



Besluit Woo-verzoek salderen

Ons kenmerk : ACM/UIT/594131
Zaaknummer : ACM/22/181049
Datum : 23 februari 2023

1 Aanleiding

Op 2 februari 2023 heeft u met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo) informatie over de door de ACM gepubliceerde notitie van 16 januari jl. over de salderingsregeling opgevraagd.

U vraagt alle relevante documenten (onderzoeksverslagen, jaarverslagen, memo's, notities etc.) te sturen die betrekking hebben op:

1. De feitelijke en financiële onderbouwing van de kosten voor de salderingsregeling die energieleveranciers maken;
2. De wijze van doorberekening van deze kosten aan alle afnemers die aangesloten zijn op het elektriciteitsnet;
3. De onderbouwing van de stelling dat de huidige salderingsregeling de belemmering is voor de ontwikkeling van vraagbeheer en kleinschalige opslag en daarmee extra druk op het elektriciteitsnetwerk.

De ACM heeft geen documenten die onder dit verzoek vallen. Wel ligt de ACM deze drie onderwerpen nader toe in dit besluit.

2 Inventarisatie documenten

De ACM heeft geen documenten gevonden die voldoen aan uw verzoek. De ACM heeft de notitie waar u vragen over heeft gesteld geschreven op basis van de expertise en ervaringen van haar medewerkers, in combinatie met verschillende openbare documenten. De ACM heeft geen andere onderzoeksverslagen, jaarverslagen, memo's of iets dergelijks opgesteld ter voorbereiding van deze publicatie. De reeds openbare documenten heeft de ACM opgenomen in een inventarislijst die u in bijlage 2 bij dit besluit vindt.

3 Besluit

3.1 Geen documenten aangetroffen

Aangezien de ACM geen documenten heeft gevonden die betrekking hebben op uw verzoek zijn er geen documenten die de ACM met u kan delen.

3.2 Reeds openbare stukken

De ACM heeft geen gebruik gemaakt van interne stukken om tot de notitie te komen. Er zijn dan ook geen stukken die onder de WOO hiervoor openbaar gemaakt kunnen worden. De ACM heeft wel verschillende externe, publieke documenten geraadpleegd. De ACM heeft een lijst opgesteld met de geraadpleegde

documenten. Deze documenten met nummers 1 tot en met 10 zijn al openbaar beschikbaar. Om u ter wille te zijn, stuurt de ACM u niettemin de locatie van deze documenten.

4 Beantwoording vragen

4.1 Algemene toelichting

De ACM heeft als onafhankelijke toezichthouder de missie om markten goed te laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In het kader van haar toezichtsstrategie heeft de ACM een ACM-agenda opgesteld. Een van de onderwerpen op de ACM-agenda betreft de energietransitie¹.

Vanuit haar rol als toezichthouder volgt de ACM de ontwikkelingen in de energiesector nauwgezet en levert de ACM vanuit haar kennis en ervaring geregeld input op de vele ontwikkelingen die de energiesector kenmerken. Zo is de ACM onder meer betrokken bij gesprekken in Europees verband met Europese toezichthouders, geeft de ACM input aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de uitwerking en uitvoerbaarheid van wetten en hebben we regulier contact met allerlei bedrijven en belangenorganisaties.

Een van de actuele onderwerpen in de ogen van de ACM was die van de salderingsregeling. Het was de ACM bekend dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel op korte termijn zou behandelen, en dat veranderingen van de salderingsregeling impact zou kunnen hebben op de energietransitie. Naar de mening van de ACM brengt het voortzetten van de salderingsregeling in zijn huidige vorm in het licht van de energietransitie nadelen met zich mee. De ACM heeft besloten haar visie in een korte notie te delen en op die manier een bijdrage te leveren aan het publieke debat.

4.2 De gevolgen (kosten) voor tarieven van de leveranciers

De ACM heeft voor deze notitie geen gedetailleerde kostengegevens van de energieleveranciers opgevraagd of gebruikt. De feitelijke onderbouwing van de kosten en de wijze van doorberekening van deze kosten aan de afnemers heeft de ACM niet nader onderzocht. De conclusie van de ACM volgt uit een algemene redenering die de ACM hierbij verder toelicht.

De herverdelingseffecten waar de ACM in haar notitie aan refereert zijn het gevolg van de werking van de salderingsregeling. De elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkten fluctueren fors². Over het algemeen zijn de prijzen op zonnige momenten significant lager dan op donkere momenten. Op zonnige zomerdagen zijn de prijzen soms zelfs negatief. Bij het salderen mogen consumenten de stroom die ze op zonnige momenten terugleveren wegstrepen tegen de stroom die ze op donkere momenten inkopen. De economische waarde van stroom op een bepaald moment kan je zien bij de groothandelsprijs van elektriciteit op dat moment. Op momenten dat consumenten terugleveren is de groothandelsprijs - en dus de economische waarde - van de stroom laag. Op momenten dat ze niet terugleveren maar juist stroom afnemen is de economische waarde over het algemeen significant hoger. De energieleveranciers moeten dus stroom “kopen” voor een prijs die veel hoger is dan de marktwaarde, of anders gezegd: “verkopen” voor een prijs die veel lager is dan de marktwaarde.

Energieleveranciers zullen daar in hun bedrijfsvoering rekening mee moeten houden. Aangezien energieleveranciers private partijen met een winst oogmerk zijn, zullen ze een dergelijke kostenpost ergens op moeten verhalen. Aangezien de energietarieven de enige inkomstenbron voor energieleveranciers zijn, zullen de kosten van de energieleveranciers hierin terecht komen. Het gevolg

¹ [Energietransitie | ACM.nl](#)

² Dit is in openbare data te zien, evenals in de vertrouwelijke marktdata die de ACM monitort.

daarvan is een herverdeling van kosten van mensen met zonnepanelen naar de mensen zonder zonnepanelen.

Om een indicatie van de effecten van die herverdeling te geven heeft de ACM een berekening van de inkomsteneffecten op basis van voorzichtige aannames gemaakt. De ACM heeft bewust gekozen voor een eenvoudige berekening, en om in de definitieve notitie ook geen gedetailleerde cijfers op te nemen. De eenvoudige berekening vindt u hieronder:

Aannames:

Totaal aantal huishoudens (ongeveer)	8.1 miljoen
Totaal aantal huishoudens met zonnepanelen (ongeveer)	1.5 miljoen
Gemiddeld elektriciteitsverbruik per huishouden in kWh (bron: milieucentraal, LET OP dit verbruik is al lager door opwek van zonnepanelen)	2500
Aanname voor percentage eigenverbruik dat salderen dekt ³ :	90%
Prijs per kWh	EUR 0.40

Daarnaast neemt de ACM voor deze berekening ook aan dat het verbruik van de zonnepaneeleigenaren gelijk is aan het gemiddelde elektriciteitsverbruik. Dit is een conservatieve aanname, aangezien het gemiddelde verbruik al gedrukt wordt door de opwek van zonnepanelen en zonnepaneel eigenaren typisch meer verdienen en grotere huizen hebben, dit correleert beide sterk met hoger elektriciteitsverbruik.

Uit deze aannames volgt:

- Gemiddeld moeten $(8,1-1,5)/1,5=4,4$ huishoudens de salderingsregeling van 1 huishouden financieren
- $2500 \cdot 90\% \cdot 0,4 = 900$ euro op jaarbasis, $900/4,4 \approx 205$ per huishouden op jaarbasis is 17 euro per huishouden per maand
- Die 17 euro wordt deels geïnd via de energieleverancier en deels via herverdeling met belastingen.

Enkele van deze aannames (bijvoorbeeld over het verbruik van zonnepaneeleigenaren) zijn naar de mening van de ACM vrij conservatief. In bijvoorbeeld de factsheet inkomsteneffecten behoud salderen van de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie ziet de ACM vergelijkbare uitkomsten. Op basis van deze berekeningen acht de ACM het uitlegbaar om een indicatie van de impact op te nemen in de notitie. Het is dus expliciet geen exacte berekening.

4.3 Belemmering voor de ontwikkeling van vraagbeheer en kleinschalige opslag en daarmee extra druk op het elektriciteitsnetwerk.

De congestie op het elektriciteitsnetwerk is sinds enkele jaren een groot probleem en heeft voor de ACM een hoge prioriteit. Zo heeft de ACM het afgelopen jaar bijvoorbeeld regels opgesteld voor de toepassing van congestiemanagement om het net zo efficiënt mogelijk te benutten, is de ACM betrokken geweest bij de totstandkoming van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN⁴) en toetst de ACM de investeringsplannen van netbeheerders. Binnen de problematiek van congestie speelt piekbelasting op het net een belangrijke rol en is een belangrijk element in de dossiers waar de ACM bij betrokken is. Er zijn vele redenen voor congestie op het netwerk, en PV op dak is daar slechts één van. De ACM heeft op dit punt voor deze notitie geen specifieke documenten geraadpleegd.

De exacte rol van zonnepanelen op daken in de piekbelasting heeft de ACM niet nader onderzocht. Wel zal een systeem, ceteris paribus, met meer teruglevering voor een hogere piekbelasting zorgen dan een

⁴ [Actieplan vol stroomnet: sneller bouwen, slimmer gebruiken en flexibeler afnemen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

systeem waarin de vraag naar elektriciteit beter aansluit op het aanbod daarvan. Al met al: Minder vraagbeheer zorgt meer druk op het elektriciteitsnetwerk.

Dat de salderingsregeling vraagbeheer belemmert baseert de ACM op algemene economische principes. Mensen zijn eerder geneigd om aan vraagbeheer te doen als daar financiële prikkels voor zijn. Als mensen kunnen salderen kunnen ze hun stroom terugleveren voor exact hetzelfde tarief als waar ze het voor inkopen. Je streept immers je teruggeleverde stroom weg tegen de ingekochte stroom. Voor een consument maakt het dan financieel niet uit of je de stroom direct gebruikt of dat je de stroom wegstreept tegen stroom die je later gebruikt. Anders gezegd: Stel dat de inkoopprijs voor stroom voor een consument 40 cent per kWh is. Als je 10 kWh aan stroom produceert en direct zelf gebruikt bespaar je 4 euro (omdat je 4 euro aan stroom minder hoeft in te kopen). Als je die 10 kWh niet direct zelf gebruikt maar teruglevert aan het netwerk mag je 4 euro wegstrepen van je energierekening.

Als je in plaats van salderen een terugleververgoeding hebt die lager is dan de inkoopprijs van stroom ontstaan er wel financiële prikkels. Neem dezelfde situatie als hierboven, maar nu een terugleververgoeding van bijvoorbeeld 30 cent per kWh. Als je je stroom nu zelf gebruikt op het moment van opwek bespaar je 4 euro (omdat je 4 euro aan stroom minder hoeft in te kopen). Als je die 10 kWh niet direct zelf gebruikt maar teruglevert aan het netwerk ontvang je slechts 3 euro. Daarmee heb je dus een financiële prikkel om aan vraagbeheer te doen als de salderingsregeling wordt afgebouwd.

De huidige salderingsregeling is hiermee een belemmering, omdat die minder financiële prikkels voor vraagbeheer biedt.

Den Haag,

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

Drs. F.E. Koel
Teammanager Directie Energie

Als u belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Stuur uw bezwaar binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

Artikel 2.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

document: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college;

milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;

Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

publieke informatie: informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, of informatie die krachtens artikel 2.3 door een bestuursorgaan kan worden gevorderd.

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.12 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatiebetrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter.
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuurvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvatting heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Bijlage 2 – Inventarislijst

Nr	Document	Beoordeling	Woo	Afzender	Ontvanger
1.	Memorie van toelichting	Reeds openbaar: Zie Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers Tweede Kamer der Staten-Generaal		EZK	
2.	Advies TNO	Reeds openbaar: Zie Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers Tweede Kamer der Staten-Generaal		TNO	
3.	Advies PWC	Reeds openbaar: Zie Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers Tweede Kamer der Staten-Generaal		PWC	
4.	Standpunt Netbeheer Nederland & Energy Storage NL	Reeds openbaar: Saldering en Opslag - Position Paper NBNL en Energy Storage NL 17-11-2021 228.pdf (netbeheernederland.nl)		Netbeheer Nederland & Energy storage NL	
5.	Standpunt Holland Solar	Reeds openbaar: voorstel-salderen-holland-solar-21-06-2022.pdf (hollandsolar.nl)		Holland Solar	
6.	Standpunt eigen huis	Reeds openbaar: Afbouw salderingsregeling uitgesteld tot 2025 Vereniging Eigen Huis		Vereniging Eigen Huis	
7.	Standpunt stroomversnelling	Reeds openbaar: Benut uitstel van afbouw salderen voor verbeterde regeling - Stroomversnelling.nl		Stroomversnelling	
8.	Standpunt energielinq	Reeds openbaar: Salderingsregeling: niet afschaffen maar aanpassen Energielinq		Energielinq	
9.	Standpunt Energie Nederland	Reeds openbaar: Energie-Nederland vreest risico's van door ministerie gekozen afbouwvariant salderingsregeling - Energie-		Energie Nederland	

		Nederland			
10.	Opiniestuk salderen	Reeds openbaar: Als we dan toch gaan sleutelen aan salderen... (energeia.nl)		Energiea	