

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

In het Regeerakkoord is afgesproken dat de salderingsregeling zal worden omgevormd in een nieuwe regeling¹. Het voornemen om de salderingsregeling af te bouwen is onder andere gebaseerd op de evaluatie van de salderingsregeling die in 2016 door PwC² is uitgevoerd en het onderzoek van ECN uit 2017³ waarin de effecten van verschillende hervormingsopties voor de salderingsregeling naast elkaar werden gezet. Met dit wetsvoorstel, dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) mede namens de Staatssecretaris van Financiën indient, wordt invulling gegeven aan deze afspraak en wordt de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling naar nul in 2031 mogelijk gemaakt. Ook introduceert dit wetsvoorstel een verplichting voor kleinverbruikers⁴ om te beschikken over een meetinrichting die de elektriciteit die van een net wordt afgenomen en de elektriciteit die op dat net wordt ingevoed (hierna: afname en invoeding) afzonderlijk kan meten. Het verplicht stellen van een dergelijke meetinrichting maakt het mogelijk de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 af te bouwen.

De salderingsregeling is neergelegd in artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. De regeling is bedoeld voor kleinverbruikers die elektriciteit invoeden op het net en wordt met name gebruikt door kleinverbruikers die zelf elektriciteit opwekken met zonnepanelen. Uit de regeling volgt dat de leverancier voor kleinverbruikers het verbruik ten behoeve van de facturering en inning van de leveringskosten berekent door de aan het net

¹ Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst, oktober 2017, p. 16.

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

³ «De salderingsregeling; effecten van een aantal hervormingsopties» (ECN, 2017).

⁴ Kleinverbruikers zijn afnemers die beschikken over een aansluiting op een net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3x80 Ampère. Het gaat hier met name om huishoudens en kleinzakelijke ondernemingen.

onttrokken elektriciteit te verminderen met de op het net ingevoede elektriciteit, waarbij de vermindering maximaal de hoeveelheid aan het net onttrokken elektriciteit bedraagt («salderen»)⁵. Voor de belastingen wordt hierbij aangesloten. Op deze wijze ontvangt de kleinverbruiker voor de ingevoede elektriciteit precies hetzelfde tarief (leveringskosten inclusief energiebelasting, opslag duurzame energie- en klimaattransitie (hierna ODE) en btw) als voor de onttrokken elektriciteit. Als een kleinverbruiker in een bepaalde verbruiksperiode meer duurzame elektriciteit op het net invoedt dan hij eraan onttrekt, dan geldt dat de leverancier voor het meerdere aan de kleinverbruiker een redelijke vergoeding betaalt.

Veruit de meeste elektriciteit die door kleinverbruikers wordt ingevoed op een net, wordt geproduceerd met zonnepanelen. Investerings in zonnepanelen door kleinverbruikers zijn inmiddels gemeengoed geworden. Het is voor kleinverbruikers ook mogelijk om elektriciteit lokaal en op kleine schaal te produceren met bijvoorbeeld kleine windmolens. De hernieuwbare elektriciteit die zo wordt geproduceerd, levert een bijdrage aan het streven van het kabinet om in 2030 een CO₂-emissie-reductie van 49 procent in Nederland te bereiken ten opzichte van 1990 en is daarmee van belang voor de gehele energietransitie.

De kosten van zonnepanelen zijn de afgelopen jaren echter sterk gedaald en de verwachting is dat deze kostendaling zich de komende jaren zal voortzetten. Daarom verwacht het kabinet dat investeringen in zonnepanelen richting 2030 ook financieel aantrekkelijk zullen zijn zonder (fiscale) regelingen die dit stimuleren. Zo zullen naar huidige verwachting op de lange termijn de vermeden leveringskosten (inclusief belastingen) door het direct eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit in combinatie met een redelijke vergoeding voor de ingevoede elektriciteit van de leverancier voldoende zijn om zonnepanelen voor kleinverbruikers rendabel te laten zijn. Daardoor kan het voordeel van de salderingsregeling worden afgebouwd. Op deze wijze kan in de loop van de jaren met dezelfde financiële middelen steeds meer duurzaamheidswinst worden geboekt en wordt overstimulering voorkomen.

Voor het geleidelijk afbouwen van salderen is het noodzakelijk dat kleinverbruikers beschikken over een meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. De afbouw van de salderingsregeling kan door de leveranciers en de Belastingdienst alleen worden uitgevoerd indien een dergelijke meetinrichting is geïnstalleerd. Er zijn momenteel nog meetinrichtingen die analoog draaien bij afname van elektriciteit en terugdraaien bij invoeding van elektriciteit; het gaat hier om de zogenoemde ferrarismeters. Bij deze meters is niet vast te stellen of, en zo ja hoeveel, elektriciteit er is ingevoed en of er dus gesaldeer is. Met een ferrarimeter blijven kleinverbruikers zodoende feitelijk salderen als zij elektriciteit invoeden en kan dit niet worden voorkomen. In de periode van 2012 tot en met 2020 zullen de netbeheerders alle kleinverbruikers een op afstand uitleesbare meetinrichting (hierna: slimme meter) hebben aangeboden. Deze slimme meter kan onder meer de afname en invoeding afzonderlijk meten. Door deze grootschalige aanbieding heeft het merendeel (circa 80%) van de kleinverbruikers op 1 januari 2021 al een meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat kleinverbruikers die niet beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten door hun netbeheerder gedurende twee jaar (naar verwachting tussen begin 2021 en begin 2023) nogmaals een dergelijke meetinrichting aangeboden zullen krijgen. Als een kleinverbruiker een slimme meter

⁵ Voor kleinverbruikers die niet-duurzame elektriciteit invoeden geldt het salderen voor een maximum van 5000 kWh aan op het net ingevoede elektriciteit.

weigert, dan zal een niet op afstand uitleesbare meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten ter beschikking worden gesteld (de zogenaamde digitale meter). Kleinverbruikers die na begin 2021 een meetinrichting aangeboden krijgen die aan de gestelde eisen voldoet zijn verplicht deze te accepteren, waardoor iedereen begin 2023 over een meetinrichting zal beschikken die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. In het geval van overtreding van de verplichting kan Agentschap Telecom handhavend optreden en een last onder dwangsom opleggen.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Geleidelijke afbouw van de salderingsregeling

Dit wetsvoorstel wijzigt de salderingsregeling zoals deze in artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag is neergelegd. Saldering vindt op dit moment plaats bij kleinverbruikers die «achter de meter» zelf elektriciteit opwekken als een gedeelte van de opgewekte elektriciteit niet direct wordt gebruikt maar op het elektriciteitsnet wordt ingevoed. Deze opwekking achter de meter vindt in verreweg de meeste gevallen plaats met behulp van zonnepanelen. De elektriciteit die op het net wordt ingevoed, wordt in mindering gebracht op de elektriciteit die van het net wordt afgenomen. De kleinverbruiker hoeft daardoor geen leveringskosten, energiebelasting, ODE en btw te betalen voor zover deze afgenomen elektriciteit door de leverancier kan worden gesaldeerd met de op dat net ingevoede elektriciteit. Als een kleinverbruiker meer elektriciteit invoedt dan hij afneemt, dan ontvangt hij van zijn leverancier voor dit overschot een redelijke vergoeding.

Door dit wetsvoorstel wordt de salderingsregeling van 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 geleidelijk afgebouwd tot nul. De afbouw betekent dat de invoeding van kleinverbruikers vanaf 1 januari 2023 niet langer tegen hun afname van elektriciteit van een net wordt gesaldeerd. In plaats daarvan mag bij de kleinverbruiker slechts een percentage van de elektriciteit die op een net wordt ingevoed nog worden gesaldeerd met de afname van dat net via dezelfde aansluiting. Dit percentage wordt geleidelijk afgebouwd naar nul, per 1 januari 2031. De hoogte van het percentage per kalenderjaar is opgenomen in artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. De tabel hieronder geeft het afbouwpercentage voor de salderingsregeling voor elk heel kalenderjaar tussen 2022 en 2031 weer. Dit afbouwpad is gebaseerd op de meest recente cijfers uit de Klimaat en Energieverkenning 2019 en berekeningen door TNO van de terugverdientijd⁶.

| Jaar | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Afbouw percentage | 100% | 91% | 82% | 73% | 64% | 55% | 46% | 37% | 28% | 0% |

Deze afbouw van de salderingsregeling heeft geen effect op de vrijstelling van belasting op de elektriciteit die achter de meter zelf wordt opgewekt en direct wordt verbruikt. Over de zelf opgewekte elektriciteit die kleinverbruikers direct verbruiken of opslaan achter de meter, betalen zij – nu en ook na 1 januari 2023 – geen elektriciteitsprijs, energiebelasting en ODE. Hierdoor loont het om de zelf opgewekte elektriciteit direct in eigen huis of gebouw te verbruiken of achter de meter op te slaan. De afbouw

⁶ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

van de salderingsregeling geldt dus uitsluitend voor elektriciteit die op het net wordt ingevoed.

In het kader hieronder is een voorbeeld gegeven hoe de afbouw van de salderingsregeling in jaar 2023 wordt berekend voor een huishouden.

Voorbeeld afbouw salderingsregeling voor een huishouden in jaar 2023

Afname door kleinverbruiker: 3.500 kWh

Invoeding door kleinverbruiker: 1.500 kWh

Percentage saldering: 91%

Voor 91% van de invoeding geldt WEL de salderingsregeling:

Bij een afbouw van salderen via de grondslag mag in jaar 2023 bijvoorbeeld nog 91% van de totale invoeding door een huishouden van 1.500 kWh, dus nog 1.365 kWh, gesaldeerd worden met afname op diezelfde aansluiting. Dit betekent dat dit huishouden voor 2.135 kWh (dit is 3.500 kWh min 1.365 kWh) de leveringskosten, energiebelasting, ODE en btw is verschuldigd.

Voor kleinverbruikers 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. 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 2016 laat zien dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is⁷.

Bovenstaande verwachting is bevestigd in een recent onderzoek door TNO naar het effect van de afbouw van de salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen door verschillende kleinverbruikers in de periode van 2015 tot en met 2030.⁸ Het onderzoek is uitgevoerd op basis van het vastgestelde afbouwpad (zoals opgenomen in de tabel) en houdt bovendien rekening met de laatste inzichten uit de KEV 2019 en de in het Klimaatakkoord afgesproken verlaging van het energiebelastingtarief van de eerste schijf voor op elektriciteit (0–10.000 kWh).

De resultaten van TNO tonen de noodzaak aan voor de afbouw van de salderingsregeling, omdat – bij langer ongewijzigd voortbestaan van de regeling na 2022 – de terugverdientijden sterk zullen teruglopen en er sprake zou zijn van overstimulering. Omdat de terugverdientijd bij de afbouw van de salderingsregeling volgens TNO tot en met 2030 voldoende aantrekkelijk blijft, verwacht het kabinet dat de afbouw het realiseren van de doelstellingen van het Energieakkoord en Klimaatakkoord niet in gevaar zal brengen.

⁷ «De historische impact van salderen», PwC, 2016.

⁸ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

Onzekerheden

Dit onderzoek van TNO geeft ook aan dat er onzekerheden zijn, zoals de kostendaling van zonnepanelen en de ontwikkeling van het leveringstarief van elektriciteit, wat kan leiden tot een langere terugverdientijd dan 7 jaar. In het rapport geeft TNO over deze onzekerheden aan dat het niet ondenkbaar is dat het effect van kostendaling en dat van elektriciteitstarieven elkaar gaat 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. TNO doet vanwege deze onzekere factoren de aanbeveling om de ontwikkeling van de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen periodiek te monitoren.

De energietransitie en klimaatdoelstellingen 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.

Gevolgen huursector

TNO heeft voor diverse situaties berekeningen uitgevoerd in het rapport, te weten particulieren die investeren in zonnepanelen op hun eigen woning en enkele voorbeelden van utiliteitsgebouwen waarop zonnepanelen worden geplaatst (bijvoorbeeld kantoren, scholen, zorginstellingen, sportaccommodaties, dorps- en buurthuizen en gebouwen in de landbouw). De huursector maakte geen onderdeel uit van het rapport. Voor de huursector geldt dat meestal de verhuurder investeert in zonnepanelen en op basis van de verbetering van het energielabel de huur of servicekosten kan verhogen en soms ook een subsidie of fiscaal voordeel kan krijgen. De investering verhoogt de waarde van de woning. De huurder investeert niet, betaalt wel een hogere huur of servicekosten en bespaart door de zonnepanelen op zijn energierekening. De consequenties van afbouw van de salderingsregeling voor de huursector vereisen een andere analyse dan in het TNO-onderzoek is uitgevoerd. Op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de KWINK groep⁹ daarom onderzoek gedaan naar de invloed van de afbouw van de salderingsregeling op de totstandkoming 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

⁹ «Onderzoek naar invloed afbouw salderingsregeling op totstandkoming zonnepanelen bij huurwoningen», KWINK groep 2020.

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 transactiekosten¹⁰, 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 als 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 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

¹⁰ Kosten die worden gemaakt in het proces om overeenstemming te bereiken tussen huurder en verhuurder.

moeten komen. Woningcorporaties werken bij investeringen standaard met lange terugverdiertijden. 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 Eijs (Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 471). Deze motie richt zich 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 informeren» (Kamerstukken I 2019/20, 35 431, M).

2.2. Redelijke vergoeding voor invoeding

De leverancier blijft op grond van artikel 31c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 verplicht om de kleinverbruiker een redelijke vergoeding te betalen voor de op het net ingevoede elektriciteit voor zover deze niet wordt gesaldeerd. De redelijke vergoeding betreft de prijs die voor elektriciteit betaald wordt, exclusief belastingen en heffingen. Momenteel geldt deze bepaling voor slechts een klein deel van de door zonnepanelen opgewekte elektriciteit. De meeste kleinverbruikers met zonnepanelen voeden per verbruiksperiode minder elektriciteit in op een net dan zij van dat net afnemen. Wanneer bij een kleinverbruiker alle invoeding tegen zijn afname in een bepaald jaar mag worden gesaldeerd, dan is deze bepaling voor diegene niet relevant. Bij kleinverbruikers die meer elektriciteit op het net invoeden dan zij afnemen, geldt deze redelijke vergoeding alleen voor het meerdere.

Met de afbouw van salderen wordt deze bepaling echter voor alle kleinverbruikers met zonnepanelen die op het net invoeden relevant. Met elk verstreken jaar wordt het aandeel op een net ingevoede elektriciteit dat niet langer voor saldering in aanmerking komt namelijk steeds groter. Hierdoor zal de leverancier aan zijn klanten vaker een redelijke vergoeding betalen voor ingevoede elektriciteit.

Momenteel is de hoogte van de redelijke vergoeding niet wettelijk gespecificeerd. Uit een beleidsregel van de ACM uit 2006 volgt dat een redelijke vergoeding minimaal 70% van de APX-prijs van elektriciteit moet bedragen. In dit wetsvoorstel wordt met het oog op consumentenbescherming een grondslag opgenomen waardoor het mogelijk wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte of de berekening van de redelijke vergoeding. Hierdoor wordt het mogelijk om een ondergrens in lagere regelgeving op te nemen. Zo wordt geborgd dat kleinverbruikers een redelijke vergoeding krijgen voor de door op een net ingevoede elektriciteit. De onderhandelingspositie van kleinverbruikers is immers relatief zwak tegenover grote bedrijven, terwijl

een redelijke vergoeding belangrijk is voor de rentabiliteit van hun investering in bijvoorbeeld zonnepanelen.

Op termijn is het wenselijk 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. Door geleidelijk meer marktwerking in de tarieven voor ingevoede elektriciteit te introduceren, krijgen de leveranciers de gelegenheid om concurrentie-modellen te ontwikkelen voor invoeding zonder dat dat voor grote schokeffecten zorgt in de consumententarieven en de businessmodellen voor investeringen in zonnepanelen.

2.3. Verplichting meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten

Onderdeel van dit wetsvoorstel is ook de verplichting voor kleinverbruikers om te beschikken over een meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Het kan hier gaan om een slimme meter of een digitale meter die niet op afstand uitleesbaar is. Er is voor gekozen deze verplichting voor alle kleinverbruikers in het leven te roepen in plaats van alleen de kleinverbruikers die zonnepanelen hebben, omdat niet sluitend na te gaan is wie wel en wie geen zonnepanelen heeft. Door de verplichting van een dergelijke meetinrichting voor alle kleinverbruikers te introduceren, kunnen zonnepaneelhouders niet langer met een ferrarismeter feitelijk blijven salderen. Een ferrarismeter bestaat uit een analoog telwerk dat draait als er elektriciteit wordt afgenomen van het net. Als er elektriciteit wordt ingevoed op het net draait dit telwerk terug. Zodoende is het niet mogelijk om te bepalen of, en zo ja hoeveel, elektriciteit op het net is ingevoed. Elke wijziging van de salderingsregeling (en dus ook de afbouw zoals opgenomen in het wetsvoorstel) kan daarom alleen worden doorgevoerd indien kleinverbruikers niet langer over een terugdraaimeter beschikken.

Daarnaast is het gelet op de energietransitie in het algemeen wenselijk dat alle kleinverbruikers op korte termijn over een meetinrichting beschikken die afname en invoeding afzonderlijk kan meten en meetgegevens in kwartierwaarden genereert. Behalve zonnepanelen onderschrijven ook andere ontwikkelingen zoals elektrische auto's en batterijen voor lokale opslag van elektriciteit het belang van een dergelijke meetinrichting.

De huidige verwachting is dat eind 2020 circa 80% van alle kleinverbruikers over een slimme meter beschikt als resultaat van de huidige aanbieding van de slimme meter door de netbeheerders aan alle kleinverbruikers. Van de resterende 20% die niet over een slimme meter beschikt, heeft een deel een meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten en heeft een deel nog een terugdraaimeter die dit niet kan. Om te bewerkstelligen dat kleinverbruikers tijdig beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten is in artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 een verplichting voor kleinverbruikers opgenomen over een dergelijke meetinrichting te beschikken. De verplichting geldt vanaf het moment dat de netbeheerder een dergelijke meetinrichting aan de betreffende kleinverbruiker ter beschikking heeft gesteld. Daartoe zullen netbeheerders de taak krijgen om gedurende twee jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D (naar verwachting begin 2021-begin 2023) alle kleinverbruikers die nog niet beschikken over een meetinrichting die de afname en invoeding apart kan meten nogmaals een aanbod te doen. Dit vergt een wijziging van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen. In dit besluit zal de periode en het percentage kleinverbruikers worden opgenomen. Voor deze aanbieding maken de netbeheerders een planning en berichten de relevante kleinverbruikers hierover. Voorwaarde voor het installeren van

een dergelijke meetinrichting is onder meer dat de netbeheerder redelijkerwijs in staat is deze te plaatsen.

Kleinverbruikers behouden niettemin de huidige wettelijke mogelijkheid neergelegd in artikel 26ae, elfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 om de communicatiemodule van de slimme meter uit te zetten of een slimme meter te weigeren. Dit wetsvoorstel wijzigt deze mogelijkheid niet. Het blijft aldus mogelijk voor kleinverbruikers de netbeheerder te verzoeken de slimme meter administratief uit te zetten. De verbruiksgegevens in de slimme meter zijn dan niet meer op afstand uit te lezen. In het geval dat een kleinverbruiker een slimme meter weigert zal de netbeheerder net als op grond van de huidige wet een meetinrichting installeren die niet op afstand uitgelezen kan worden. Op deze wijze is destijds tegemoet gekomen aan hen die zich zorgen maken over mogelijke privacyaspecten van een slimme meter. Dit privacy aspect is bij de behandeling van die wetswijziging dan ook meegewogen. Door dit wetsvoorstel zullen deze wettelijke mogelijkheden niet gewijzigd worden. De enige wijziging ten gevolge van dit wetsvoorstel is dat de niet op afstand uitleesbare meetinrichting de afname en invoeding afzonderlijk moet kunnen meten. Het gaat hier om de zogenoemde digitale meter. Op deze wijze blijven de privacyaspecten op dezelfde wijze als voorheen geborgd.

Wanneer een kleinverbruiker niet beschikt over de vereiste meetinrichting kan de toezichthouder een handhavingstraject inzetten dat kan resulteren in het opleggen van een last onder dwangsom aan de betreffende kleinverbruiker om deze te bewegen alsnog aan de verplichting te voldoen. Ten behoeve van de handhaving krijgt de toezichthouder met dit wetsvoorstel toegang tot naam en adresgegevens van kleinverbruikers die niet over de juiste meetinrichting beschikken en de gegevens over de aansluiting op het elektriciteitsnet (EAN code) en meetinrichting (type) van de betrokken kleinverbruiker. Deze gegevens kan de toezichthouder opvragen bij de relevante netbeheerder en leverancier van de betreffende kleinverbruiker. Zonder deze gegevens is handhaving niet mogelijk.

3. Regeldruk

Voor de inschatting van de regeldruk die voortvloeit uit dit wetsvoorstel moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de afbouw van salderen en anderzijds de nieuwe verplichting voor kleinverbruikers om een meetinrichting te hebben die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Deze aspecten worden hieronder afzonderlijk behandeld.

3.1. Regeldruk door afbouw salderen

Voor de afbouw van salderen is een inschatting gemaakt van de regeldruk voor de leveranciers, de kleinverbruikers en installateurs.

Leveranciers

Er is gekeken naar de regeldruk voor leveranciers als gevolg van dit wetsvoorstel en hoe deze regeldrukkosten zo veel mogelijk kunnen worden ondervangen. Het gaat hierbij om de volgende regeldrukkosten. De benodigde eenmalige aanpassing van een ICT-systeem kost per leverancier ongeveer een half jaar werk (1.000 uur) voor 1 ICT-er. Met een uurtarief¹¹ van € 34 kost dat per leverancier eenmalig circa € 34.000.

¹¹ De gebruikte uurtarieven zijn afkomstig uit Handboek meting regeldrukkosten, Bijlage IV.D Standaarduurtarieven (https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf)

Uitgaande van 61 leveranciers met een vergunning¹² in Nederland op dit moment, betreffen de eenmalige kosten in totaal circa € 2.100.000. Daarnaast moet jaarlijks het afbouwpercentage worden aangepast in de administratiesystemen. Dit kost circa 5 uur voor medewerkers met een kostprijs van € 54 per uur. Voor alle leveranciers samen kost dat circa € 17.000 per jaar.

Ook kan de wijziging bij invoering leiden tot extra vragen bij de helpdesk. Er zijn op 1 januari 2021 naar verwachting circa 1,6 mln. huishoudens die nog geen meetinrichting hebben die invoeding en afname apart kan meten (uitgaande van circa 80% acceptatie van de slimme meter op 1 januari 2021). Als 50% van hen rond de start van de afbouw van de salderingsregeling de helpdesk belt met een vraag van 10 minuten, kost dat circa 134.000 uur á € 27 per uur. In totaal betekent dit een eenmalige kostenpost van circa € 3,6 mln. voor alle leveranciers samen.

Jaarlijks kan er nog steeds naar de helpdesk gebeld worden, maar dat zal beperkt zijn tot ongeveer 10% (oftewel 20.000) van de genoemde kleinverbruikers. Bij een duur van 10 minuten van het telefoongesprek en het tarief van een helpdeskmedewerker van € 27 per uur kost dat jaarlijks circa € 90.000 voor alle leveranciers samen.

Momenteel zijn er 61 leveranciers met een vergunning voor levering aan kleinverbruikers in Nederland. Daarmee komen de totale kosten op: eenmalig € 5,7 mln. en jaarlijks € 107.000.

Kleinverbruikers

Voor kleinverbruikers die elektriciteit afnemen en invoeden levert dit wetsvoorstel een beperkte additionele regeldruk op voor wat betreft de afbouw van de salderingsregeling. Zo hoeven kleinverbruikers met zonnepanelen zelf geen actie te ondernemen voordat of op het moment dat de salderingsregeling zal worden afgebouwd. Zij krijgen automatisch met de afbouw te maken doordat hun leverancier die afbouw verwerkt in hun energierekening. Wel zullen kleinverbruikers kennis moeten nemen van de veranderingen in de regeling (circa 1 uur á € 15) en die informatie willen gebruiken als zij wisselen van leverancier. Er zijn op dit moment enkele onafhankelijke energievergelijkingswebsites op het internet beschikbaar waarmee een kleinverbruiker kan inschatten welke leverancier het beste past bij zijn eigen situatie. De tijd die hiervoor nodig is, wordt geschat op circa 1 uur (á € 15) per kalenderjaar. Er zijn in 2023 naar verwachting circa 1,5 mln kleinverbruikers die salderen. De totale kosten voor kennisneming bedragen daarom € 22,5 mln. Als 50% van de kleinverbruikers met zonnepanelen van leverancier wisselt, bedragen de totale kosten daarvan € 11,25 mln.

Installateurs van zon PV systemen

De installateurs van zonnepanelen zullen kennis moeten nemen van de nieuwe salderingsregeling en hun communicatie richting de klant eenmalig daarop moeten aanpassen. De nieuwe regeling heeft namelijk invloed op onder meer de terugverdientijd van de investering in zonnepanelen, waar veel klanten waarschijnlijk in geïnteresseerd zijn. Hierbij wordt de regeldruk voor de installateur van zonnepanelen verlaagd doordat het kabinet een rekenmodel van TNO zal publiceren waarvan de installateur gebruik kan maken voor zijn terugverdientijd berekeningen. Installateurs hebben eenmalig circa een dag (8 uur) nodig per installatiebedrijf om kennis te nemen van de regeling en de communicatie richting de klant aan te passen. Met een uurtarief van € 54 betreft het eenmalige kosten van € 432 per installatiebedrijf. In het Handelsregister van de

¹² <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/energiebedrijven/vergunningen/vergunninghouders-elektriciteit>

Kamer van Koophandel staan 620 installatiebedrijven ingeschreven. De totale administratieve lasten bedragen daarom € 267.840.

3.2. Regeldruk verplichting meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk meet

De verplichting voor kleinverbruikers om een meetinrichting te hebben die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten levert regeldruk op voor de volgende betrokken partijen: netbeheerders en kleinverbruikers.

Netbeheerders

Ten gevolge van dit wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende wijziging van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen zullen netbeheerders verplicht zijn binnen twee jaar aan kleinverbruikers nogmaals een slimme meter aan te bieden als die nog niet over een meter beschikken die afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Als kleinverbruikers deze slimme meter weigeren, zullen de netbeheerders bij hen een niet op afstand uitleesbare meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten installeren. Hierdoor kunnen alle kleinverbruikers naar verwachting begin 2023 over de juiste meetinrichting beschikken. Dit is een verlenging van de aanbidding van de slimme meter zoals die nu al loopt. De netbeheerders bepalen hierbij het aanbiddingsschema en zorgen ervoor dat alle kleinverbruikers zonder geschikte meetinrichting de juiste meetinrichting aangeboden krijgen. De verwachting is dat onder de resterende groep kleinverbruikers er meer kleinverbruikers zijn die lastig bereikbaar zijn dan in de oorspronkelijke groep. Daar staat tegenover dat ten minste een deel van de kleinverbruikers de juiste meetinrichting zal accepteren doordat deze verplicht is.

Dit wetsvoorstel leidt daarmee niet tot aanvullende regeldruk vergeleken met de regeldruk die reeds is gekwantificeerd in het kader van de Wet van 26 februari 2011 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 3), waarin voorzien werd in een landelijke uitrol van slimme meters. Uit deze inventarisatie volgde dat met name de aanschaf en installatie van slimme meters (ca 1.000 miljoen) en inrichten van een data-infrastructuur voor meetdata (circa 200 miljoen) tot de meeste lasten leiden voor de netbeheerders (op dit moment zijn het er 7 in Nederland).

Kleinverbruikers

Voor kleinverbruikers (het gaat hier om maximaal 1,5 miljoen aansluitingen) levert dit wetsvoorstel beperkte regeldruk op voor wat betreft de verplichting een meetinrichting te hebben die afname en invoeding afzonderlijk meet. Voor de installatie van de meetinrichting moet de kleinverbruiker eenmalig aanwezig zijn. De installatie van een slimme of digitale meter kost gemiddeld een uur á € 15. In totaal zorgt dat voor een regeldruk van € 22,5 mln. Als tijdswinst staat daartegenover dat kleinverbruikers met een slimme meter niet meer elk jaar hun meterstanden hoeven door te geven (tijdswinst van een half uur) en naar verwachting vaker een accurate factuur zullen krijgen (dus niet op basis van geschatte meterstanden). Daarnaast is er met een slimme meter ook sprake van een breder dienstenaanbod en krijgt de kleinverbruiker meer inzicht in zijn individuele energieverbruik en meer mogelijkheden tot energiebesparing.

Bovenstaande sluit aan bij wat eerder is geconcludeerd bij de landelijke uitrol van slimme meters (Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 3.) en wat blijkt uit de maatschappelijke kosten-baten analyse door KEMA in 2010¹³. Volgens deze analyse levert de invoering van de slimme meter netto € 770 miljoen op, waarbij de baten vooral terecht komen bij kleinverbruikers. Wel is inmiddels gebleken dat de ingeschatte energiebesparing door de slimme meter achterblijft bij wat oorspronkelijk was geraamd. Dit komt met name doordat een groot deel van de kleinverbruikers met een slimme meter nog onvoldoende op de hoogte is van de mogelijkheden tot energiebesparing die de slimme meter biedt, zoals het gebruikmaken van een zogeheten energieverbruiksmanager.

MKB

Het wetsvoorstel leidt niet tot substantiële regeldruk of tot substantiële wijzigingen in de werkprocessen voor het MKB en daarom is er geen MKB-toets uitgevoerd. Voor zover een MKB-er zonnepanelen heeft en een kleinverbruikers is, gelden dezelfde administratieve lasten als voor andere kleinverbruikers met zonnepanelen, zoals hierboven gekwantificeerd.

3.3. Advies Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) voorgelegd. De ATR heeft op 22 november 2019 advies uitgebracht met als dictum «niet indienen». In het advies wordt op vijf specifieke punten geadviseerd om het wetsvoorstel of de regeldruk inschatting aan te passen.

Allereerst adviseert de ATR om te onderzoeken of en in hoeverre de noodzaak voor het afbouwen van de salderingsregeling bestaat na de verlaging van de belastingtarieven op kleinverbruikers. De Minister wijst in dit verband naar recent onderzoek van TNO¹⁴ waaruit blijkt dat ongewijzigde voortzetting van de salderingsregeling, ook met de verlaagde belastingtarieven zou leiden tot zeer korte terugverdientijden en overstimulering. De noodzaak voor het afbouwen van de salderingsregeling blijft daarom bestaan.

Ten tweede adviseert ATR om het alternatief te onderzoeken van verdere vermindering van de (degressiviteit in de) energiebelasting op elektriciteit. Om een terugverdientijd van circa 7 jaar voor investeringen in zonnepanelen door huishoudens in de jaren van 2015 tot en met 2030 te realiseren, zou de degressiviteit van de energiebelasting dusdanig verminderd moeten worden dat dit niet wenselijk wordt geacht. De Minister merkt op dat door een verdere verlaging van de (degressiviteit in de) energiebelastingtarieven voor elektriciteit dan in het Klimaatakkoord is afgesproken, de staatskas veel meer inkomsten zou mislopen dan in het Regeerakkoord aan budget gereserveerd is voor de afbouw van salderen. Dit komt doordat een verdere verlaging zou gelden voor alle kleinverbruikers en niet alleen diegenen met zonnepanelen. Bovendien staat een verdere verlaging haaks op andere uitgangspunten voor het beleid rondom de energiebelasting, zoals prikkels voor energiebesparing. Verder is de Minister van mening dat het verder verlagen van het energiebelastingtarief van de eerste schijf voor elektriciteit dan reeds in het Klimaatakkoord is afgesproken en het gelijktijdig verhogen van de energiebelasting-

¹³ Intelligente meters in Nederland, een herziene financiële analyse en adviezen voor beleid. KEMA juli 2010. Hierin worden voor energiebesparing door indirecte feedback de volgende percentages geprognosticeerd: gemiddeld 3,7% voor elektriciteit en 3,2% voor gas.

¹⁴ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

tarieven voor elektriciteit in hogere schijven zou resulteren in een te hoge lastenverzwaring voor grote en middelgrote bedrijven. Een dergelijke wijziging heeft dusdanig grote gevolgen dat dit niet in het kader van de afbouw van salderen past en slechts overwogen zou kunnen worden bij een algehele herziening van de energiebelasting.

Ten derde adviseert ATR om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor de regeldruk voor installateurs. Een berekening hiervan is opgenomen in de memorie van toelichting.

Ten vierde adviseert ATR om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor de regeldruk bij overstappen van leverancier door eigenaren van zonnepanelen. Een berekening hiervan is opgenomen in de memorie van toelichting.

Ten vijfde adviseert ATR om de berekening van de regeldruk uit te breiden met de gevolgen voor kleinverbruikers. Dit is opgenomen in de memorie van toelichting.

Gelet op het bovenstaande ziet de Minister in het advies geen aanleiding het wetsvoorstel niet in te dienen. Wel is naar aanleiding van het advies de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op punten aangevuld.

4. Toezicht, uitvoering en handhaving

4.1. Wet belastingen op milieugrondslag

Dit wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets aan de Belastingdienst voorgelegd. De Belastingdienst acht het voorstel uitvoerbaar per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum, mits ook de zogenoemde Postcoderoosregeling (de regeling verlaagd tarief energiebelasting voor lokaal duurzaam opgewekte elektriciteit) wordt aangepast of wordt vervangen door een subsidie.

De Minister onderzoekt momenteel hoe de Postcoderoosregeling zal worden gewijzigd of zal worden vervangen door een subsidieregeling (Kamerstukken II 2018/19, 31 239, nr. 299). Eventuele noodzakelijke wijzigingen van regelgeving die zullen voorkomen dat uitgeweken wordt naar de Postcoderoosregeling zullen niet in dit wetsvoorstel maar in een ander regelgevingstraject worden opgenomen. Deze regelgeving zal tijdig vóór de start van de afbouw van de salderingsregeling in 2023 gereed zijn.

4.2. Elektriciteitswet 1998

Het toezicht op de naleving van de verplichting voor kleinverbruikers neergelegd in artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 om over een geïnstalleerde meetinrichting te beschikken die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten en de verplichting opgenomen in artikel 78, vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 zal komen te liggen bij het Agentschap Telecom. Op basis van artikel 5, zevende lid, van de Elektriciteitswet 1998 zal de Minister bij besluit ambtenaren van het Agentschap Telecom aanwijzen om toezicht te houden op de naleving van artikel 26aa, tweede lid. Het Agentschap Telecom heeft reeds een rol op het gebied van elektriciteit namelijk waar het de kwaliteit van de meetinrichtingen betreft op grond van de Metrologiewet. Het Agentschap Telecom houdt bijvoorbeeld toezicht op netbeheerder bij het vervangen van defecte meetinrichtingen. Deze taak op grond van dit wetsvoorstel sluit daar bij aan. Voordat het Agentschap Telecom handhavend zal kunnen optreden naar aanleiding van het bepaalde in artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 krijgen kleinverbruikers op meerdere momenten de kans om (alsnog) een geschikte meetinrichting door de netbeheerder te laten

installeren. Allereerst zullen de netbeheerders kleinverbruikers de gelegenheid bieden een geschikte meetinrichting te laten installeren. Indien het aanbod van een netbeheerder niet leidt tot daadwerkelijke installatie van de meetinrichting is de netbeheerder op grond van artikel 26ae, vijftiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 verplicht dit te melden aan het Agentschap Telecom zodat het Agentschap Telecom namens de Minister de kleinverbruikers nogmaals kan wijzen op de verplichting. Indien een kleinverbruiker hierna nog steeds geen geschikte meetinrichting laat installeren zal het handhavingstraject worden ingezet. De handhaving is er opgericht om de kleinverbruiker alsnog aan de verplichting te laten voldoen. In het geval van overtreding van de gestelde verplichting kan het Agentschap Telecom de overtredende kleinverbruiker een last onder dwangsom opleggen om naleving af te dwingen.

Op de overige wijzigingen van de Elektriciteitswet 1998 zal de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) toezicht houden.

Dit wetsvoorstel is voor een uitvoerings- en handhavingstoets voorgelegd aan de ACM en het Agentschap Telecom. De ACM heeft bij brief van 20 december 2019 geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het Agentschap Telecom heeft bij brief van 28 februari 2020 geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

5. Gebruik persoonsgegevens

In het wetsvoorstel is geregeld dat de Minister handhavend kan optreden indien een kleinverbruiker in strijd handelt met artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 door niet te beschikken over een geïnstalleerde meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Deze taak zal bij het Agentschap Telecom worden belegd. Ten behoeve van dit handhavingstraject is in artikel 26ae, vijftiende lid, van de Elektriciteitswet 1998 opgenomen dat de netbeheerder verplicht is de persoonsgegevens waar de netbeheerder over beschikt (naam, adres, EAN-code, type meetinrichting en naam van de leverancier) aan de Minister te overleggen indien de kleinverbruiker een geschikte meetinrichting aangeboden heeft gekregen maar dit niet heeft geleid tot installatie van de meetinrichting. De Minister kan naar aanleiding van deze melding van de netbeheerders vervolgens de overige benodigde persoonsgegevens (correspondentieadres van de betreffende kleinverbruiker) bij de leverancier opvragen zodat het handhavingstraject kan worden ingezet. Het correspondentieadres is nodig omdat in sommige gevallen (bijvoorbeeld bij pompgemalen, laadpalen, garageboxen en all-in huur zoals bij studentenhuizen) het adres waar de meetinrichting geplaatst moet worden afwijkt van het correspondentieadres van de kleinverbruiker. In die (naar verwachting zeer beperkte) gevallen waarbij de netbeheerder niet beschikt over de juiste of volledige gegevens van de kleinverbruiker en die derhalve ook niet kan verstrekken aan de Minister, zal de Minister de leverancier benaderen om zodoende alsnog de beschikking te krijgen over de juiste en volledige gegevens van de kleinverbruiker. Met het oog hierop krijgt de Minister op grond van het voorgestelde artikel 78, vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 de bevoegdheid een leverancier op te dragen de persoonsgegevens van de kleinverbruiker aan de Minister te verstrekken die daarom verzoekt. De leverancier is verplicht deze gegevens te verstrekken. Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de maatregel(en)/het systeem voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de

beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. In de gegevensbeschermingseffectbeoordeling is aangegeven dat het noodzakelijk is de bevoegdheid voor de Minister om persoonsgegevens op te vragen bij de netbeheerders en leveranciers en de verplichtingen voor de netbeheerders en leveranciers deze aan Minister te verstrekken in het leven te roepen omdat zonder deze gegevensverwerking het niet mogelijk is om de verplichting van een geschikte meetinrichting te handhaven. Zonder handhaving is het niet mogelijk om ervoor te zorgen dat alle kleinverbruikers met ingang van 1 januari 2023 beschikken over een geschikte meetinrichting en kan de afbouw van de salderingsregeling niet voor alle kleinverbruikers worden uitgevoerd. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer blijft beperkt tot naam, adresgegevens en gegevens over de aansluiting op het elektriciteitsnet (EAN code), de meetinrichting (type) en de leverancier van de betrokken kleinverbruiker. Bij een start van de afbouw van de salderingsregeling op 1 januari 2023, is het niet mogelijk om de handhaving op een andere wijze vorm te geven dan zojuist beschreven. Alleen indien de start van de afbouw van de salderingsregeling jaren zou worden uitgesteld, bestaat het alternatief van het hanteren van een uitsterfbeleid van de oude terugdraaimeter. Dit uitsterfbeleid zou betekenen dat netbeheerders alleen een aanbodplicht hebben, waarbij periodiek een nieuwe meetinrichting aangeboden wordt en natuurlijke momenten, zoals verhuizingen, aangegrepen worden om de laatste resterende oude terugdraaimeters te vervangen. Bij de start van de afbouw van de salderingsregeling tijdens een uitsterfbeleid blijft het echter mogelijk dat bij een kleine groep kleinverbruikers de invoeding van elektriciteit wordt gesaldeerd met de afname van elektriciteit. De ongelijkheid tussen kleinverbruikers die hierdoor zou ontstaan wordt door de Minister als onwenselijk gezien.

Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP). Deze heeft in het advies van 4 februari 2020 geconcludeerd dat de verstrekking van persoonsgegevens door de netbeheerder en leverancier aan het Agentschap Telecom ten dienste staat van de handhaving van de verplichting over een meetinrichting te beschikken die afname en invoeding afzonderlijk kan meten. De AP adviseert in aanvulling hierop om de verwijzing naar artikel 15, vierde lid, van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (PbEU 2019, L 158) (hierna: Elektriciteitsrichtlijn) in de memorie van toelichting te schrappen, omdat deze als zodanig geen argument vormt voor de verplichting en in de memorie van toelichting wel andere dragende argumenten zijn genoemd om de onderhavige verplichting in het leven te roepen. De Minister merkt naar aanleiding van dit advies op met de verwijzing naar artikel 15, vierde lid, van de Elektriciteitsrichtlijn duidelijk hebben willen maken dat de verplichting te beschikken over een meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten niet in strijd is met de Elektriciteitsrichtlijn die zal worden geïmplementeerd in de Energiewet 1.0. De memorie van toelichting is aangepast naar aanleiding van het advies van de AP.

6. Budgettaire aspecten

Dit wetsvoorstel beoogt de salderingsregeling af te bouwen, waarbij de kleinverbruiker vanaf 1 januari 2023 slechts nog een percentage van de elektriciteit die op het net wordt ingevoed mag salderen met de via dezelfde aansluiting van het net afgenomen elektriciteit. Het kabinet heeft hierbij gekozen voor een afbouw binnen het in het Regeerakkoord gereserveerde budget, hetgeen bij de keuze voor een afbouwpad van

9%-punt per jaar vanaf 1 januari 2023 wordt gerealiseerd. Dit afbouwpad zorgt er voor dat de cumulatieve kosten van fiscaal begrenzen gemeten over de periode 2020 tot en met 2030 overeenkomen met de in het Regeerakkoord gereserveerde middelen¹⁵.

7. Consultatie

Het wetsvoorstel is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl waarbij een ieder van 28 oktober tot 25 november 2019 in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen. Op het wetsvoorstel zijn in totaal 91 zienswijzen ontvangen. Voor zover deze reacties openbaar gemaakt mochten worden, zijn deze te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. Meer dan de helft van de ontvangen reacties in de consultatie zijn afkomstig van particulieren. Daarnaast zijn er reacties ontvangen vanuit belangenorganisaties die werkzaam zijn in de (duurzame) energie, organisaties die opkomen voor de belangen van particuliere investeerders in zonnepanelen en diverse organisaties en enkele particulieren actief in de sociale huursector. De reacties hebben geleid tot enkele aanpassingen in de memorie van toelichting en tot een aanpassing van het wetsvoorstel. In het consultatieverslag dat openbaar zal worden gemaakt via www.internetconsultatie.nl wordt ingegaan op alle ingebrachte zienswijzen. Dit deel van de toelichting beperkt zich tot de belangrijkste onderdelen waarop gereageerd is en geeft tevens een algemeen beeld van reacties.

Afbouw salderingsregeling

De algemene teneur bij de insprekers is dat de huidige salderingsregeling een eenvoudige, goed uitvoerbare en doeltreffende regeling is. Sommige insprekers tonen begrip voor een afbouw van de salderingsregeling en geven aan dat zij begrijpen dat de huidige regeling enerzijds in de nabije toekomst tot overstimulering van investeringen in zonnepanelen zal leiden en anderzijds zal leiden tot een dure regeling met een groot beslag op de overheidsuitgaven. Ook zien sommige insprekers dat prikkels voor bijvoorbeeld opslag en afstemming van verbruik op de eigen productie van elektriciteit zullen toenemen daar de afbouw van de salderingsregeling, waarbij onder andere gerefereerd wordt aan actuele netcapaciteitsproblemen. Dat de afbouw geleidelijk is, wordt positief gevonden, hoewel sommige insprekers een directe afschaffing als veel minder complex aanduiden.

Meerdere insprekers hebben vraagtekens bij de afbouw van de salderingsregeling in het licht van alle inspanningen die nodig zijn voor de energietransitie en het realiseren van de klimaatdoelen. Veel particulieren en organisaties vragen zich af of de rentabiliteit van een investering in zonnepanelen, zo zal uitpakken zoals door de Minister wordt beoogd, en vinden de onderbouwing in de memorie van toelichting onvoldoende. Daarnaast wordt veel aandacht gevraagd voor de rentabiliteit van investeringen in zonnepanelen door bepaalde doelgroepen zoals (sociale) huurwoningen waarvoor de business case afwijkt van een gemiddeld huishouden met zonnepanelen op de eigen koopwoning. Al met al vrezen insprekers dat door de afbouw investeringen in zonnepanelen door particulieren zullen afnemen.

Daarnaast wordt er aandacht gevraagd voor verslechtering van de woonlasten van de huurder, met het oog op afspraken van verhuurders met huurders dat huurders een deel van de opbrengst via de huur of servicekosten afdragen. Het is mogelijk dat de afbouw van de salderingsregeling aanleiding is om deze afspraken tussen verhuurder en huurder

¹⁵ Zie voor meer informatie over de raming de bijlage Ramingstoelichtingen bij dit wetsvoorstel.

aan te passen. Het oplossen via aanpassing van de salderingsregeling ligt niet voor de hand.

De Minister merkt op dat de salderingsregeling zodanig zal worden afgebouwd dat het aantrekkelijk blijft voor kleinverbruikers met een geschikt dak om te investeren in zonnepanelen. Uit onderzoek van TNO blijkt dat voor een gemiddelde kleinverbruiker de terugverdientijd voldoende aantrekkelijk blijft om te investeren. Daarom past de afbouw goed bij de energietransitie en klimaatdoelen. Afbouw zorgt ervoor dat de regeling betaalbaar blijft, maar tegelijkertijd investeren in zonnepanelen door kleinverbruikers blijft lonen. De memorie van toelichting is aangevuld met aanvullende toelichting en verwachtingen op basis van de actuele inzichten, waaronder het meest recente onderzoek van TNO naar terugverdientijden¹⁶.

Aandacht wordt gevraagd voor een aantal alternatieven voor de salderingsregeling. Allereerst pleiten insprekers voor een investeringssubsidie of een terugleversubsidie. Deze varianten zijn in een eerdere fase door de Minister onderzocht en afgevalen. De nadelen van een investeringssubsidie zijn onder andere dat er geen soepele overgang mogelijk is tussen de huidige regeling en een investeringssubsidie. Ook is een investeringssubsidie moeilijk uitvoerbaar vanwege compensatie van bestaande investeerders in zonnepanelen. Daarnaast ontbreekt bij een investeringssubsidie de prikkel tot productie. Van de terugleversubsidie is in 2019 aan de Tweede Kamer gemeld¹⁷ dat in het proces van nadere uitwerking in nauw overleg met diverse betrokkenen deze terugleversubsidie veel complexer in de uitvoering was dan eerder gedacht. De grote zorgen over de uitvoerbaarheid konden niet worden weggenomen.

Ten tweede wordt in de reacties een alternatieve fiscale regeling geopperd. Daarbij zou de salderingsregeling geheel worden afgeschaft en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh. Bij het aangedragen alternatief zou de salderingsregeling in feite geheel worden afgeschaft en worden vervangen door een nieuwe regeling. De Minister heeft dit alternatief onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat de ongewenste effecten te groot zijn en minder goed uitvoerbaar dan de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Weliswaar kan met dit alternatief geprobeerd worden de effecten van de salderingsregeling na te bootsen, maar een geleidelijke overgang wordt hiermee lastiger vorm te geven. Dit geldt met name voor bedrijven met een verbruik in de hogere schijven van de energiebelasting. Ook zou dat leiden tot een grotere stap in het afbouwpad in het eerste jaar dan gewenst, doordat direct btw over het leveranciersdeel van de gehele productie moet worden betaald. Bovendien is het de verwachting dat de gekozen systematiek het best uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en dat geen systeemaanpassingen nodig zijn bij de Belastingdienst. De Minister acht deze keuze verdedigbaar in het licht van alle uitdagingen waar de Belastingdienst momenteel mee te maken heeft.

Redelijke vergoeding voor invoeding

In het algemeen vindt men de mogelijkheid tot het vaststellen van een wettelijke ondergrens voor de redelijke vergoeding voor invoeding een goed voorstel. Een aantal insprekers geeft aan dat volgens hen de invulling en de hoogte van deze ondergrens in de wet vastgelegd zou moeten worden en niet in lagere regelgeving ten behoeve van de investeringszekerheid. De Minister is van mening dat het een uitwerkingsaspect betreft dat geen uitwerking op wetsniveau behoeft maar bij of

¹⁶ TNO, «Effect van de afbouw van de salderingsregeling op de terugverdientijd van zonnepanelen bij kleinverbruikers», 2020.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 239, nr. 299.

krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld kan worden. Daarbij komt dat een dergelijke grondslag de flexibiliteit biedt in te spelen op ontwikkelingen mocht daar aanleiding toe zijn.

Verplichting meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten

Een beperkt deel van de insprekers reageert kritisch op de verplichting dat kleinverbruikers moeten beschikken over een meetinrichting die de afname en invoeding van elektriciteit apart kan meten. Zo zijn er onder andere zorgen over privacy of geeft men aan al een digitale meter te hebben. Er wordt ook aandacht gevraagd voor duidelijke definiëring van onder meer de doelgroep van de aanbidding van de meetinrichting, de uitwerking van de handhaving en de toezichthoudende rol (niet bij netbeheerders). Naar aanleiding van deze reacties is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het een verplichting betreft voor een meetinrichting voor afname en invoeding en dat een digitale meter ook volstaat. Hiermee blijven de privacyaspecten op dezelfde wijze als voorheen geborgd. Tevens is artikel 26ae, eerste lid, onderdeel c, van de Elektriciteitswet 1998 aangepast waardoor de netbeheerders de kleinverbruikers die in bezit zijn van een digitale meter niet alsnog een slimme meter hoeven aan te bieden.

8. Notificatie

Dit wetsvoorstel bevat een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241). Het wetsvoorstel is gemeld aan de Commissie van de Europese Unie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van die richtlijn (notificatienummer 2020/221/NL). Tevens is het wetsvoorstel gemeld aan de Commissie van de Europese Unie op grond van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376). De standstill termijn die samenhangt met de notificatieprocedure is verlopen op 15 juli 2020.

II ARTIKELN

Artikel I, onderdelen A en B

Op grond van het voorgestelde artikel 5, zevende lid, van de Elektriciteitswet 1998 wijst de Minister bij besluit de ambtenaren aan die toezicht houden op de naleving van artikel 26aa, tweede lid, en 78, vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Op basis hiervan zal de Minister de ambtenaren van het Agentschap Telecom belasten met het toezicht op deze bepaling. Dit betekent dat de ACM geen toezicht zal houden op deze artikelen. Met het oog hierop zijn de artikelen 5, eerste lid, en 5a van de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd.

Artikel I, onderdeel C

In artikel I, onderdeel C, is in artikel 26aa, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 de verplichting voor afnemers als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 opgenomen om te beschikken over een geïnstalleerde meetinrichting die de elektriciteit die van het net wordt afgenomen en de elektriciteit die op het net wordt ingevoerd afzonderlijk kan meten. Afnemers als bedoeld in artikel 95a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 zijn afnemers die beschikken over een aansluiting op

het net met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3x80 Ampère. Dergelijke afnemers worden kleinverbruikers genoemd en het gaat hier met name om huishoudens en kleinzakelijke ondernemingen. De verplichting voor kleinverbruikers geldt niet in drie situaties. Allereerst kan de kleinverbruiker blijkens de voorwaarden, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen a of b, beschikken over een onbemeten aansluiting. Het ligt dan niet in de rede deze verplichting op te leggen omdat de netbeheerder de in een jaar te transporteren hoeveelheid elektriciteit goed kan berekenen en het een aansluiting betreft van een zogenoemde «onbemande» installatie van een object zonder verblijfsfunctie in de openbare ruimte zoals een lantaarnpaal. Ten tweede geldt deze verplichting niet als de netbeheerder na het tijdstip waarop de periode, bedoeld in artikel 26ae, eerste lid, aanvangt (naar verwachting begin 2021) de kleinverbruiker nog geen geïnstalleerde meetinrichting ter beschikking heeft gesteld die de afname van elektriciteit van het net en invoeding op het net apart meet. Ten derde geldt deze verplichting niet voor kleinverbruikers indien de netbeheerder redelijkerwijs niet in staat is een meetinrichting te plaatsen die de afname van elektriciteit van het net en invoeding op het net afzonderlijk meet en de oorzaak daarvan niet in de macht van de afnemer ligt. In sommige situaties kunnen netbeheerders bijvoorbeeld om technische redenen de oude meetinrichting niet binnen de in dit wetsvoorstel gestelde termijn vervangen doordat er bijvoorbeeld sprake is van asbest in de nabijheid van de meetinrichting. De netbeheerders kunnen binnen de grenzen van de wet bepalen welke situaties onder deze uitzondering vallen. Situaties die in de macht van de afnemer liggen, zoals het niet openen van de deur, vallen niet onder deze uitzonderingsgrond.

Artikel I, onderdeel D

In artikel I, onderdeel D, wordt artikel 26ae van de Elektriciteitswet 1998 op een aantal punten gewijzigd.

Op grond van het geldende artikel 26ae, eerste lid, hebben netbeheerders in een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen periode de taak aan een bij algemene maatregel bepaald percentage kleinverbruikers een slimme meter aan te bieden. Het huidige artikel 2 van het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen geeft aan dat het hier gaat om de periode tot en met 31 december 2020 en dat alle kleinverbruikers benaderd moeten worden. In het kader van dit wetsvoorstel zullen netbeheerders tot taak krijgen gedurende twee jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D (naar verwachting begin 2021-begin 2023) kleinverbruikers die nog geen meetinrichting hebben die de afname en invoeding apart kan meten een aanbod te doen een dergelijke meetinrichting te installeren. Met het oog hierop zal het Besluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen gewijzigd worden en zal de periode verlengd worden met twee jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D.

Het blijft voor kleinverbruikers evenwel mogelijk op grond van artikel 26ac, tweede lid, te verzoeken de communicatiemodule uit te zetten of op grond van artikel 26ae, elfde lid, een slimme meter te weigeren en te verzoeken om plaatsing van een niet op afstand uitleesbare meetinrichting. Door wijziging van het elfde lid in dit wetsvoorstel worden netbeheerders in geval van weigering van een slimme meter verplicht een niet op afstand uitleesbare meetinrichting ter beschikking te stellen die de elektriciteit die van het net wordt afgenomen en de elektriciteit die op het net wordt ingevoerd afzonderlijk kan meten. Gelet op het bepaalde in artikel 26aa, tweede lid, zijn kleinverbruikers verplicht mee te werken aan de installatie van een dergelijke meetinrichting.

Netbeheerders zijn niet gehouden een meetinrichting die afname en invoeding apart kan meten aan te bieden indien de kleinverbruiker

beschikt over een onbemeten aansluiting, de kleinverbruiker reeds in het bezit is van een dergelijke meetinrichting of het technisch niet mogelijk is een meetinrichting te plaatsen die de elektriciteit die van het net wordt afgenomen en de elektriciteit die op het net wordt ingevoerd afzonderlijk kan meten. Van deze laatste uitzondering is bijvoorbeeld sprake indien de meetinrichting niet tijdig kan worden vervangen door de aanwezigheid van asbest. Met het oog hierop is in dit wetsvoorstel artikel 26ae, eerste lid gewijzigd.

In het vierde lid wordt de zinsnede «een eerder tijdstip» gewijzigd in «een ander tijdstip». Ook wordt de verwijzing naar een slimme meter vervangen door een verwijzing naar een meetinrichting als bedoeld in het elfde lid (een slimme of digitale meter). Door deze wijzigingen is de netbeheerder verplicht op een ander tijdstip een geschikte meter ter beschikking te stellen dan volgens de planning van de netbeheerder. De netbeheerder mag daarbij echter prioriteit geven aan de planning die hij hanteert om te voldoen aan de verplichting op grond van het eerste lid. Dat kan betekenen dat het enige tijd duurt voordat de netbeheerder tijd heeft om alsnog een meter te plaatsen. Op grond van artikel 26ae, zesde lid, kan bij ministeriële regeling de hoogte van de vergoeding voor deze situatie worden vastgesteld. Wanneer een kleinverbruiker op een ander tijdstip dan door de netbeheerder voorzien de meetinrichting wil laten plaatsen, dient deze kleinverbruiker hiervoor een vergoeding aan de netbeheerder te betalen.

Het elfde lid wordt aangevuld met de zinsnede dat een niet op afstand uitleesbare meetinrichting de elektriciteit die van het net wordt afgenomen en de elektriciteit die op het net wordt ingevoerd afzonderlijk moet kunnen meten. Door dit wetsvoorstel wordt de wettelijke mogelijkheid om de slimme meter te mogen weigeren niet gewijzigd. De enige wijziging ten gevolge van dit wetsvoorstel is dat de niet op afstand uitleesbare meetinrichting de afname en invoeding afzonderlijk moet kunnen meten. Het gaat hier om de zogenoemde digitale meter. Op deze wijze blijven de privacyaspecten op dezelfde wijze als voorheen geborgd. Op grond van het vijftiende lid worden netbeheerders verplicht de persoonsgegevens waar de netbeheerder over beschikt (naam, adres, EAN-code, type meetinrichting en naam van de leverancier) aan de Minister te overleggen indien de kleinverbruiker nogmaals een geschikte meetinrichting aangeboden heeft gekregen maar dit niet heeft geleid tot installatie van de meetinrichting. Deze gegevens zijn nodig om het handhavingstraject op grond van artikel 77h, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 in te kunnen zetten.

Artikel I, onderdeel E, en artikel II

In artikel I, onderdeel E, en artikel II is de afbouw van de salderingsregeling vastgelegd zoals in paragraaf 2.1 van dit wetsvoorstel is toegelicht. Door de wijziging van artikel 31c, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 wordt de berekening van de leverancier van het verbruik ten behoeve van de facturering en inning van de leveringskosten niet meer berekend door de aan het net onttrokken elektriciteit te verminderen met de op het net ingevoegde elektriciteit maar door de onttrokken elektriciteit te verminderen met een percentage van de op het net ingevoede elektriciteit. Artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieu-grondslag geeft de grondslag op basis waarvan de belasting wordt geheven indien artikel 31c, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 van toepassing is. Het percentage waarnaar in artikel 31c, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 wordt verwezen is neergelegd in artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieu-grondslag. Dit percentage wordt jaarlijks stapsgewijs afgebouwd vanaf 1 januari 2023 naar 0% in 2031.

In artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998 is sprake van onderscheid tussen duurzame (eerste lid) en niet-duurzame (tweede lid) elektriciteit, waarvoor een bovengrens geldt van 5000 kWh. Dat onderscheid wordt in dit wetsvoorstel niet veranderd. Het afbouwpercentage geldt voor zowel duurzame als niet-duurzame elektriciteit.

Voor toepassing van de vermindering met een percentage van de op het net ingevoede elektriciteit is het noodzakelijk dat de kleinverbruiker beschikt over een meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten. Zonder deze meetinrichting blijft de kleinverbruiker namelijk feitelijk voor 100% salderen als hij elektriciteit invoedt. In gevallen waarbij een kleinverbruiker niet beschikt over een meetinrichting die de afname en invoeding afzonderlijk kan meten, beschikt de leverancier niet over de voor de afbouw van saldering benodigde gegevens en kan hij die afbouw ook niet toepassen. Die situatie duurt voort totdat de netbeheerder alsnog in staat is bij de afnemer een meetinrichting te plaatsen die de afname en invoeding op het net afzonderlijk meet. Hierbij valt te denken aan de opheffing van technische belemmeringen om een meetinrichting te vervangen of, in geval van weigering van de verplichte meetinrichting, totdat het Agentschap Telecom de plaatsing van de wettelijk voorgeschreven meetinrichting heeft afgedwongen. Wanneer de leverancier in de onmogelijkheid verkeert in die gevallen de afbouw van de saldering toe te passen, zal de Belastingdienst die handelwijze volgen.

Artikel I, onderdelen F en G

In artikel I, onderdeel F, wordt de Minister de bevoegdheid gegeven een kleinverbruiker een last onder dwangsom op te leggen indien deze in strijd handelt met artikel 26aa, tweede lid, en 78, vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Gekozen is voor de mogelijkheid de verplichting die is neergelegd in artikel 26aa, tweede lid, te handhaven door middel van een last onder dwangsom omdat het oogmerk hier is de kleinverbruiker te stimuleren mee te werken aan de installatie van de in artikel 26aa, tweede lid, voorgeschreven meetinrichting. Door het opleggen van een dwangsom wordt het steeds kostbaarder om niet aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, terwijl het instrument van de last onder dwangsom het mogelijk maakt om gericht aan te geven welke gedraging de kleinverbruiker moet verrichten.

Ten behoeve van het handhavingstraject op grond van artikel 77h, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 is het noodzakelijk dat de Minister beschikt over persoonsgegevens die niet in het bezit zijn van de netbeheerder, zoals in sommige situaties het correspondentieadres van de kleinverbruiker. Deze gegevens zijn niet in het bezit van de netbeheerder maar van de leverancier voor zover het zijn eigen klanten betreft. In de (naar verwachting zeer beperkte) gevallen waarbij de netbeheerder niet beschikt over de juiste of volledige gegevens van de kleinverbruiker en die derhalve ook niet kan verstrekken aan de Minister, zal de Minister de leverancier benaderen om zodoende alsnog de beschikking te krijgen over de juiste en volledige gegevens van de kleinverbruiker. Met het oog hierop is in onderdeel G voorgesteld een nieuw lid aan artikel 78 van de Elektriciteitswet 1998 toe te voegen waardoor de Minister een leverancier kan verzoeken de persoonsgegevens van de kleinverbruiker te verstrekken en de leverancier verplicht is aan dit verzoek gehoor te geven.

Artikel III

Dit artikel bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de bepalingen die de verplichting voor kleinverbruikers in het leven roept te beschikken over een meetinrichting die de afname van elektriciteit van het net en invoeding op net

afzonderlijk meet (artikel I, onderdelen A, B, C, D, F en G) en de bepalingen met betrekking tot de afbouw van de salderingsregeling (artikel I, onderdeel E, en artikel II).

Voorgesteld is artikel I, onderdelen A, B, C, D, F en G op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden. Dit zal naar verwachting begin 2021 zijn. Kleinverbruikers zullen gedurende twee jaar (naar verwachting begin 2021 tot begin 2023) de tijd krijgen om de in artikel 26aa, tweede lid, voorgeschreven meetinrichting door de netbeheerder te laten installeren. Deze meetinrichting maakt het mogelijk de omgevormde salderingsregeling uit te voeren.

De bepalingen met betrekking tot de afbouw van de salderingsregeling treden op 1 januari 2023 in werking.

De invoeringstermijn van artikel I, onderdelen A, B, C, D, F en G, zal naar verwachting minder dan 6 maanden gaan bedragen. Zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van deze bepalingen is echter gewenst om netbeheerders en kleinverbruikers gedurende twee jaar (naar verwachting tussen begin 2021 en begin 2023) de gelegenheid te geven de voorgeschreven meetinrichting te (laten) installeren. Met het oog hierop wordt daarmee afgeweken van het beleid ten aanzien van de vaste veranderingen zoals dat is neergelegd in het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309); uitzonderingsgrond 1, «gelet op de doelgroep of de jaarindeling, het voorkomen van aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen» is hier van toepassing.

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