

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG)
Mevrouw drs. S.T.M. Hermans
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/JE/SH/Is/ATR3465/2024-U080

Uw referentie

Datum

1 augustus 2024

Onderwerp

Wetsvoorstel beëindiging salderingsregeling

Geachte mevrouw Hermans,

Op 10 juli 2024 is de *Wijziging van enkele wetten ter uitvoering van de beëindiging van de salderingsregeling voor elektriciteit* (vanaf nu: wetsvoorstel *beëindiging salderingsregeling*) voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden.

Onder de salderingsregeling mogen huishoudens de zelf opgewekte elektriciteit die zij terug leveren aan de energieleverancier aftrekken van de elektriciteit die zij afnemen van deze leverancier. Dit betekent dat huishoudens alleen betalen voor hun netto elektriciteitsverbruik. Het wetsvoorstel voorziet in het beëindigen van de salderingsregeling per 1 januari 2027. Huishoudens krijgen vanaf dan een redelijke vergoeding voor alle teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit. De ACM zal toezien op de redelijkheid van deze vergoeding.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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 memorie van toelichting verwijst naar het Hoofdlijnenakkoord waarin is afgesproken dat de salderingsregeling per 1 januari 2027 zal worden beëindigd. Een probleemanalyse en een daarop aansluitende specificering van de beleidsdoelstellingen van het beëindigen van de regeling ontbreken echter. In een voetnoot wordt verwezen naar de budgettaire bijlage van het Hoofdlijnenakkoord. Deze verwijzing suggereert dat de maatregel in ieder geval een fiscaal doel dient. Daarnaast noemt de memorie van toelichting een aantal positieve gevolgen van de beëindiging van de regeling genoemd. Zo verlaagt het beëindigen van de salderingsregeling de hoge kosten die leveranciers ondervinden als gevolg van de regeling. De hogere kosten voor leveranciers ten

Contact:

Postbus 16228
Te2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

gevolg van de salderingsregeling heeft volgens de toelichting tot ongewenst gevolg dat de leveranciers deze kosten doorberekenen aan alle klanten, dus ook de klanten zonder zonnepanelen. Verder moet het beëindigen van de salderingsregeling bijdragen aan het oplossen of verminderen van netcongestie. Het voorstel maakt echter niet duidelijk in welke mate deze doelen zullen worden gerealiseerd.

1.1 Het college adviseert om aan te geven in welke mate het afschaffen van de regeling bijdraagt aan de doelen die in de toelichting zijn genoemd.

Eerder heeft de Eerste Kamer gestemd tegen een wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling. De probleemanalyse in dat wetsvoorstel benoemde dat de kosten van zonnepanelen sterk gedaald zijn (en naar verwachting zullen blijven dalen). Dit leidde tot de verwachting dat de salderingsregeling niet langer nodig is om de aanschaf van zonnepanelen financieel aantrekkelijk te maken. Het nu voorliggende voorstel gaat verder, in de zin dat het geen afbouwperiode bevat. De salderingsregeling wordt meteen en volledig afgeschaft. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel ter beëindiging geeft aan dat hierdoor per 1 januari 2027 de terugverdientijd van zonnepanelen tussen de 9 en 18 jaar zal liggen. Onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC) laat zien dat huishoudens in de regel bereid zijn om te investeren in zonnepanelen tot een terugverdientijd van maximaal 9 jaar.

1.2 Het college adviseert om in de memorie van toelichting aan te geven wat de toename van de terugverdientijd betekent voor de bereidheid van huishoudens om te investeren in zonnepanelen en voor de doelstellingen van de klimaattransitie.

2. Minder belastende alternatieven

De memorie van toelichting maakt niet duidelijk of er alternatieven zijn afgewogen ten aanzien van de beëindiging van de salderingsregeling.¹ Gezien de bevinding onder toetsvraag 1 dat in de memorie van toelichting geen probleemanalyse en daarop aansluitende beleidsdoelstelling voor de beëindiging van de salderingsregeling zijn gespecificeerd, constateert het college dat het niet mogelijk is om vast te stellen of er mogelijk minder belastende alternatieven zijn.

2.1 Het college adviseert om aan te geven welke alternatieven voor het voorliggende voorstel zijn overgewogen en om inhoudelijk aan te geven waarom deze alternatieven niet zijn gekozen.

3. Werkbaarheid

Voor dit wetsvoorstel wordt geen publieke internetconsultatie gehouden. Het onverwijld uitvoering geven aan de aangenomen motie Bontenbal om het wetsvoorstel op te nemen in het Belastingplan 2025, maakt dat er weinig tot geen tijd was voor een dergelijke consultatie. Hoewel de memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel weinig extra belasting van het doenvermogen zal veroorzaken omdat het de beëindiging van een fiscale regeling betreft, benadrukt het college dat ieder wetsvoorstel onverwachte gevolgen kan hebben voor burgers en bedrijven. Publieke consultatie is een goed moment om hier meer zicht op te krijgen.² Het college merkt verder op dat de internetconsultatie geen gevolgen hoeft te hebben voor het moment van afschaffen van de salderingsregeling. Dit moment valt immers op 1 januari 2027, zodat het opnemen van de maatregel ook mogelijk blijkt in het Belastingplan 2026. Het kabinet lijkt in deze te hebben gekozen voor snelheid in plaats van zorgvuldigheid van het wetgevingsproces.

3.1 Het college adviseert om een publieke internetconsultatie te houden.

¹ In deze context is het belangrijk om te benadrukken dat in de memorie van toelichting van het eerdere wetsvoorstel omtrent de afbouw van de salderingsregeling wel afgewogen beleidsalternatieven zijn benoemd. Deze ontbreken echter in het nu voorliggende voorstel.

² Zoals omschreven in de memorie van toelichting zijn elektriciteitsleveranciers wel geconsulteerd over de mogelijkheden om het wetsvoorstel te implementeren.

Met het oog op de werkbaarheid is van belang dat het beëindigen van de salderingsregeling gevolgen heeft voor zonnepaneelbezitters die deze recentelijk hebben aangeschaft. De memorie van toelichting zegt hierover dat huishoudens die zonnepanelen hebben aangeschaft, minimaal 3 jaar van de voordelen van de salderingsregeling profiteren en daarmee de investering al voor een aanzienlijk gedeelte terugverdienen of reeds hebben terugverdiend. Het college merkt op dat huishoudens mogelijk leningen met een langere looptijd hebben afgesloten om de zonnepanelen te kunnen financieren met de veronderstelling dat de opbrengsten van de aangeschafte zonnepanelen hoger zouden zijn en de terugverdientijd daarmee korter is. Hierdoor kunnen deze huishoudens in de problemen komen met het terugbetalen van de lening. Het college geeft in overweging om in de toelichting aan te geven in welke mate dit voorkomt en of mitigerende maatregelen worden genomen. Het college merkt op dat een publieke internetconsultatie zou kunnen worden gebruikt om te identificeren in hoeverre dergelijke problemen zich zullen voordoen.

4. Gevolgen regeldruk

Voor de beëindiging van de salderingsregeling is een regeldrukinschatting gemaakt voor leveranciers, afnemers en installateurs. De regeldrukberekening bevat voor ieder van de groepen een overzichtelijke inschatting van de regeldruk gevolgen uitgesplitst naar eenmalige en structurele kosten. Met het meenemen van de installateurs in de regeldrukberekening is opvolging gegeven aan het adviespunt uit het eerdere ATR advies over het wetsvoorstel over de afbouw van de salderingsregeling. Hetzelfde geldt voor het eerdere adviespunt dat afnemers ook kennisnemingskosten ondervinden en dat deze daarom moeten worden meegenomen in de berekening.

De analyse wijst uit dat de eenmalige regeldrukkosten voor leveranciers circa 4,8 miljoen euro, voor afnemers 11,3 miljoen euro en voor installateurs 1,3 miljoen euro bedragen. Er zijn geen structurele regeldrukgevolgen gemoeid met de beëindiging van de regeling. De totale eenmalige regeldrukkosten komen daarmee op circa 17,4 miljoen euro.

Het college heeft geen adviespunten met betrekking tot de regeldrukberekening.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het voorstel is, maar alleen de onderbouwing van het voorstel betreft. Die onderbouwing behoeft met name aanvulling voor wat betreft de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd en welke alternatieven zijn overwogen. Ook is het met het oog op de werkbaarheid van belang om alsnog een publieke internetconsultatie te houden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris