

Vergaderjaar 2024–2025

36 611

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

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2024

1. Uitrol, terugverdientijd & doelstellingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het effect van het amendement Grinwis c.s. (nr. 15) op de terugverdientijd van zonnepanelen.

Met het amendement Grinwis c.s.¹ wordt de redelijke vergoeding tot 1 januari 2030 vastgelegd op minimaal 50% van de voor de levering van elektriciteit overeengekomen leveringsprijs, oftewel het kale leverings-tarief². Deze minimumvergoeding zal gelden voor elk type contract. Berenschot gaat in haar onderzoek³ uit van een redelijke vergoeding van 25% van het kale leveringstarief, maar heeft in de gevoeligheidsanalyse ook gekeken naar een redelijke vergoeding met een hoogte van 50%, wat dus overeenkomt met de verplichting uit het amendement voor de jaren 2027, 2028 en 2029. Bij verder gelijkblijvende aannames, zorgt dit voor een gemiddeld huishouden in het onderzoek voor een vermindering van de terugverdientijd met 1,3 jaar.⁴

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de consequenties van de beëindiging van de salderingsregeling voor de terugverdientijd van zonnepanelen en naar de effecten van het wetsvoorstel op de verkoop van zonnepanelen.

Het kabinet verwacht dat de uitrol van zonnepanelen de komende jaren minder stevig zal zijn dan in de afgelopen jaren, maar niet zal stilvallen. Zonnepanelen zullen immers ook vanaf 2027 blijven lonen. Volgens onderzoeken van Berenschot⁵ en CE Delft en TNO⁶ zal de terugverdientijd

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 611, nr. 15.

² Dit is het leveringstarief per kWh zonder energiebelasting en btw.

³ Berenschot (2024). *Terugverdientijd zonnepanelen na afschaffen salderingsregeling*.

⁴ De terugverdientijd daalt in deze situatie van 13,7 jaar naar 12,4 jaar. De uitkomsten per huishouden kunnen echter verschillen op basis van individuele factoren, zoals het eigen verbruik.

⁵ Berenschot (2024). *Terugverdientijd na afschaffen salderingsregeling*.

voor nieuwe investeringen in zonnepanelen 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. Ze zorgen voor een aanzienlijke besparing op de energierekening gedurende de technische levensduur van circa 25 jaar. Uiteraard zal voor de 3 miljoen huishoudens die reeds eerder zonnepanelen geplaatst hebben gelden dat deze de investeringskosten voor 2027 al deels of helemaal hebben terugverdiend.

De RVO heeft in de meest recente Monitor Zon-PV⁷ in oktober aangegeven te verwachten dat voor kleinschalig geïnstalleerd zon-PV de jaarlijkse groei (gerealiseerd vermogen) terugvalt naar het niveau van 2020–2021. Bij de afweging om wel of niet te investeren spelen ook andere factoren dan de beëindiging van de salderingsregeling een rol, bijvoorbeeld de daling in de elektriciteitsprijzen. Daarbij kunnen mensen, behalve uit financiële overwegingen, ook om andere redenen kiezen om te investeren, bijvoorbeeld vanwege de wens om de woning te verduurzamen of om de regie op de eigen energierekening te vergroten. Tot slot speelt mee dat zonnepaneelbezitters zelf de gemiddelde terugverdientijd nog kunnen verminderen door het eigen verbruik van elektriciteit te verhogen op het moment dat de zonnepanelen elektriciteit opwekken. Zowel Berenschot als CE Delft en TNO onderschrijven in hun onderzoek dat dit laatste de belangrijkste factor is om de terugverdientijd te verlagen. Naar verwachting zullen consumenten daarom bij de afweging rond de aanschaf van zonnepanelen ook breder kijken naar de mogelijkheden en investeringen om het elektriciteitsverbruik in de eigen woning te optimaliseren.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan laten zien wat het effect van het voorliggende voorstel is en van het verworpen voorstel was op de terugverdientijd van een investering in zonnepanelen in elk jaar van 2025 tot en met 2031.

Volgens de onderzoeken van Berenschot en CE Delft en TNO zal de terugverdientijd voor investeringen vanaf 2027 tussen respectievelijk 8 tot 15 en 9 tot 17 jaar bedragen. Het rapport van CE Delft en TNO geeft nog een doorkijk naar 2030 waarbij de breedte voor de terugverdientijd eveneens tussen de 8 en 15 jaar zal bedragen.⁸

Er zijn in de afgelopen jaren meerdere onderzoeken⁹ uitgevoerd naar de effecten van het vorige wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling op de terugverdientijd van zonnepanelen, bijvoorbeeld door TNO. Nadat het vorige wetsvoorstel is verworpen, zijn er veranderingen zoals de introductie van terugleverkosten door leveranciers en ontwikkelingen in de markt zoals de elektriciteitsprijzen en de aanschafkosten van zonnepanelen die de uitkomsten van dergelijke onderzoeken beïnvloeden. Bij een directe vergelijking van de resultaten is het daarom belangrijk om rekening te houden met verschillen in aannames.

De leden van de fractie van het CDA en de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of het kabinet nog maatregelen neemt om mensen te stimuleren om zonnepanelen te blijven aanschaffen. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering nog maatregelen

⁶ CE Delft & TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie*.

⁷ RVO (2024). *Monitor Zon-PV 2024*.

⁸ CE Delft & TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonnepanelen*. Zie hiervoor figuur 2 op pagina 17.

⁹ TNO (2022). *Update effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen*.

neemt om de terugverdientijd van zonnepanelen te verkorten. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of er nog een gerichte investeringssubsidie komt voor mensen met minder budget.

Een nieuwe investering in zonnepanelen blijft renderen, ook als de salderingsregeling is beëindigd. Het kabinet verwacht dat de uitrol van zonnepanelen de komende jaren minder stevig zal zijn dan in de afgelopen jaren, maar niet dat deze zal stilvallen. Het kabinet zal geen nieuwe maatregelen nemen om zonnepanelen te blijven stimuleren. Het blijven overstimuleren van zonnepanelen door te sturen op een lage terugverdientijd verergert netcongestie doordat een prikkel om het aandeel eigen verbruik te verhogen ontbreekt, en zou voor hoge kosten blijven zorgen.

Vanaf 2027 geldt wel een redelijke vergoeding voor alle teruggeleverde elektriciteit, waarop de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan toezien en zo nodig handhaven. Tot 2030 geldt dat deze vergoeding minimaal 50% van het kale leveringstarief moet bedragen. Het btw-nultarief op zonnepanelen, dat sinds 1 januari 2023 geldt, blijft in stand. Doordat deze btw niet eerst voorgeschoten hoeft te worden om later weer terug te vragen bij de Belastingdienst, verlaagt dit de investeringsdrempel.

Voor mensen met minder budget 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.¹⁰ Verder bieden sommige gemeenten een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. Met deze maatregelen is het mogelijk voor mensen met een kleine beurs om een investering in zonnepanelen te financieren, ook vanaf 2027. Binnen drie jaar na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zendt het kabinet een verslag over onder andere de ontwikkeling van zonnepanelen op daken, de investeringen in zonnepanelen in de huursector en de koopsector, en de terugverdientijden van investeringen in zonnepanelen door actieve afnemers die tevens huishoudelijk eindafnemer of een micro-onderneming zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan laten zien wat het effect van het voorliggende wetsvoorstel is en van het verworpen wetsvoorstel was op de zonnecapaciteit die zal worden geïnstalleerd in elk jaar van 2025 tot en met 2031.

Voor de verwachte prognoses van de groei van zon-PV wordt gebruikt gemaakt van de door RVO opgestelde Zon-PV Monitor. De komende jaren verwacht de RVO een groei van ongeveer 3 GWp per jaar voor groot-schalig en kleinschalige installaties. In deze prognoses is de beëindiging van de salderingsregeling niet opgenomen. De RVO verwacht een afvlakking van de groei in het kleinschalig segment naar het niveau van 2020–2021 doordat de prikkel van hoge elektriciteitsprijzen uit 2022 is weggefallen. Met het beëindigen van de salderingsregeling zal deze groei nog wat verder afvlakken, maar niet stilvallen. Zonnepanelen blijven immers ook vanaf 2027 nog lonen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen in hoeverre huurders getroffen worden door het beëindigen van de salderingsregeling en of de Minister nog iets gaat doen aan de lasten voor

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 32 847, nr. 911.

huurders met zonnepanelen of een budget beschikbaar gaat stellen aan de huursector. Ook de leden van de fractie van D66 vragen of de regering maatregelen neemt om het gebruik van zonnestroom door huurders te stimuleren.

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doet momenteel onderzoek naar de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling ter uitvoering van de motie Beckerman (SP). De Woonbond en Aedes zijn nauw en uitgebreid betrokken bij dit onderzoek. De Tweede Kamer wordt rondom de jaarwisseling via een Kamerbrief geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek. Op dat moment kan bezien worden of er voor de huurders nog specifieke gevolgen zijn. Hier kan dan op een later moment, maar ruim voor de beëindiging van de salderingsregeling op 1 januari 2027, over gesproken worden.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen wat het wetsvoorstel betekent voor de verduurzamingsopgave van woningcorporaties.

De opgave op zonnepanelen heeft niet direct invloed op de isolatieopgave voor sociale huurwoningen en het aardgasvrij maken van woningen, waarover het Rijk prestatieafspraken heeft met de corporatiesector. Over de effecten op de huursector van de beëindiging van de salderingsregeling met betrekking tot de uitrol van zonnepanelen loopt een onderzoek. De Tweede Kamer wordt rondom de jaarwisseling via een Kamerbrief geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke maatregelen het kabinet in 2025 neemt om – na het wegvallen van de salderingsregeling – de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te kunnen halen.

Het kabinet houdt vast aan de afgesproken klimaatdoelen en neemt daarom in het voorjaar een besluit over alternatieve maatregelen. In de Klimaatnota heeft het kabinet al de eerste acties aangekondigd gericht op de aanpak van netcongestie en de maatwerkaanpak, onder andere om knelpunten in de uitvoering aan te pakken.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hoeveel CO₂-reductie (in ton CO₂ en % van doelstelling) huishoudens met zonnepanelen bijdragen aan de klimaatdoelstelling.

In de onlangs gepubliceerde Monitor Zon-PV van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)¹¹ komt naar voren dat de productie van kleinschalig opgesteld vermogen de verwachtingen bij het sluiten van het Klimaatakkoord ruimschoots overtreffen. Bij het sluiten van het Klimaatakkoord werd uitgegaan van een autonome groei van kleinschalig zon naar 7 TWh in 2030 en in 2023 was de jaarlijkse productie van kleinschalig opgesteld vermogen al 9,1 TWh.

Een sluitend antwoord over het precieze CO₂-effect is niet te geven, doordat het niet zeker is dat de opgewekte elektriciteit binnen Nederland wordt gebruikt en door welke technologie (wind, kern, kolen, gas) die binnen of buiten Nederland wordt vervangen wanneer de productie zou wegvallen. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving doet hier geen uitspraken over.

¹¹ RVO (2024). Monitor Zon-PV 2024.

2. Netcongestie & eigen verbruik

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hoe vaak congestie optreedt en op welke tijdstippen van de dag, hoe lang een moment van congestie gemiddeld duurt, wat de verschillende oorzaken zijn en of andere energiebronnen minder kunnen leveren, zodat er meer ruimte is voor zonne-energie.

Omdat de salderingsregeling betrekking heeft op het terugleveren van zonnestroom van huishoudens aan energiebedrijven die wordt ingevoed op het net, beperkt het kabinet het antwoord specifiek tot invoedingscongestie. Dit kan zich lokaal op het laagspanningsnet (in een straat of wijk) voordoen op het moment dat de zon goed schijnt en er relatief weinig elektriciteit wordt afgenomen; in de praktijk op zonnige dagen overdag, als relatief weinig mensen thuis zijn. Wanneer de spanning door invoeding van zonnestroom te hoog oploopt, schakelen de omvormers van de zonnepanelen automatisch uit. Om die reden wordt mensen geadviseerd om energie-intensieve apparaten, zoals de wasmachine, midden op de dag aan te zetten, zodat de opgewekte zonnestroom direct wordt gebruikt. Op zonnige momenten kan elektriciteitsproductie uit zonnepanelen steeds vaker voorzien in de volledige elektriciteitsvraag op dat moment. Omdat er dan veel aanbod is en de prijs laag is, zijn alle andere bronnen, die vaak meer kosten maken om elektriciteit te produceren dan zonnepanelen, al afgeschaald.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hoe het beëindigen van de salderingsregeling ervoor gaat zorgen dat er minder elektriciteit teruggeleverd wordt op het elektriciteitsnet.

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 btw per kWh.¹² Daardoor zal meer gebruik worden gemaakt van de zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit, wordt het elektriciteitsnet minder belast en worden kosten op de energierekening voor het huishouden verlaagd.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP noemen de stelling uit de Miljoenennota: «Door het beëindigen van de salderingsregeling vermindert het kabinet de belasting van het elektriciteitsnet en daarmee het risico op extra netcongestie». De leden vragen om een onderbouwing hiervan en vragen hoeveel kWh minder levering op het net is begroot als onderbouwing hiervan.

Zoals eerder toegelicht zal er met het beëindigen van de salderingsregeling een financiële prikkel ontstaan voor zonnepaneelbezitters om zelfopgewekte elektriciteit zoveel mogelijk gelijktijdig te verbruiken en dus niet terug te leveren aan het elektriciteitsnet. Momenteel ervaart de consument met zonnepanelen deze prikkel niet door de salderingsregeling. Dit heeft nadelige gevolgen voor het energiesysteem en draagt bij aan netcongestie door te veel gelijktijdige invoeding van elektriciteit en door te veel gelijktijdige afname. Voor wat betreft de invoeding kan op zonnige momenten te veel invoeding van door zonnepanelen opgewekte elektriciteit zorgen voor overbelasting van het systeem. Hierdoor kunnen

¹² 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.

omvormers uitvallen en kan de zonnestroom tijdelijk niet worden ingevoerd in het systeem. Wanneer er een te grote vraag naar elektriciteit is, kan dit op piekmomenten leiden tot onderspanning van het systeem. Dit veroorzaakt knipperende lampen en niet goed werkende apparatuur. Dit kan in 2030 resulteren in circa 750.000 huishoudens die te maken krijgen met overbelasting en nog eens 350.000 huishoudens met onderspanning.¹³ Het beëindigen van de salderingsregeling zal zorgen voor een efficiënter gebruik van de zelfopgewekte elektriciteit bij bijna 3 miljoen huishoudens met zonnepanelen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het verminderen van netcongestie.

Het precieze effect op het voorkomen van netcongestie is mede afhankelijk van het handelingsperspectief van de zonnepaneelbezitter om het eigen verbruik te verhogen. Het verhogen van het aandeel eigen verbruik vraagt om energiebewustzijn en het inspelen op de omstandigheden. Om dit bewustzijn te creëren en tips te geven over het gebruik van elektriciteit op het moment dat de zon schijnt, is het eigen verbruik dit najaar onderdeel geworden van de Zet Ook De Knop Om campagne. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Visseren-Hamakers c.s.¹⁴ Milieu Centraal geeft aan huishoudens voorlichting 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.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen voorts hoe de Minister het probleem van netcongestie verder aanpakt.

Het kabinet heeft in het regeerprogramma uiteengezet hoe het regie voert op netcongestieproblemen en het toekomstbestendig maken van het elektriciteitsnet, met een aanpak gericht op snellere uitbreiding van infrastructuur en betere benutting van de beschikbare capaciteit. Het kabinet zet daartoe het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) door. In de Klimaatnota 2024¹⁵ heeft het kabinet een aantal concrete acties aangekondigd om de netcongestie op de laag-, midden- en hoogspanningsnetten zoveel mogelijk te verlichten. Dit betreft onder meer versnelling van bezwaar- en beroepsprocedures voor realisatie van elektriciteitsinfrastructuur, stroomlijning van de aanpak om de noodzakelijke 50.000 nieuwe transformatiehuizen bij te bouwen, ondersteuning van medeoverheden bij ruimtelijke procedures en stimulering van het gebruik van nieuw ontwikkelde contractvormen gericht op flexibele benutting van het net. Conform de toezegging aan het lid Visseren-Hamakers (PvdD)¹⁶ ontvangt de Eerste Kamer halfjaarlijks een voortgangsrapportage van het LAN¹⁷; de eerstvolgende is gepland in het eerste kwartaal van 2025.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of de SDE op zonne-energie ook wordt beëindigd om het risico op extra netcongestie te verminderen.

De SDE++ geeft subsidie voor de onrendabele top van grootschalige energieprojecten, waaronder zon-PV. Om de impact van grootschalig zon-PV op netcongestie te beperken mogen deze projecten met SDE-subsidie op maximaal 50% van hun piekvermogen aansluiten.

¹³ Actieagenda netcongestie laagspanningsnetten, januari 2024.

¹⁴ Kamerstukken I, 2023/34, 35 594, L.

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1416, bijlage «Klimaatnota» p. 9–10.

¹⁶ T03839, 6 februari 2024.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 515.

Daarnaast geldt voor alle projecten groter dan 1 MW, in tegenstelling tot kleine installaties zoals huishoudens, dat ze verplicht met congestiemanagement mee moeten doen. Dit betekent afschakelen op momenten van netcongestie. Nieuwe projecten moeten bij het aanvragen van subsidie een transportindicatie meesturen, die laat zien dat er ruimte op het net is om aangesloten te worden.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of met het beëindigen van de salderingsregeling een subsidiemogelijkheid voorzien wordt voor aanschaf van een thuisbatterij, om een investering in het opwekken van duurzame energie door huishoudens te stimuleren.

Er wordt met dit wetsvoorstel geen subsidie vormgegeven voor thuisbatterijen. De belangstelling voor thuisbatterijen is wel reeds toegenomen, onder meer vanwege de aankondiging van het kabinet om de salderingsregeling in 2027 beëindigen. Hierbij speelt de financiële prikkel om het eigen verbruik te verhogen uiteraard mee. Ook kunnen er andere overwegingen meespelen bij de keuze voor een dergelijke investering, bijvoorbeeld de wens om meer regie over het eigen energieverbruik te verkrijgen. Eind 2023 waren er bijna 40.000 thuisbatterijen in Nederland. In 2023 groeide het aantal thuisbatterijen reeds met 150%. De verwachting is dat de sterke groei ook de komende jaren blijft doorzetten.

3. Budgettaire effecten

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hoeveel extra belastingopbrengsten het wetsvoorstel naar schatting gaat opleveren.

Met het beëindigen van de salderingsregeling wordt in 2027 een belastingderving voorkomen van € 574 miljoen. Dit loopt op tot structureel € 665 miljoen vanaf 2032.

Bedragen in mln euro, prijzen 2024	2027	2028	2029	2030	2031	Structureel	Structureel in
Maatregel	574	576	573	602	635	665	2032

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen op welke wijze deze financiële baten ten goede komen aan de consument en de bijdragen van consumenten aan de verdere energietransitie.

In beginsel worden inkomsten en uitgaven niet geoormerkt. Aan de start van een kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over wat er in een jaar mag worden uitgegeven (uitgavenplafond) en hoe hoog de inkomsten per jaar zullen zijn (inkomstenkader). Zo bezien lopen de opbrengsten van het beëindigen van de salderingsregeling mee in de algehele financiële plaat die is opgesteld aan het begin van de kabinetsperiode.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen in hoeverre de inschatting van de budgettaire effecten realistisch is als mensen besluiten hun zonnepanelen af te koppelen.

Het kabinet ziet geen reden waarom zonnepaneelbezitters hun zonnepanelen zouden afkoppelen en ziet dus niet in waarom de inschatting hierdoor niet realistisch zou zijn. Ook vanaf 2027 blijven zonnepanelen lonen. Voor iedere zelfopgewekte kWh die de zonnepaneelbezitter direct zelf verbruikt bespaart hij of zij het volledige leveringstarief, terwijl de zonnepaneelbezitter voor iedere kWh die aan het systeem wordt terugge-

leverd een redelijke vergoeding ontvangt. Deze vergoeding ligt tot 2030 vast op minimaal 50% van het kale leveringstarief. Kortom, de elektriciteit die mensen opwekken met hun zonnepanelen zorgt ook vanaf 2027 voor een besparing op de energierekening.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP benoemen dat als je een product in de winkel koopt, deze niet gebruikt en vervolgens terugbrengt, dat je dan het aankoopbedrag inclusief belasting terugkrijgt. Ze vragen of het dan niet een consequente gedachte is dat huishoudens ook de belasting terugkrijgen van de stroom die ze terugleveren.

Het kabinet deelt deze gedachte niet. Over de zelfopgewekte elektriciteit die een huishouden met zonnepanelen aan het systeem teruglevert is geen belasting betaald. Deze belasting kan dan dus ook niet teruggegeven worden.

4. Terugleverkosten

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen welke specifieke kostenposten (aansluiting, transport, congestie, onbalans, administratie, marketing) door de energiemaatschappij in rekening kunnen worden doorbelast bij de huishoudens die terugleveren. Daarnaast vragen de leden welke van deze kosten (verkapt) onderdeel zijn van de vergoeding die overeengekomen wordt tussen huishoudens en energiemaatschappij.

Het doorrekenen van kosten aan zonnepaneelbezitters die niet direct of indirect aan teruglevering gerelateerd zijn, wordt op grond van aanvulling van artikel 2.3 van het wetsvoorstel vanaf 2027 verboden. Het maken van onderscheid in het aanbod aan actieve afnemers en andere afnemers op basis van niet-objectieve gronden is eveneens verboden. De kosten moeten tot slot ook redelijk zijn. Dit betekent dat kosten, ongeacht met welke activiteiten van de leverancier deze samenhangen, daadwerkelijk moeten worden gemaakt en dat de leverancier moet kunnen onderbouwen hoe deze verband moeten houden met het terugleveren. De ACM kan als toezichthouder op deze wettelijke eisen toezien en zo nodig handhavend optreden bij overtredingen van de wettelijke vereisten.

Met het wetsvoorstel wordt bovendien expliciet in de wet opgenomen (artikel 2.34, lid 7) dat een vergoeding voor de teruggeleverde elektriciteit niet redelijk is indien die vergoeding onevenredig laag is gezien de kosten en baten van de marktdeelnemer. De ACM kan dus bij het toezicht rekening houden met de kosten en de baten bij het toetsen van de redelijkheid van de vergoeding, ongeacht hoe deze in de contractvoorwaarden verwerkt zijn.

Voorts vragen deze leden welke kosten op basis van verwachting, als een soort verzekeringspremie of risico-opslag, in rekening worden gebracht en welke in rekening worden gebracht op basis van werkelijke kosten.

In de Energiewet (artikel 2.5, lid 3) staat dat leveranciers prijzen en voorwaarden op een dusdanige wijze moeten presenteren dat eindafnemers in staat zijn prijzen en voorwaarden van verschillende leveranciers te vergelijken. Dat geldt met het wetsvoorstel (artikel 2.34, lid 6) ook voor kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren. Daar moet ieder bedrijf zich aan houden, en zo niet dan kan de ACM ingrijpen. De kosten en voorwaarden met betrekking tot terugleveren moeten daarnaast ook redelijk en transparant zijn, en de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit moet redelijk zijn. Uiteraard moeten de contractvoorwaarden ten aanzien van de vergoeding en de kosten, net als bij alle energiecon-

tracten voor het terugleveren, vooraf helder zijn voor de afnemer wanneer een nieuwe overeenkomst gesloten wordt. Als dat niet het geval is, dan wordt immers niet aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de transparantie en de vergelijkbaarheid voldaan die in artikel 2.5 en 2.34 van de Energiewet zijn opgenomen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen ook of het kan zijn dat kosten die in rekening worden gebracht bij huishoudens met zonnepanelen hoger zijn dan de vergoeding voor opgewekte elektriciteit met zonnepanelen en dat huishoudens daarmee netto moeten betalen voor eigen opgewekte elektriciteit.

Het is op dit moment mogelijk dat de kosten die in rekening worden gebracht hoger zijn dan de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit. De ACM heeft in augustus 2024 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. Het gaat bij deze voorbeelden dus uitsluitend om de elektriciteit die bovenop de gesaldeerde elektriciteit wordt teruggeleverd door huishoudens die meer elektriciteit opwekken dan ze zelf gebruiken. Het ACM-onderzoek hiernaar loopt nog.

Als het wetsvoorstel van kracht wordt zullen leveranciers geen kosten meer in rekening brengen die voortvloeien uit de toepassing van de salderingsregeling zelf, aangezien deze komt te vervallen. Daarnaast zal de redelijke vergoeding voor een actieve afnemer met een kleine aansluiting, gemiddeld gewogen over een periode van een maand niet kunnen worden vastgesteld op een negatief bedrag (artikel 2.34, lid 7). Dit biedt naast de overige bepalingen rond de hoogte van de redelijke vergoeding een aanvullende bescherming tegen de mogelijkheid dat er netto betaald zou moeten worden voor het terugleveren van zonne-stroom.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP constateren dat in het zesde lid van artikel 2.34 «regels gesteld [worden] over de wijze waarop marktdeelnemers deze kosten en voorwaarden op een uniforme wijze presenteren en factureren» en vragen hoe het wetsvoorstel dat gaat borgen.

Het vereiste van vergelijkbaarheid van voorwaarden en kosten geldt ook voor leveringsovereenkomsten en dit wordt met het eerste deel van het zesde lid van artikel 2.34 in het wetsvoorstel nu gelijkgetrokken voor terugleveringsovereenkomsten. De ACM heeft de specifieke taak om er op toe te zien dat huishoudens en micro-ondernemingen verzekerd zijn van een aanbod van leverings- en terugleveringsovereenkomsten tegen concurrerende, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, transparante, redelijke en niet-discriminerende prijzen, voorwaarden en kosten. De ACM kan ter verzekering daarvan zo nodig een bindende gedragslijn opleggen. Voorts zal bij ministeriële regeling worden bepaald welke gegevens leveranciers en marktdeelnemers die terugleveringsovereenkomsten aanbieden aan huishoudens en micro-ondernemingen aan de ACM moeten verstrekken zodat zij de monitoringstaak ook goed kan uitvoeren.

Middels het tweede deel van de in de vraag genoemde bepaling is tevens een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt voor de Minister om als het wetsvoorstel wordt aangenomen in de toekomst regels te stellen over de wijze waarop marktdeelnemers kosten en voorwaarden presenteren en factureren. Er is dus sprake van een delegatie naar lagere regelgeving die via een algemene maatregel van bestuur kan worden ingevuld. Het kabinet ziet op dit moment geen specifieke aanleiding voor

het uniformeren van contractvoorwaarden. Het inperken van de vrijheid om contracten op te stellen voor leveranciers zou bij het opstellen van dergelijke regels ook worden afgewogen tegen de meerwaarde vanuit bijvoorbeeld de vergelijkbaarheid die daarmee beoogd zou worden. Het kabinet zal de beide Kamers daarover op voorhand betrekken middels een voorhangprocedure.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen daarnaast hoe een energiemaatschappij moet aantonen dat kosten alleen toerekenbaar zijn aan huishoudens die terugleveren.

Energiebedrijven zijn vrij om prijzen vast te stellen, zij bieden een leveringstarief aan gebaseerd op de verwachte kosten die zij maken. Consumenten zijn vrij om een aanbod te kiezen. Energiebedrijven houden voor gemaakte kosten een administratie bij voor het leveringstarief of de kosten, voorwaarden en redelijke vergoeding. De ACM toetst risicogestuurd de plausibiliteit van de kosten en de toerekeningswijze van het energiebedrijf. Het energiebedrijf moet op begrijpelijke en toetsbare wijze kunnen aantonen dat tarieven, kosten en vergoedingen gebaseerd zijn op kosten en baten die voortkomen uit de activiteiten van huishoudens die terugleveren.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP stellen dat huishoudens met zonnepanelen slechts een kleine fractie van de totale elektriciteitsproductie voor hun rekening nemen en geen invloed hebben op de prognose die energiemaatschappijen maken, en vragen of de Minister het toelaatbaar vindt dat energiemaatschappijen hun «ondernemersrisico» afwentelen op de groep huishoudens met zonnepanelen?

Volgens de Monitor Zon-POV van RVO¹⁸ was in 2023 was het kleinschalig opgestelde vermogen gegroeid naar 10.626 MWp en een productie van 9,1 TWh. De zonproductie op woningen voorzag op jaarbasis in ongeveer 40% van het totaal huishoudelijk elektriciteitsverbruik van woningen in Nederland. Anders dan bij kleinschalige zon, worden grootschalige installaties echter op maximaal 50% van hun piekvermogen aangesloten en moeten ze verplicht met congestiemanagement mee doen. Dit betekent dat deze moeten afschakelen op momenten van netcongestie. Het doorberekenen van kosten die samenhangen met de levering van een dienst of product aan een klant is niet verboden op basis van de geldende Nederlandse wet- en regelgeving. Energiebedrijven mogen alleen redelijke kosten in rekening brengen die direct of indirect samenhangen met de teruglevering en op grond van de Energiewet moeten de contractvoorwaarden transparant en vergelijkbaar zijn als een overeenkomst wordt afgesloten. Indien de ACM reden zou hebben om te vermoeden dat er kosten ten onrechte in rekening worden gebracht bij afnemers die deze niet veroorzaken, dan kan zij deze onderzoeken en zo nodig handhaven.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP stellen daarnaast dat in 2027, als dit wetsvoorstel tot beëindiging van saldering in werking treedt, hoogst waarschijnlijk de Energiewet al van kracht is en dat de Energiewet buurtbatterijen, energiedelen en energiegemeenschappen mogelijk maakt. De leden vragen hoe deze activiteiten zich verhouden tot eventuele kosten die energiemaatschappijen in rekening kunnen brengen.

Energiedelen is op basis van de Energiewet mogelijk indien meerdere afnemers bij dezelfde leverancier zitten. Door energie te delen kunnen afnemers die meer elektriciteit opwekken dan zij zelf nodig hebben, elektriciteit delen met één of meer andere afnemers. De elektriciteit die

¹⁸ RVO (2024). Monitor Zon-PV 2024.

gedeeld wordt, wordt (per kwartier) afgetrokken van de elektriciteit die deze actieve afnemer teruglevert aan zijn leverancier. Actieve afnemers hoeven hierdoor over een kleiner volume terugleverkosten te betalen en ontvangen eveneens over een kleiner volume een vergoeding van de leverancier. De energie die met een andere afnemer gedeeld wordt, wordt (per kwartier) overgedragen aan de afnemer met wie deze energie is gedeeld (de energieontvanger). De energie die gedeeld is en gelijktijdig door de energieontvanger wordt gebruikt, wordt afgetrokken van de levering door de leverancier van de energieontvanger. Wanneer er in een kwartier meer elektriciteit gedeeld is met de energieontvanger dan deze in dat kwartier zelf gebruikt, levert de energieontvanger vervolgens deze elektriciteit terug aan zijn leverancier. De energieleverancier van de energieontvanger kan hiervoor ook terugleverkosten in rekening brengen. Indien ook de energieontvanger een deel van deze energie direct gebruikt, kunnen de terugleverkosten van de energieontvanger (normaal gesproken) lager zijn dan de terugleverkosten die de energiegever vermijdt bij de leverancier.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of het klopt dat meerkosten die ontstaan voor een leverancier door het amendement Grinwis c.s. (nr. 17) naar alle waarschijnlijkheid zullen worden verwerkt door leveranciers in door hen gerekende terugleverkosten, zeker gezien deze kosten niet gesocialiseerd mogen worden met huishoudens zonder zonnepanelen volgens het amendement Vermeer (nr. 21).

Energiebedrijven moeten tot 2030 de wettelijke eis van een minimumvergoeding van 50% van het kale leveringstarief naleven. Er is voor energiebedrijven daarnaast een onderliggende prikkel om aantrekkelijke voorwaarden te bieden om klanten te behouden en concurrerend te blijven en zichzelf niet uit de markt te prijzen. Het is uiteindelijk aan de ACM om te beoordelen of de kosten en voorwaarden die een marktdeelnemer aanbiedt redelijk zijn gelet op de kosten en de baten. Met dit wetsvoorstel wordt dit toezicht ook van toepassing op de teruglevering.

Als energiebedrijven verlies maken op deze minimumvergoeding, zouden deze kosten van het energiebedrijf volgen uit de toepassing van de wettelijke prijsgarantie van minimaal 50% van het kale leveringstarief, en niet samenhangen met teruglevering als zodanig. Hiermee vallen deze kosten buiten de reikwijdte van het amendement Vermeer en kunnen dus niet als terugleverkosten worden opgevoerd. Dat betekent dat dergelijke verliezen beschouwd moeten worden als algemene kosten die een leverancier in beginsel gedurende deze overgangsmaatregel mag verdelen over al zijn gehele klantenbestand.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of het klopt dat leveranciers zonder een verzoek van een huishouden of bedrijf tot «selfbilling» de terugleververgoeding niet mogen vermeerderen met de btw, maar wel btw moeten rekenen over de terugleverkosten daar dit gezien wordt als kosten van de leverancier. Ook vragen de leden of het klopt dat de meeste huishoudens geen ondernemer zijn voor de btw of onder de kleineondernemersregeling vallen waardoor huishoudens door het amendement Grinwis (nr. 17) onderaan de streep nadeel ondervinden daar geen btw wordt berekend over de terugleververgoeding maar wel over de terugleverkosten en deze terugleverkosten hoger zijn door dit amendement.

Het kabinet kan bevestigen dat huishoudens die regelmatig en tegen vergoeding stroom leveren aan hun energieleverancier ondernemer zijn voor de btw. Huishoudens die enkel vanwege het leveren van deze stroom

ondernemer zijn, zullen vrijwel altijd gebruik maken van de kleineondernemersregeling. Dit betekent dat deze ondernemers geen btw verschuldigd zijn over hun leveringen en ook niet (op verzoek) tot «selfbilling» over hoeft te worden gegaan. Over de terugleverkosten dient btw te worden berekend.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen wat de Minister vindt van de verhouding lasten die ontstaat voor huishoudens en lasten voor bedrijven ten aanzien van energieproducenten.

Voor energiebedrijven zullen de kosten die ze maken door klanten met zonnepanelen substantieel afnemen. Het deel van de kosten dat wordt veroorzaakt door de salderingsregeling vervalt immers per 2027. Deze mogen dan ook niet meer doorberekend worden aan hun klanten. Hierdoor zullen de kosten die energiebedrijven doorberekenen aan huishoudens met zonnepanelen dus eveneens verminderen. Andere kosten die energiebedrijven maken door klanten met zonnepanelen mogen na 2027 net als nu nog wel doorberekend worden aan alleen deze groep, mits deze direct of indirect te maken hebben met de teruglevering.

5. Baten van zonnepanelen

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of de regering het verdedigbaar acht dat uitsluitend burgers die zonnestroom terugleveren de kosten hiervan dragen, terwijl de baten vrij te besteden zijn voor de leveranciers, die deze dus ook kunnen aanwenden voor hun aandeelhouders of andere klanten.

Er ontstaan geen baten die vrij te besteden zijn voor aandeelhouders of andere klanten aangezien het energiebedrijf een redelijke vergoeding moet betalen voor teruggeleverde zonnestroom. De wet bepaalt dat de redelijke vergoeding onder andere niet onevenredig laag mag zijn gezien de kosten en baten van de marktdeelnemer. Een energiebedrijf moet bij het bepalen van de redelijke vergoeding dus ook rekening houden met de opbrengsten voor de leverancier van de door de klant met zonnepanelen aan hem teruggeleverde elektriciteit. De ACM kan hierop toezien. Daarbij is er voor energiebedrijven een prikkel om aantrekkelijke voorwaarden aan te bieden om klanten te behouden en concurrerend te blijven. Een energiebedrijf die dat nalaat, prijst zichzelf op langere termijn uit de markt. De ACM heeft ook in de hierover gepubliceerde onderzoeken bevestigd dat energiebedrijven meerkosten maken voor de levering aan mensen met zonnepanelen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen reeds of deze behandeling van lasten en lusten niet strijdig is met algemene principes als proportionaliteit, gelijkheidsbeginsel en rechtvaardigheid, te meer daar hier eenzijdig wordt afgeweken van contractsvrijheid.

Zoals in het antwoord op de vorige vraag is toegelicht, kan er gelet op de wettelijke bepalingen geen sprake zijn van onevenredige baten voor de energiebedrijven. Ook concurrentie tussen energiebedrijven zorgt voor een prikkel om de baten door te geven aan hun klanten.

Energiebedrijven moeten aan burgers die zonnestroom aan hen (terug)leveren een marktconforme vergoeding betalen waarbij ook rekening wordt gehouden met de baten die het energiebedrijf van die teruggeleverde zonnestroom heeft. Die baten zijn dus verdisconteerd in de marktconforme vergoeding. Energiebedrijven kunnen voorts alleen kosten in rekening brengen die daadwerkelijk zijn gemaakt en die verband houden met de (terug)levering van zonnestroom door burgers aan het energiebe-

drijf. Een energiebedrijf dat hoge kosten rekent loopt bovendien het risico om zichzelf uit de markt te prijzen. Daarom is geen sprake van een ongelijke verdeling van lasten en lusten en evenmin van strijdigheid met de genoemde beginselen.

Voorts profiteren alle afnemers van elektriciteit, dus ook burgers met zonnepanelen die elektriciteit afnemen van een energieleverancier, van een lagere prijs voor elektriciteit waaraan de (onder meer door burgers met zonnepanelen opgewekte zonnestroom) heeft bijgedragen. De inkoopprijs voor energiebedrijven, waaronder die van aan hen teruggeleverde zonnestroom, wordt immers verdisconteerd in de leveringstarieven van energiebedrijven aan hun klanten die elektriciteit afnemen. Als zij dat niet doen prijzen ze zichzelf op den duur uit de markt.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hoeveel huishoudens met zonnepanelen bijdragen aan de prijsdaling in de zomer voor de levering van elektriciteit.

Prijsdaling tijdens uren met veel elektriciteitsproductie uit zon wordt veroorzaakt door de prijsvorming op de groothandelsmarkt voor elektriciteit als gevolg van het samenspel tussen het beschikbare aanbod van alle producenten op de markt en de vraag, bijvoorbeeld ook die van grootschalige zonneparken en andere aanbieders op de markt. Die productie van kleinschalige zonnepanelen door huishoudens is dus slechts een onderdeel van het aanbod en de mate waarin deze bepalend is verschilt in de tijd.

Daarnaast speelt via import en export ook het buitenland een rol, en andere ontwikkelingen in bijvoorbeeld de vraag vanuit e-boilers of batterijen. Het klopt dat de stroomprijs op de dagvooritmarkt op zonnige zomerdagen in de middag substantieel lager is dan op momenten dat ook gas- of kolencentrales in een deel van de vraag moeten voorzien. De exacte bijdrage verschilt afhankelijk van de tijd omdat deze ook wordt beïnvloed door de genoemde andere factoren.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP geven aan dat er sprake is van een oligopolie en dat het handelingsperspectief daarmee beperkt is. Ze vragen of de Minister ook vindt dat energiemaatschappijen die winst maken op zonne-energie dat ook proportioneel moeten verrekenen met de huishoudens die elektriciteit hebben teruggeleverd.

Er is geen aanleiding om a priori te veronderstellen dat energiemaatschappijen onder alle omstandigheden winst maken op zonne-energie gelet op de marktverhoudingen. Of en hoeveel marge er gemaakt wordt door een leverancier zal verschillen afhankelijk van de bedrijfsvoering en in de tijd. De ACM heeft in 2023 geconcludeerd dat er geen sprake was van onredelijke marges op de Nederlandse markt. Er is bovendien sprake van een markt waarin afnemers kunnen overstappen naar een andere energiemaatschappij indien die betere voorwaarden biedt dan een concurrent. Huishoudens maken ook gebruik van de mogelijkheid om over te stappen. Het kabinet deelt overigens wel de opvatting dat zonnepaneelbezitters een redelijke vergoeding moeten ontvangen voor hun ingevoede elektriciteit waarin naast de kosten ook de baten voor de energiemaatschappij worden meegenomen. Hierom is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen dat de redelijke vergoeding niet onevenredig laag mag zijn gezien de kosten en baten van de marktdeelnemer, en concurrerend moet zijn. De baten die een energiemaatschappij mogelijk heeft door deze ingevoede elektriciteit zitten dus versleuteld in de hoogte van de redelijke vergoeding. De ACM kan hierop toezien.

Voorts vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP of deze bedrijven mogelijkheden hebben om kosten en baten te laten landen bij afdelingen of dochterondernemingen die voor hen voordelig zijn en niet bij de klant die zonnepanelen heeft.

Naast dat de baten van de door hun klanten met zonnepanelen ingevoede elektriciteit verwerkt moeten worden in de hoogte van de redelijke vergoeding, is er voor energiebedrijven een prikkel om aantrekkelijke voorwaarden aan te bieden om klanten te behouden en concurrerend te blijven. Een energiebedrijf die dat nalaat, prijst zichzelf op langere termijn uit de markt.

Het doorrekenen van kosten aan zonnepaneelbezitters die niet direct of indirect aan teruglevering gerelateerd is verboden. Het gaat daarbij om ieder onderscheid op basis van niet-objectieve kenmerken. De kosten moeten ook redelijk zijn, dus wel daadwerkelijk worden gemaakt en verband houden met het terugleveren, en niet enkel zijn bedoeld om consumenten met zonnepanelen te benadelen ten opzichte van andere eindafnemers.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of de Minister bereid is hier flankerend beleid op te maken en of er een invoeringstoets komt.

Nee. Het kabinet ziet geen reden om hier flankerend beleid op te maken aangezien de ACM in haar toezicht op grond van de Energiewet reeds rekening kan houden met de integrale bedrijfsvoering van ondernemingen en alle benodigde informatie kan opvragen om zo nodig de bedrijfsvoering te onderzoeken en haar toezichtstaken uit te voeren. Een invoeringstoets acht het kabinet niet noodzakelijk.

6. Toezicht

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP geven aan dat ze begrijpen dat het op dit moment nog ontbreekt aan de modellen en systemen om de leveranciers te controleren op een juiste uitvoering van de wet en vragen of de Minister kan toezeggen de Kamer structureel te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het nog te verrichten ACM werk en op welke wijze dit «open eind» in de wetgevingsprocedure wordt verankerd. Voorts vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP in welke mate betrokkenen aan zowel de aanbod als vraagzijde betrokken worden bij het vormgeven van het instrumentarium.

Het is aan de ACM als onafhankelijk toezichthouder om een passende werkwijze te ontwikkelen voor het uitvoeren van toezichtstaken. Het is niet ongebruikelijk dat de ACM toezicht houdt op een open norm. De ACM heeft aangegeven dat de wet uitvoerbaar en handhaafbaar is. De ACM werkt risico gestuurd, passend bij een marktordening gebaseerd op concurrentie. De ACM heeft ervaring met het controleren van de (financiële) administratie van leveranciers en past waar zij dat nodig acht haar werkwijze aan. In 2022 heeft de ACM het toezicht bijvoorbeeld verscherpt met de Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers. De ACM kan de sector betrekken bij het ontwikkelen van een werkwijze en is bevoegd om gegevens op te vragen bij partijen voor het uitoefenen van haar taken.

Verder vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP of het de bedoeling is om het instrumentarium via pilots te testen, of er een invoeringstoets komt en of er een evaluatie komt, en zo ja op welke termijn.

Omdat de wet per 1 januari 2027 in werking treedt, heeft de ACM enige voorbereidingstijd voor de ontwikkeling en implementatie van haar werkwijze. Binnen drie jaar zal het kabinet een effectbeoordeling van de wet opstellen en delen met het parlement. Daarbij wordt ingaan op de effecten van de wet op het eigen verbruik van de met zonnepanelen opgewekte elektriciteit door huishoudens, de ontwikkeling van zonnepanelen op daken, de investeringen in zonnepanelen in de huur- en koopsector en de terugverdientijden van de investeringen in zonnepanelen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen waarom de Minister niet heeft voldaan aan alle drie de voorwaarden van de ACM uit haar uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

Ten eerste adviseert de ACM in het wetsvoorstel op te nemen dat een vergoeding niet redelijk is wanneer deze onevenredig laag is gezien de kosten en baten van de leverancier, en bovendien niet concurrerend is. Naar aanleiding van het advies is deze uitwerking van het redelijkheidscriterium opgenomen in het wetsvoorstel.

Ten tweede heeft de ACM voorgesteld om de wet aan te vullen met een bevoegdheid om in specifieke gevallen een minimum terugleververgoeding op te kunnen leggen aan leveranciers. Een dergelijke bevoegdheid staat echter op gespannen voet 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 biedt geen ruimte om hier vanaf te wijken. Hierom is een dergelijke bevoegdheid niet opgenomen in de wet.

Tot slot vroeg de ACM om verduidelijking over hoe leveranciers om moeten gaan met vaste contracten die ingaan vóór 2027 en doorlopen tot nadat de salderingsregeling is beëindigd op 1 januari 2027. Dit advies is middels het amendement Postma¹⁹ in de wet opgenomen. Mensen die vóór de publicatie van de voorliggende wet in het Staatsblad een langjarig contract hebben afgesloten dat doorloopt tot na 1 januari 2027, kunnen dit contract kosteloos opzeggen als de leverancier dit contract eenzijdig wijzigt als gevolg van de inwerkingtreding van de wet. De uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van het voorschrift om een redelijke vergoeding te betalen is hiermee overigens niet in het geding. Zoals de ACM heeft aangegeven beoogde zij hiermee vooral dat burgers eenvoudiger compensatie zouden kunnen krijgen. Dat kan echter ook via de geschillencommissie of de civiele rechter naar aanleiding van een handhavingsbesluit van de ACM.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP geven aan dat het wetsvoorstel vele bepalingen bevat waar de ACM op moet toezien. Ze vragen hoeveel mensen (fte) de ACM nodig denkt te hebben voor controle op naleving van de uitvoering als bedoeld in dit wetsvoorstel. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen ook wat de te verwachten uitvoeringskosten zijn voor de ACM, producenten en zonnepaneeleigenaren.

Het toezicht op de redelijkheid van tarieven en vergoedingen zijn bestaande taken van de ACM, die ook worden voortgezet in de Energiewet. Het huidige wetsvoorstel geeft een precisering van de regels over de redelijkheid, waarvoor de ACM haar werkwijze zal aanpassen. Het

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 611, nr. 19.

kabinet is doorlopend met de ACM in gesprek over de benodigde capaciteit voor de uitvoering van haar taken. De ACM werkt risicogestuurd in haar toezicht met de inzet van capaciteit. Hoe lager de risicotolerantie, hoe groter de benodigde capaciteit.

In de regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is beschreven dat het wetsvoorstel een beperkte additionele regeldruk oplevert voor actieve afnemers met een kleine aansluiting die elektriciteit afnemen en invoeden. Leveranciers zullen hun ICT-systemen aan moet passen. Ook kan de wetswijziging leiden tot extra vragen bij de helpdesk. De uitvoeringskosten bedragen naar schatting zo'n € 4,8 miljoen voor alle leveranciers samen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen met welke generieke uitgangspunten en werkmethode de ACM gaat vaststellen dat energiemaatschappijen redelijke kosten in rekening brengen bij de huishoudens met zonnepanelen.

In de huidige werkwijze vraagt de ACM doorlopend alle tarieven van alle leveranciers op, en vergelijkt die met elkaar. Wanneer de ACM een tarief aantreft dat op basis van statistische rekenregels afwijkend hoog is, dan kan de ACM een onderzoek instellen naar de redelijkheid van het tarief. De ACM vraagt de leverancier dan het tarief te onderbouwen. In dit onderzoek vergelijkt de ACM niet alleen de hoogte van het tarief met die van de concurrentie, maar controleert zij ook de opbouw van het tarief op basis van inkoopkosten, risicopremies en brutomarge van de leverancier.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen geven aan dat de onbalanskosten die veroorzaakt worden door mensen die alleen enkele zonnepanelen hebben, veel lager zijn dan die van mensen die enkele tientallen panelen hebben (aanbodkant) en bijvoorbeeld elektrisch rijden en warmtepompen hebben (vraagkant). Ze vragen of ACM er op kan toezien dat voor de eerste categorie minder kosten in rekening zullen worden gebracht dan de tweede.

Het kabinet verwacht dat de concurrentie op de markt ervoor zal zorgen dat de huishoudens die meer kosten veroorzaken, ook meer kosten in rekening gebracht krijgen. Dat is nu ook al het geval. Huishoudens die meer elektriciteit terugleveren betalen bij de meeste leveranciers bijvoorbeeld meer terugleverkosten. Dit spreken leveranciers af met hun afnemers in de leveringsovereenkomst. Leveranciers hebben een prikkel om huishoudens een zo gunstig mogelijk tarief aan te bieden. Daarnaast kan de ACM optreden tegen tarieven die niet redelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer deze niet in verhouding staan tot de kosten die de leverancier gemaakt heeft. De ACM is er niet op ingericht toezicht te houden op fijnmaziger niveau dan de tariefstelling voor huishoudens met en zonder zonnepanelen.

7. Proces

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom een geleidelijk afbouwpad in de ogen van het huidige kabinet niet meer realistisch is. Ook de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen waarom er is gekozen om zo snel te komen met een voorstel voor beëindiging van de salderingsregeling.

In het Hoofdlijnenakkoord is 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 zelfopgewekte energie en zo het elektriciteitsnet te ontlasten.

De Tweede Kamer heeft verzocht om een voorstel hiertoe met het Belastingplan 2025 in te dienen om snel duidelijkheid te kunnen bieden aan alle betrokkenen. Het vorige wetsvoorstel om de salderingsregeling af te bouwen vanaf 2025 is in 2023 door de Tweede 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.

Overigens is er ook met het huidige wetsvoorstel sprake van een overgangperiode richting een markt met volledige vrije prijsvorming vanaf 2030. Dit is vergelijkbaar met het vorige wetsvoorstel dat een afbouwpad bevatte tot en met 2030. In het voorliggende wetsvoorstel mag er tot 2027 nog volledig gesaldeerd worden en zal er vanaf 2027 tot 2030 nog een vergoeding voor alle teruggeleverde elektriciteit gelden van minimaal 50% van het kale leveringstarief.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het beëindigen van de salderingsregeling betekent voor het vertrouwen dat consumenten eerder hebben gesteld in de overheid. Ook de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen hiernaar.

Het afbouwen van de salderingsregeling stond al in 2017 in het regeerakkoord en had oorspronkelijk al per 2020 plaats moeten vinden. Het vorige wetsvoorstel om de regeling af te bouwen per 2025 is in 2023 door de Tweede Kamer aangenomen maar in februari 2024 verworpen door de Eerste Kamer. Het is daarmee al lange tijd bekend dat de salderingsregeling onhoudbaar is en op den duur beëindigd moet worden. Het kabinet is het met de leden eens dat er snel duidelijkheid moet zijn voor alle betrokkenen. Deze duidelijkheid wordt met het voorliggende wetsvoorstel gegeven door de salderingsregeling per 2027 te beëindigen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen naar de communicatieplannen van het kabinet rondom het beëindigen van de salderingsregeling.

Het kabinet is van mening dat er op een heldere en toegankelijke wijze gecommuniceerd moet worden over het beëindigen van de salderingsregeling. Naast de communicatie door het kabinet, 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 te beëindigen 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.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of de overheid schadeplichtig is door het niet nakomen van eerdere afspraken.

Nee. Het is al lange tijd bekend dat de salderingsregeling op den duur beëindigd zou worden.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen welk toekomstig probleem het voorliggende wetsvoorstel oplost.

Een eerste reden voor de beëindiging 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.

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 structureel € 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 via de energierekening, anderzijds via de belastingen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of het een absolute voorwaarde is dat de Energiewet is aangenomen op het moment van de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op 1 januari 2027.

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt de Energiewet. Het is daarom juist dat het voorliggende wetsvoorstel op 1 januari 2027 in werking kan treden als de Energiewet van kracht is.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen of de regering kan aangeven waarom over de amendementen geen uitvoeringstoets of consultatie met marktpartijen en consumentenorganisaties heeft plaatsgevonden en waarom de toelichting bij de appreciatie summier is.

Het wetsvoorstel is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen en dat geldt ook voor de aangenomen amendementen. Op 4 november jl. zijn de amendementen tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer uitgebreid besproken en gewogen en middels een aanvullende brief aan de Tweede Kamer op 11 november jl. is een appreciatie gegeven van de amendementen die nadien zijn ingediend. Tijdens de plenaire afronding in de Tweede Kamer op 14 november jl. is er de mogelijkheid geweest hier nader op in te gaan. Op 18 november jl. heeft het Ministerie van Klimaat en Groene Groei in een technische briefing een duiding gegeven van de amendementen. In een ingelast overleg op 26 november jl. heeft de ACM de Eerste Kamer een toelichting gegeven op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de aangenomen amendementen en diverse verduidelijkende vragen van de leden beantwoord. Tot slot heeft het kabinet middels een schriftelijk overleg op 25 november jl. een extra toelichting gegeven op alle aangenomen amendementen.

Zowel de ACM als de Belastingdienst²⁰ hebben geconcludeerd dat het wetsvoorstel inclusief de aangenomen amendementen uitvoerbaar en handhaafbaar is.

8. Overig

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, BBB en SP vragen naar enkele kengetallen over onder andere het verbruik en de opwek van elektriciteit.

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 86.

Een deel van de data volgt uit de Elektriciteitsbalans van het CBS.²¹ Voorlopige cijfers over 2023 laten een netto verbruik van 107 TWh zien, bij een export van 25 TWh en een import van 19 TWh. Volgens diezelfde voorlopige cijfers over 2023 was de opwekking door wind op land 17 TWh, door wind op zee 11 TWh en door zon 20 TWh. Met brandstoffen, zoals, kolen, aardgas en biomassa werd 65 TWh opgewekt, en met kernenergie 4 TWh, samen in centrales 69 TWh.

Van de 23,9 GW aan zon-pv die eind 2023 was opgesteld, maakte 11,2 GW grootschalige zon gebruik van de SDE++ en 2,2 GW van andere regelingen en is 10,9 GW kleinschalig en maakt vooral gebruik van salderen.²² Uit cijfers van het CBS²³ blijkt dat in 2023 grootschalige zon op land goed was voor 3.795 mln kWh productie, grootschalige zon op dak voor 6.982 mln kWh en kleinschalige zon op dak (< 15 kWp) voor 8.803 mln kWh.

Met projecten in de SDE++ werd in 2023 114,8 PJ ofwel 32 TWh hernieuwbare elektriciteit (biomassa, zon en wind samen) opgewekt.²⁴ De inschatting is dat salderen op basis van bovenstaande cijfers in GW iets minder dan de helft van die 20 TWh opgewekt door zon ondersteunt, dus 10 TWh of net iets minder.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

²¹ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84575NED/table>

²² RVO (2024). Monitor Zon-PV 2024.

²³ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85005NED/table?dl=B1D23>

²⁴ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sde/aanvragen/feiten-en-cijfers>