

Vergaderjaar 2020–2021

35 594

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2020 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 april 2020, nr. 2020000765, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2020, nr. W18.20.0112/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) merkt op dat het onderzoek naar de terugverdientijd van zonnepanelen, dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, onzekerheden bevat waarop in de toelichting niet wordt ingegaan. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting alsnog in te gaan en, zo nodig, het wetsvoorstel aan te passen. Tevens merkt de Afdeling op dat dit onderzoek geen betrekking heeft op de huursector, waardoor onduidelijk is wat de gevolgen van het wetsvoorstel zullen zijn voor de bereidheid in die sector om in zonnepanelen te investeren. De Afdeling adviseert om alsnog onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector en, indien de uitkomsten van dat onderzoek daartoe aanleiding geven, het wetsvoorstel aan te passen. De Afdeling adviseert met deze opmerkingen rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

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

belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de omvorming van de salderingsregeling voor kleinverbruikers, met memorie van toelichting.

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

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

1. Inhoud wetsvoorstel

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

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

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

2. Onderzoek terugverdientijd

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

a. Onzekere factoren

Volgens de toelichting wordt verwacht dat de afbouw het realiseren van de doelstellingen van het Energieakkoord en Klimaatakkoord niet in gevaar zal brengen, omdat uit het onderzoek van TNO blijkt dat de terugverdientijd met het voorgenomen afbouwpad binnen de acceptabele bandbreedte (maximaal 9 jaar) blijft voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers. Volgens dat onderzoek loopt de terugverdientijd voor particulieren die investeren in zonnepanelen op de eigen woning bij de voorgenomen afbouw terug naar net onder de 7 jaar voor investeringen in de jaren tot 2022 en loopt de terugverdientijd voor investeringen in latere jaren op tot bijna 9 jaar in 2030.

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

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

Reactie onderzoek terugverdientijd: onzekere factoren

Op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft TNO onderzoek gedaan naar de terugverdientijden bij investering in zonnepanelen als de salderingsregeling wordt afgebouwd. Uit dit onderzoek¹ blijkt dat kleinverbruikers die al zonnepanelen hebben of deze kabinetsperiode nog investeren in zonnepanelen, naar verwachting een gemiddelde terugverdientijd van circa 7 jaar hebben bij de voorgenomen afbouw van de salderingsregeling. Voor investeringen in zonnepanelen die na deze kabinetsperiode worden gedaan, is de verwachting op basis van de huidige inzichten, dat de terugverdientijd iets kan oplopen boven de 7 jaar. Daarbij zal de terugverdientijd naar verwachting binnen de bandbreedte blijven van een door onderzoek uitgewezen acceptabele bandbreedte voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers. Onderzoek door PwC uit 2016² laat zien dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is. Het onderzoek van TNO geeft aan dat er onzekerheden zijn, zoals de kostendaling van zonnepanelen en de ontwikkeling van het leveringstarief van elektriciteit. Voor investeringen in zonnepanelen in de periode tot en met 2023 kan dit tot een 2 jaar langere of kortere terugverdientijd leiden en in 2030 kan dit zelfs een effect op de terugverdientijd hebben van 2 tot 4 jaar (ten opzichte van de door TNO berekende terugverdientijden). TNO doet vanwege deze onzekere factoren de aanbeveling om de ontwikkeling van de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen periodiek te monitoren.

¹ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

² «De historische impact van salderen» (PwC, 2016) en «De toekomstige impact van salderen» (PwC, 2016).

Allereerst kan worden opgemerkt dat TNO in haar rapport nog dieper ingaat op de terugverdientijden. Zo geeft TNO in het rapport aan dat het niet ondenkbaar is dat het effect van kostendaling en dat van elektriciteits-tarieven elkaar gaan compenseren: wanneer de elektriciteitstarieven laag zijn, ontstaat er waarschijnlijk druk om de investeringskosten te laten dalen zodat investeringen in zonnepanelen rendabel blijven voor particulieren. Daardoor wordt het risico op stijgende terugverdientijden beperkt. Afgezien hiervan ben ik van mening dat de afbouw verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Deze doelstellingen worden jaarlijks nauwgezet gemonitord door middel van de Klimaat en Energie Verkenning (KEV) door het Planbureau voor de Leefomgeving. Daar blijkt ook uit of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen, naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Het doel van de salderingsregeling is niet zozeer een bepaalde terugverdientijd te realiseren, maar te waarborgen dat er voldoende geïnvesteerd wordt om de energietransitie en klimaatdoelen te realiseren. De terugverdientijd is slechts een hulpmiddel om de regeling daartoe in te richten. De monitoring van de ontwikkeling van hernieuwbare energie en zonnepanelen in het bijzonder via de KEV wordt daarom als de meest relevante periodieke monitoring gezien. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Daarnaast is het gebruikelijk om belastinguitgaven iedere vijf jaar te evalueren. Dit geldt ook voor de afbouw van de salderingsregeling. De memorie van toelichting is aangevuld met een toelichting op de hierboven beschreven wijze van monitoring van het wetsvoorstel.

b. Gevolgen huursector

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

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

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

Reactie onderzoek terugverdientijd: gevolgen huursector

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om alsnog onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector is de KWINK groep³ verzocht onderzoek te doen naar de invloed van de afbouw van de salderingsregeling op de totstand-

³ «Onderzoek naar invloed afbouw salderingsregeling op totstandkoming zonnepanelen bij huurwoningen», KWINK groep 2020.

koming van zonnepanelen bij huurwoningen. De KWINK groep concludeert dat het initiatief voor installatie van zonnepanelen in de huursector bijna altijd bij woningcorporaties ligt. De aanschaf van zonnepanelen is een belangrijk en veelal vaststaand onderdeel van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf, daarom is het van belang dat woningcorporaties blijven investeren in de aanschaf van zonnepanelen, ook na afbouw van de salderingsregeling. De verwachting is dat een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen.

Een aantal reeds bestaande verschillen tussen de huur- en de koopsector (zoals het ontbreken van de mogelijkheid om de BTW op de zonnepanelen terug te vragen, de omvang van de transactiekosten⁴, de aanwezigheid van beheerkosten (bij de corporatie), de hogere rentelasten en de langere duur van de rentelasten) en het feit dat kosten en opbrengsten in de huursector verdeeld moeten tussen woningcorporatie en huurder hebben zowel in de huidige situatie als tijdens en na afbouw van de salderingsregeling een negatieve invloed op de businesscase voor woningcorporaties, ten opzichte van de situatie in de koopsector. Positief voor de huursector (in vergelijking met een particulier uit de koopsector) is dat een corporatie doorgaans goedkoper kan inkopen door schaalvoordelen en door «professioneel inkoperschap», waardoor de prijs per zonnepaneel (aanschaf en aanleg) lager kan zijn.

Het grote verschil met de koopsector zit in het feit dat huurders toestemming dienen te geven voor de installatie van zonnepanelen. Om het voor huurders aantrekkelijk te houden, moet de door de huurder te betalen extra vergoeding voor de zonnepanelen lager zijn dan de winst die de huurder heeft op de energierekening. Door de afbouw van saldering, wordt de besparing op de energierekening voor kleinverbruikers met zonnepanelen geleidelijk lager. Aannemelijk is dat de verhoging van de huurlasten die de woningcorporatie kan doorvoeren, minder hoog wordt en dat beïnvloedt de business case van de woningcorporatie ongunstig. Een gunstig effect op de business case wordt daarentegen, net zoals bij de koopsector, veroorzaakt door het dalen van de investeringskosten (kostendaling van zonnepanelen), waardoor woningcorporaties ook een lagere vergoeding hoeven te vragen aan huurders om de investering op termijn terug te verdienen. De KWINK groep verwacht dat overall de businesscase ongunstiger wordt voor de woningcorporatie, wat ook in de lijn der verwachting ligt aangezien de verwachte terugverdientijden ook in de koopsector na deze kabinetsperiode iets zullen oplopen.

Om te zorgen dat een huurder instemt met plaatsing van zonnepanelen is het van belang dat de huurder direct rendement ontvangt. De woningcorporatie dient er rekening mee te houden dat de stijging van huurlasten (via de huur of servicekosten) lager is dan de besparing op de energierekening. Een aantal respondenten die de KWINK groep heeft gesproken geeft aan dat het benodigde rendement richting de tien euro moet gaan per maand om huurders met zonnepanelen te laten instemmen. Om hier zeker van te zijn, kiest de woningcorporatie veelal voor een kleine huurverhoging, ook al zou de investering in zonnepanelen een hogere huurverhoging kunnen rechtvaardigen, zodat een huurder direct rendement heeft. Deze terugverdienconstructie (een relatief lage huur- of servicekostenverhoging) leidt tot lange terugverdientijden. In de gesprekken die de KWINK groep met woningcorporaties heeft gevoerd komt naar voren dat de aanschaf van zonnepanelen een belangrijk en

⁴ Kosten die worden gemaakt in het proces om overeenstemming te bereiken tussen huurder en verhuurder.

veelal vaststaand onderdeel is van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf. Zonnepanelen worden als volwaardig (en relatief eenvoudig) onderdeel gezien bij de verduurzaming van corporatiewoningen. Een deel van de woningcorporaties noemt het plaatsen van zonnepanelen een «no regret-maatregel»; een maatregel in de verduurzaming waar alle betrokken partijen «geen spijt» van krijgen. Woningcorporaties geven aan dat de huidige terugverdientijd (met salderingsregeling) vaak tussen de vijftien en vijfentwintig jaar ligt. Gesprekspartners bij woningcorporaties geven aan dat bij investeringsbeslissingen wordt geredeneerd dat woningcorporaties uit de kosten moeten komen. Woningcorporaties werken bij investeringen standaard met lange terugverdientijden. Het is hun uitgangspunt en geen belemmering voor investeringsbeslissingen.

Alles overziend concludeer ik 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 bezien of er aanpassing nodig is van de wederzijdse rechten en plichten van huurders en verhuurders (waaronder instemmingsrecht). Daarnaast is er de motie Beckerman-Van Eijs⁵ die zich richt op het handhaven van de 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 informeren⁶.» De memorie van toelichting is verduidelijkt op dit punt.

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

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Overige wijzigingen

In het wetsvoorstel zijn, naast de wijzigingen waartoe het advies van de Afdeling aanleiding geeft, enkele wijzigingen aangebracht. Ten tijde van het schrijven van het wetsvoorstel werd er vanuit gegaan dat de netbeheerder niet de beschikking heeft over de naam van de kleinverbruiker, waardoor de toezichthouder de naam niet zou kunnen opvragen bij de netbeheerder. Dit blijkt een onjuiste veronderstelling te zijn. De netbeheerder heeft deze naam wel tot zijn beschikking uit hoofde van de aansluit- en transportovereenkomst die de leverancier namens de kleinverbruiker met de netbeheerder sluit. De netbeheerder mag deze gegevens verwerken. De memorie van toelichting is aangepast op dit punt. Ook is in de memorie van toelichting aangegeven dat in sommige situaties waarin aansluitingen geen brievenbus hebben (zoals bij

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 471.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 431, M.

garageboxen, laadpalen en pompgemalen) of waarin sprake is van all-in-huur (zoals bij studentenhuizen) de netbeheerder tevens de naam van de leverancier aan de toezichthouder doorgeeft zodat de toezichthouder het correspondentieadres van de kleinverbruiker bij de leverancier kan opvragen.

Ten slotte is de in Artikel III, eerste lid, opgenomen inwerkingtredingsbepaling gewijzigd. Artikel I, onderdelen A, B, C, D, F en G, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Naar verwachting zal dit begin 2021 zijn.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes