

Vergaderjaar 2023–2024

35 594

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers

F

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT¹

Vastgesteld 3 oktober 2023

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **BBB**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie bedanken de Minister voor Klimaat en Energie voor de uitgebreide beantwoording van haar vragen. Mede door de ontwikkelingen van de laatste weken, hebben deze leden nog wel enkele vervolgvragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben daaromtrent een aantal nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de **PvdD**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog een aantal nadere vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Van Langen (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van de Sanden (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Faber-Van de Klashorst (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (Ja21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volk), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

Het lid van de **OPNL**-fractie heeft kennisgenomen van de memorie van antwoord en heeft naar aanleiding daarvan enkele nadere vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie vragen waarom de regering voorstelt om de effectieve regeling saldering voor kleinverbruikers te gaan afbouwen, terwijl de doelstellingen op het gebied van verduurzaming van de energievoorziening en het voorkomen van energiearmoede nog niet gerealiseerd zijn? Volgens deze leden is de huidige regeling heel succesvol zo wordt in Nederland per inwoner relatief de meeste zonne-energie geproduceerd. Kan de regering met een berekening onderbouwen dat een alternatieve inzet van de middelen effectiever zal zijn?

De leden van de BBB-fractie merken op dat het draagvlak voor zonnepanelen op daken groot is in tegenstelling tot het draagvlak voor windmolens en zonneweides. Kan de regering aangeven hoe zij voorkomt dat door het afschaffen van de salderingsregeling het animo voor de energietransitie verder afneemt?

Levert, zo vragen deze leden, de voorgestelde afbouw van de salderingsregeling de overheid extra belastinginkomsten op? Zo ja, kan de regering een indicatie geven van de meeropbrengst en is de regering voornemens deze extra inkomsten van de overheid buiten de afbouw van de saldering te houden?

De leden van de BBB-fractie lezen in de memorie van antwoord dat er 100 miljoen euro beschikbaar is gesteld voor het stimuleren van zonnepanelen op daken bij huurwoningen. Ook heeft de Minister voor Klimaat en Energie middels een motie de opdracht gekregen om de opslag van energie te stimuleren.² Is de regering bereid om bovenop de beschikbare 100 miljoen euro afspraken te maken met de woningcorporaties over financiering van gezamenlijke opslagmogelijkheden?

Is de regering bereid de 80 procent terugleververgoeding ook voor tenminste 8 jaar dus tot 2031 vast te leggen, zodat de kleinverbruikers meer zekerheid hebben over de gewenste terugverdientijd? Kan de regering aangeven in hoeverre bij de gewenste terugverdientijd van 8 jaar er rekening is gehouden met het feit dat de zogenaamde «early adapters» zonnepanelen hebben aangeschaft, maar juist nu de mensen die aarzelen over de streep getrokken dienen te worden?

De leden van de BBB-fractie vragen of de regering bereid is maatregelen te nemen om te voorkomen dat energieleveranciers tussentijds hun vaste lasten gaan verhogen, zoals eerder gebeurde door energieleverancier Vandebron? Is de regering voorts bereid om het zogenaamde *Clean Energy Package* in de wet op te nemen, alvorens de salderingsregeling wordt afgebouwd?

Tot slot hebben de leden van de BBB-fractie een vraag naar aanleiding van artikel I, onder E, van het wetsvoorstel.³ Daarin wordt een maximum van 5000 kWh genoemd. Kan de regering toelichten wat er gebeurt als er meer dan 5000 kWh wordt terug geleverd?

² Kamerstukken I, 2022–2023, 35 594, D.

³ Kamerstukken I, 2022–2023, 35 594, A.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Op de eerdere vraag of er weer een jaarrekening komt, antwoordt de Minister voor Klimaat en Energie dat dit uiteraard het geval is, tenzij men wisselt van leverancier. De vraag was er echter op gericht of op het jaaroverzicht per maand in euro's zichtbaar is hoe het verbruik (normaal tarief) en teruglevering (voorlopig 80 procent van leveringstarief, later wellicht nul; negatief is bij amendement Omtzigt uitgesloten) worden vermeld? Dan kan de consument zien dat in bijvoorbeeld de wintermaanden veel moet worden betaald, terwijl in de zonnige zomermaanden de terugleveringsvergoeding groter is, aldus deze leden. Daarnaast verzoeken deze leden om een micro-berekening voor mensen die hebben geïnvesteerd in warmtepompen. Thans is dit niet zichtbaar door de jaarsaldering. Deze leden vragen of het mogelijk is de garantie op 80 procent vergoeding van de teruglevering kan worden verlengd tot na 2027 en of de regering inzichtelijk kan maken wat daarvan de kosten zijn?

Kan de regering middels een paar micro-varianten inzichtelijk maken hoe de energiekosten per maand voor huishoudens ten opzichte van nu zullen veranderen door de voorgenomen maatregelen? Bijvoorbeeld voor huishoudens met een stroom- en gasverbruik, zoals de basis is voor het energieplafond en met een veel voorkomend patroon van eigen zonnestroom over het jaar heen, maar ook van huishoudens die daar 20 procent onder en 20 procent boven zitten. Hierdoor is het volgens deze leden inzichtelijk hoeveel de kosten hoger zullen zijn in de winter als er geen zonnestroom is en lager in de zomer. Beiden ten opzichte van de huidige saldering, zodat ook zichtbaar wordt welke micro-veranderingen er zijn. Deze leden verzoeken de regering om daarbij ook aan te geven hoe de terugverdiëntijd verandert.

Op 6 juli 2023⁴ hebben de Woonbond, AEDES, VNG, Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond een aantal concrete vragen gesteld en bemerkingen gemaakt bij de onderbouwing van de regering en de onderliggende analyse van TNO. De leden van de fractie GroenLinks-PvdA zien graag een reactie van de regering op elk van deze opmerkingen. Kan de regering aangeven of dit tot nieuwe of tot aangepaste voorstellen leidt? Hebben deze leden het goed begrepen dat de terugverdiëntijd bij kleine aanpassingen van de veronderstellingen kan oplopen tot 12 jaar? Hebben deze leden het voorts goed begrepen dat de subsidie van mensen die geen zonnestroom opwekken, naar die dat wel doen aanzienlijk kleiner is? Heeft de regering overwogen deze subsidie te verkleinen door de opwekkers van zonnestroom een lagere vaste belastingkorting op de jaarlijkse energierekening te geven? Dit lijkt volgens deze leden administratief eenvoudig, omdat de aansluiting van zon op de rekening toch al wordt verwerkt. Op deze wijze zouden volgens deze leden de kosten van de saldering landelijk generiek kunnen worden gedeeld (gesocialiseerd), in plaats van door afzonderlijke energiebedrijven, die elk verschillende terugleveringsbedragen en heffingen (Vandebron) mogen voeren, wat voor consumenten zeer onoverzichtelijk is. Deelt de regering de indruk van deze leden dat dit de markttransparantie zou kunnen vergroten?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA stellen dat door het afschaffen van de saldering een vermindering van de groei van zonnestroom kan ontstaan, waardoor er meer zal moeten worden geïnvesteerd in andere stroomcapaciteit (kolen, gas of wind). Is de regering nagegaan hoeveel er dan zal moeten worden geïnvesteerd in andere stroomcapaciteit, en zo ja tegen welke kosten?

⁴ Opgenomen onder griffienummer 173488.03.

Kan de regering aangeven wat inmiddels de stand van zaken is ten aanzien van een aantal verwachte maatregelen genoemd in de memorie van antwoord, zoals het instemmingsrecht van huurders en van leden van verenigingen van eigenaren? Kan de regering ook aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot het vormgeven van een regeling voor verhuurders (woningcorporaties) waar overleg met AEDES over zou plaatsvinden?

Uiteindelijk zien deze leden een grote toekomst voor energie neutrale en zelfs voor energieleverende wijken, doordat consumenten en bedrijven zelf stroom en warmte/kou opwekken, opslaan en aan elkaar leveren. Zij zijn verheugd dat de regering dit ook wil bevorderen, maar daarbij is het wachten op de Energiewet die bij de Tweede Kamer is ingediend, aldus deze leden. Is het kabinet bereid de aanpassing van de salderingsregeling op te schorten en pas in samenhang met deze ontwikkelingen in te voeren?

Heeft de regering kennisgenomen van het *local4local* concept? Zo ja, heeft de regering onderzocht tegen welke kostprijs men energie kan delen, burgers onderling maar ook aan bedrijven in de wijk en omgekeerd? Er zijn toch reeds goede ervaringen met zogenoemde energie-hubs? Volgens Vereniging Energie Samen kan dit nu al een optie zijn om zonnepaneeleigenaren zekerheid te bieden in plaats van het huidige salderen. Kan de regering aangeven of saldering kan worden vervangen met een subsidie voor energiedelen? Energiedelen subsidieert het systeem in plaats van de productie, aldus deze leden. Denkt de regering na over een subsidie die zo de keten subsidieert in plaats van het pure aanbod? Worden hierover door de regering gesprekken gevoerd met de sector, netbeheer, de brancheverenigingen? Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLink-PvdA of de regering heeft overwogen om de levering van stroom en de teruglevering volledig te scheiden, zodat er meer marktprikkels bij vraag en aanbod van zonne-energie ontstaan waar die nu zo ondoorzichtig zijn verweven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van antwoord en in de memorie van toelichting dat investeren in zonnepanelen ook zonder de huidige salderingsregeling nog steeds financieel aantrekkelijk is.⁵ Berekeningen van onder andere TNO geven aan dat de terugverdientijd gemiddeld 7 jaar blijft. Echter, in augustus heeft de energieleverancier Vandebron aangekondigd een extra heffing op te leggen als eigenaren van zonnepanelen hun overtollige stroom aan het net leveren. Een maandelijkse boete zagezegd van maximaal 46 euro per maand. Deze actie roept bij de leden van de CDA-fractie enkele vragen op. Welke impact heeft deze actie op de terugverdientijd van de aanschaf van zonnepanelen? Volgens deze leden was één van de argumenten voor de afbouw van de salderingsregeling gelegen in het feit dat de energieleveranciers de kosten die voortvloeien uit de salderingsregeling doorberekenen aan alle klanten, dus ook aan klanten zonder zonnepanelen. Dit zou ongeveer 250 euro per jaar zijn. Hoe beziet de regering deze actie in relatie tot het wetsvoorstel en is de argumentatie voor deze wet nu nog steekhoudend? Uit de beantwoording van de Minister voor Klimaat en Energie op vragen uit de Tweede Kamer door de heer Erkens begrijpen de leden van de CDA-fractie dat op basis van de huidige wetgeving het energiebedrijven vrij staat om kosten voor klanten met zonnepanelen in rekening te brengen, mits dit de werkelijke kosten weerspiegelt. Geldt deze uitleg ook bij het aannemen van voorliggend wetsvoorstel? Zo niet, welke acties

⁵ *Kamerstukken I, 2022–2023, 35 594, D, p. 7; Kamerstukken II, 2022–2023, 35 594, nr. 3, p. 2.*

onderneemt de regering tegen de energiebedrijven? Zo ja, betekent dit dan dat de mensen met zonnepanelen nu twee keer geraakt worden: afbouw salderingsregeling en extra kosten door energiebedrijven (zoals nu door Vandebron)?

Alhoewel deze leden begrip hebben voor de overwegingen tot afbouw van de salderingsregeling, maken zij zich ook zorgen over de impact van dit besluit op het vertrouwen van de burger en ondernemer in de overheid. Niet alle kopers van zonnepanelen zijn zich ervan bewust geweest dat de afbouw van de salderingsregeling al enige jaren is aangekondigd. Daar komen andere ervaringen bij, zoals diverse burgers en ondernemers die zonnepanelen hebben aangeschaft, maar hun zonne-energie nu niet kwijt kunnen bij energiebedrijven en een actie á la Vandebron voor het in rekening brengen van extra kosten. Graag ontvangen deze leden een reflectie van de regering op dit punt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de salderingsregeling voor zonnepanelen ooit is ingezet als bijdrage aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Het goede nieuws is volgens hen dan ook dat het gebruik van zonnepanelen in Nederland al jaren een stevige groei doormaakt. Met als consequentie dat de energiebedrijven soms geconfronteerd worden met teveel zonne-energie die zij niet kunnen wegzetten. Deze leden vragen of de energiebedrijven in de afgelopen jaren geen toekomstscenario's hebben gemaakt hoe om te gaan met deze mismatch van vraag en aanbod gedurende het hele jaar. De zon schijnt nu eenmaal meer in de zomer dan in de winter. Is het niet de taak van de energiebedrijven om verantwoord met duurzame zonne-energie om te gaan? Welke acties hebben zij ondernomen om de mogelijkheden van het opslaan van zonne-energie te bevorderen? Het lijkt er nu op dat de energiebewuste burger en ondernemer moet betalen voor zijn gedrag. Overigens in datzelfde kader vragen deze leden welke activiteiten en mogelijkheden de regering ter hand gaat nemen om energiedelen aantrekkelijk te maken of huishoudens faciliteren bij meer eigen gebruik van zelf-opgewekte energie, bijvoorbeeld met batterijen, warmte-opslag en lokaal delen (in lijn ook met de diverse aangenomen moties in de TK)?

Heeft de regering, zo vragen deze leden, kennis genomen van het standpunt van Energie-Nederland? Zij geven volgens deze leden aan dat het reguleren van de terugleververgoeding vanuit Europeesrechtelijk oogpunt discutabel zou zijn. De Elektriciteitsrichtlijn uit 2019 verbiedt namelijk regulering van energieprijzen wanneer er geen sprake is van crisis of bestrijding van energie-armoede. Zij geven aan dat bij het aannemen van deze wet een procedure op grond van onrechtmatige overheidsdaad gestart kan worden. Of bijvoorbeeld een proefprocedure uit kan lokken. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een toelichting van de regering op dit standpunt.

In de memorie van toelichting wordt de burger opgeroepen om meer zonne-energie «achter de meter» te gebruiken. Voor adviezen wordt verwezen naar de website Milieu Centraal. De adviezen zijn onder meer om de afwasmachine en de wasmachine overdag te gebruiken evenals het opladen van de elektrische auto. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe reëel deze adviezen zijn in relatie tot de praktijk van alledag. Natuurlijk wordt er tegenwoordig meer thuis gewerkt, desondanks komen de adviezen volgens deze leden magertjes over. Heeft de regering enig inzicht in hoe deze adviezen in de praktijk worden opgevolgd en welke andere mogelijkheden er zijn voor burgers in deze?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie constateren dat een energieleverancier recent is gestart om consumenten die in het bezit zijn van zonnepanelen «terugleverkosten» in rekening te brengen. Uit berichten in de media maken deze leden op dat meer energieleveranciers deze stap overwegen. Naar aanleiding van deze ontwikkeling hebben deze leden enkele vragen. Kan de regering aangeven op welke wijze de Autoriteit Consument en Markt in de huidige situatie en in de situatie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toezicht kan houden op de hoogte van deze terugleverkosten?

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat er sprake moet zijn van een redelijke terugleververgoeding, die via het nader gewijzigd amendement van het lid Erkens c.s.⁶ voor de eerste jaren is vastgesteld op minimaal 80 procent van de kosten die de leverancier is overeengekomen met de afnemer voor de afname van elektriciteit per kWh. Hiermee wordt zekerheid gecreëerd voor consumenten die zonnepanelen willen installeren. De leden van de D66-fractie voorzien nu de mogelijkheid dat energieleveranciers enerzijds aan de wettelijke redelijke vergoeding voldoen, maar deze anderzijds via terugleverkosten of een andere tariefcomponent weer ondergraven. Daarmee zou de redelijke vergoeding uit het wetsvoorstel in de praktijk alsnog lager kunnen uitpakken dan beoogd. Kan de regering onderbouwen of dit risico al dan niet bestaat?

Het wetsvoorstel bevat tevens een grondslag om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de berekening van de leveringskosten en over de vaststelling en bekendmaking van de hoogte of de berekening van de redelijke vergoeding. De leden van de D66-fractie vragen of dit ook een grondslag biedt om tariefcomponenten die de redelijke vergoeding ondergraven, te verbieden of anderszins onmogelijk te maken?

Tot slot vragen deze leden wat de afbouw van deze salderingsregeling betekent voor het vertrouwen dat consumenten eerder hebben gesteld in de overheid en wat de implicaties zijn voor huishoudens die mogelijk financieel kwetsbaar zijn?

Vragen en opmerkingen van de PvdD-fractie

Is de regering het met de leden van de PvdD-fractie eens dat alles op alles gezet moet worden om de landelijke CO₂-reductie te realiseren en dat de afbouw van een succesvolle salderingsregeling – waardoor veel particulieren zonnepanelen aanschaffen en CO₂ reduceren – deze reductie mogelijk zou kunnen tegenwerken?

Volgens de leden van de PvdD-fractie is een reden om de salderingsregeling af te bouwen dat de terugverdientijd niet veel langer zal zijn doordat zonnepanelen goedkoper worden. Daarentegen stelt het TNO rapport *Update effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen* het volgende: «De terugverdientijd is tevens afhankelijk van een aantal onzekere factoren zoals de kostendaling van zonnepanelen en de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs. Deze onzekere factoren kunnen tot langere of kortere terugverdientijden leiden voor het referentiesysteem».⁷ De hoofdreden voor de afbouw van de salderingsregeling is dus een onzekere factor volgens het TNO. Graag

⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, 35 594, nr. 29.

⁷ Zie: Update effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen | Rapport | Rijksoverheid.nl.

ontvangen deze leden een reflectie van de regering op dit punt. Kan de regering aangeven of de salderingsregeling weer wordt hersteld als de zonnepanelen opeens toch duurder blijken te zijn dan verwacht?

Particulieren krijgen door de afbouw van de salderingsregeling niet de financiële opbrengst die hen beloofd was toen zij zonnepanelen aanschaffen, aldus de leden van de PvdD-fractie. Is de regering het met deze leden eens dat de overheid particulieren verkeerd heeft geïnformeerd, terwijl deze particulieren zich in een kwetsbare positie verkeerden door het doen van een grote financiële investering?

De leden van de PvdD-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar de (financiële) stimulatie van thuisbatterijen of andere vormen van duurzame opslagvoorzieningen voor kleingebruikers om eventuele overbelasting op het stroomnet op te kunnen vangen? Zo ja, dan zien deze leden dit onderzoek graag tegemoet. Zo niet, kan de regering toelichten waarom dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden? Voorts vragen deze leden of er onderzoek is gedaan naar hoe de piekbelasting van het stroomnet af kan nemen, zodat uitgesloten kan worden dat teruglevering op het net geen oorzaak is van de afbouw van de salderingsregeling? Zo ja, dan zien zij ook graag de resultaten van dit onderzoek tegemoet. Zo niet, kan de regering toelichten waarom dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden?

Kan de regering bevestigen of het waar is dat op zonnige dagen steeds vaker zonnepanelen worden geblokkeerd van levering, omdat het net het aanbod niet aankan? Is het waar dat eigenaren van zonnepanelen hun opgewekte energie op zulke momenten ook niet of *the grid* kunnen gebruiken en is het kabinet bereid te onderzoeken welke invloed daarvan uitgaat op de bereidheid van particulieren en bedrijven om zonnepanelen aan te schaffen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de energietransitie?

Met de inwerkingtreding van de afbouw van de salderingsregeling is er een grote kans dat veel huishoudens besluiten om geen zonnepanelen te nemen, terwijl ze dat misschien wel overwogen met het behoud van de salderingsregeling, aldus de leden van de PvdD-fractie. Heeft de regering onderzoek gedaan naar hoeveel huishoudens door de afbouw besluiten geen zonnepanelen te nemen, die dat eerst wel van plan waren? Kan de regering inzichtelijk maken hoeveel CO₂-reductie Nederland hierdoor misloopt?

De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat door de inwerkingtreding van de afbouw van de salderingsregeling alleen nog maar meer huishoudens worden uitgesloten van de energietransitie. Is de regering het met deze leden eens dat de afbouw van de salderingsregeling hierdoor klimaatonrechtvaardigheid in de hand werkt?

Vragen en opmerkingen van de OPNL-fractie

Het lid van de OPNL-fractie merkt op dat de Minister voor Klimaat en Energie in de memorie van antwoord heeft gesteld dat de terugverdiëntijd van investeringen in zonnepanelen met de nieuwe regeling niet boven de 7 jaar zal uitkomen.⁸ Dit staat echter in schril contrast met de bevindingen van Milieu Centraal die eerder deze maand constateerde dat in de toekomst mogelijk een terugverdiëntijd van wel 25 jaar zou kunnen gelden indien er een samenloop zal zijn met andere heffingen van energiebedrijven.⁹ Is de regering het -mede in het licht van het bovengenoemde

⁸ *Kamerstukken I*, 2022–2023, 35 594, D.

⁹ Zie: <https://www.milieucentraal.nl/persberichten/combinatie-terugleverheffing-en-afbouw-saldering-maakt-zonnepanelen-fors-minder-rendabel/>.

antwoord van de Minister voor Klimaat en Energie- eens met het lid van de OPNL-fractie dat een dergelijke terugverdiensijd onwenselijk is? Welke mogelijkheden ziet de regering om de beoogde terugverdiensijd van ten hoogste 7 jaar te kunnen garanderen indien het voorliggende wetsvoorstel zal worden ingevoerd?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen de nadere memorie van antwoord graag uiterlijk 27 oktober 2023.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
Kluit

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
De Boer