

Wijziging van enkele wetten ter uitvoering van de beëindiging van de salderingsregeling voor elektriciteit en enkele technische wijzigingen.

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 oktober 2024

Inhoudsopgave

I. Algemeen.....	2
II. Hoofdpijnen wetsvoorstel.....	4
1. Redelijke vergoeding.....	4
2. Terugleverkosten.....	6
III. Gevolgen van het wetsvoorstel.....	8
3. Terugverdientijd en investeringsbereidheid.....	8
4. Uitrol zonnepanelen en doelstellingen.....	14
5. Efficiënter gebruik van het energiesysteem.....	16
6. Installatiebranche.....	20
7. Communicatie.....	21
IV. Proces en toezicht.....	23
8. Proces.....	23
9. Toezicht.....	24

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Financiën over haar bevindingen inzake bovengemeld voorstel. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, CDA, CU en SGP. Voor de beantwoording van de vragen zijn de vragen gegroepeerd in enkele hoofdcategorieën en subcategorieën. Bij de beantwoording zijn vragen van verschillende partijen samengevoegd wanneer zij dezelfde vraag hadden gesteld of meerdere vragen hetzelfde onderwerp betroffen. Hierbij is vermeld door welke partijen de betreffende vraag is gesteld. De vragen zijn cursief weergegeven en hierna volgt telkens de reactie van de regering.

I. Algemeen

De leden van de fracties die inbreng hebben geleverd voor het verslag hebben verschillende vragen over de beëindiging van de salderingsregeling, en in het bijzonder over de redelijke vergoeding en de terugleverkosten. In zijn algemeenheid daarover het volgende.

Nederland is kampioen zonnepanelen. Nergens is de elektriciteit die per persoon via de zon wordt opgewekt zo hoog als in Nederland. Dat is goed nieuws, want zonnepanelen maken een belangrijk onderdeel uit van de energietransitie.

Toch is het verstandig om de salderingsregeling, die zonnepanelen stimuleert af te bouwen. Sinds de invoering van de salderingsregeling in 2004 zijn de kosten van zonnepanelen heel hard gedaald. De productie van panelen en omvormers is veel goedkoper geworden, de installatie verloopt efficiënter, de markt is volwassen geworden. De terugverdientijd van zonnepanelen, die in 2004 nog 35 jaar was, is veel korter geworden. Panelen zijn ruim binnen de levensduur terug te verdienen zonder deze regeling.

Een eerste reden is het tegengaan van overbelasting van het elektriciteitsnet. De salderingsregeling geeft geen prikkel om op het juiste moment opgewekte elektriciteit zelf te verbruiken, en daarmee verergert deze de overbelasting op het elektriciteitsnet met alle gevolgen van dien. De regering wil daarom toe naar een systeem waarin het wel loont om slim en efficiënt om te gaan met opgewekte hernieuwbare elektriciteit van zonnepanelen en klanten kunnen kiezen uit een breder aanbod van terugleveringsovereenkomsten en andere vormen van aggregatieovereenkomsten die consumenten kunnen ondersteunen bij het actief worden als actieve afnemer¹.

Een tweede reden om de salderingsregeling te beëindigen is het voorkomen van het grote beroep dat gedaan wordt op de Rijksfinanciën. De belastingderving die met de salderingsregeling gepaard gaat loopt op tot € 665 miljoen vanaf 2032, waar iedereen aan meebetaalt. Het financiële voordeel voor mensen met zonnepanelen via de belastingvrijstelling als gevolg van de salderingsregeling, wordt uiteindelijk mede betaald door mensen zonder zonnepanelen. Enerzijds

¹ Actieve afnemer: een eindafnemer, of een groep gezamenlijk optredende eindafnemers, die binnen een eigen of gezamenlijke installatie zelfopgewekte of gedeelde elektriciteit verbruikt of opslaat, die zelfopgewekte elektriciteit verkoopt of deelt, die gedeelde elektriciteit verbruikt of opslaat, of die gebruik maakt van flexibiliteits- of energie-efficiëntiediensten, mits die activiteiten niet zijn belangrijkste commerciële activiteit vormen.

via de energierekening, anderzijds via de belastingen.

Het wetsvoorstel voorziet een beëindiging van de salderingsregeling per 1 januari 2027. Het wetsvoorstel bouwt voort op het voorstel voor de Energiewet en bevat wijzigingen van de Energiewet. Het voorstel voor de Energiewet ligt thans voor in de Eerste Kamer. Inwerkingtreding wordt voorzien voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Veel van de vragen die gesteld zijn over het voorstel om de salderingsregeling te beëindigen gaan over de redelijke vergoeding en de kosten die bij terugleveren in rekening worden gebracht. Leveranciers zijn met het wetsvoorstel vanaf 2027 over alle teruggeleverde elektriciteit een redelijke vergoeding verschuldigd. Het wetsvoorstel geeft nadere duiding en invulling van dit begrip redelijke vergoeding. 'Redelijk' betekent dat dit in een redelijke, evenredige verhouding moet staan tot de kosten en baten van de leverancier, en dat die vergoeding concurrerend is. Dat is een objectieve basis waar de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aan kan toetsen en op kan handhaven.

Voor wat betreft de terugleverkosten bevat het wetsvoorstel eveneens een nadere bepaling. De kosten en voorwaarden die een leverancier/marktdeelnemer² hanteert voor teruglevering moeten redelijk en transparant zijn. 'Redelijk' wil zeggen dat ze gebaseerd moeten zijn op de daadwerkelijk gemaakte kosten door de leverancier in verband met de teruglevering. De kosten en voorwaarden die een leverancier/marktdeelnemer hanteert moeten bovendien vergelijkbaar zijn. Dergelijke eisen gelden op grond van het voorstel voor de Energiewet ook voor levering. De ACM kan zodoende voor levering en teruglevering toezien op zowel de redelijkheid en de transparantie van de kosten en de voorwaarden als op de vergelijkbaarheid, en zo nodig handhaven. Als de salderingsregeling per 2027 beëindigd is, vallen de gedeerde opbrengsten van levering die samenhangen met de salderingsregeling voor leveranciers weg. Die kunnen leveranciers dan niet meer doorrekenen aan klanten met zonnepanelen. De ACM kan dus erop toezien dat de in rekening gebrachte kosten dan ook daadwerkelijk teruggeschroefd worden en zo nodig hierop handhaven.

² Marktdeelnemer: natuurlijk persoon of rechtspersoon die elektriciteit of gas koopt of verkoopt zonder tussenkomst van een andere marktdeelnemer, die produceert, die aggregeert, die levert, die faciliteert in peer-to-peer-handel, of die vraagresponsdiensten of energieopslagdiensten voor elektriciteit verleent, met uitzondering van een natuurlijk persoon of rechtspersoon voor zover die elektriciteit deelt.

II. Hoofdpijnen wetsvoorstel

1. Redelijke vergoeding

Verschillende leden hebben vragen gesteld over de definitie en precieze betekenis van de redelijke vergoeding. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen daarnaast welke zekerheid en bescherming de redelijke vergoeding biedt aan consumenten. De leden van de fractie van de VVD vragen welke gemiddelde prijs wordt verwacht en wat er gebeurt met de marktwaarde als er schommelingen in de prijs van elektriciteit zijn, in relatie tot de redelijke vergoeding. De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de fractie van het CDA vragen naar de handhaafbaarheid voor de ACM. De leden van de fractie van het CDA vragen of er objectieve methodes zijn op basis waarvan een redelijke prijs kan worden bepaald.

Met dit wetsvoorstel ontvangt elke actieve afnemer vanaf 2027 een redelijke vergoeding voor alle teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit. Hierover merkt de regering op dat het begrip ‘redelijke vergoeding’ aansluit bij het begrip redelijke leveringsprijs dat is geregeld in artikel 2.5, eerste en tweede lid, van het voorstel voor de Energiewet. Daarbij is het begrip ‘redelijke vergoeding’ voor teruggeleverde elektriciteit – net als de redelijke prijs voor levering – in het wetsvoorstel nader ingevuld, namelijk in het voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 2.34. Hierbij is aangesloten bij het advies van de ACM in de door hen voorgestelde uitwerking van het redelijkheids criterium. Daaruit volgt dat de vergoeding in een redelijke/evenredige verhouding moet staan tot de kosten en baten die de teruggeleverde elektriciteit heeft voor de marktdeelnemer die de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer (‘niet onevenredig laag gezien de kosten en baten voor de marktdeelnemer’) en concurrerend moet zijn. De vergoeding moet aldus een afspiegeling zijn van de marktwaarde van de teruggeleverde elektriciteit conform de vereisten uit de Richtlijn hernieuwbare energie. Onderzoek van CE Delft en TNO³ gaat uit van een vergoeding van €0,07 voor de komende jaren en onderzoek van Berenschot⁴ gaat uit van 25 procent van het kale leveringstarief. Het wetsvoorstel geeft op deze wijze een nadere invulling van het begrip redelijke vergoeding dat actieve afnemers bescherming biedt tegen onevenredig lage of niet concurrerende vergoedingen voor teruggeleverde elektriciteit. De ACM kan zo nodig hierop handhaven om consumenten te beschermen als de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit niet aan deze vereisten voldoet. Door bovengenoemde vereisten waaraan de redelijke vergoeding dient te voldoen, kent de wet

³ CE Delft & TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie.*

⁴ Berenschot (2024). *Terugverdiensijd na afschaffen salderingsregeling.*

een objectieve basis om een redelijke vergoeding te vereisen waaraan de ACM ook kan toetsen.

Verschillende leden hebben vragen gesteld over de hoogte van de redelijke vergoeding. De leden van de fracties GroenLinks-PvdA, NSC en de ChristenUnie vragen of de regering van plan is de ACM de bevoegdheid en instrumenten te geven om te handhaven op een redelijke of minimale vergoeding. De leden van de fractie van D66 vragen waarom er niet is gekozen voor het vastleggen van een bepaald percentage voor de vergoeding. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom het amendement van het lid Erkens c.s. ter vervanging van nr. 26 over onder meer het wettelijk vastleggen van de terugleververgoeding tot 1 januari 2027⁵ niet is opgenomen in het wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA vragen in welke gevallen optreden van de ACM marktversturend kan werken.

In het wetsvoorstel is geen bevoegdheid voor de ACM opgenomen om een minimum voor de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit vast te stellen omdat een dergelijke bevoegdheid op gespannen voet staat met artikel 3, gelezen in samenhang met artikel 5, van de Elektriciteitsrichtlijn. Daaruit volgt dat elektriciteitsprijzen door de markt (vraag en aanbod) moeten worden bepaald en het uitgangspunt een vrije prijsvorming voor marktdeelnemers moet zijn. Ook de Richtlijn hernieuwbare energie heeft als uitgangspunt een vergoeding voor teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit die een afspiegeling is van de marktwaarde van de elektriciteit en biedt geen ruimte om af te wijken van de Elektriciteitsrichtlijn om een hoger minimum vast te stellen. Het uitgangspunt van de Elektriciteitsrichtlijn is dat een concurrerende markt ook bescherming biedt tegen (leverings)prijzen of een vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit die niet in verhouding staat tot de kosten en baten voor de leverancier of marktdeelnemer die terugleveringsovereenkomsten of andere vormen van aggregatieovereenkomsten aanbiedt. Consumenten hebben altijd de keuze om over te stappen.

In het wetsvoorstel is mede om deze reden ook geen bepaald percentage of anderszins een bepaalde hoogte voor de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit vastgelegd.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe consumenten een eerlijke prijs krijgen voor teruggeleverde elektriciteit zonder minimum van de vergoeding.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 35 594, nr. 29.

Actieve afnemers kunnen zelf bepalen welk aanbod van welke partij het beste past bij de individuele situatie. Dit geldt ook voor zonnepaneelbezitters. Er zijn immers veel partijen actief op de energiemarkt en ook voor actieve afnemers met zonnepanelen is er voldoende aanbod. Deze partijen onderscheiden zich van elkaar via hun aanbod van prijs en voorwaarden. Hierin zitten ook de vergoeding en de kosten verwerkt. Deze contractvoorwaarden moeten zodanig worden gepresenteerd dat actieve afnemers de verschillende kosten en voorwaarden voor het terugleveren goed kunnen vergelijken.

Indien nodig kan de ACM handhaven als de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit niet aan de vereisten voldoet en als de kosten en voorwaarden voor het terugleveren niet aan de vereiste vergelijkbaarheid voldoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of duidelijkheid over de redelijke vergoeding kan bijdragen aan het terugbrengen van rust op de verstoorde zonnepanelenmarkt. Ook vragen deze leden of er voldoende capaciteit is bij de ACM om toezicht te houden op de redelijke vergoeding.

Duidelijkheid over de beëindiging van de salderingsregeling kan voor alle betrokkenen helderheid geven over het wettelijk kader voor de komende jaren. Daarom is in het wetsvoorstel verduidelijkt waar de redelijke vergoeding aan moet voldoen. Het vastleggen in de vorm van een bepaald percentage of minimum van de vergoeding staat echter op gespannen voet met artikel 3, gelezen in samenhang met artikel 5, van de Elektriciteitsrichtlijn. De ACM heeft in haar UHT aangegeven dat het wetsvoorstel onder voorwaarden uitvoerbaar en handhaafbaar is. Deze voorwaarden betreffen de bevoegdheid voor het opleggen van een minimum terugleververgoeding en een wettelijke bepaling dat leveranciers geen opzegvergoeding in rekening mogen brengen bij een eenzijdige aanpassing van langlopende contracten naar aanleiding van de beëindiging van de salderingsregeling. Voor wat betreft de capaciteit voor het toezicht op de redelijke vergoeding door ACM zijn er op dit moment geen signalen dat die op korte termijn tekortschiet.

2. Terugleverkosten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering naar de wenselijkheid van de veelheid aan manieren waarop terugleverkosten in kaart worden gebracht, waardoor vergelijken onmogelijk zou worden. Ook vragen de leden van de fractie GroenLinks-PvdA wat de regering doet om de transparantie en vergelijkbaarheid van deze kosten te vergroten en

welke kaders de regering nog aan de sector meegeeft. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om een reflectie hierop.

De regering vindt het belangrijk dat consumenten het aanbod in energiecontracten goed kunnen vergelijken. Hierom is in het wetsvoorstel expliciet vereist dat de kosten en voorwaarden zodanig moeten worden gepresenteerd dat actieve afnemers de kosten en voorwaarden voor het terugleveren van verschillende marktdeelnemers die elektriciteit afnemen van actieve afnemers kunnen vergelijken. Op dit punt zijn de vereisten voor marktdeelnemers met betrekking tot (overeenkomsten voor) teruglevering gelijkgetrokken met de wettelijke vereisten in de Energiewet voor leveranciers met betrekking tot (overeenkomsten voor) levering. Ook is in het wetsvoorstel opgenomen dat de kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren transparant en redelijk moeten zijn. De ACM kan zo nodig handhaven als de kosten en voorwaarden van marktdeelnemers voor het terugleveren niet aan deze vereisten voldoen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering erkent dat met het voorliggende wetsvoorstel mogelijk is dat zonnepanelenbezitters en huurders die gebruikmaken van zonnepanelen netto moeten betalen voor teruglevering. Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA of de regering het met de ACM eens is dat de ACM hier nu niet op kan handhaven.

Voor leveranciers zijn er kosten verbonden aan leveren en zijn er kosten verbonden aan terugleveren. De gedeerde opbrengsten van leveranciers door de salderingsregeling zijn met het beëindigen van de salderingsregeling niet meer aan de orde. De verwachting is daarom dat de terugleverkosten in 2027 per direct zullen dalen. De terugleverkosten moeten immers de werkelijk gemaakte kosten van de leverancier weergeven.

ACM kan op basis van de huidige wet niet op zichzelf op het netto bijbetalen handhaven. De ACM heeft recent aangekondigd in gesprek te gaan met de sector naar aanleiding van haar constatering dat consumenten met zonnepanelen die jaarlijks meer elektriciteit terugleveren dan ze afnemen bij enkele leveranciers netto moeten betalen voor deze extra teruggeleverde elektriciteit. ACM kondigde daarnaast aan opnieuw onderzoek te doen naar de redelijkheid van terugleverkosten, gezien die sectorbreed zijn gestegen.

De kosten en voorwaarden met betrekking tot terugleveren moeten redelijk en transparant zijn, en de vergoeding moet redelijk zijn. De ACM kan wanneer de Energiewet van kracht is handhaven. Daarnaast zijn voor

klanten met zonnepanelen de prijs en voorwaarden voor levering van belang. Op grond van artikel 2.5 van het voorstel voor de Energiewet moeten de prijs en voorwaarden voor levering transparant en redelijk zijn, waarbij ook een nadere invulling van het redelijkheidscriterium is gegeven. Dit biedt aldus een waarborg tegen onredelijke leveringstarieven voor eindafnemers met en zonder zonnepanelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering reflecteert op de afweging tussen het kostenveroorzakingsbeginsel enerzijds en zekerheid en duurzaamheid anderzijds in relatie tot het onderhavig wetsvoorstel.

Investeren in zonnepanelen blijft ook na het beëindigen van de salderingsregeling lonen. Daarmee verlaag je je energierekening en draag je bij aan een beter klimaat. Tegelijkertijd zijn er kosten verbonden aan leveren en zijn er kosten verbonden aan terugleveren. Die kosten mogen leveranciers of marktdeelnemers die terugleveringsovereenkomsten aanbieden doorberekenen zolang dit de daadwerkelijke kosten reflecteert.

De leden van de fractie van NSC vragen of de regering deelt dat het onwenselijk is dat sommige leveranciers feitelijk de salderingsregeling uithollen door terugleverkosten in rekening te brengen en of de regering bereid is het wetsvoorstel zo aan te passen dat elke manier om extra geld in rekening te brengen voor teruglevering, niet toegestaan is. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen waarom er geen verbod op het in rekening brengen van terugleverkosten is opgenomen in het wetsvoorstel.

Het verbieden van het in rekening brengen van daadwerkelijke kosten die verband houden met terugleveren is een ingrijpen in de markt (totstandkoming van elektriciteitsprijzen door vraag en aanbod) en de vrije prijsvorming voor marktdeelnemers (leveranciers en marktdeelnemers die terugleveringsovereenkomsten of andere aggregatieovereenkomsten aanbieden). Dit staat op gespannen voet met artikel 3, gelezen in samenhang met artikel 5, van de Elektriciteitsrichtlijn. Ook de Richtlijn hernieuwbare energie heeft als uitgangspunt een vergoeding voor teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit die een afspiegeling is van de marktwaarde van de elektriciteit en biedt geen ruimte om af te wijken van de Elektriciteitsrichtlijn. Het uitgangspunt van de Elektriciteitsrichtlijn is dat een concurrerende markt bescherming biedt tegen (leverings)prijzen of een vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit die niet in verhouding staat tot de kosten en baten voor de leverancier of marktdeelnemer die terugleveringsovereenkomsten of andere vormen van aggregatieovereenkomsten aanbiedt.

Het geheel verbieden van het in rekening brengen van terugleverkosten zou bovendien negeren dat er bepaalde kosten aan teruglevering zijn verbonden voor de marktdeelnemer die de zelfopgewekte elektriciteit afneemt van de actieve afnemer. Dit heeft de ACM ook in haar onderzoek⁶ vastgesteld. In ieder geval zijn er kosten verbonden aan het feit dat de marktdeelnemer die de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer ook balanceringsverantwoordelijke is voor de teruglevering op de aansluiting van de actieve afnemer en zijn er profielkosten voor de teruglevering.

Met het beëindigen van de salderingsregeling zullen de kosten of gedeerde opbrengsten van levering voor leveranciers, die samenhangen met de salderingsregeling, per 2027 vervallen. Deze hoeven en kunnen dan ook niet meer in rekening worden gebracht, mede gelet op het wettelijk vereiste dat de in rekening gebrachte kosten voor zowel levering als teruglevering transparant en redelijk moeten zijn.

III. Gevolgen van het wetsvoorstel

3. Terugverdiensijd en investeringsbereidheid

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar welke terugverdiensijd de regering wenselijk vindt, en aan welke maximale terugverdiensijd de regering zich committeert. Zowel de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA als CDA vragen zich af welke waarborgen de regering neemt om de terugverdiensijd niet te ver op te laten lopen. De leden van beide fracties vragen zich af hoe de ontwikkeling van de terugverdiensijd wordt gemonitord en hoe hierop gestuurd zal worden. Ook vragen de leden van GroenLinks-PvdA de regering om een reflectie op de financiële gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling voor huishoudens. Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 en van de fractie van de ChristenUnie zich af of huishoudens nog zullen blijven investeren in zonnepanelen als de terugverdiensijd stijgt.

De regering streeft niet naar een bepaalde maximale terugverdiensijd. De laatste jaren lag de terugverdiensijd door de salderingsregeling en de hoge elektriciteitsprijzen op vier tot vijf jaar. Er was daardoor sprake van overstimulering. Miljoenen huishoudens hebben mede hierdoor reeds de stap genomen om te investeren in zonnepanelen. In totaal liggen er momenteel op bijna 3 miljoen Nederlandse woningen zonnepanelen. De enorme groei leidt tot een aanzienlijke belastingderving voor de schatkist en groeiende knelpunten in ons energiesysteem. Het blijven

⁶ ACM (2024). *Meerkosten van klanten met zonnepanelen voor energieleveranciers.*

overstimuleren van zonnepanelen door te sturen op een lage terugverdientijd verergert netcongestie en zou voor hoge kosten blijven zorgen.

De regering verwacht dat de uitrol van zonnepanelen de komende jaren minder stevig zal zijn dan in de afgelopen jaren, maar niet zal stilvallen. Volgens onderzoeken van Berenschot⁷ en CE Delft en TNO⁸ zal de terugverdientijd voor investering vanaf 2027 tussen respectievelijk 8 tot 15 en 9 tot 17 jaar bedragen, afhankelijk van het verbruik, de opwek en marktontwikkelingen. Hiermee blijven zonnepanelen lonen door voor een aanzienlijke besparing op de energierekening te zorgen gedurende de technische levensduur van circa 25 jaar. Daarbij kunnen mensen investeren vanuit een financiële overweging, maar ook vanuit duurzaamheidsoverwegingen of om de regie op de energierekening te vergroten. Ook kunnen zonnepaneelbezitters zelf de terugverdientijd flink verlagen door het eigen verbruik te verhogen op het moment dat de zonnepanelen elektriciteit opwekken. Zowel Berenschot als CE Delft en TNO onderschrijven in hun onderzoek dat dit de belangrijkste factor is om de terugverdientijd te verlagen.

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een leverancier van een actieve afnemer verplicht is om de teruglevering van hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer te accepteren. Ook wordt de leverancier verplicht om hiervoor een redelijke vergoeding te betalen. Dit draagt er ook aan bij dat zonnepanelen zullen blijven lonen.

Net als nu blijft onafhankelijk adviesbureau Milieu Centraal de consument informeren over de kosten en opbrengsten van zonnepanelen, met aandacht voor de terugverdientijd. In de praktijk zal deze net als nu ook afhangen van externe factoren zoals de prijsontwikkeling en de individuele situatie van een huishouden dat kiest voor een investering in panelen, zoals bijvoorbeeld de hoogte van het eigen verbruik.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering meer inzicht kan geven in de toename van de terugverdientijd voor afnemers die al geïnvesteerd hebben in zonnepanelen in of de inschatting klopt dat huishoudens die in 2022 geïnvesteerd hebben de terugverdientijd oploopt naar ongeveer 16 jaar.

Zowel het onderzoek van Berenschot als die van CE Delft en TNO benoemen dat mensen die in 2021 of eerder hebben geïnvesteerd hun investering al hebben terugverdiend of dat gaan doen voor 2027. Dit gaat om ruim 50 procent van de huishoudens met zonnepanelen, circa 1,6

⁷ Berenschot (2024). *Terugverdientijd na afschaffen salderingsregeling.*

⁸ CE Delft & TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie..*

miljoen huishoudens. Het overige deel van deze huishoudens heeft de panelen gedeeltelijk terugverdiend en kan wel te maken krijgen met een hogere terugverdientijd, waaronder dus de groep die in 2022 heeft geïnvesteerd toen de aanschafprijs door de hoge vraag en schaarste een piek vertoonde. Afhankelijk van de marktontwikkelingen kan de terugverdientijd volgens het onderzoek van Berenschot oplopen tot 16 jaar. Zoals eerder toegelicht blijven zonnepanelen ook na 2027 lonen. Dit onder andere doordat leveranciers verplicht zijn om teruglevering door hun klanten te accepteren en hier een redelijke vergoeding voor te betalen. Ook kan de zonnepaneelbezitter een stijging in de terugverdientijd reduceren door het eigen verbruik te verhogen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat er in eerdere onderzoeken werd uitgegaan van terugleververgoeding van 80 procent en of het klopt dat een lagere terugleververgoeding de terugverdientijd zal laten toenemen.

Het klopt dat in enkele onderzoeken⁹ die in 2023 en 2022 zijn uitgevoerd werd uitgegaan van een terugleververgoeding van 80 procent van het kale leveringstarief. Deze onderzoeken werden uitgevoerd in het kader van het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling¹⁰ dat in februari 2024 is verworpen door de Eerste Kamer.

De terugverdientijd van een investering in zonnepanelen is afhankelijk van allerlei factoren, waaronder de hoogte van de redelijke vergoeding. Een nadeel in de ene factor kan gecompenseerd worden door een positieve ontwikkeling in de andere factor. Als alle andere factoren gelijk blijven zal een lagere vergoeding voor een hogere terugverdientijd zorgen. Een huishouden kan de zonnepanelen echter ook sneller terugverdienen door het eigen verbruik te verhogen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de terugverdientijd zal zijn van een investering in zonnepanelen dat evenveel opwekt als dat een huishouden verbruikt in 2027 en 2030.

Het onderzoek van CE Delft en TNO gaat uit van een verbruik en opwek van 3.500 kWh op jaarbasis. Voor een investering in 2027 komen de onderzoeker op een terugverdientijd van 9 tot 17 jaar en voor een investering in 2030 op een terugverdientijd van 7 tot 15 jaar. De daadwerkelijke terugverdientijd is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder het percentage eigen verbruik dat in huis plaatsvindt omdat deze elektriciteit onbelast blijft. Indien het huishouden een hoog

⁹ TNO (2022). *Update effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen*. En: Fakton (2023). *De effecten van het wetsvoorstel 'Afbouw salderingsregeling kleinverbruikers' voor de huursector*.

¹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35 594, nr 2.

percentage van de opgewekte elektriciteit zelf benut in plaats van deze in te voeden, dan kan de terugverdientijd aan de onderkant van de bandbreedte uitkomen en onder de tien jaar blijven.

Gerelateerd hieraan vragen de leden van de fractie van de VVD of het instellen van een minimum terugleververgoeding duidelijkheid kan bieden aan consumenten over de minimale terugverdientijd.

Zoals al eerder benoemd, is de terugverdientijd afhankelijk van de ontwikkeling van diverse factoren, waaronder de energietarieven, de opwek, het verbruik, het percentage eigen verbruik en de contractvoorwaarden die leveranciers aanbieden waaronder dus ook de redelijke vergoeding. Volledige zekerheid is dus niet via de bepalingen in de wet te geven. De inkomsten van panelen worden uiteraard beter als er sprake is van een hogere vergoeding. Tegelijkertijd blijft de terugverdientijd dan nog steeds afhankelijk van de andere factoren en blijft er dus een onzekerheidsmarge bestaan. De eerder genoemde onderzoeken bevatten daarom ook een gevoeligheidsanalyse waarbij rekening gehouden wordt met de mogelijke ontwikkelingen van deze factoren. Hieruit volgen de geschetste bandbreedtes waarbinnen de terugverdientijd naar waarschijnlijkheid zal vallen.

De leden van de fracties van de VVD en van D66 vragen de regering welke aannames er zijn gedaan in de onderzoeken die in de memorie van toelichting worden aangehaald en welke de regering onderschrijft. Ook wordt gevraagd of er rekening is gehouden met terugleverkosten.

Beide onderzoeken baseren hun aannames op erkende, openbare bronnen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving en Milieu Centraal. De regering onderschrijft het gebruik van deze data als bron. In beide onderzoeken worden de terugleverkosten inderdaad meegenomen in de berekeningen, waarbij de onderzoekers aannames doen over de toekomstige hoogte hiervan. Dit bepaalt mede de berekende bandbreedtes. Op hoofdlijnen onderschrijft de regering deze werkwijze, waarbij opgemerkt dient te worden dat er bij het uitvoeren van dergelijke berekeningen altijd sprake is van onzekerheid over externe factoren zoals de toekomstige ontwikkelingen op de markt en van de kostprijs van zonnepanelen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de inschatting deelt dat het voor lage en middeninkomensgroepen minder aantrekkelijk wordt om te investeren in zonnepanelen en of deze groepen gaan achterlopen ten opzichte van hoge inkomensgroepen in de energietransitie.

Het rendement op een investering in zonnepanelen is hetzelfde voor mensen met lage inkomens als voor mensen met hoge inkomens. Vanzelfsprekend is het lastiger om het investeringsbedrag bij elkaar te brengen voor mensen met een laag inkomen dan voor mensen met een hoog inkomen. Dat is al zo in de bestaande regeling en dit verandert niet bij de beëindiging van de salderingsregeling. Sommige gemeenten bieden een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. De regering vindt het belangrijk dat ook mensen met een kleine portemonnee in staat worden gesteld te investeren in zonnepanelen en te genieten van de voordelen van zonnepanelen op hun eigen dak. Ook voor deze groep geldt dat er door het btw-nultarief geen btw afgedragen hoeft te worden over de aanschafprijs. Doordat deze btw niet eerst voorgeschoten hoeft te worden om later weer terug te vragen bij de Belastingdienst, verlaagt dit de investeringsdrempel. Daarnaast is in 2022 de Energiebespaarlening van het Nationaal Warmtefonds uitgebreid: de aanschaf van zonnepanelen kan volledig gefinancierd worden met een lening. Woningeigenaren met een laag inkomen kunnen financiering krijgen met een rente van 0% als het verzamelinkomen minder is dan € 60.000. Er wordt verantwoorde financiering aangeboden voor woningeigenaren zonder leenruimte.¹¹ Met deze maatregelen is het mogelijk voor mensen met een kleine beurs om een investering in zonnepanelen te financieren, ook na 2027.

Verschillende leden hebben vragen gesteld over de relatie tussen de beëindiging van de salderingsregeling en de huursector. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en van de fractie D66 vragen wat de beëindiging voor gevolgen heeft voor huurders. De leden van de fractie van de SGP en van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of zonnepanelen in de huursector zich nog binnen de technische levensduur kunnen terugverdienen en of huurders nog kunnen profiteren van zonnepanelen.

Bij het investeren in zonnepanelen in de huursector is er sprake van een *split incentive*: de verhuurder investeert in de aanleg van zonnepanelen en de huurder profiteert van een lagere energierekening door opgewekte elektriciteit. De businesscase ziet er daarom anders uit dan bij de investering van zonnepanelen in de koopsector; verhuurder en huurder maken daarover afspraken.

In 2023 heeft Fakton onderzoek gedaan naar de businesscase van zonnepanelen in de huursector op basis van het destijds voorliggende wetsvoorstel voor afbouw van de salderingsregeling.¹² Daaruit bleek dat

¹¹ Kamerstukken II, 2021/22, 32 847, nr. 911.

¹² Fakton (2023). *De effecten van het wetsvoorstel 'Afbouw salderingsregeling kleinverbruikers' voor de huursector.*

zonnepanelen zich binnen de technische levensduur konden terugverdienen waarbij de verhuurder de investering kon doen en de huurder profijt zou hebben van de zonnepanelen. Op 13 februari jl. is dat wetsvoorstel door de Eerste Kamer verworpen. Het ligt in de rede dat de businesscase voor zonnepanelen in de huursector minder goed wordt als de salderingsregeling beëindigd is, maar naar verwachting zullen zonnepanelen nog steeds voor een besparing op de energierekening zorgen. In mei heeft het lid Beckerman (SP) een motie ingediend waarin de regering verzocht wordt samen met Woonbond en Aedes onderzoek te doen naar zonnepanelen in de huursector.¹³ De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) geeft momenteel uitvoering aan deze aangenomen motie. Dit betekent dat wordt gezien hoe huurders met bestaande zonnepanelen beschermd kunnen worden tegen hogere prijzen dan ze zouden hebben zonder zonnepanelen. Ook wordt gezien hoe het aanleggen van nieuwe zonnepanelen voor huurders zo aantrekkelijk mogelijk kan worden. De resultaten van het onderzoek worden voor het einde van het jaar verwacht en de Kamer wordt daarover zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering welke doelen ze zich stellen voor zonnepanelen op daken van huurwoningen en welke middelen de regering hiervoor inzet.

In het kader van de Nationale Prestatieafspraken zal worden bepaald welke doelen er aan de uitrol van zon-op-dak op daken van corporatiewoningen gesteld kunnen worden. Daarbij moet worden gezien of de uitrol van zonnepanelen afhankelijk is van het beschikbaar stellen van middelen en er wordt daarnaast rekening gehouden met de doelen op het gebied van nieuwbouw, verduurzaming en betaalbaarheid voor huurders. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening spreekt momenteel met de VNG, Aedes en de Woonbond over de herijking van de Nationale Prestatieafspraken en streeft ernaar het resultaat van die herijking af te ronden voorafgaand aan de Woontop die plaatsvindt aan het eind van het jaar.

De leden van de fractie D66 vragen of de huursector een zienswijze hebben kunnen indienen op het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering aankijkt tegen het voorstel van Aedes om een investeringssubsidie voor zonnepanelen te regelen.

Aedes is om een reactie gevraagd op het voorstel uit het hoofdlijnenakkoord om de salderingsregeling per 2027 te beëindigen. Naar aanleiding van deze wens van de regering stelt Aedes een investeringssubsidie voor zonnepanelen in de huursector voor. TNO geeft

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 36 378, nr. 79.

aan dat uit het oogpunt van doelmatigheid zonnepanelen in de huursector bij voorkeur niet via subsidie gestimuleerd zouden moeten worden, maar via een normering.¹⁴ Het onderzoek dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doet naar aanleiding van de motie Beckerman zal meer duidelijkheid geven over de voor- en nadelen van dit soort beleidsopties.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en van de fractie van de ChristenUnie vragen of de beëindiging van de salderingsregeling eerlijk is gezien er in de huursector minder zonnepanelen liggen dan in de koopsector en zonnepanelen zorgen voor een lagere energierekening.

In 2023 is er een recordaantal zonnepanelen in de huursector gelegd en ook met de beëindiging van de salderingsregeling blijven zonnepanelen zorgen voor een besparing op de energierekening, ook bij huurders. Echter, opwek van elektriciteit door zonnepanelen is niet de meest effectieve wijze om de energierekening te verlagen. Met woningcorporaties zijn prestatieafspraken gemaakt voor vergaande verduurzaming van meer dan 675.000 woningen en het opheffen van E-, F- en G-labels in de corporatiesector na 2028, wat een grotere bijdrage levert aan het verlagen van de energierekening. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening houdt deze afspraken tegen het licht en is daarover in gesprek met Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Woonbond. Daarbij beziet de Minister of zonnepanelen een onderdeel kunnen worden van de prestatieafspraken om meer voortgang te maken met de uitrol van zonnepanelen in de huursector.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering reageert op het bericht van Aedes dat de energieprestatievergoeding geen geschikt financieel instrument meer is als de salderingsregeling beëindigd is.

Zoals hiervoor aangegeven heeft het lid Beckerman (SP) in mei een motie ingediend waarin de regering verzocht wordt samen met Woonbond en Aedes onderzoek te doen naar zonnepanelen in de huursector.¹⁵ De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geeft momenteel uitvoering aan deze aangenomen motie. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan huurwoningen met zonnepanelen waarvoor de verhuurder een energieprestatievergoeding in rekening brengt.

¹⁴ TNO (2024). *Verslag expertsessie reflectie sociaal economische gevolgen van Klimaatfondsvoorstellen*.

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 36 378, nr. 79.

4. Uitrol zonnepanelen en doelstellingen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benoemen dat zon op dak de meest ruimte-efficiënte vorm is van energieproductie. Volgens deze leden moeten er andere minder ruimte-efficiënte energiebronnen komen als de uitrol van zon-op-dak wordt afgeremd. Deze leden vragen of de regering rekening heeft gehouden met deze ruimtelijke component en wat de visie van de regering hierop is.

De regering verkiest het leggen van zonnepanelen op daken in beginsel boven andere ruimtelijke inpassing van zonnepanelen. Tegelijkertijd is het van belang de uitrol van zonnepanelen bij huishoudens te bezien langs de uitdagingen die dat met zich meebrengt, namelijk het beroep dat de regeling doet op de Rijksfinanciën en het verergeren van overbelasting van het elektriciteitsnet. De nadelen van doorgaan met de salderingsregeling staan niet in verhouding tot de indirecte meerwaarde die de salderingsregeling zou bieden voor de ruimtelijke inpassing van zonnepanelen.

Ook benoemen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat de uitrol van zon op dak zal stagneren. Deze leden halen hierbij de passage aan waarin wordt gesteld dat met het voorliggende wetsvoorstel het potentieel voor de uitrol van zon op dak niet volledig zal worden benut terwijl dit potentieel met de salderingsregeling snel ingevuld zal worden.

Het klopt dat de regering verwacht dat de uitrol van zonnepanelen zal afvlakken. Met deze tragere groei is al rekening gehouden door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van 2023.¹⁶ Volgens de onderzoekers ligt een terugval voor de hand na de enorme groei in 2022 en 2023 waardoor er inmiddels op bijna 3 miljoen woningen zonnepanelen liggen. Tegelijkertijd blijven zonnepanelen lonen en kunnen mensen ook vanuit andere dan uitsluitend financiële overwegingen besluiten om te investeren in zonnepanelen.

De uitspraken uit de memorie van toelichting waar de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA aan refereren gaan primair over de periode tot en met 2030. Met het in stand houden van de salderingsregeling zouden er de komende jaren naar verwachting nog veel mensen investeren in zonnepanelen. Dit terwijl het blijven stimuleren van zonnepanelen voor hoge belastingderving blijft zorgen en niet helpt om de uitdagingen op het energiesysteem het hoofd te bieden. Het PBL geeft dan ook aan dat voldoende uitbreiding van het elektriciteitsnet een randvoorwaarde is

¹⁶ Planbureau voor de Leefomgeving (2023). *Klimaat- en Energieverkenning 2023*.

voor het stimuleren van extra zon-op-dak om netcongestie te voorkomen¹⁷ en dat gezien het huidige overaanbod van elektriciteit uit zon-op-dak het eerst raadzaam lijkt om het gebruik van elektriciteit door elektrificatie te stimuleren¹⁸.

Hierom is het niet houdbaar om zonnepanelen te blijven stimuleren met de salderingsregeling. Hoewel met het voorliggende wetsvoorstel de groei van het aantal woningen met zonnepanelen minder sterk zal zijn dan in de afgelopen jaren, verwacht de regering dat mensen zullen blijven investeren in zonnepanelen. Dit zorgt voor een meer beheerste groei van het aandeel zon-op-dak, in het licht van de capaciteit van het elektriciteitsnet. De toekomstige groei van zonnepanelen dient dan ook gezien te worden langs de toekomstige elektriciteitsvraag en de capaciteit van het energiesysteem.

Verder vragen de leden van de fractie van D66 hoeveel nieuwe PV-systemen er bij huishoudens zijn geïnstalleerd sinds de bekendmaking van het hoofdlijnenakkoord en hoeveel dat er een jaar eerder waren. Deze leden vragen of de regering verwacht dat er weer een stijgende lijn zal kunnen worden ingezet.

Er zijn sinds juni 2024 tot en met augustus 2024 126.000 nieuwe installaties met een klein vermogen geregistreerd¹⁹. In dezelfde periode in 2023 waren dit er 397.000. Zoals eerder benoemd lag de vraag in 2022 en 2023 zeer hoog en lag een terugval vanaf dit hoge niveau in de lijn der verwachting. De regering verwacht dat zonnepanelen blijven lonen en dat mensen zullen blijven investeren in zonnepanelen.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen naar de CO₂-besparing die door de salderingsregeling wordt gerealiseerd en hoe de beëindiging van de salderingsregeling zich verhoudt tot de klimaatdoelen.

Aangezien het effect van de beëindiging van de salderingsregeling een wisselwerking vertoont met diverse andere beleidsmaatregelen kan niet inzichtelijk worden gemaakt wat de afzonderlijke impact hiervan is op de klimaatdoelen. Dat is ook de reden dat het PBL in de KEV geen uitspraken doet over het effect van zulke individuele maatregelen, maar de gevolgen van het gevoerde beleid over de hele linie in samenhang beschouwt. De actuele inschatting van het bereiken van de klimaatdoelen wordt verwerkt in de volgende integrale raming in de KEV. Deze volgt op 24 oktober.

¹⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2024). *Reflectie op voorstel voor inzet middelen uit Klimaatfonds in MJP 2025*.

¹⁸ Meerjarenprogramma 2025 Klimaatfonds, 17 september 2024. Bijlage bij Kamerstukken II, 2023/24, 32 813, nr. 1412.

¹⁹ Bron: Energieleveren.nl.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de fractie van de SGP vragen wat de impact van het beëindigen van de salderingsregeling is op de energietransitie en de klimaatdoelstellingen.

Zon-PV is een belangrijk onderdeel van de energietransitie. Tot nu toe heeft zon-PV steeds de verwachtingen overtroffen en de verwachting is dat de klimaatdoelstelling van 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030 wordt gerealiseerd en wordt overtroffen (KEV 2023: 39,4 tot 48,8 TWh in 2030). Door het beëindigen van de salderingsregeling is de verwachting dat de groei van met name kleinschalige zon-PV zal afvlakken. Maar met zonnepanelen opgewekte elektriciteit (en met name zon-op-dak) zal, ook na 2030, een belangrijke rol blijven spelen in de energietransitie om de verduurzaming van alle vraagsectoren mede mogelijk te maken. Hierbij is het belangrijk dat zon-PV wordt gerealiseerd daar waar er (flexibele) vraag is. Het direct zelf gebruiken van opgewekte stroom – wat nu niet wordt gestimuleerd met de salderingsregeling – is een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar energiesysteem.

5. Efficiënter gebruik van het energiesysteem

Verschillende leden hebben vragen over het eigen verbruik. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe de regering verwacht dat huishoudens hun eigen verbruik zullen verdubbelen, en welke steun zij daarbij van de overheid kunnen verwachten, en of dit ook voor huishoudens die overdag niet thuis zijn haalbaar is door middel van gedragsverandering. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering verwacht dat het percentage eigen verbruik zich zal ontwikkelen op het moment dat de salderingsregeling is beëindigd.

Als de salderingsregeling beëindigd is, worden actieve afnemers veel meer dan nu gestimuleerd door de financiële prikkel om efficiënter om te gaan met zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit door het eigen verbruik achter de meter te verhogen. Naast het leveringstarief dat is afgesproken met de leverancier, bespaart de zonnepaneelbezitter hiermee circa €0,15 aan energiebelasting en btw²⁰. Daardoor kan meer gebruik worden gemaakt van hernieuwbare elektriciteit, wordt het elektriciteitsnet minder belast en worden kosten op de energierekening voor het huishouden verlaagd.

Het huidige eigen verbruik van een actieve afnemer is momenteel gemiddeld 30 procent van de zelfopgewekte elektriciteit. Er zijn

²⁰ In prijzen van 2027. Op basis van een kaal leveringstarief van € 0,1661 per kWh, € 0,08243 aan energiebelasting per kWh en € 0,05219 aan btw over het leveringstarief en de energiebelasting per kWh.

verschillende manieren om het aandeel eigen verbruik verder te vergroten. Het vergroten van het eigen gebruik kan bijvoorbeeld door het verbruik van de apparaten in huis handmatig af te stemmen op de eigen opwekking of door dit automatisch in te regelen met de inzet van slimme apparatuur, maar ook door bij de investering in zonnepanelen te kijken naar de opstelling van deze panelen. Daarnaast kunnen mensen die na 2027 kiezen voor het plaatsen van zonnepanelen ook bij de aanleg rekening houden met het optimaliseren van hun eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit. Bij een opstelling richting het oosten of westen zal het opwekprofiel vaak beter aansluiten bij het verbruiksprofiel vergeleken met een opstelling richting het zuiden. Milieu Centraal geeft aan huishoudens voorlichting²¹ over het verhogen van het eigen verbruik en geeft aan dat het aandeel eigen verbruik kan stijgen door apparaten zoals de vaatwasser aan te zetten wanneer de zon schijnt. Ook kan het eigen verbruik aanzienlijk verhoogd worden door de warmtepomp op de juiste momenten aan te zetten en de elektrische auto op zonnige momenten op te laden.

Het verhogen van het aandeel eigen verbruik vraagt om bewustzijn en het inspelen op de omstandigheden. Om bewustzijn te creëren en tips te geven over het gebruik van elektriciteit op het moment dat de zon schijnt, wordt dit najaar gestart met een campagne. Technologische ontwikkelingen kunnen helpen bij het vergroten van het eigen verbruik. In bepaalde gevallen kan bijvoorbeeld een zonnestroomboiler, die water verwarmt bij een overschot aan opgewekte elektriciteit, helpen het eigen verbruik te vergroten. Naar verwachting zorgt de beëindiging van de salderingsregeling voor een versnelling van de benodigde gedragsverandering en technologische ontwikkelingen die het eigen verbruik helpen verhogen.

De leden van GroenLinks-PvdA vragen verder of zij verwachten dat alle huishoudens dergelijke investeringen (in een batterij, een elektrische auto of slimme apparaten) kunnen doen, welke rol inkomen en vermogen daarbij spelen, en of de regering dat eerlijk vindt.

Het verhogen van het aandeel eigen verbruik is, behalve voor het ontlasten van het net en het efficiënter omgaan met hernieuwbare elektriciteit, ook financieel interessant. Daarnaast sluit het ook goed aan bij de motivatie van veel mensen om hun eigen energieverbruik te verduurzamen. Als er al een investering is gedaan in bijvoorbeeld een warmtepomp of een elektrische auto, zijn dat geschikte mogelijkheden om het eigen verbruik te verhogen tot een niveau van 50 tot 60 procent

²¹ <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/zonnepanelen/meer-zonnestroom-zelf-verbruiken/>.

volgens Milieu Centraal. Als een huishouden zonnepanelen heeft, maar geen elektrische auto of warmtepomp, zijn er andere mogelijkheden om het eigen verbruik te verhogen.

De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of de regering bereid is om, in lijn met de motivatie achter het beëindigen van de salderingsregeling, met meer maatregelen te komen om het eigen gebruik van zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit te stimuleren, of om een aantal maatregelen, zoals het afbouwen van subsidie op elektrisch rijden sneller af te bouwen, te schrappen. Ook vragen deze leden of de regering voornemens is een doel te stellen voor het eigen verbruik in bijvoorbeeld 2030 en 2035.

De regering start in het najaar een campagne om bewustzijn te creëren en tips te geven over het gebruik van elektriciteit als de zon schijnt. Er zijn op dit moment geen expliciete beleidsdoelen voorzien voor het verhogen van het aandeel eigen verbruik in de toekomst, maar de regering draagt door subsidie te geven voor veel investeringen in maatregelen om het huishoudelijke energiegebruik te elektrificeren bij aan het verlagen van de drempel om de investering te doen die benodigd is om deze te realiseren. Het elektrificeren van huishoudelijk energiegebruik kan voor huishoudens met panelen helpen om een hoger percentage eigen gebruik in de praktijk te realiseren.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke rol thuisbatterijen zullen spelen na het beëindigen van de salderingsregeling.

De Kamer is in maart 2024 geïnformeerd over een onderzoek naar de rol van thuisbatterijen in het energiesysteem van de toekomst (Kamerstuk 29 023, nr. 490), uitgevoerd naar aanleiding van een motie van het lid Erkens c.s. (Kamerstuk 35 594, nr. 38).

Uit dit onderzoek van CE Delft en Witteveen+Bos blijkt dat de beëindiging van de salderingsregeling zowel voor- als nadelen heeft voor de rentabiliteit van de thuisbatterij. Om de businesscase van een thuisbatterij te verbeteren, moet naast het opslaan (en later verbruiken) van eigen zonnestroom immers ook gehandeld worden met elektriciteit. Door het beëindigen van de salderingsregeling moet er meer energiebelasting en btw worden betaald voor handel met elektriciteit. Daar staan kostenbesparingen door het opslaan van eigen opwek van zonnestroom tegenover, maar per saldo gaat de businesscase van een thuisbatterij er niet op vooruit. Thuisbatterijen worden daarom naar verwachting slechts op kleine schaal ingezet. Thuisbatterijen kunnen wel bijdragen aan een gevoel van autonomie door eigen zonnestroom op te slaan om later zelf te gebruiken. Of thuisbatterijen vanaf 2027 rendabel worden, hangt

uiteindelijk af van de hoogte van de elektriciteitsprijs, de volatiliteit van elektriciteitsprijzen gedurende de dag en de kostenontwikkeling. De Kamer wordt in het najaar hierover verder geïnformeerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering aankijkt tegen de negatieve gevolgen van het vervallen van de salderingsregeling voor de businesscase voor particuliere opslag. Zij vragen of de regering ondanks dat uit ambtelijk onderzoek is gebleken dat oplossingsrichtingen ingewikkeld zijn bereid is om een voorstel te doen om dubbele energiebelasting bij opslag te voorkomen.

De regering herkent de problematiek zoals geschetst door deze leden. In 2023 is in het door deze leden aangehaalde onderzoek 'Oplossingsrichtingen dubbele energiebelasting bij opslag achter de kleinverbruikersaansluiting' gezocht naar oplossingsrichtingen voor dit vraagstuk. In dit onderzoek kwamen diverse knelpunten naar voren. Hierdoor bleek het (nog) niet mogelijk de dubbele heffing van energiebelasting weg te nemen. Deze knelpunten zijn voornamelijk technisch van aard. Het gaat onder meer om knelpunten op het vlak van de meetbaarheid van elektriciteitsstromen achter de aansluiting. Door de vermenging met zelf opgewekte elektriciteit kan momenteel niet worden nagegaan welke elektriciteitsstromen op welk moment van en naar de thuisbatterij lopen en in hoeverre daar al energiebelasting over is geheven. Wanneer de elektriciteit afkomstig is vanuit een elektrisch voertuig, is de casus nog complexer. Dat komt doordat het dan niet mogelijk is vast te stellen of, en zo ja tegen welk tarief, deze elektriciteit bij het opladen van dat voertuig is belast. Zonder technologische ontwikkelingen is het vaststellen en voorkomen van het meermaals heffen van energiebelasting niet mogelijk. Als er technologische ontwikkelingen zijn die eraan kunnen bijdragen dubbele energiebelasting te voorkomen, beziet de regering of er actie nodig is en zo ja welke, bijvoorbeeld aanpassing van wetgeving of uitvoering van de energiebelasting. De Ministeries van Financiën en van Klimaat en Groene Groei blijven in contact met de relevante sectoren om te bezien hoe één en ander zich ontwikkelt.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe de regering lokaal delen en lokale opslag gaat stimuleren en ervoor gaat zorgen dat zon-op-dak een centrale rol in het energiesysteem krijgt.

Het delen van energie binnen een energiegemeenschap wordt mogelijk gemaakt door de Energiewet²². Dit wetsvoorstel zal naar verwachting medio 2025 in werking treden en ruimte bieden aan dergelijke initiatieven. Op dit moment wordt ook gewerkt aan een wetsvoorstel ter

²² Kamerstukken II, 2023/24, 36 378 A, artikel 2.30.

implementatie van een aanpassing van de Elektriciteitsrichtlijn²³, waarin energiedelen op basis van een vrije leverancierskeuze is voorzien. Dit conceptwetsvoorstel zal naar verwachting nog dit jaar worden geconsulteerd en komend jaar worden ingediend bij de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel zal de juridische basis voor energiedelen verder worden uitgebreid. Via het stimuleringsprogramma voor energiehubs wordt het daarnaast mogelijk dat er lokaal intensiever wordt samengewerkt om opwek, opslag, conversie en verbruik van energie op elkaar af te stemmen.

Ook in de toekomst zal zonne-energie, een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van een duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar energiesysteem. Daarbij is het belangrijk om op decentraal niveau opgewekte elektriciteit parallel te realiseren juist daar waar er een soortgelijke (flexibele) vraag is naar zonnestroom. Het beëindigen van de salderingsregeling geeft een prikkel om zoveel mogelijk elektriciteit zelf te gebruiken. Met de Voorkeursvolgorde Zon krijgen zonnepanelen op daken en gevels ruimtelijk prioriteit (trede 1). Door deze combinatie worden lokale opwek en verbruik dichter bij elkaar gebracht.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA geven aan dat zonne-energie de marktprijs voor energie verlaagt in plaats van verhoogt en vragen de regering om hierop te reflecteren.

Het klopt dat de kosten per opgewekte kWh mede door de opkomst van duurzame energiedragers zoals wind en zon hard zijn gedaald. Woningen met zonnepanelen zorgden in 2023 voor iets meer dan 42 procent van het totale opgestelde vermogen van zonnepanelen (2,5 miljoen installaties, 4 duizend watt per installatie). Bedrijven met zonnepanelen zorgden voor de overige 58 procent aan opgesteld vermogen (0,3 miljoen installaties, 61 duizend watt per installatie)²⁴. Samen betrof dit eind 2023 bijna 24 GW aan vermogen, terwijl de totale Nederlandse elektriciteitsvraag gemiddeld veel minder is, namelijk 13 GW. In de middagen van april tot en met september is Nederland daardoor bij zonnig weer een grote exporteur van stroom. Op die momenten moet ondanks de export inmiddels ook een deel van het vermogen van Nederlandse zonnepanelen worden afgeschakeld, omdat er geen vraag meer is naar nog meer elektriciteit. Op andere momenten, bijvoorbeeld in de avond of in de winter, is er juist vraag naar elektriciteit die niet of maar zeer beperkt door zonnepanelen bediend kan worden. Naast zonnepanelen zijn er dus andere vormen van opwek nodig, zoals uit windenergie en kerncentrales. Nog belangrijker is dat er ook flexibele vraag komt naar de stroom uit onder andere wind en

²³ EC 2024/1711.

²⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/25/vermogen-zonnepanelen-iets-minder-sterk-toegenomen-in-2023>, CBS, 17 juni 2023

zon, die de elektriciteit kan gebruiken op de momenten dat het wordt opgewekt, door vooral dan de auto te laden, waterstof te maken of (voor) te verwarmen. Zonne-energie kan dus maar een beperkt deel van de tijd voorzien in lagere energieprijzen.

6. Installatiebranche

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering het beeld herkent dat de zonnepanelenbranche is ingestort na bekendmaking van het hoofdlijnenakkoord. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of ondernemers die failliet gaan essentieel zijn voor de energietransitie en of deze ondernemers gebaat zijn bij stabiel overheidsbeleid, en vraagt of de regering deze stabiliteit biedt en zich als betrouwbare partner voor deze bedrijven opstelt.

In 2024 zijn er zeker 70 bedrijven in de zonnesector failliet gegaan²⁵. Brancheorganisatie Techniek Nederland geeft aan dat het voor consumenten én installatiebedrijven beter was geweest om de salderingsregeling geleidelijk af te bouwen, maar de Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel daartoe op 13 februari van dit jaar verworpen. Om op korte termijn uitsluitel te geven aan consumenten en installateurs over de wetgeving, is uitvoering gegeven aan de motie Bontenbal die de regering verzocht het nieuwe wetsvoorstel via het Belastingplan in te dienen.²⁶ Hoewel Techniek Nederland aangeeft meer perspectief voor de sector te willen, gaat het ervan uit dat de huidige onzekerheid in de zonnepanelenbranche tijdelijk is, en ziet Techniek Nederland investeren in zonnepanelen ook met beëindiging van de salderingsregeling nog als een goede investering.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen welke acties de regering gaat ondernemen om de mensen en kennis voor het behouden van verduurzaming van de gebouwde omgeving, gaat nemen.

Erkende installateurs in de zonnepanelenbranche zijn van belang en het is mede daarom waardevol dat de sector zelf een gedragscode voor zon op woningen heeft opgesteld.²⁷ Door de forse overstimulering van de investering van zonnepanelen door huishoudens is de afgelopen jaren het aantal installateurs navenant gegroeid. Het afgelopen jaar vlakke de groei van het aantal investeringen in zonnepanelen door huishoudens af en dat vindt zijn weerslag in het aantal installateurs dat actief is op de markt en de prijs. Het aantal installateurs daalt ten gevolge van ingezakte vraag.

²⁵ FD (15 september 2024). *Golf aan faillissementen door ingestorte vraag naar zonnepanelen.*

²⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36 378, nr. 75.

²⁷ Holland Solar (2024). *Gedragscode zon op woningen.*

Techniek Nederland verwacht dat de terugloop in interesse in de zonnepanelensector tijdelijk is.

7. Communicatie

De leden van de fractie van de VVD vragen of er gesprekken zijn gevoerd met de leveranciers om te zorgen dat er voorbereidingen worden getroffen voor een soepele overgang. Ook vragen deze leden of er met installateurs en leveranciers is gesproken over communicatie richting de klant en of de installateurs worden geïnformeerd over de komende administratiekosten en -lasten.

Gedurende de uitwerking van het wetsvoorstel heeft er met diverse partijen contact plaatsgevonden over de praktische implementatie en de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling per 2027. De leveranciers hebben hierbij aangegeven dat de implementatie per 1 januari 2027 goed mogelijk is. Er is als het wetsvoorstel dit najaar behandeld wordt daarna nog voldoende tijd om de ICT-systemen en facturering aan te passen naar de nieuwe situatie. Uiteraard moeten leveranciers hun klanten tijdig en volledig informeren over de veranderingen en wat dit betekent voor hen na 2027.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt er duidelijkheid geboden over de toekomst van de salderingsregeling en de nieuwe situatie vanaf 2027. Alle betrokken partijen krijgen hiermee voldoende tijd voor een zorgvuldige voorbereiding op een situatie zonder salderingsregeling. Na het aannemen van het wetsvoorstel zal er regelmatig contact plaatsvinden met alle betrokken partijen, zowel met de leveranciers als installateurs, om een soepele implementatie te vorm te geven. Hierbij zal ook de communicatie richting de klant meegenomen worden.

Ook vragen de leden van de fractie van de VVD of de actieve afnemers met zonnepanelen tijdig worden geïnformeerd over de nieuwe situatie en op welke manier de consument wordt ingelicht over de wijzigingen en eventuele effecten op de energierekening. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering de gewenste duidelijkheid wil bieden aan consumenten.

De regering is van mening dat er op een heldere en toegankelijke wijze gecommuniceerd moet worden over het beëindigen van de salderingsregeling. Naast de communicatie door de regering en door leveranciers aan hun klanten, krijgt Milieu Centraal als onafhankelijke organisatie subsidie om hierover informatie te verschaffen aan consumenten. Milieu Centraal geeft op de website uitgebreide informatie over de kosten en opbrengsten van zonnepanelen en zal hier ook het

voornemen om de salderingsregeling per 2027 bij betrekken. Daarnaast kunnen mensen op Rijksoverheid.nl terecht voor actuele informatie en veel gestelde vragen over de salderingsregeling. Tot slot is de ACM net zoals nu als toezichthouder bereikbaar voor consumenten die zoeken naar informatie of die een klacht over hun leverancier willen melden in relatie tot de naleving van de wettelijke eisen.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD of er voldoende capaciteit is bij Milieu Centraal voor het moment van beëindiging in 2027.

Milieu Centraal ontvangt als onafhankelijke organisatie subsidie om de consument te informeren over duurzaamheid. Bij de volgende vaststelling van deze subsidie zal ook gekeken worden naar wat ervoor nodig is om de consument duidelijk te informeren over de beëindiging van de salderingsregeling per 2027.

IV. Proces en toezicht

8. Proces

De leden van de fractie van de SGP horen graag of de regering minder vergaande varianten, zoals een geleidelijke afbouw heeft overwogen en vragen zich net als de leden van de fractie van D66 af waarom de regering ervoor heeft gekozen om de salderingsregeling in één keer af te schaffen in plaats van geleidelijk af te bouwen.

Het traject om de salderingsregeling af te bouwen loopt al sinds 2017. Sindsdien zijn er meerdere alternatieven onderzocht en afgewogen. Een overzicht van deze alternatieven is opgenomen in bijlage 2 van de memorie van toelichting.

Het vorige wetsvoorstel om de salderingsregeling af te bouwen vanaf 2025 is in 2023 door de Kamer aangenomen maar in het voorjaar van 2024 verworpen door de Eerste Kamer. Gezien de implementatietijd van een dergelijk voorstel is het afbouwpad uit het oude wetsvoorstel niet meer haalbaar. Daarbij zou verder uitstel van het beëindigen van de salderingsregeling ook twee grote nadelen met zich meebrengen. Zo draagt de salderingsregeling bij aan een steeds grotere belasting van het elektriciteitsnet en brengt het een steeds grotere belastingderving met zich mee voor het Rijk. Hierom is in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken om de salderingsregeling per 2027 te beëindigen en zo per 2027 de belastingderving volledig te stoppen en zonnepaneelbezitters een

financiële prikkel te geven om efficiënt om te gaan met de zelf opgewekte energie en zo het elektriciteitsnet te ontlasten.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre bezwaren die er leven in beide Kamers meegenomen zijn in het wetsvoorstel en of de regering bereid is om met een nota van wijziging recht te doen aan de in de Kamer aangenomen amendementen.

De regering heeft een zorgvuldige afweging gemaakt bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Niet elk van de aangenomen amendementen van het vorige wetsvoorstel is meegenomen. Het amendement Postma over het uitsluiten van een negatieve vergoeding²⁸ is overgenomen. Ook blijft het amendement van Erkens over transparante en redelijke voorwaarden²⁹, zoals ingediend bij het voorstel voor de Energiewet, in stand.

Het amendement Bontenbal³⁰ over het salderen per tariefperiode is niet overgenomen omdat de benodigde implementatietijd hiervan niet opweegt tegen de korte periode waarover dit amendement nog van toepassing zou zijn, namelijk tot 2027. Het amendement van Grinwis en Erkens³¹ over het uitbreiden van de evaluatiebepaling is niet overgenomen omdat er in het voorliggende wetsvoorstel geen afbouwpad is dat tussentijds geëvalueerd kan worden. Tot slot is het amendement Erkens over de minimum terugleververgoeding³² niet overgenomen om de in hoofdstuk 1 benoemde redenen. De regering is niet voornemens een nota van wijziging te sturen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of met het dictum van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) nog steeds 'niet indienen' is omdat er geen internetconsultatie is gehouden, of dat deze milder is doordat een groot deel van de adviezen zijn overgenomen en er met verschillende sectorpartijen is gesproken.

De regering hecht is de ATR erkentelijk voor haar adviespunten. Er is getracht om zoveel mogelijk van de adviespunten over te nemen of er op een andere manier recht aan te doen. Naar aanleiding daarvan is de memorie van toelichting na het uitbrengen van de toets van de ATR op diverse punten inhoudelijk nader aangevuld, bijvoorbeeld vanuit de contacten met diverse partijen en ten aanzien van de denkbare alternatieven voor het wetsvoorstel. Het klopt dat een nieuwe versie van het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting niet opnieuw

²⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36 678, nr. 59.

²⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 678, nr. 54.

³⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 35 594, nr.28.

³¹ Kamerstukken II, 2022/23, 35 594, nr.20.

³² Kamerstukken II, 2022/23, 35 594, nr.29.

aan de ATR is voorgelegd. Of dit geleid had tot een ander oordeel is daarom niet te zeggen.

9. Toezicht

De leden van de fractie van NSC vragen of er gehandhaafd wordt op de verplichting van een slimme meter.

In de Energiewet is geregeld dat netbeheerders aan iedereen die deze nog niet heeft, een geschikte meetinrichting aanbieden. Het is verplicht een dergelijke meter te accepteren. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) houdt hier toezicht op, nadat de betreffende bepalingen uit de Energiewet van kracht worden. Dit staat los van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de NSC vragen of het wetsvoorstel kan worden aangepast met een regeling voor contracten die na inwerkingtreding van de wet nog doorlopen, waaronder begrepen het recht voor consumenten om een dergelijk contract kosteloos op te zeggen bij wijziging door de leverancier. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen of het niet beter zou zijn om hier richtlijnen voor op te stellen.

Consumenten die een vast contract hebben afgesloten kunnen na wijziging van hun contractvoorwaarden te maken krijgen met een opzegvergoeding. In de Beleidsregel Redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2023 van de ACM is opgenomen dat de ACM het niet redelijk acht als de consument bij bepaalde bijzondere omstandigheden een opzegvergoeding moet betalen wanneer hij voortijdig een vast energiecontract opzegt (artikel 9). Door de nieuwe situatie die vanaf 1 januari 2027 ontstaat, worden de voorwaarden ten aanzien van het terugleveren in energiecontracten van consumenten gewijzigd. Hoe leveranciers hiermee omgaan kan gaan verschillen. De ACM kan als toezichthouder op basis van de beleidsregel beoordelen of het in dergelijke gevallen redelijk is om een opzegvergoeding te vragen van consumenten die geconfronteerd worden met een eenzijdige wijziging van hun vaste contract waardoor zij voor de hoeveelheid door hen teruggeleverde zelfopgewekte elektriciteit die niet uitstijgt boven het jaarlijks verbruik, een andere vergoeding ontvangen (niet meer de leveringsprijs) en eventueel andere voorwaarden en kosten voor het terugleveren gaan gelden. De ACM acht een voorwaarde over de opzegvergoeding niet redelijk, indien deze voorwaarde niet voorziet in het verlagen of op nihil vaststellen van de opzegvergoeding in het geval van zodanige bijzondere omstandigheden dat het in rekening brengen van het vastgesteld bedrag van de opzegvergoeding onevenredig zou zijn. Daarbij

zal naar verwachting worden meegewogen dat consumenten door een dergelijke contractwijziging direct in hun portemonnee geraakt kunnen worden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,