

Vergaderjaar 2018–2019

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 299

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2019

Het aantal zonnepanelen bij huishoudens is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het is inmiddels gemeengoed geworden om je eigen energie op te wekken met zonnepanelen. De salderingsregeling heeft een positieve bijdrage geleverd aan die groei. Inmiddels zijn de kosten van zonnepanelen sterk gedaald en deze kostendaling zet nog steeds door. Het wordt daardoor voor huishoudens financieel steeds aantrekkelijker om zonnepanelen op hun dak te leggen. Hierdoor heeft een huishouden op termijn minder subsidie nodig om zelf hernieuwbare energie op te wekken met zonnepanelen. Daarom is in het regeerakkoord opgenomen dat de salderingsregeling zal worden omgevormd in een nieuwe subsidieregeling.

Op 28 januari jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd dat de omvorming van salderen wordt uitgesteld tot 1 januari 2021.¹ Daarnaast is u gemeld dat de terugleversubsidie, zoals aangekondigd op 15 juni 2018², bij nadere uitwerking veel complexer in de uitvoering is gebleken dan in eerste instantie gedacht. Sindsdien hebben wij in nauw overleg met verschillende betrokken partijen gewerkt aan een werkbaar alternatief instrument voor de omvorming van salderen. In deze brief informeren wij uw Kamer over het voornemen van het kabinet om de salderingsregeling tot 2023 voort te zetten en daarna op een alternatieve manier om te vormen. Het kabinet verwacht hiermee een eenvoudige, gebruiksvriendelijke regeling te realiseren waardoor het voor huishoudens financieel aantrekkelijk blijft om te investeren in zonnepanelen en tegelijkertijd overstimulering wordt voorkomen. Zo pakt de energietransitie voor de belastingbetaler niet duurder uit dan nodig. Op termijn kan zo meer duurzaamheidswinst geboekt worden, net als was beoogd in het regeerakkoord.

¹ Kamerstuk 31 239, nr. 296.

² Kamerstuk 31 239, nr. 287.

Salderen tot 2023, daarna geleidelijk afbouwen

Het kabinet is voornemens om de huidige salderingsregeling tot 1 januari 2023 ongewijzigd voort te zetten. Dit betekent dat kleinverbruikers met zonnepanelen nog 3 jaar langer kunnen salderen dan was voorzien in het regeerakkoord. Tot 1 januari 2023 verandert er niets voor huishoudens die al zonnepanelen hebben. Daarnaast blijft het hierdoor financieel aantrekkelijk voor huishoudens om te investeren in zonnepanelen.

Vanaf 1 januari 2023 wordt de salderingsregeling stapsgewijs afgebouwd, waarbij de hoogte van het fiscale voordeel geleidelijk afneemt tot nul in 2031. Zonnepanelen zijn de afgelopen jaren steeds goedkoper geworden en zullen naar verwachting nog goedkoper worden. Door de geleidelijke afbouw van salderen blijven investeringen in zonnepanelen voldoende financieel aantrekkelijk. De verwachte kostprijdsaliningen van zonnepanelen richting 2030 maken investeren in zonnepanelen ook zonder subsidie via de salderingsregeling voldoende financieel aantrekkelijk. Op de lange termijn zullen naar huidige verwachting de inkomsten uit de vermeden inkoop van elektriciteit door het direct eigen verbruik en de terugleververgoeding van de leverancier voldoende zijn om zonnepanelen voor kleinverbruikers³ rendabel te laten zijn. Daardoor kan het fiscale voordeel van de salderingsregeling worden afgebouwd naar nul in 2031. Op deze wijze kan op de lange termijn met dezelfde middelen meer duurzaamheidswinst worden geboekt, net als was voorzien in het regeerakkoord.

Over de zelf opgewekte elektriciteit die burgers en bedrijven zelf direct verbruiken of opslaan achter de meter, betalen zij geen elektriciteitsprijs, energibelasting en opslag duurzame energie. Hierdoor loont het om direct de zelf opgewekte elektriciteit zelf in eigen huis of gebouw te verbruiken. De afbouw van de salderingsregeling geldt dus uitsluitend voor elektriciteit die aan het elektriciteitsnet wordt teruggeleverd en dus niet op het directe eigen verbruik achter de meter. Deze regeling blijft gebruiksvriendelijk en eenvoudig⁴ voor huishoudens die zonnepanelen hebben of aanschaffen. Deze aanpak heeft dan ook de steun van betrokken partijen.

Bijkomend voordeel is dat de afbouw van salderen (vanaf 1 januari 2023) naar verwachting door dezelfde organisaties kan plaatsvinden die nu de salderingsregeling uitvoeren: de Belastingdienst en de energieleveranciers. Uit een eerste appreciatie van de Belastingdienst is gebleken dat de afbouw van salderen waarschijnlijk uitvoerbaar is voor de Belastingdienst, mits alle kleinverbruikers beschikken over meters met een dubbel telwerk (één voor afname van elektriciteit van het net en één voor terugleveren op het net). Voor het correct doen van aangifte voor de energibelasting door energieleveranciers is het namelijk noodzakelijk dat zowel de levering als de teruglevering afzonderlijk bekend is bij de energieleverancier. Formele uitspraken over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst verlopen via een uitvoeringstoets. Dit traject vindt in beginsel plaats in de fase dat de wetgeving in concept gereed is en duurt 8 weken. De energieleveranciers hebben al aangegeven de afbouw van salderen goed te kunnen uitvoeren.

De komende maanden zal het kabinet deze regeling verder uitwerken. Het exacte afbouwpad zal eind 2019 worden vastgesteld, zodat ook de laatste inzichten uit de Klimaat- en Energie Verkenning 2019 (KEV 2019) kunnen worden meegenomen. Het uitgangspunt is dat het afbouwpad resulteert

³ Een kleinverbruiker heeft een aansluiting op het elektriciteitsnet van maximaal 3x80 Ampère.

⁴ Iedere kleinverbruiker die zonnepanelen op zijn of haar dak heeft, zal automatisch in gereduceerde vorm gaan salderen, zonder daarvoor een beschikking te hoeven aanvragen. Zo wordt een soepele overgang gerealiseerd voor diegenen die nu al zonnepanelen hebben.

in hetzelfde totale budget tot en met 2030 ten opzichte van het beschikbare budget voor de oorspronkelijk beoogde subsidieregeling uit het regeerakkoord. Over de gehele periode tot en met 2030 blijft dus hetzelfde budget voor de stimulering van hernieuwbare elektriciteit bij kleinverbruikers beschikbaar. Dit is in totaal circa € 2,6 miljard.

Voor huishoudens die al zonnepanelen hebben of deze kabinetsperiode nog investeren in zonnepanelen, is de verwachting bij deze geleidelijke afbouw van salderen een gemiddelde terugverdientijd van circa 7 jaar. Deze verwachting is gebaseerd op de huidige inzichten, onder andere ten aanzien van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs. Tevens wordt daarbij uitgegaan van de meest kostenefficiënte zonnepanelen op de markt die op een gunstig gelegen dak zijn gelegd. 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. Uit de evaluatie van de salderingsregeling uit 2016 is onder andere gebleken dat men bereid is te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd tussen circa 5 en 9 jaar is. Bovenstaande verwachting wordt geactualiseerd met de laatste inzichten uit de Klimaat- en Energie Verkenning 2019 (KEV 2019) eind dit jaar en op dat moment zullen wij uw Kamer nader informeren.

Geschikte meter

Voor het geleidelijk afbouwen van salderen is het noodzakelijk dat burgers en bedrijven beschikken over een elektriciteitsmeter die levering en teruglevering afzonderlijk kan meten, oftewel een meter met minimaal een dubbel telwerk. Op dit moment heeft nog niet iedereen de beschikking over zo'n meter. De netbeheerders hebben aangegeven dat het mogelijk is om voor 1 januari 2023 iedereen te voorzien van een geschikte meter. Op dat moment kan de afbouw van de salderingsregeling starten.

Om te zorgen dat iedereen vanaf 2023 daadwerkelijk een geschikte meter heeft, wordt het vanaf 1 januari 2023 verplicht een meter met minimaal twee aparte telwerken voor levering en teruglevering te hebben. Deze verplichting zal uiterlijk 1 januari 2021 in wetgeving worden opgenomen, zodat deze meters tijdig (uiterlijk 1 januari 2023) uitgerold kunnen zijn. Alle kleinverbruikers die nog geen meter met minimaal twee aparte telwerken voor levering en teruglevering hebben, krijgen deze vóór 2023 aangeboden door de netbeheerder. Door geen slimme meter te vereisen, maar mensen ook de gelegenheid te bieden om een meter die niet op afstand uitgelezen wordt te nemen, wordt tegemoet gekomen aan hen die zich zorgen maken over de privacy-aspecten van een slimme meter.

Energiecoöperaties

Het kabinet vindt het belangrijk dat individuele huishoudens en energiecoöperaties worden ondersteund in het realiseren van hun eigen duurzame energieproductie. Voor individuele huishoudens is de salderingsregeling hiervoor het meest logische instrument. Voor huishoudens zonder eigen dak dat voor zonnepanelen geschikt is, zijn er energiecoöperaties die gebruik kunnen maken van de Postcoderoosregeling. Parallel aan de omvorming van de salderingsregeling zal worden bekeken of de stimulering van energiecoöperaties kan worden aangepast, zodat ook hier meer energiecoöperaties kunnen worden ondersteund.

Het kabinet heeft eerder toegezegd om bij de vormgeving van de nieuwe regeling als opvolger voor salderen rekening te houden met energiecoöperaties. Bij projecten van energiecoöperaties kan doorgaans geen

gebruik worden gemaakt van de fiscale salderingsregeling. Dit komt bijvoorbeeld doordat het gaat om een grootverbruikaansluiting⁵ of omdat er veelal geen afname van elektriciteit plaatsvindt op de locatie van het coöperatieve project voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. Daardoor maken deze projecten nu meestal gebruik van de Regeling verlaagd tarief energiebelasting (Postcoderoosregeling) of bij grotere projecten van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+).

Doordat nu is gekozen om salderen af te bouwen, wil het kabinet bezien op welke wijze het beste rekening kan worden gehouden met energiecoöperaties. Het kabinet onderzoekt hoe de Postcoderoosregeling zal worden gewijzigd of zal worden vervangen door een subsidieregeling. Hierover wordt ook overleg gevoerd met de sector. Het kabinet hanteert hier het huidige budget als uitgangspunt en verwacht dat het niet knellend zal zijn voor een ruimer gebruik van de regeling. Het blijft van belang om de Postcoderoosregeling zodanig in te richten dat voorkomen wordt dat huishoudens met zonnepanelen op hun eigen dak uitwijken naar de Postcoderoosregeling, nu de salderingsregeling geleidelijk wordt afgebouwd. Zo wordt oneigenlijk gebruik van de Postcoderoosregeling voorkomen. Wij zullen uw Kamer in de zomer hierover informeren.

Bovendien blijft het kabinet meewerken aan de oprichting van een nieuwe ontwikkelfaciliteit voor energiecoöperaties. Hiermee worden aanloopkosten voorgefinancierd via ontwikkelkredieten voor duurzame energieprojecten (wind-, (grotere) zon- en warmteprojecten) en kan personele ondersteuning worden verkregen. Dit helpt de coöperatieve sector verder te professionaliseren en tevens de investeringen van energiecoöperaties te versnellen. In overeenstemming met de motie Dik-Faber/Mulder van 6 maart 2019⁶ zal de ontwikkelfaciliteit zo snel mogelijk van start kunnen gaan in die provincies die gezamenlijk tenminste € 5 miljoen bijdragen aan het startkapitaal, naast de € 5 miljoen die het kabinet wil bijdragen.

Doel is om alle benodigde beleidswijzigingen voor energiecoöperaties uiterlijk in 2021 van start te laten gaan. Tot die tijd blijft de Postcoderoosregeling bestaan zodat projecten die nu in voorbereiding zijn nog gebruik kunnen maken van deze regeling en energiecoöperaties zich kunnen voorbereiden op eventuele wijzigingen.

Effect op specifieke doelgroepen

Eerder is toegezegd om bij de omvorming van salderen ook te onderzoeken welk effect de nieuwe regeling zal hebben op een aantal specifieke doelgroepen in de utiliteitsbouw en het maatschappelijk vastgoed. Doordat nu is gekozen om de salderingsregeling af te bouwen en niet om te vormen tot een subsidieregeling, blijft de situatie voor deze doelgroepen in feite ongewijzigd. Zij krijgen net als de andere kleinverbruikers te maken met de afbouw vanaf 1 januari 2023. De komende maanden wordt nader onderzocht welk effect de afbouw van de salderingsregeling zal hebben op deze doelgroepen. Het streven is uw Kamer daarover in de zomer te informeren.

Vervolg

De komende tijd werkt het kabinet de geleidelijke afbouw van salderen en de aanpassingen in de Postcoderoosregeling nader uit, samen met de betrokken partijen. In de zomer zal het kabinet uw Kamer hierover nader

⁵ Een grootverbruikaansluiting heeft een doorlaatwaarde van meer dan 3x80 Ampère.

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 296.

informerend. Om vanaf 2023 salderen af te bouwen en een meter met een dubbel telwerk te verplichten, is een wetswijziging nodig die wij zullen voorbereiden. Het wetsvoorstel zal in de eerste helft van 2020 naar uw Kamer worden gestuurd.

Tot slot

Het kabinet is tevreden dat met de geleidelijke afbouw van salderen wordt geregeld dat er de komende jaren een toekomstbestendige, kostenefficiënte regeling blijft voor de stimulering van investeringen in zonnepanelen door huishoudens en andere kleinverbruikers. Ook voeren wij constructieve gesprekken met de sector over het toekomstige stimuleringsbeleid voor energiecoöperaties. Wij hebben er dan ook vertrouwen in dat hier een goede regeling tot stand komt in deze kabinetsperiode.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel