tot een zodanige daling van het rendement op zonnepanelen dat aanvullende maatregelen ter beperking van overstimulering niet meer nodig zijn. Dit betekent dat niet op voorhand mag worden uitgesloten dat de twee maatregelen samen zelfs ertoe leiden dat investeringen in zonnepanelen onvoldoende worden aangemoedigd. Een dergelijke uitkomst zou haaks staan op het voornemen van het kabinet om die investeringen aantrekkelijk te houden.² Dit streven komt tot uitdrukking in het feit dat het kabinet een gewenste terugverdientijd hanteert van 5 tot 9 jaar.

1.1 Het college adviseert om te onderzoeken of en in hoeverre de noodzaak voor het afbouwen van de salderingsregeling bestaat na de verlaging van de belastingtarieven op elektriciteit voor kleinverbruikers. Als die noodzaak er niet is, vervalt ook de noodzaak van de verplichting om verbruiksmeters met aparte telwerken te accepteren.

2. Minder belastende alternatieven

Het college onderkent dat er maatregelen nodig zijn, als blijkt dat het rendement op investeringen in zonnepanelen te hoog is, ondanks de verlaging van de belasting op elektriciteit. Het ziet echter een minder belastend alternatief dan de voorgestelde afbouw van de salderingsregeling. Het is minder belastend om niet de salderingsregeling (geheel of gedeeltelijk) af te bouwen maar om de milieubelasting op elektriciteit verder te verlagen (en eventueel minder degressief te maken). Hierdoor zal namelijk het rendement op zonnepanelen verder dalen, zonder dat aanvullende verplichtingen met betrekking tot het vervangen van elektriciteitsmeters nodig zijn.

2.1 Het college adviseert om te onderzoeken welke vermindering van de (degressiviteit van de) belasting op elektriciteit nodig is voor een 'normale' terugverdientijd van zonnepanelen.

3. Werkbaarheid

De plannen voor een terugleversubsidie die in de plaats zou komen van de salderingsregeling, bleken moeilijk uitvoerbaar. Het kabinet heeft daarom gezocht naar een werkbaar alternatief instrument. Het college constateert dat de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van dit onderdeel van het plan zijn afgewogen. Het college heeft geen opmerkingen over de werkbaarheid van het nu voorliggende wetsvoorstel.

¹ Het college heeft begrepen dat uw ministerie inmiddels opdracht gegeven heeft aan TNO om te onderzoeken wat het effect zal zijn van de tariefsverlaging op het rendement op investeringen in zonnepanelen. Verwachte oplevering van het onderzoek is begin 2020.

² “.. [V]oor huishoudens [blijft het] financieel aantrekkelijk om te investeren in zonnepanelen en tegelijkertijd [wordt] overstimulering voorkomen.” Kamerbrief van 25 april 2019 met kenmerk DGKE / 19091022

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft de gevolgen voor de regeldruk van de afbouw van de salderingsregeling. De regeldruk voor (energie)leveranciers is in overleg met hen in beeld gebracht. Daarbij is aandacht besteed aan het zoveel mogelijk beperken van de regeldruk. De regeldruk is berekend op 2 miljoen euro eenmalig en 26.000 euro structureel voor de energieleveranciers.

Het college heeft enkele opmerkingen bij de berekeningen van de regeldruk. De regeldruk is nog niet voor alle betrokkenen in beeld gebracht. Zo zullen installateurs voor hun (potentiële) klanten de terugverdientijd willen berekenen. De regeldruk die hiermee is gemoeid, is niet kwantitatief beeld gebracht.

4.1 Het college adviseert om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor de regeldruk voor installateurs.

Verder ondervinden volgens de toelichting kleinverbruikers geen gevolgen voor de regeldruk omdat zij geen actie hoeven te ondernemen bij het afbouwen van de salderingsregeling. Het college merkt op dat de vergoeding die kleinverbruikers ontvangen voor aan het net geleverde energie, verandert. Zij zullen kennis moeten nemen van de verandering en zij zullen die informatie willen gebruiken bij overwegingen om over te stappen van energieleverancier. De regeldruk die daar het gevolg van is, moet worden gekwantificeerd in de toelichting.

4.2 Het college adviseert om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor de regeldruk bij overstappen van energieleverancier door eigenaren van zonnepanelen.

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft dat er geen aanvullende gevolgen zijn voor de regeldruk door de verplichting voor meters met aparte telwerken voor netbeheerders en kleinverbruikers. Die verplichting is in 2011 geïntroduceerd bij de landelijke uitrol van de 'slimme meter'. Voor netbeheerders heeft dit geen aanvullende gevolgen voor de regeldruk. Kleinverbruikers moeten echter de plaatsing van een meter met dubbele telwerken accepteren. De regeldruk die hiermee is gemoeid, is niet in beeld gebracht. De toelichting bij het voorstel merkt op dat dit geen regeldruk is omdat daar voordelen tegenover staan. Het college onderkent deze voordelen, maar die nemen de verplichting om de regeldruk in beeld te brengen niet weg.

4.3 Het college adviseert om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor kleinverbruikers.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit wetsvoorstel:

Niet indienen.

Het college onderkent dat er reden is om overstimulering van zonnepanelen te voorkomen. Het merkt echter op dat ook het risico bestaat dat investeringen in zonnepanelen onvoldoende worden aangemoedigd. Het constateert dat dit risico niet in beeld is, omdat niet duidelijk is welk effect de voorgenomen verlaging van de belasting op elektriciteit zal hebben op het rendement van investeringen in zonnepanelen. Zonder dit effect goed in beeld te hebben is niet duidelijk waarom de salderingsregeling moet worden afgebouwd. Bovendien lijkt een verdere vermindering van de (degressiviteit van de) belastingen op elektriciteit een minder belastend alternatief dan de voorgestelde afbouw van de salderingsregeling.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris