Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Elektriciteit

Auteur
[redacted]

TER BESLISSING EN ONDERTEKENING

Datum
20 juni 2022

Kenmerk
DGKE-E / 22267128

WJZ bhm 22269339

Kopie aan
[redacted]

Bijlage(n)
3

nota

Afbouw salderingsregeling

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding

In de zgn. zonnebrief heeft u de TK geïnformeerd hoe het kabinet verder wil met de afbouw van de salderingsregeling. U heeft aangekondigd voor de zomer de Kamer (1) een nota van wijziging en (2) de update van het rapport van TNO over de terugverdientijden voor investeringen in zonnepanelen te sturen. Deze stukken vindt u bijgevoegd bij deze nota. In deze nota lichten we het advies toe, mede in het licht van de uitkomsten van het TNO rapport.

Geadviseerd besluit

1. Afbouw starten per 2025, geleidelijke afbouw tot 2031. Deze lijn is al gecommuniceerd in de zonnebrief. Een alternatief is afschaffing van de salderingsregeling in één klap per 1 januari 2025, maar dat zorgt voor een scherpe verslechtering in 2025 en dat lijkt niet wenselijk;
2. voor het in de zonnebrief aangekondigde eenmalige meetmoment het jaar 2025 te kiezen;
3. eventuele stimulering van thuis- en buurtbatterijen zoals aangegeven in de zonnebrief in breder perspectief te bezien en hierop, als aangekondigd, terug te komen in het najaar;
4. geen flankerende maatregelen te treffen voor de huursector omdat dit niet nodig is omdat de businesscase nog steeds uit kan, mits men onderling goede afspraken maakt over de vergoeding die de huurder betaalt voor de zonnepanelen;
5. de redelijke vergoeding voor teruglevering vast te stellen op minimaal 80% van het kale leveringstarief zoals voorgenomen door het vorige kabinet en door u recent herbevestigd in antwoord op Kamervragen van de heer Boucke (D66).
6. Nieuw voorstel: aanvullend op advies 5. een maximum voor de minimum vergoeding instellen vanwege de sterk gestegen leveringstarieven voor elektriciteit.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Elektriciteit

Kenmerk
DGKE-E / 22267128

Kernpunten

Proces

Kamerbrief:

- Bijgaand treft u een kamerbrief waarmee u de Kamer het TNO-rapport aanbiedt.
- In de Kamerbrief licht u toe waarom het kabinet kiest voor de afbouw van de salderingsregeling, duidt u de resultaten van TNO, geeft u aan dat de uitkomsten geen aanleiding geven tot wijzigingen t.o.v. de lijn van de zonnebrief en gaat u in op het maximeren van de minimumvergoeding voor teruglevering in absolute zin.
- *U wordt verzocht de Kamerbrief te ondertekenen.*

Nota van wijziging:

- De nota van wijziging biedt u aan de Tweede Kamer aan met een separate brief zonder beleidsinhoud, zoals bij elke aanbieding van een nota van wijziging bij een wetvoorstel. Bij die brief worden tevens de ramingstoelichting en certificering daarvan door het CPB toegevoegd.
- De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst wordt parallel om akkoord gevraagd op deze stukken. In de toelichting bij de nota van wijziging wordt vermeld dat de nota van wijziging mede is ingediend namens de Staatssecretaris.
- *U wordt verzocht de aanbiedingsbrief voor de nota van wijziging en de toelichting bij de nota van wijziging te ondertekenen.*
- Beide brieven, de korte aanbiedingsbrief (met de nota van wijziging) én de beleidsrijke Kamerbrief, zullen op dezelfde dag aan de TK worden aangeboden.

Politieke punten

- Uit de schriftelijke vragen van de TK over het wetsvoorstel kwamen twee zorgpunten naar voren, te weten onzekerheden rondom de terugverdientijden en of de businesscase bij huur nog uit kan als de salderingsregeling wordt afgebouwd. Recent is de roep om stimulering van thuis- en buurtbatterijen (actieplan VVD/CU) daarbij gekomen.
- De TK heeft recent schriftelijke vragen gesteld over de zonnebrief. CDA heeft daarin gevraagd naar de houdbaarheid van volledig salderen van het leveringstarief door energieleveranciers, waarbij klanten zonder zonnepanelen in toenemende mate meebetalen aan de stimulering van klanten met zonnepanelen. Ook vraagt het CDA of het kabinet heeft overwogen de minimale redelijke vergoeding niet vast te zetten op 80% van het leveringstarief. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het door de sector aangedragen alternatieve afbouwvoorstel.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Elektriciteit

Kenmerk
DGKE-E / 22267128

Toelichting

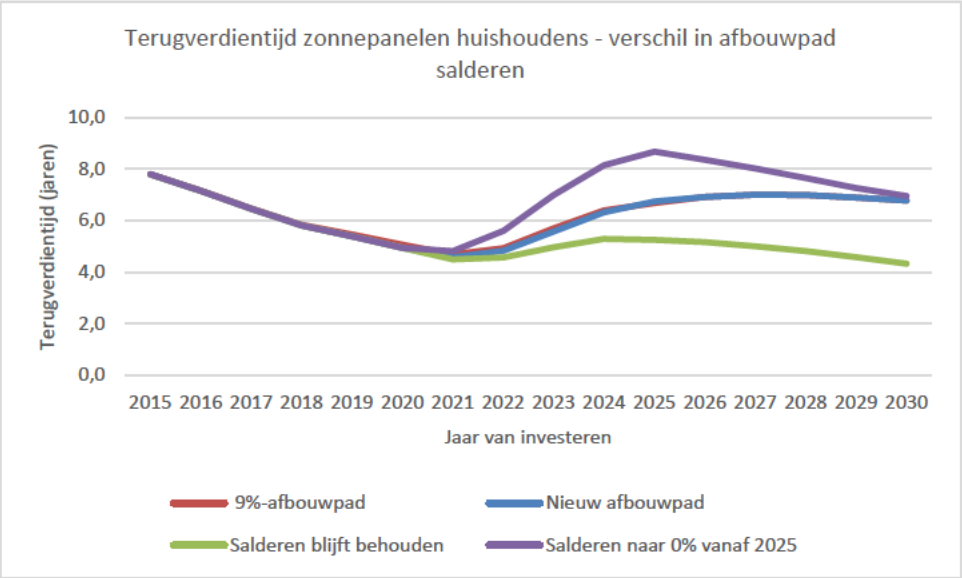
Toelichting op de bovenstaande adviezen

1. Afbouwpad en 2. Eenmalig meetmoment

- Advies is om vast te houden aan het in de zonnebrief gecommuniceerde afbouwpad, waarbij:
    a. eenmalig in 2025 een iets grotere afbouwstap gezet wordt ten opzichte van het oorspronkelijke pad. Dit ter gedeeltelijke dekking van de door het uitstel ontstane belastingderving[1].
    b. vanaf 2026 het oorspronkelijke afbouwpad weer opgepakt wordt en net als oorspronkelijk voorzien vanaf 2031 niet meer kan worden gesaldeerd.
- Uit het TNO-onderzoek (zie bijgevoegd) komt naar voren dat de terugverdientijden bij huishoudens tot 2030 beneden de 7 jaar blijven[2]. De terugverdientijden bij utiliteit zijn lager dan bij huishoudens[3].
- De terugverdientijden zijn over de hele linie fors verbeterd ten opzichte van het vorige TNO-rapport uit 2020. Destijds werd er nog vanuit gegaan dat de terugverdientijd voor een referentiehuishouden op zou lopen tot circa 9 jaar in 2030.
- Wel is er sprake van onzekerheden. Indien de elektriciteitsprijzen langer hoog blijven dan nu in het rapport van TNO voorzien, nemen de terugverdientijden nog verder af. Maar indien de kostendaling van zonnepanelen trager gaat dan de voorziene 5,5% per jaar (gebaseerd op de afgelopen jaren), dan nemen de terugverdientijden juist toe. In het onwaarschijnlijk geval dat er helemaal geen kostendaling is, nemen de terugverdientijden toe tot in het uiterste geval 12 jaar.
- De Tweede Kamer maakt zich zorgen om deze onzekerheden. U heeft daarom in de zonnebrief aangekondigd in de nota van wijziging een eenmalig meetmoment op te nemen om de vinger aan de pols te houden om het afbouwpad te kunnen bijstellen, indien daar aanleiding toe zou zijn. Dan zal TNO opnieuw een update uitvoeren van het rapport over terugverdientijden.
- Door het eenmalige meetmoment in 2025 te laten plaatsvinden zijn er, indien nodig, nog voldoende mogelijkheden om bij te sturen.
- Alternatief afbouwpad: TNO heeft ook onderzocht wat er gebeurt indien de salderingsregeling per 2025 in één keer zou worden afgeschaft. Indien dat gebeurt, blijven de terugverdientijden voor een referentiehuishouden tot en met 2030 beneden de 9 jaar, maar is er wel sprake van een scherpe verslechtering van de terugverdientijden per 2025. Huishoudens zijn in de regel bereid te investeren tot een terugverdientijd van 9 jaar. Stakeholders en TK hechten echter aan een terugverdientijd van 7 jaar. Ook voor deze geprognosticeerde terugverdientijden bij afschaffing ineens, geldt dat de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen en kostendalingen van zonnepanelen onzekere factoren zijn die kunnen leiden tot langere of kortere

[1] Het uitstel van de start van de afbouw van de salderingsregeling zorgt naar verwachting voor een belastingderving van € 133 mln.
[2] In 2021/2022 zijn de terugverdientijden voor huishoudens circa 4,5 jaar, oplopend tot 7 jaar in 2028, waarna de terugverdientijden weer dalen.
[3] In 2022 zijn de terugverdientijden voor utiliteit 3,6 jaar. Voor sportcomplexen, dorpshuizen en extensieve landbouw loopt de terugverdientijd in 2030 op tot maximaal 5,5 jaar en voor kleine kantoren en zorg lopen de terugverdientijden terug naar 3,6 respectievelijk 3,1 jaar in 2030.

terugverdientijden. Als de salderingsregeling eenmaal is afgeschaft, is deze niet op korte termijn weer te herinvoeren, mocht blijken dat daar aanleiding toe zou zijn.



Figuur 1: Terugverdientijd voor het referentiesysteem bij verschillende afbouwpaden van salderen: -9% afbouwpad, nieuwe afbouwpad, een pad waarbij de huidige regeling blijft bestaan en een pad waarbij salderen in 2025 direct naar 0% wordt teruggebracht.

3. Thuis- en buurtbatterijen

- In het debat van 17 februari hebben Erkens (VVD) en Grinwis (CU) verzocht om een reactie voor de zomer op hun vijfpuntenplan over opslag in thuis- en buurtbatterijen.
- Een investering in zonnepanelen blijft ook bij de huidig voorziene afbouw van de salderingsregeling zeer aantrekkelijk met een terugverdientijd van maximaal 7 jaar voor een referentiehuishouden. Voor het aantrekkelijk houden van de investering in zonnepanelen is het dan ook niet nodig om thuis- of buurtbatterijen te stimuleren.
- Wij adviseren u daarom vast te houden aan de in de zonnebrief opgenomen aankondiging dat het kabinet vervolgonderzoek laat doen naar de mogelijke toegevoegde waarde van thuis- en buurtbatterijen, de ruimtelijke inpassing en de eventuele wenselijkheid en mogelijkheden van stimulering, normering en facilitering hiervan en daar niet op vooruit te lopen zonder de uitkomsten van dit onderzoek te kennen. U heeft in de zonnebrief toegezegd de TK hierover in het najaar te zullen informeren.

4. Huursector

- Door de afbouw van de salderingsregeling zullen de terugverdientijden in de huursector, net als in de koopsector, toenemen ten opzichte van de situatie waarbij niet zou worden afgebouwd. Woningcorporaties kunnen veelal uit de voeten met een langere terugverdientijd, ze zijn gewend te werken met

langere investeringshorizons vanuit het oogpunt van langdurige woningexploitatie.

- Zoals in de zonnebrief al aangegeven, is er in de huursector sprake van een split incentive: de verhuurder investeert in de zonnepanelen en de baten van de lagere energierekening komen terecht bij de huurder. Indien de verhuurder en de huurder bij het maken van afspraken over de vergoeding die de huurder betaalt voor de zonnepanelen rekening houden met de afbouw van de salderingsregeling, dan blijft de verhuurder ook bij een afbouwende salderingsregeling in staat zijn investering terug te verdienen, terwijl de huurder financieel voordeel heeft van de zonnepanelen op zijn dak.
- Aanvullende stimulering voor woningcorporaties is daarom niet nodig, zeker ook omdat de terugverdientijd voor een referentiesysteem bij huishoudens met een maximale terugverdientijd van 7 jaar fors is verbeterd ten opzichte van de situatie zoals in het TNO-rapport uit 2020 was voorzien.
- Het kabinet stelt daarnaast voor om een btw-nultarief in te voeren op de levering en installatie van zonnepanelen die geplaatst worden op of in de onmiddellijke nabijheid van woningen. De internetconsultatie van dit voorstel is recent gesloten. Indien een btw-nultarief wordt ingevoerd, zullen sommige verhuurders, die op dit moment geen btw-aftrek kunnen claimen bij de installatie van zonnepanelen, een verbetering van hun businesscase zien.
- De investeringskosten zullen in dat geval immers dalen met 21% ten opzichte van de huidige investeringssituatie.

5. Redelijke vergoeding: 80% van kale leveringstarief

- Het vorige kabinet heeft het voornemen aan de Kamer gecommuniceerd het wettelijk minimum vast te willen stellen op 80% van het leveringstarief dat de kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn/haar energieleverancier, exclusief belastingen en heffingen.
- In antwoorden op vragen van het lid Boucke (D66) heeft u aangegeven van mening te zijn dat een minimum vergoeding van 80% van het kale leveringstarief voor een goede balans zorgt tussen marktwerking en de belangen van de energieleveranciers enerzijds en consumentenbescherming en de belangen van zonnepanelenbezitters anderzijds.
- U heeft ook aangegeven dat het op termijn wenselijk is 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 de minimumvergoeding 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. Wij adviseren u om in de brief aan de TK te schetsen dat u deze minimumvergoeding geleidelijk wilt verlagen om marktwerking te bevorderen, waarbij u de terugverdientijden in het oog houdt.

6. Daarnaast een absoluut maximum aan de redelijke vergoeding

- Ook adviseren wij u om, gezien de huidige ontwikkelingen in de elektriciteitsprijzen, deze redelijke vergoeding van een absoluut maximum te

voorzien, waarbij u de terugverdientijden en het doel van deze minimumvergoeding (consumentenbescherming) in het oog houdt.
- TNO heeft aangegeven dat een redelijke vergoeding van 80% van het kale leveringstarief in hun berekeningen in 2025 voor de eerste schijf overeenkomt met € 0,099 (in de jaren daarna loopt dit geleidelijk terug naar € 0,087 in 2030). Als bij het bepalen van het absolute maximum bij de absolute getallen uit de TNO-berekening wordt aangesloten, heeft een dergelijk absoluut maximum geen negatieve invloed op de terugverdientijden.
- Wel beschermt een absoluut maximum van de redelijke vergoeding energieleveranciers tegen het verplicht inkopen van stroom tegen een aanzienlijk hogere prijs dan de waarde op het moment van productie. Namelijk, 80% van de zeer sterk gestegen kale elektriciteitsprijzen en de onzekerheden rondom de toekomstige ontwikkelingen zijn niet direct gekoppeld aan de waarde van de elektriciteitsproductie op de groothandelsmarkt. De waarde van door zonnepanelen opgewekte stroom op een zonnige dag rond lunchtijd is laag. De meerkosten die leveranciers verplicht moeten dragen worden aan alle klanten, ook diegenen zonder zonnepanelen, doorberekend waardoor de lasten van een te hoge minimumvergoeding leiden tot onevenredig hoge elektriciteitstarieven voor klanten zonder zonnepanelen. Dit heeft dus een denivellerend effect op de energierekening (voordeel voor de mensen die zich zonnepanelen kunnen veroorloven, nadeel voor de anderen).
- De vraag is of leveranciers aan de klanten wel de hogere kosten kunnen doorberekenen. Meer waarschijnlijk is dat zij zullen gaan proberen te vermijden nog klanten met zonnepanelen te werven.
- Uiteraard staat het energieleveranciers vrij hun klanten een hogere terugleververgoeding te geven.

<u>Politieke punten</u>
Alternatief afbouwvoorstel sector
- NVDE, HS en Energie Nederland[4] pleiten voor een alternatieve wijze van afbouwen van de salderingsregeling.
- Hun voorstel is de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit zo snel mogelijk volledig vrij te geven (waarbij de ACM net als nu de bevoegdheid heeft te bepalen of een vergoeding redelijk is) en tot en met 2030 fiscaal te blijven salderen, waarna de fiscale saldering per 2031 in één keer wordt afgeschaft.
- NVDE, HS en Energie Nederland hebben aangegeven dat zij hun alternatieve voorstel door TNO willen laten doorrekenen op effecten voor de terugverdientijden.
- Zij pleiten daarnaast voor een aparte subsidie voor de sociale huursector en een techniekneutrale stimuleringsregeling voor innovaties die flexibiliteit achter de meter vergroten.
- Ditzelfde voorstel is opgenomen in het rapport *"Alles uit de Kast, Een verkenning naar de opgaven voor het Nederlandse elektriciteitssysteem van 2030".* Dit rapport is u aangeboden door het Uitvoeringsoverleg Elektriciteit onder het klimaatakkoord en heeft u, samen met enkele andere aan u aangeboden rapporten op 13 juni jl. aangeboden aan de TK.

[4] Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie, Holland Solar en Energieleveranciers.

- De TK heeft recent schriftelijke vragen gesteld over de zonnebrief. CDA heeft daarin gevraagd naar de houdbaarheid van volledig salderen van het leveringstarief door energieleveranciers, waarbij klanten zonder zonnepanelen in toenemende mate meebetalen aan de stimulering van klanten met zonnepanelen. Ook vraagt het CDA of het kabinet heeft overwogen de minimale redelijke vergoeding niet vast te zetten op 80% van het leveringstarief.

Appreciatie alternatief voorstel

- Het wetsvoorstel afbouw salderingsregeling is tot stand gekomen na veelvuldig overleg met stakeholders en het zeer uitgebreid afwegen van vele manieren waarop de salderingsregeling kon worden afgebouwd, waaronder ook dit voorstel. De door het kabinet gekozen wijze van afbouw is daarbij als beste uit de bus gekomen. Een aparte subsidie voor de sociale huursector is niet nodig. U heeft in de zonnebrief aangegeven de TK in het najaar te zullen informeren over of er in brede zin aanvullend beleid nodig is voor het stimuleren van flexibiliteit op het elektriciteitsnet.
- Energieleveranciers zouden in dit door NVDE, HS en henzelf geopperde voorstel meteen vrij zijn te kiezen welke prijs zij hun klanten voor teruggeleverde stroom betalen, terwijl er tot 2031 sprake zal blijven van volledige belastingderving die door de belastingbetaler gedragen moet worden.