

Vergaderjaar 2020–2021

35 594

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 september 2021

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN	1
1.	Doel en aanleiding	3
2.	Hoofdlijnen wetsvoorstel	12
2.1	Geleidelijke afbouw van de salderingsregeling	12
2.2	Redelijke vergoeding voor invoeding	34
2.3	Verplichting meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten	37
3.	Consultatie	39

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De afbouw van de saldering kan volgens deze leden een belangrijke stap zijn naar de gewenste stap van consument naar «prosumant», waarbij het eigen verbruik van zelfopgewekte energie verder gestimuleerd wordt. Deze leden hebben nog enkele zorgpunten en vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier enige vragen over.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij begrijpen niet waarom er is gekozen om een van de meest succesvolle regelingen om huishoudens te

betrekken in de energietransitie hiermee teniet wordt gedaan. Deze leden vrezen dat door de verslechterde voorwaarden minder huishoudens tot plaatsing van zonnepanelen over zullen gaan, met een lager aandeel schone energie tot gevolg. Ook leidt dit ertoe dat huishoudens nog minder profiteren van de energietransitie waardoor de verhouding tussen baten en lasten alleen maar schever wordt.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat moet dienen tot afbouw van de salderingsregeling voor kleingebruikers. Deze leden zijn van mening dat de huidige regeling recht doet aan de ambities op het gebied van hernieuwbare energie en klimaat en dat afbouw van de regeling daarom ongewenst is. Zij gaan daar hieronder in een aantal vragen en opmerkingen nader op in.

Vraag 1

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat het plaatsen van zonnepanelen op daken zich mede dankzij de salderingsregeling heeft ontwikkeld tot misschien wel de meest ingeburgerde en geaccepteerde vorm van duurzame energieopwekking. Zij vinden het belangrijk dat de voorgestelde wetswijziging hier op geen enkele wijze afbreuk aan doet en daarmee dus ook niet aan de bereidheid van burgers om te investeren in zonnepanelen. Daaromtrent hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen. De eerste vraag van deze leden is dan ook of de regering hier op dezelfde wijze tegenaan kijkt en in het kielzog hiervan hoe dit wetsvoorstel zich daar dan toe verhoudt.

Het plaatsen van zonnepanelen op daken is inderdaad een van de meest ingeburgerde en geaccepteerde vormen van duurzame energieopwekking. Dat is zeer waardevol. Ik ben van mening dat het wetsvoorstel hieraan geen afbreuk doet.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering nu al voorstelt om een succesvolle regeling ten behoeve van het stimuleren van duurzame energie af te bouwen. Dit terwijl de regering nog steeds geen concreet afbouwpad heeft opgesteld voor het beëindigen van fiscale maatregelen ten behoeve van fossiele brandstoffen, ondanks het feit dat in 2013 al was afgesproken om deze maatregelen voor 2020 afgeschaft te hebben. De regering lijkt geen verandering te willen brengen in het degressieve element van de energiebelasting, waardoor grootgebruikers minder betalen voor elektriciteit dan kleinverbruikers. En dit terwijl de regering ook nog steeds geen concreet afbouwpad heeft voorgesteld voor het beëindigen van de subsidiëring van het verbanden van houtige biomassa voor warmte. Des te meer opmerkelijk gezien de gigantische opgave voor Nederland om het aandeel hernieuwbare energie te vergroten als onderdeel van het behalen van een CO₂-reductie van tenminste 49 procent of zelfs 55 procent in 2030 en een reductie van 95 procent in 2050. Daarom vinden deze leden dat een afbouwpad voor salderen alleen in het leven geroepen mag worden als de begindatum wordt uitgesteld naar 2030. Zij vinden voorts dat het afbouwpad gekoppeld moet worden aan het uitfasen van alle fiscale maatregelen ten behoeve van fossiele brandstoffen, inclusief het afbouwen van het degressieve energiebelastingselement, het afbouwen van ontheffingen van de Opslag Duurzame Energie (ODE) heffing en het gelijktrekken van de gas- en elektriciteitskosten.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hechten aan voldoende aantrekkelijkheid van zonnepanelen op daken ten opzichte van zonnepanelen op landbouwgronden. Voldoende zekerheid omtrent een acceptabele terugverdientermijn is een belangrijk uitgangspunt. Zij hebben in dit verband enkele vragen.

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie, PvdD en de SGP. Ik ga, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, in op de vragen uit het verslag. Daarbij heb ik bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden. Op 26 januari 2021 heeft Uw Kamer het wetsvoorstel controversieel verklaard. Het is daarom aan een nieuw kabinet om te bezien of deze vragen aanleiding geven tot aanpassing van het wetsvoorstel.

1. Doel en aanleiding

Vraag 2

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verwachting is dat de kosten van zonnepanelen verder zullen dalen. Deze leden vragen of er schattingen/berekeningen bekend zijn waaruit dit blijkt. Welke ontwikkelingen in de markt spelen hierbij een rol?

Zonnepanelen laten al jaren een flinke kostendaling zien. Specifiek voor de afbouw van de salderingsregeling heeft TNO de terugverdientijden voor zonnepanelen berekend en daarin de kostendaling meegenomen. TNO¹ rekent in haar rapport met een kostendaling van 3,5% per jaar op basis van de ontwikkelingen in de afgelopen 5 jaar. Dit komt vooral doordat zonnepanelen en omvormers steeds goedkoper worden.

Vraag 3

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit een secondopiniononderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat het feit dat het behoud van de salderingsregeling overstimulering zou veroorzaken niet is aangetoond of onderbouwd.² Tevens concludeert het onderzoek dat afbouw van de salderingsregeling zou leiden tot negatieve gevolgen voor het draagvlak voor de energietransitie. Deze leden vragen de regering een inhoudelijke reactie te geven op de resultaten van dit onderzoek.

Het rapport van SEO geeft een second opinion op twee rapporten die PWC in 2016³ in opdracht van mijn ministerie heeft gemaakt. Die rapporten zijn destijds gemaakt in de context van een brede dialoog met de sector over de toekomst van de salderingsregeling, maar zijn inmiddels verouderd. Om te kunnen vaststellen of er sprake was van overstimulering heeft TNO in maart 2020 een rapport gepubliceerd met een rekenmodel dat voor verschillende doelgroepen de terugverdientijden berekent. Uit dat rapport blijkt onder andere dat voortzetten van de

¹ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

² Stichting Economisch Onderzoek, oktober 2020, «Second opinion onderzoeksrapporten salderingsregeling» (https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2020-11/2020-48-SEO-rapport-Second-opinion-onderzoeksrapporten-salderingsregeling_def.pdf)

³ «De historische impact van salderen» (PwC, 2016) en «De toekomstige impact van salderen» (PwC, 2016).

huidige salderingsregeling op termijn zou leiden tot terugverdiëntijden van minder dan 5 jaar. Dat zie ik als overstimulering. Door de salderingsregeling geleidelijk af te bouwen, zoals in het Regeerakkoord 2017 en Klimaatakkoord is opgenomen, wordt overstimulering voorkomen en kan met dezelfde financiële middelen meer klimaatwinst worden geboekt. SEO is van mening dat de kosten per ton vermeden CO₂ voor de salderingsregeling op hetzelfde niveau liggen als vergelijkbare regelingen. Een vergelijking tussen regelingen in termen van kosten per ton vermeden CO₂ is niet relevant voor de wenselijkheid om de salderingsregeling af te bouwen. Vanuit het uitgangspunt om de transitie op kosteneffectieve wijze vorm te geven, volgt een afbouw van de stimulering zodra technieken rendabel worden. Dat is ook bij andere regelingen het geval. De salderingsregeling kan juist worden afgebouwd doordat zonnepanelen steeds goedkoper worden en de kosten per ton vermeden CO₂ dalen. De conclusie van SEO dat de afbouw van de salderingsregeling zou leiden tot negatieve gevolgen voor het draagvlak voor de energietransitie deel ik niet. Het is al geruime tijd bekend dat de salderingsregeling zal worden afgebouwd. Dit heeft echter niet geleid tot minder plaatsing van zonnepanelen. Uit de cijfers van het CBS⁴ blijkt dat in 2019 de elektriciteitsproductie uit zon-PV op woningen met 39% is toegenomen ten opzichte van 2018. Ook heeft HollandSolar haar steun uitgesproken voor de afbouw van de salderingsregeling. Hieruit maak ik op dat de voorgestelde afbouw niet ten koste zal gaan van draagvlak voor de energietransitie en voor het plaatsen van zonnepanelen.

Vraag 4

De leden van de D66-fractie constateren dat om de gewenste stap te maken van consument naar prosumpt, het wenselijk is dat de afbouw van de salderingsregeling gepaard gaat met twee belangrijke voorwaarden: de afschaffing van de dubbele energiebelasting en het mogelijk maken van het onderling uitwisselen van opgewekte energie. Deze leden vragen de Minister te reflecteren op de voortgang van deze voorwaarden.

Ten aanzien van de dubbele energiebelasting geldt dat bij batterijopslag in bepaalde gevallen dubbele heffing van energiebelasting in de keten kan optreden als elektriciteit eerst van het elektriciteitsnet wordt afgenomen om op te slaan in een batterij en vervolgens weer op het elektriciteitsnet wordt gezet en geleverd wordt aan een andere gebruiker. Dit is beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 5 juli 2019⁵. Momenteel kan dubbele heffing van energiebelasting voorkomen bij batterijopslag die plaatsvindt achter een grootverbruikersaansluiting. De afspraken uit het Klimaatakkoord met betrekking tot de hernieuwbare energiedoelstellingen zullen ervoor zorgen dat het gebruik van conventionele energiecentrales in aantal zal afnemen en de vraag naar meer opslagtechnologie naar verwachting zal toenemen. Het ontwikkelen van opslagmogelijkheden is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de energietransitie. De Staatssecretaris van Financiën heeft het voornemen aangekondigd om de beschreven dubbele heffing van energiebelasting per 1 januari 2022 weg te nemen⁶.

Ten aanzien van het onderling uitwisselen van energie bereid ik een wetsvoorstel voor een nieuwe Energiewet voor. In dit wetsvoorstel zullen de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet worden samengevoegd tot één

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/25/vermogen-zonnepanelen-voor-het-eerst-groter-bij-bedrijven-dan-bij-woningen>

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 552, nr. 89.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 31 239, nr. 330.

wettelijk kader en wordt de richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (PbEU L158) geïmplementeerd. In lijn met deze richtlijn zal in de Energiewet worden voorgesteld om eindafnemers ruimte te geven om actief deel te nemen aan de elektriciteitsmarkt en te borgen dat eindafnemers zelfopgewekte elektriciteit kunnen verkopen zonder te worden onderworpen aan onevenredige voorschriften. De internetconsultatie van dit wetsvoorstel is eind 2020 gestart en 11 februari jl. gesloten⁷ voor reacties.

Vraag 5

De leden van de GroenLinks-fractie horen van onder andere gemeentes dat zij zich grote zorgen maken over de afbouw van de salderingsregeling. Men is bang dat de animo voor het plaatsen van zonnepanelen af zal nemen. Er is een secondopiniononderzoek gedaan door SEO. Kan de regering een uitgebreide reactie geven op dit second opinion onderzoek? Is er op dit moment wel sprake van overstimulering? Zijn de zorgen van de gemeentes volgens de regering terecht?

Hiervoor verwijst ik naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 6

De leden van de SP-fractie menen dat het doel niet goed is onderbouwd. Immers, wanneer het doel is om het aandeel hernieuwbare energie te vergroten en de klimaatdoelen te halen is het onzinnig om een van de meest succesvolle regelingen die hieraan bijdragen zodanig te herzien dat het omgekeerde dreigt te gebeuren. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State uit kritiek op de gebrekkige onderbouwing. De leden van de SP-fractie zien vooral een ordinaire bezuinigingsmaatregel waar het klimaat onder zal lijden. Dat er bovendien nog voldoende in zonnepanelen geïnvesteerd zou worden, is een rare en onjuiste beargumentering, stellen deze leden. Zolang er slechts op een gering percentage van de geschikte daken panelen liggen en het aandeel hernieuwbare energie schrikbarend achterblijft, moet juist alles op alles gezet worden deze beide percentages fors te verhogen. Deze leden bestrijden de suggestie dat dit inmiddels gemeengoed is geworden. Dat er zomaar vanuit wordt gegaan dat er richting 2030 niet of nauwelijks stimulering meer nodig zou zijn, achten deze leden een absurde conclusie. Liggen dan alle daartoe geschikte daken vol met panelen, vragen zij. Of zijn de klimaatdoelen dan gehaald? De leden van de SP-fractie vragen een veel betere onderbouwing van dit wetsvoorstel en een inhoudelijke reactie op de kritiekpunten.

Het aantal zonnepanelen in Nederland is de afgelopen jaren flink toegenomen. Uit de cijfers van het CBS⁸ blijkt dat in 2019 de elektriciteitsproductie uit zon-PV op woningen met 39% is toegenomen ten opzichte van 2018. In de Klimaat en Energie Verkenning (KEV), door het Planbureau voor de Leefomgeving, wordt geraamd dat in 2023 de elektriciteitsproductie uit zon-PV 2,5 keer zo groot zal zijn als in 2019 en in 2030 zelfs 4,5 keer zo groot. Daarin is de afbouw van de salderingsregeling meegenomen. Dit laat zien dat de zon-PV sector zeer snel groeit en dat zal blijven doen richting 2030.

Uit de KEV 2020 blijkt dat de klimaatdoelen voor 2030 nog niet gehaald worden. Een deel van de voorgenomen maatregelen is echter nog niet

⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/energiewet>

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/25/vermogen-zonnepanelen-voor-het-eerst-groter-bij-bedrijven-dan-bij-woningen>

meegenomen door PBL, maar zal wel tot extra CO₂-reductie leiden zodra deze maatregelen uitgewerkt zijn. Daarnaast zal er mogelijk extra inzet nodig zijn om de CO₂-doelen te halen. Het behouden van de salderingsregeling is daarvoor echter relatief duur, terwijl het aanvullende effect beperkt zou zijn.

Vraag 7

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast of er gereageerd kan worden op het onderzoek van SEO, waarin de argumenten van de regering om de salderingsregeling voor zonnepanelen af te bouwen worden weerlegd met de conclusie dat er van overstimulering geen sprake is? Waarom is dit onderzoek niet meegenomen in de besluitvorming?

Het onderzoek van SEO is niet meegenomen, omdat het is gepubliceerd nadat het wetsvoorstel aan uw Kamer is verzonden. Inmiddels heb ik wel kennis genomen van het onderzoek, maar zoals hierboven beschreven zie ik geen aanleiding om het wetsvoorstel te herzien. Voor een appreciatie van het rapport verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 3.

Vraag 8

De leden van de SP-fractie vragen een onderbouwing voor waarom er voor huishoudens veel minder ondersteuning is om te verduurzamen dan voor de industrie. Ook vragen zij waarom de industrie decennia krijgt om, naast alle subsidies die zij reeds krijgen, te verduurzamen waar huishoudens worden geacht in 2030 best zelf zonnepanelen te kunnen aanschaffen. De leden van de SP-fractie merken op dat er opnieuw met twee maten wordt gemeten, waarbij wederom de lasten onevenredig voor de huishoudens zijn en de baten door overstimulering een gebrek aan stok vormen voor de industrie.

Het kabinet wil de transitie op kosteneffectieve wijze vormgeven. Daaruit volgt een afbouw van stimuleringsregelingen zodra technieken ook met lagere stimulering rendabel worden. Dat is niet alleen voor huishoudens het geval, maar voor alle sectoren.

Vraag 9

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel voortvloeit uit de volgende afspraak uit het regeerakkoord: «De salderingsregeling duurzame elektriciteit wordt in 2020 omgevormd in een nieuwe regeling.» De achtergrond van deze afspraak was dat enerzijds zonnepanelen gelukkig steeds meer gemeengoed waren geworden, maar ook dat deze wijze van stimuleren nadelen met zich meebracht, nadelen die ondervangen zouden kunnen worden met een subsidieregeling. Het kabinet kiest in dit wetsvoorstel niet voor een omzetting van de salderingsregeling naar een subsidie, maar voor het later in de tijd geleidelijk laten aflopen van de salderingsmogelijkheid zonder dat daar een subsidie voor in de plaats komt. Deze beleidskeuze is gebaseerd op de veronderstelling dat zonnepanelen steeds goedkoper worden, waardoor stimulering via een (in)directe subsidie van het Rijk niet meer nodig zou zijn op termijn. In de memorie van toelichting is het volgende te lezen: «Zo zullen naar huidige verwachting op de lange termijn de vermeden leveringskosten (inclusief belastingen) door het direct eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit in combinatie met een redelijke vergoeding voor de ingevoede elektriciteit van de leverancier voldoende zijn om zonnepanelen voor kleinverbruikers rendabel te laten zijn.» De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze inschatting nader te onderbouwen. Waar is de «huidige verwachting» op

gebaseerd? Wat is een «redelijke vergoeding voor de ingevoede elektriciteit»? Hoe hoog moet die vergoeding zijn, willen zonnepanelen voor kleinverbruikers rendabel blijven, de komende jaren, maar ook in het «salderingsloze» tijdperk? Hoe gaat de regering dit monitoren? Met welke gedragsreactie houdt de regering rekening? Is daarbij een verschil tussen verhuurders en eigenaar-bewoners te verwachten? Welke ontwikkeling in de groei van zonnepanelen bij kleinverbruikers verwacht de regering met en zonder salderingsregeling? Hoe is dat onderbouwd en wat is een ondergrens voor de verwachte dan wel gewenste ontwikkeling vooraleer de regering voornemens is in te grijpen, bijvoorbeeld met een subsidie? De leden van de ChristenUnie-fractie rekenen kortom op een stevige onderbouwing van deze cruciale notie onder dit wetsvoorstel.

De afspraak uit het Regeerakkoord was inderdaad gericht op het vervangen van de salderingsregeling door een subsidieregeling, die ook geleidelijk zou aflopen tot en met 2030. Deze optie is nader uitgewerkt. Bij die uitwerking is geconcludeerd dat een subsidieregeling niet uitvoerbaar zou zijn, met name door het grote aantal gebruikers. Daarnaast zou het noodzakelijk zijn dat de energieleveranciers een belangrijke rol zouden spelen bij de uitvoering. Ook zij luidden de noodklok met betrekking tot uitvoerbaarheid. Ten slotte zou een terugleversubsidie tot administratieve lasten leiden bij huishoudens met zonnepanelen. Zij moeten dan immers subsidie aanvragen, verhuizingen doorgeven, etcetera. Na veel overleg met uitvoerders en vertegenwoordigers van de sector is besloten om de salderingsregeling te verlengen tot 2023 en daarna geleidelijk af te bouwen, met zo min mogelijk aanpassingen aan de bestaande systematiek. Hierover is uw Kamer bij brief van 25 april 2019 geïnformeerd⁹.

De leden vroegen waar de verwachting op is gebaseerd dat de vergoeding van de energieleverancier voldoende zal zijn om zonnepanelen rendabel te laten zijn. Deze verwachting is gebaseerd op het rapport van TNO, waarin de terugverdiertijden zijn berekend. Daaruit blijkt dat als de salderingsregeling wordt afgebouwd, de terugverdiertijden aantrekkelijk blijven om te investeren. In deze berekening is aangenomen dat de terugleververgoeding die de energieleverancier betaalt voor de teruggeleverde energie 80% bedraagt van het tarief dat de consument op hetzelfde moment zou betalen als hij energie afneemt van het net. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over onder andere de hoogte van de terugleververgoeding. In de brief van 30 maart 2020 is reeds aangegeven¹⁰ dat het voornemen is dit minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief. De terugleververgoeding mag dan dus niet lager zijn dan dat.

Verder vragen de leden met welke gedragsreactie de regering rekening houdt en bij welke ontwikkeling het kabinet voornemens is in te grijpen. Bij de raming van de kosten van de afbouw van de salderingsregeling is rekening gehouden met een gedragseffect van structureel -20% ten opzichte van ongewijzigd voortzetten van de salderingsregeling. Dit is gebaseerd op een onderzoek van ECN uit 2017¹¹. In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport¹² aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen en dat deze doelstellingen jaarlijks nauwgezet worden gemonitord in de KEV. In KEV wordt

⁹ Kamerstukken II 2018/19 31 239, nr. 299

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20 31 239, nr 314

¹¹ «Effecten van een aantal hervormingsopties», ECN 2017: <https://publicaties.ecn.nl/ECN-E-17-023>

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35 594, nr. 4

voor de komende jaren een sterke groei verwacht van het aantal zonnepanelen bij huishoudens, waarbij al rekening is gehouden met de voorziene afbouw van de salderingsregeling per 1 januari 2023. Uit de toekomstige KEVs zal ook blijken of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek of bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.

Ook werd de vraag gesteld of er een verschil tussen eigenaar-bewoners en verhuurders te verwachten valt. Er wordt in de salderingsregeling en in het voorliggende wetsvoorstel geen verschil gemaakt tussen eigenaar-bewoners en verhuurders. De door TNO-berekende terugverdiëntijden gelden voor wie investeert in zonnepanelen. De aantrekkelijkheid van de salderingsregeling is in principe niet anders voor een eigenaar-bewoner dan voor een corporatie en huurders; de panelen en tarieven veranderen er niet door. Wel speelt mee hoe de kosten worden doorberekend in de huur dan wel de servicekosten en of er een woonlasten-neutrale waarborg is afgesproken. Uit zowel het rapport van de KWINK-groep¹³ als het rapport van Fakton¹⁴ komt naar voren dat de afbouw van de salderingsregeling geen invloed heeft op de reeds bestaande verschillen tussen de huur- en koopsector. In de huursector speelt naast de salderingsregeling mee dat er instemming van huurders wordt vereist voor het leggen van zonnepanelen. Er is sprake van een split incentive: de investeerder is de verhuurder, terwijl de baathebber de huurder is. Dat vergt afstemming en overleg teneinde instemming van de huurders te krijgen. Het maken van afspraken over een billijke vergoeding in de huurprijs voor het verkrijgen van de benodigde instemming, speelt een grote rol bij de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen.

Vraag 10

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn zich ervan bewust dat de energietransitie, en daarmee enerzijds het toenemende fluctuerende aanbod van CO₂-neutrale elektriciteit en anderzijds een toenemende elektriciteitsvraag, grote uitdagingen met zich meebrengt voor de stabiliteit en capaciteit van het elektriciteitsnetwerk. Een belangrijk nadeel van de salderingsregeling is dat thuis opgewekte stroom niet wordt opgeslagen in huis of in de buurt, maar dat de ongebruikte elektriciteit gelijk op het net komt (als er al ruimte is op het netwerk). Nu worden (buurt)batterijen gelukkig snel minder duur en wordt er gewerkt aan het tot stand brengen van «smart grids» in wijken. Maar hoe wil de regering deze decentrale opslag van elektriciteit stimuleren? Immers, het afbouwen van de salderingsregeling moet niet leiden tot een lagere groei van het aantal zonnepanelen dat er momenteel bij kleinverbruikers blijkt. Het moet mede leiden tot slimmere manieren van gebruik en opslag van thuis opgewekte elektriciteit. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt. Had bij dit voorstel om de salderingsmogelijkheid af te gaan bouwen niet ook een voorstel moeten zitten wat kleinverbruikers stimuleert en subsidieert zelfopgewekte stroom thuis of in de buurt op te gaan slaan dan wel om in de eigen buurt samen met netwerkbedrijven een »smart grid« te gaan ontwikkelen? Hoe kijkt de

¹³ «Onderzoek naar invloed afbouw salderingsregeling op totstandkoming zonnepanelen bij huurwoningen», KWINK groep 2020.

¹⁴ «Businesscase PV: van stimulerend via onrendabel naar rendabel: onderzoek naar de businesscases voor zonnepanelen in de corporatiesector», Fakton Energy 2020

regering überhaupt aan tegen het vraagstuk van opslag van elektriciteit en tegen de verhouding daarbij tussen het netwerk en decentrale opslag?

Door de salderingsregeling af te bouwen vanaf 2023 ontstaat een prikkel om zo min mogelijk van de opgewekte elektriciteit aan het net te leveren en zoveel mogelijk direct zelf te gebruiken of op te slaan achter de eigen elektriciteitsmeter. Hiermee wordt immers de volledige elektriciteitsprijs per kWh, inclusief belastingen, uitgespaard, terwijl een kWh die aan het net geleverd wordt door de afbouw van de salderingsregeling geleidelijk steeds minder oplevert.

Door deze toenemende prikkel, wordt het verhogen van het eigen verbruik én de lokale opslag van energie steeds aantrekkelijker. De markt is zich al aan het voorbereiden op lokale opslag van elektriciteit met batterijen, onder andere bij huishoudens. Op kleine schaal wordt hiervan ook al gebruik gemaakt. Ook zijn er steeds meer aanbieders van flexibiliteitsdiensten op de elektriciteitsmarkt die zich richten op huishoudens via vraagsturing. Met flexibele tarieven, digitale en/of slimme meters en verbruiksmanagers (en -displays) bij huishoudens wordt dit allemaal mogelijk en interessant. Indien de overheid specifiek opslag zou stimuleren, zou de overheid bepalen wat de beste manier is om het verbruik achter de meter te verhogen, terwijl er veel goede alternatieven zijn. Een additionele stimulans voor opslag van elektriciteit ligt daarom vooralsnog niet voor de hand. Wel worden innovatieve manieren van energieopslag al gestimuleerd via het energie-innovatie instrumentarium.

Vraag 11

De leden van de SGP-fractie constateren dat in een secondopiniononderzoek van SEO stevige kritiek wordt geuit op de uitgevoerde onderzoeken door PWC. SEO geeft aan dat het oordeel van PWC over de kostenefficiëntie van de salderingsregeling onnodig negatief is en slecht onderbouwd. SEO is van mening dat de kosten per ton vermeden CO₂ voor de salderingsregeling op hetzelfde niveau liggen als vergelijkbare regelingen. Deze leden ontvangen graag een uitgebreide reactie op het secondopiniononderzoek van SEO.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 3.

Vraag 12

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voor woningcorporaties nog minder aantrekkelijk wordt om te investeren in zonnepanelen dan het al was. Huurders zullen hun energierekening zien oplopen. Onder meer een rapport van Fakton in opdracht van Aedes wijst hierop. Deze leden vragen de regering een inhoudelijke reactie te geven op de conclusies uit het rapport van Fakton.

Fakton heeft in opdracht van Aedes het rendement voor investeren in zonnepanelen berekend voor eengezinswoningen en meergezinswoningen (flats). Daarbij hebben zij naast de salderingsregeling ook gekeken naar de postcoderoosregeling en de SDE++. Ik ga hieronder specifiek in op de conclusies met betrekking tot salderen.

In het onderzoek dat Fakton heeft uitgevoerd naar de businesscase voor zonnepanelen in de corporatiesector is gekeken naar het projectrendement. Volgens Fakton daalt het projectrendement voor eengezinswoningen tot 3% en stijgt het projectrendement daarna weer. Het projectrendement van meergezinswoningen zakt niet beneden de 4%. Daarbij neemt Fakton in de berekening van het rendement mee dat bij eengezinswoningen 20% van de kostenbesparing als gevolg van de zonnepanelen niet bij de corporatie terecht komt maar bij de huurder. Het is naar mijn

mening geen gegeven dat 20% van de kostenbesparing naar de huurder gaat, maar een afweging die de woningcorporatie maakt ten behoeve van het verkrijgen van instemming van de huurders. Fakton stelt in dat kader ook dat de verdeling van de besparing tussen woningcorporatie en huurder veel invloed heeft op de haalbaarheid van zonnepanelen in de huursector. Vanwege de split incentive (verhuurder is investeerder, huurder is baathebber) en het benodigde akkoord van de huurder voor plaatsing van zonnepanelen op zijn dak, is tijdige afstemming en overleg nodig tussen verhuurder en huurder. In mijn antwoord op vraag 9 ben ik hier al op ingegaan. Voor de huurder is het belangrijk zeker te weten dat hij er financieel niet op achteruit gaat bij de plaatsing van zonnepanelen op zijn dak. Goede afspraken tussen verhuurder en huurder moeten ervoor zorgen dat de uitrol van zonnepanelen ook bij de afbouw van de salderingsregeling voordelig blijft uitpakken voor beide partijen. Voorts stelt Fakton dat een minimaal projectrendement van 4% benodigd zou zijn om te kunnen investeren. Het door Fakton genoemde percentage van 4% lijkt mij aan de hoge kant. Het projectrendement dat een corporatie nodig heeft om te kunnen investeren, is afhankelijk van de financiële positie van de betreffende corporatie. Daarnaast speelt ook de rentestand mee waartegen de corporatie op bedrijfsniveau kan lenen. Het Fakton onderzoek stelt verder dat de aanpassing van de salderingsregeling geen invloed heeft op de verschillen tussen de koop- en huursector. Deze verschillen bestaan zowel onder de huidige als onder de nieuwe salderingsregeling. Ook uit het onderzoek door de KWINK-groep komt naar voren dat er geen wijziging komt in de reeds bestaande verschillen tussen de koop- en de huursector. Daarnaast adviseert Fakton de woningcorporaties de salderingsregeling tijdens de afbouwperiode zoveel mogelijk te benutten, schaalgrootte van het corporatiebezit te benutten en geeft Fakton aan dat Oost-west oriëntaties financieel aantrekkelijker zijn vanaf 2024. Deze aanbevelingen lijken mij plausibel. Tenslotte adviseert Fakton per situatie te onderzoeken of het aantrekkelijk is om een Energy Service Company (ESCo) op te richten. Dit is corporaties op grond van de voor hen geldende wet- en regelgeving onder voorwaarden toegestaan. Investerings in het kader van duurzaamheid of in een samenwerkingsverband of energiecoöperatie, zijn beperkt tot het eigen bezit en bijbehorende grond. Risicovolle investeringen van woningcorporaties in grootschalige energieopwekking zijn uitgesloten, omdat dit niet tot het werkdomein van woningcorporaties behoort. De gedachte daarachter is dat het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties bestemd is voor de huisvesting van haar huurders en niet mag wegvloeien naar andere (markt)partijen, zodat het ten koste gaat van de volkshuisvesting. Hierop ziet ook de Autoriteit woningcorporaties toe. Anders dan bij energiecoöperaties, waarin corporaties hun eigen installaties en vastgoed inbrengen, kan een risico op weglek in een ESCo zonder de beperking tot het eigen bezit en bijbehorende grond niet worden uitgesloten. Het is immers de ESCo zelf die verantwoordelijk is voor het niet-behalen van de afgesproken energiebesparing.

Vraag 13

De leden van de SGP-fractie constateren dat de toekomstige kostenontwikkeling van zonnepanelen onzeker is, dat de terugverdientermijn na de afbouw korter kan zijn dan nu ingeschat, maar ook twee tot vier jaar langer. Zeker huishoudens met lagere en middeninkomens zullen zekerheid willen hebben omtrent de terugverdientermijn. Deelt de regering de inschatting dat het voor hen minder aantrekkelijk wordt om te investeren in zonnepanelen? Hoe waardeert de regering de analyse dat het voor huishoudens met lagere en middeninkomens ten opzichte van

De salderingsregeling geldt voor iedereen, ongeacht het inkomen. Het rendement op een investering in zonnepanelen is hetzelfde voor mensen met hoge inkomens als voor mensen met lage 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 door de afbouw. Voor de financiering van zonnepanelen kunnen kopers naast de inzet van spaargeld gebruik maken van verschillende mogelijkheden, zoals financiering via de hypotheek of het tegen aantrekkelijke voorwaarden afsluiten van een energiebespaarlening bij het Nationaal Warmtefonds. Sommige gemeentes hebben een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. Overigens kwalificeren particuliere zonnepaneelbezitters vaak als ondernemer voor de btw. In dat geval kunnen zij de btw over de aanschaf van de zonnepanelen terugvragen.

Uit onderzoek van TNO¹⁵ blijkt dat bij de voorgenomen afbouw van de salderingsregeling kleinverbruikers die tot en met 2023 hebben geïnvesteerd in zonnepanelen, de zonnepanelen al hebben terugverdiend of dit naar verwachting binnen circa 7 jaar zullen doen. Voor investeringen in zonnepanelen die daarna worden gedaan, is de verwachting op basis van de huidige inzichten, dat de terugverdientijd kan oplopen tot circa 9 jaar. Daarbij zal de terugverdientijd naar verwachting binnen de bandbreedte blijven van een door onderzoek uitgewezen acceptabele bandbreedte voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers. Uit het rapport van PWC uit 2016¹⁶ blijkt dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is. Omdat zonnepanelen een gemiddelde levensduur hebben van 25 jaar, hebben huishoudens na het verstrijken van de terugverdientijd nog lange tijd plezier van hun investering in de vorm van een lagere energierekening. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de investering voor huishoudens van alle inkomensgroepen.

TNO geeft echter aan dat de terugverdientijd afhankelijk is van een aantal onzekere factoren zoals de kostendaling van zonnepanelen en de ontwikkeling van het leveringstarief van elektriciteit. Ook de Raad van State heeft daarop gewezen. In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport¹⁷ aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Deze doelstellingen worden jaarlijks nauwgezet gemonitord in de KEV. Uit de KEV blijkt ook of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.

¹⁵ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

¹⁶ «De historische impact van salderen» (PwC, 2016) en «De toekomstige impact van salderen» (PwC, 2016).

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 594, nr. 4

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. Geleidelijke afbouw van de salderingsregeling

Vraag 14

De leden van de VVD-fractie vragen of de afbouw in de salderingsregeling niet leidt tot een terugverdientijd langer dan negen jaar. Deze leden vragen voorts wat er gedaan kan worden als blijkt dat op een bepaald moment in de afbouw de terugverdientijd langer dan negen jaar zal zijn. Zij vragen of er altijd oog wordt gehouden voor het niet ontmoedigen voor het opwekken van duurzame energie.

TNO heeft de terugverdientijden berekend. Voor een referentiesysteem varieert de terugverdientijd in de periode tot en met 2030 tussen de 7 en 9 jaar. Dit is een goed onderbouwde verwachting van experts, maar daarbij is wel sprake van onzekerheden. De terugverdientijd hangt immers samen met bijvoorbeeld de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs en de kosten-daling van zonnepanelen. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of de in het antwoord op vraag 13 genoemde monitoring in de KEV aanleiding geeft voor bijsturing om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.

Vraag 15

De leden van de VVD-fractie lezen dat er wordt verwacht dat woningcorporaties zullen blijven investeren in zonnepanelen. Zijn er gesprekken gevoerd met woningcorporaties waarin deze verwachting wordt bevestigd?

De KWINK-groep heeft in opdracht van mijn ministerie onderzoek uitgevoerd naar de invloed van de afbouw van de salderingsregeling op de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. In dat onderzoek zijn door de KWINK-groep gesprekken gevoerd met vele stakeholders, waaronder 15 woningcorporaties en de koepel van woningcorporaties Aedes. Het onderzoek van de KWINK-groep stelt dat de verwachting is dat een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen, omdat zonnepanelen een belangrijk en veelal vaststaand onderdeel zijn van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf en als volwaardig (en relatief eenvoudig) onderdeel worden gezien bij de verduurzaming van corporatiewoningen.

Vraag 16

De leden van de CDA-fractie lezen dat het afbouwpad is gebaseerd op de meest recente cijfers uit de Klimaat en Energieverkenning 2019 en berekeningen door TNO van de terugverdientijd. Het is deze leden niet duidelijk of het afbouwpad, zoals dat nu wordt vastgesteld, in de periode tot 2031 nog kan worden aangepast indien daar aanleiding voor is. Zij vragen de regering daarom om duidelijk te maken hoe en op basis waarvan het afbouwpad zal worden geëvalueerd, welke mogelijkheden er zijn tot aanpassing van het afbouwpad in de jaren tot 2031, en in welke gevallen daar volgens de regering aanleiding voor zou zijn. Deze leden merken daarnaast op dat zij lezen dat de afbouw van de salderingsregeling elke vijf jaar zal worden geëvalueerd, maar dat er geen evaluatiebepaling in het wetsvoorstel is opgenomen. Kan de regering verduidelijken waarom hiervoor gekozen is?

Zoals ik ook in het antwoord op vraag 13 heb aangegeven, zijn er onzekerheden met betrekking tot de terugverdientijden. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of de in het antwoord op vraag 13 genoemde monitoring in de KEV aanleiding geeft voor bijsturing om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden. Het afbouwpad is opgenomen in artikel 50, lid 2, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Indien in de toekomst aanpassing van het afbouwpad gewenst is, zal dit door middel van een wetswijziging moeten gebeuren, bijvoorbeeld als onderdeel van een Belastingplan.

Vraag 17

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het van groot belang is om inwoners te betrekken in de energietransitie en hen daarbij handelingsperspectief te bieden zodat zij niet alleen de lasten maar ook de baten van deze transitie ervaren. Dit geldt in het bijzonder voor inwoners met een kleinere beurs. Juist ook voor hen moet er volgens deze leden een stimulans blijven bestaan om mee te doen en te profiteren van de energietransitie. Zij vragen de regering of er in dit kader is nagedacht over financieringsconstructies voor inwoners met een kleine portemonnee. Welke mogelijkheden ziet de regering om juist deze inwoners te blijven betrekken bij de energietransitie en hen te helpen met het investeren in zonnepanelen?

Van de salderingsregeling zoals deze nu is, wordt minder gebruik gemaakt door lage inkomens. Vooral mensen met hoge inkomens kunnen investeren in zonnepanelen en profiteren van de salderingsregeling. De lasten die de energieleveranciers hebben als gevolg van de salderingsregeling, worden verwerkt in de elektriciteitsprijs en dat leidt tot een hogere energierekening voor mensen die geen zonnepanelen hebben. Dit zijn vaker mensen met lage inkomens dan mensen met hoge inkomens. Door de afbouw van de salderingsregeling neemt de mate waarin mensen zonder zonnepanelen betalen voor de elektriciteit van mensen met zonnepanelen geleidelijk steeds verder af. Het blijft wel aantrekkelijk om te investeren in zonnepanelen. Daarvoor geldt, net als voor iedere andere investering, dat je geld beschikbaar moet hebben – al dan niet via een financieringsconstructie – om te kunnen investeren. Dat is voor hogere inkomens meer vanzelfsprekend dan voor lagere inkomens. Het instrument salderen is echter niet bedoeld en ook niet geschikt om inkomens te herverdelen.

Naast de salderingsregeling zijn er nu al andere stimuleringsmogelijkheden beschikbaar.

Alle particulieren (ongeacht het inkomen) kunnen vanaf 1 april 2021 deelnemen aan de Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking (SCE). Deze regeling is de opvolger van de fiscale postcoderoosregeling en zorgt er voor dat onder meer mensen die geen geschikt eigen dak hebben voor zonnepanelen kunnen investeren in energieopwekking in hun eigen buurt. Omdat er geen eisen worden gesteld aan de hoogte van de financiële bijdrage van de leden en de wijze van betalen (bijvoorbeeld via een maandelijks bedrag) is deze regeling ook goed toegankelijk voor inwoners met een kleinere portemonnee. Er bestaan al diverse energiecoöperaties die op die manier zorgen dat ook mensen met een kleine beurs mee kunnen doen aan de energietransitie, soms wordt daarbij samengewerkt met woningcorporaties of gemeenten.

Voor de financiering van zonnepanelen kunnen kopers naast de inzet van spaargeld verder gebruik maken van verschillende mogelijkheden, zoals financiering via de hypotheek of het tegen aantrekkelijke voorwaarden afsluiten van een energiebespaarlening bij het Nationaal Warmtefonds. Sommige gemeentes hebben een duurzaamheidslening en/of geven subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen. Overigens kwalificeren

particuliere zonnepaneelbezitters vaak als ondernemer voor de btw. In dat geval kunnen zij de btw over de aanschaf van de zonnepanelen terugvragen.

Een wetsvoorstel dat de Woningwet wijzigt¹⁸ is op 6 juli 2021 aangenomen door de Eerste Kamer. Hiermee worden voor woningcorporaties belemmeringen weggenomen voor het verduurzamen van het eigen bezit. Het wetsvoorstel maakt het leveren van elektriciteit aan het net vanaf het eigen vastgoed mogelijk, zonder rechtstreekse verbinding met de woning. Dit vergroot de mogelijkheden voor woningcorporaties om zonnepanelen te plaatsen op hun eigen vastgoed en van de regelingen gebruik te maken die uitgaan van vooral netlevering, zoals de SDE++. De opbrengsten van de zonnepanelen kunnen door de woningcorporatie worden verrekend met de bewoners dan wel worden ingezet voor andere activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting.

Vraag 18

De leden van de CDA-fractie ontvangen tevens signalen dat de energierekening van huurders van Nul op de Meter-woningen (NOM-woningen) circa 60 euro per maand zou kunnen stijgen als gevolg van dit wetsvoorstel. Een aanzienlijk bedrag voor inwoners met een kleine beurs. Zij vragen de regering daarom om een indicatie te geven van de effecten van dit voorstel op de energierekening bij NOM-woningen.

Sinds de EPV-regelgeving in 2016 in werking is getreden, bieden het Burgerlijk Wetboek en de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte verhuurders (in de praktijk woningcorporaties) en huurders de mogelijkheid om een energieprestatievergoeding overeen te komen voor een gegarandeerde energieprestatie van de woning. Artikel 7:237 BW maakt de energieprestatievergoeding mogelijk als er sprake is van een combinatie van energiebesparende en energieleverende voorzieningen (zonnepanelen) aan de woonruimte. Deze regeling is indertijd ingevoerd met het oog op energiezuinige woningen zoals nul-op-de-meter (NOM)-woningen. Bij deze woningen garandeert de verhuurder een minimale energieopwekking bij een maximale netto warmtevraag van de woning. Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft adviesbureau DGMR een onderzoek uitgevoerd om inzichtelijk te maken wat het effect van de wijziging van de salderingsregeling is voor woningen met een EPV-vergoeding. In het onderzoek¹⁹ is een vergelijking gemaakt tussen onveranderd beleid, waarbij saldering blijft bestaan en een situatie waarin saldering wordt afgebouwd volgens het wetsvoorstel. Het gaat om woningen die tot en met eind 2020 gebouwd worden en aanspraak maken op de EPV-regeling en waar bij het vaststellen van de hoogte van de EPV-vergoeding rekening is gehouden met de salderingsregeling. Het onderzoek richt zich op de effecten voor huidige zittende huurders in EPV-woningen.

Op basis van de berekeningen van het energiegebruik lopen de extra kosten voor de huurder gemiddeld over de 14 doorgetrokken NOM-woningen op naar circa € 45,- per maand (prijspeil 2019) in 2031. Voor de grondgebonden woningen is dit circa € 50,- per maand, en voor de appartementen circa € 30,- per maand. De Minister van BZK zal bezien of en hoe afbouw van de salderingsregeling tot lagere maximale EPV-bedragen moet leiden met het oog op het uitgangspunt dat de woonlasten als gevolg van de energieprestatievergoeding niet significant

¹⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 517, A

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/27/afbouw-salderingsregeling-voor-epv-woningen>

verschillen van de woonlasten indien de woning niet gerenoveerd is, of op meer reguliere wijze energetisch zou zijn verbeterd.

Vraag 19

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de energietransitie en klimaatdoelstellingen jaarlijks worden gemonitord door middel van de Klimaat en Energie Verkenning (KEV) door het Planbureau voor de Leefomgeving. Daaruit moet naar voren komen of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien daaruit zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan volgens de regering gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Voor de leden van de CDA-fractie is het echter de vraag of deze wijze van monitoring voldoende inzicht biedt in de mogelijkheden die juist onze inwoners hebben om te investeren in zonnepanelen. Ook vragen deze leden of het op deze wijze voldoende mogelijk is om tijdig bij te sturen op het moment dat het handelingsperspectief afneemt. Zij vragen de regering daarom om specifiek te monitoren en evalueren in hoeverre er richting 2031 voldoende stimulans blijft bestaan voor inwoners om te investeren in zonnepanelen en uiteen te zetten op welke wijze aan deze specifieke monitoring en evaluatie vormgegeven kan worden.

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoorden op vragen 13, 14 en 16.

Vraag 20

De leden van de CDA-fractie constateren dat de KWINK groep, op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, onderzoek heeft gedaan naar de invloed van de afbouw van de salderingsregeling op de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. De aanschaf van zonnepanelen is een belangrijk onderdeel van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector. Uit het onderzoek van KWINK komt naar voren dat overall de businesscase ongunstiger wordt voor woningcorporaties en dat daardoor slechts een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen. De leden van de CDA-fractie benadrukken het belang dat zij hechten aan het feit dat ook huurders de baten, en niet alleen de lasten, van de energietransitie moeten kunnen ervaren. Zon op de daken van huurwoningen is daar een belangrijk onderdeel van. Deze leden zien dan ook graag dat ook de daken van huurwoningen zoveel mogelijk worden benut. Ook vragen zij de regering om duidelijk te maken of en in hoeverre de daken van huurwoningen met deze wetswijziging daadwerkelijk zoveel mogelijk zullen worden benut voor het plaatsen van zonnepanelen. Welk deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen en welk deel niet? Bij hoeveel huurwoningen zal naar verwachting nog wel door woningcorporaties geïnvesteerd worden in zonnepanelen en bij hoeveel woningen niet? Wat zijn de belangrijkste redenen waarom een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen en een ander deel niet? Wat zijn daarbij de belangrijkste verschillen en hoe kan ervoor worden gezorgd dat een groter deel van de woningcorporaties blijft investeren in verduurzaming?

De mate waarin daken van huurwoningen zoveel mogelijk zullen worden benut, wordt met name bepaald door de doelstellingen van de woningcorporaties. Sommige woningcorporaties zetten volgens het onderzoek van de KWINK-groep voornamelijk in op de eerste stap van de Trias Energetica, te weten vermindering van het verbruik van energie (men investeert dan met name in isolatie). Andere woningcorporaties kiezen tegelijk voor zowel de eerste als de tweede stap van de Trias Energetica en

investeren zowel in isolatie als in zonnepanelen. Welke keuze een woningcorporatie hierin maakt, is een kwestie van de visie die men hierop heeft en hoe de woningvoorraad eruit ziet. Uit de cijfers van Aedes blijkt in ieder geval dat woningcorporaties de afgelopen jaren fors geïnvesteerd hebben in zonnepanelen wat erin heeft geresulteerd dat in 2020 al 10,4% van de corporatiewoningen voorzien is van zonnepanelen.

Welk deel van de woningcorporaties zal blijven investeren en welk deel niet, wordt niet gespecificeerd in het onderzoek door de KWINK groep. In de gesprekken die de KWINK-groep met woningcorporaties heeft gevoerd komt naar voren dat de aanschaf van zonnepanelen een belangrijk en veelal vaststaand onderdeel is van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf. Zonnepanelen worden als volwaardig (en relatief eenvoudig) onderdeel gezien bij de verduurzaming van corporatiewoningen. Een deel van de woningcorporaties noemt het plaatsen van zonnepanelen een «no regret-maatregel»: een maatregel in de verduurzaming waar alle betrokken partijen «geen spijt» van krijgen. Ik verwacht dan ook dat de corporaties grotendeels zullen blijven investeren in zonnepanelen, onder meer omdat het amendement Smeulders²⁰ de verbetering van de energetische prestatie van corporatiewoningen, waaronder begrepen het opwekken van hernieuwbare energie, expliciet tot een wettelijke kerntaak van corporaties maakt. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet²¹ waarin dit is opgenomen, is op 6 juli 2021 aangenomen door de Eerste Kamer.

Woningcorporaties zijn overigens niet alleen afhankelijk van de salderingsregeling die in de periode 2023–2031 wordt afgebouwd. Voor een nadere toelichting op de mogelijkheden in de SDE++ verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 17.

Vraag 21

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens aan te geven wat de terugverdientijd voor verhuurders zal zijn met de afbouw van de salderingsregeling. Hoe beoordeelt de regering in dit kader het in opdracht van Aedes uitgevoerde onderzoek van Fakton, waaruit blijkt dat woningcorporaties vanaf 2024 hun investering niet meer kunnen terugverdienen? Kan de regering een inhoudelijke reactie geven op dit onderzoek en daarbij aangeven of en in hoeverre dit aanleiding geeft om bijvoorbeeld de afbouw van de salderingsregeling aan te passen dan wel om additioneel financieel onderzoek uit te voeren naar de effecten van de afbouw op de huursector? De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd om onderliggend wetsvoorstel aan te passen indien het onderzoek naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector daartoe aanleiding zou geven. De regering heeft het voorstel echter niet aangepast. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken waarom zij ervoor heeft gekozen het wetsvoorstel op dit punt niet aan te passen en wanneer daar wel aanleiding voor zou zijn geweest. Zij vragen de regering daarbij tevens duidelijk te maken waarom er, mede in het licht van de uitkomsten van het KWINK onderzoek, niet voor gekozen is om specifiek onderzoek te laten doen naar de financiële effecten van de afbouw salderingsregeling op de huursector. Op basis waarvan concludeert de regering dat woningcorporaties zullen blijven investeren in zonnepanelen? Welke financiële gegevens dan wel financieel onderzoek leiden tot deze conclusie?

In beginsel zijn de financiële parameters voor verhuurders niet anders dan voor woningbezitters die in zonnepanelen investeren. De terugverdientijden zijn in principe dan ook vergelijkbaar met die in het TNO-rapport.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 517, nr. 24.

²¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 517, A

Zoals in het antwoord op vraag 9 en 12 is aangegeven, spelen het maken van afspraken over een vergoeding voor het verkrijgen van instemming van de huurder een grote rol in de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. Dit staat los van de (afbouw van de) salderingsregeling. De hoogte van het financiële voordeel dat de woningcorporatie aan de huurder geeft zodat de huurder akkoord gaat met de plaatsing van de zonnepanelen, heeft uiteraard effect op de terugverdientijd voor de woningcorporatie. In hoeverre de terugverdientijden voor woningcorporaties gaan oplopen tijdens en na afbouw van de salderingsregeling is afhankelijk van hoe de woningcorporatie de wettelijk benodigde instemming van de huurder kan verkrijgen voor het plaatsen van zonnepanelen en welk effect dat heeft op het financiële voordeel voor de huurder en de financiële positie van de verhuurder.

Het onderzoek van de KWINK-groep laat zien dat in ieder geval een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen en biedt voldoende inzicht in financiële overwegingen om conclusies te kunnen trekken over de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling op de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. De KWINK-groep stelt dat het aannemelijk is dat de verhoging van de huurlasten die de woningcorporatie kan doorvoeren minder hoog wordt als de salderingsregeling wordt afgebouwd. Daar staat tegenover dat de investeringskosten (kosten van de zonnepanelen) zullen dalen, waardoor ook een minder hoge vergoeding nodig zal zijn.

Het is aan een volgend kabinet om te beoordelen of aanvullend financieel onderzoek naar de effecten van de afbouw van de salderingsregeling op de huursector nodig is. Aanpassing van het wetsvoorstel specifiek voor de huursector is niet uitvoerbaar. Indien een volgend kabinet aanpassingen voor de huursector nodig zou achten, dan ligt het voor de hand om dit via flankerend beleid, buiten het wetsvoorstel salderingsregeling, vorm te geven. De antwoorden op de vragen 22, 23, 26 en 27 gaan hierop in. Voor een appreciatie van het Fakton-rapport verwijs ik u naar het antwoord op vraag 12.

Vraag 22

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) structurele oplossingsrichtingen uitwerkt voor het probleem dat woningcorporaties onvoldoende middelen voor o.a. verduurzaming hebben en dat zij de Kamer hierover in het najaar zal informeren. Wanneer zal de Kamer hierover worden geïnformeerd? Welke oplossingsrichtingen worden hierbij betrokken en hoe zal de uitkomst hiervan worden betrokken bij de afbouw van de salderingsregeling en de gevolgen hiervan voor de woningcorporaties?

Op 19 maart 2021 heeft de Minister van BZK deze maatregelenpakketten aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd²². Daarin komen diverse oplossingsrichtingen aan bod die ervoor moeten zorgen dat corporaties weer voldoende investeringsruimte hebben voor hun volkshuisvestelijke opgave. Aan de hand hiervan kan het volgend kabinet een structurele oplossing kiezen, bijvoorbeeld met flankerend beleid.

Vraag 23

Kan de regering tevens aangeven in hoeverre de oplossingsrichting Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) werkt voor woningcorporaties en aansluit bij hun realiteit?

²² Kamerstukken II 2020/21, 29 453, nr. 532

Een wetsvoorstel dat de Woningwet wijzigt is op 6 juli 2021 aangenomen door de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel neemt voor woningcorporaties belemmeringen weg bij het verduurzamen van het eigen bezit en maakt het leveren van elektriciteit aan het net vanaf het eigen vastgoed mogelijk, zonder rechtstreekse verbinding met de woning. Dit vergroot de mogelijkheden voor woningcorporaties om zonnepanelen te plaatsen op hun eigen vastgoed en van de regelingen gebruik te maken zoals de SDE++. De subsidiebedragen van de SDE++ worden jaarlijks door het PBL berekend op basis van marktinformatie. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen kleine en grote zonnestroominstallaties en de verschillen tussen dak en veldopstellingen. Mijn ervaring is dat de meeste partijen goed met deze subsidiebedragen uit de voeten kunnen. Ik ga er dan ook vanuit dat dit ook voor woningcorporaties geldt.

Vraag 24

Ook lezen de leden van de CDA-fractie dat in het kader van het Klimaatakkoord wordt gezien of er aanpassing nodig is van de wederzijdse rechten en plichten van huurders en verhuurders, waaronder het instemmingsrecht. Deze leden lezen dat de Minister van BZK zal terugkomen op dit instemmingsrecht. Zij merken op dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat stelt dat de problemen die voor de huursector dreigen te ontstaan door de afbouw van de salderingsregeling zouden kunnen worden weggenomen door het instemmingsrecht voor huurders aan te passen. Zij vragen de regering om duidelijk te maken hoe zij zich deze aanpassing van het instemmingsrecht voor huurders voorstelt. Betekent dit dat in de toekomst het plaatsen van zonnepanelen op een huurwoning plaats zou kunnen vinden zonder, of met beperkte, instemming van de huurder? Kan de regering tevens aangeven of en op welke wijze het instemmingsrecht specifiek ten aanzien van zonnepanelen op dit moment wordt heroverwogen door de Minister van BZK?

De Minister van BZK beziet de huurregelgeving waaronder het instemmingsrecht in het kader van het Klimaatakkoord. Het gaat er daarbij om, dat in het Klimaatakkoord is opgenomen dat wordt gezien of aanpassing nodig is van de wederzijdse rechten en plichten van huurders en verhuurders (waaronder het instemmingsrecht). Het Klimaatakkoord geeft hierbij aan dat verhuurders in staat moeten zijn om aanpassingen door te kunnen voeren, mede indien het aanpassingen aan woningen betreft die nodig zijn voor de wijkgerichte aanpak en de voorgestelde huurverhoging gecompenseerd wordt door de verlaging van de energielasten. Het gaat hier dus niet om het instemmingsrecht uitsluitend met het oog op het plaatsen van zonnepanelen. De Minister van BZK heeft de Tweede Kamer²³ bij brief van 18 maart 2021 geïnformeerd over de huurregelgeving ter uitwerking van het Klimaatakkoord. Daarbij heeft de Minister van BZK aangegeven, mede gelet op de motie van de leden Beckerman en Van Eijs²⁴ een mogelijke aanpassing van het instemmingsrecht te verkennen.

Vraag 25

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het rapport van TNO een kanttekening plaatst bij de verwachte terugverdientijden door een aantal onzekere factoren. Zo zou de gewenste zeven jaar aan terugverdientijd en de maximale negen jaar aan terugverdientijd overschreden kunnen worden. De leden vragen de regering wat de verwachte terugverdien-

²³ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 673

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 471

tijden zijn voor de koop- en huursector bij de afbouw van de salderingsregeling? De leden vragen tevens of de regering op deze onzekere factoren kan reflecteren.

De verwachte terugverdientijden zijn te vinden in het rapport van TNO. Daaruit blijkt dat de terugverdientijd voor een referentiesysteem voor mensen die tot en met 2023 investeren circa 7 jaar bedraagt en voor mensen die daarna investeren oploopt tot circa 9 jaar. Zoals in vraag 13 toegelicht bevat de berekening van TNO onzekerheden. TNO gaat er in haar rapport van uit dat de bewoner zelf de zonnepanelen aanschaft. Dat kan zowel bij koop- als bij huurwoningen voorkomen. In de praktijk wordt er bij huurwoningen vaak door een andere partij dan de bewoner geïnvesteerd, zoals een woningcorporatie. Daarvoor geldt in principe dezelfde verwachting van de terugverdientijd. Als een woningcorporatie de huurder een financieel voordeel geeft voor de plaatsing van de zonnepanelen²⁵ om knelpunten met betrekking tot instemming op te lossen, dan gaat dit vanzelfsprekend ten koste van de terugverdientijd. Woningcorporaties kunnen veelal echter uit de voeten met een langere terugverdientijd, ze zijn gewend te werken met langere investeringshorizonten vanuit het oogpunt van langdurige woningexploitatie. Bovendien komt uit de gesprekken die de KWINK-groep met woningcorporaties heeft gevoerd naar voren dat de aanschaf van zonnepanelen een belangrijk en veelal vaststaand onderdeel is van de duurzaamheidsambities van de woningcorporaties en de huursector zelf. Zonnepanelen worden als volwaardig (en relatief eenvoudig) onderdeel gezien bij de verduurzaming van corporatiewoningen.

Vraag 26

De Afdeling Advisering heeft geadviseerd om een onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van de afbouw van de salderingsregeling voor de huursector. Uit onderzoek van KWINK is gebleken dat er duidelijke financiële verschillen zijn tussen de huur- en koopsector. De leden van de D66-fractie vragen de regering welke gevolgen dit heeft voor het wetsvoorstel. Deze leden vragen welk flankerend beleid voor de huursector, zoals de aanpassingen in de verhuurdersheffing, een financiële bijdrage kan leveren aan het investeringsvermogen van de huursector in hernieuwbare energieopwekking.

De salderingsregeling werkt hetzelfde voor huurwoningen als voor koopwoningen. De wijziging van de salderingsregeling zorgt niet voor verdere toename van de verschillen tussen de koopsector en de huursector. De verschillen tussen huur- en koopsector zijn zoals ik heb toegelicht bij vraag 9 en 12 vooral het gevolg van complicaties buiten de salderingsregeling, zoals het feit dat in de koopsector de eigenaar vaak ook de bewoner is, terwijl dat in de huursector twee verschillende partijen zijn die onderling afspraken moeten maken. Deze complicaties bestaan al en komen niet voort uit de salderingsregeling en het wetsvoorstel. Zodoende zijn er geen gevolgen voor het wetsvoorstel. Voor flankerend beleid voor de huursector verwijs ik naar het antwoord op vraag 22.

²⁵ De huurder krijgt een financieel voordeel als de vergoeding die hij aan de woningcorporatie moet betalen voor de zonnepanelen lager is dan het voordeel van een lagere energierekening door de opbrengsten van de zonnepanelen.

Vraag 27

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de effecten zijn van de afbouw van de salderingsregeling op de huursector. Heeft de regering er vertrouwen in dat er in de huursector zonnepanelen geplaatst blijven worden? Moeten er geen alternatieven worden bedacht voor het stimuleren van de uitrol van zonnepanelen in de huursector, zoals het omzetten van de verhuurdersheffing in een investeringsverplichting?

Ik heb er vertrouwen in dat in de huursector zonnepanelen geplaatst zullen blijven worden. Voor de huursector zijn de effecten vergelijkbaar met die van de koopsector, met het belangrijke verschil dat gebouweigenaar en bewoner in de huursector twee verschillende partijen zijn. Dat brengt mogelijk complicaties met zich mee, maar dat staat los van de salderingsregeling. Op 19 maart 2021 heeft de Minister van BZK maatregelenpakketten aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd²⁶, waarin diverse oplossingsrichtingen aan bod komen die ervoor moeten zorgen dat woningcorporaties weer voldoende investeringsruimte hebben voor hun volkshuisvestelijke opgave. Aan de hand hiervan kan het volgende kabinet een structurele oplossing kiezen, bijvoorbeeld met flankerend beleid.

Vraag 28

De leden van de SP-fractie kunnen zich volstrekt niet vinden in het voorliggende afbouwpad. Dat elke twee jaar de regeling met de helft wordt versoberd zal mensen ervan weerhouden zonnepanelen aan te schaffen. Wordt er erkend dat de nieuwe regeling dit niet afdoende weet op te vangen? Wordt hiermee ook erkend dat het hier gaat om een bezuinigingsmaatregel?

De regeling wordt niet iedere twee jaar met de helft versoberd. De te salderen elektriciteitsproductie neemt jaarlijks met 9%-punt af. In twee jaar neemt de saldering dus met 18%-punt af, waarna nog 82% van de elektriciteitsproductie wel gesaldeerd kan worden, enzovoort. Ik verwacht dat het ook met de nieuwe regeling aantrekkelijke blijft om zonnepanelen aan te schaffen. Uit KEV 2020 blijkt dat ook met de aangekondigde afbouw van de salderingsregeling de groei van het aantal zonnepanelen bij huishoudens zeer groot is. De afbouw van de salderingsregeling is geen bezuinigingsmaatregel, maar een maatregel om de energietransitie zo kosteneffectief mogelijk uit te voeren. In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Deze doelstellingen worden jaarlijks nauwgezet gemonitord in de KEV. Uit de KEV blijkt ook of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.

Vraag 29

Klopt het dat de cijfers zijn gebaseerd op volledig geïsoleerde woningen en op volledige benutting van het potentieel aan zonne-energie? Deelt de regering de mening dat dit zeer onrealistische aannames zijn, wanneer er

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 29 453, nr. 532

gekeken wordt naar het daadwerkelijk energieverbruik, de isolatiegraad van woningen en het te benutten zonne-energie?

TNO heeft zijn berekeningen gebaseerd op een typische referentiecasing. Ik heb geen aanleiding om aan te nemen dat dit referentiesysteem niet juist gekozen zou zijn. Daarnaast zie ik ook geen relatie tussen de keuze van een referentiesysteem en de isolatiewaarde van een woning.

Vraag 30

De leden van de SP-fractie stellen dat grote groepen welwillende huishoudens buiten de boot vallen door aan de uiterste grens van de bandbreedte te gaan zitten van wat een acceptabele terugverdientijd wordt geacht. Deze leden vragen waarom dit verlies aan aandeel hernieuwbare energie en aantallen te verduurzamen woningen wordt geaccepteerd.

De verwachte terugverdientijden zijn voldoende om de groei van zon-PV voort te zetten, dit blijkt ook uit de KEV 2020, waarin al rekening wordt gehouden met de afbouw van de salderingsregeling. Uit het rapport van PWC uit 2016 blijkt dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is. Omdat zonnepanelen een gemiddelde levensduur hebben van 25 jaar, hebben huishoudens na het verstrijken van de terugverdientijd nog lange tijd plezier van hun investering in de vorm van een lagere energierekening. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de investering voor huishoudens van alle inkomensgroepen.

Vraag 31

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State uit kritiek op de aannames en de onderbouwing van de veronderstelde terugverdientijd. De leden van de SP-fractie vinden dat in reactie hierop te makkelijk aannames worden gedaan aan de hand van het TNO-rapport. Waarom wordt het risico zo laag ingeschat en daar weer zo makkelijk overheen gestapt? Deze leden zien dit in reactie op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State ook niet beantwoord.

Zie het antwoord op de vragen 13, 14 en 16.

Vraag 32

De leden van de SP-fractie begrijpen niet waarom de huursector buiten het oorspronkelijke onderzoek is gehouden en later onderzoek niet relevant wordt geacht. Waarom laat de regering dit grote aandeel woningen, 40 procent van alle woningen in Nederland, zomaar schieten? Deze leden vragen waarom de sociale huursector helemaal wordt uitgesloten. Waarom wordt er zo makkelijk vanuit gegaan dat woningcorporaties wél voldoende zullen blijven investeren? Op basis van welk onderzoek volgt deze conclusie, dat de sociale huursector wel zonnepanelen blijft plaatsen? Laat de huidige praktijk niet een tegengestelde beweging zien, net als ook uit het onderzoek van KWINK blijkt, vragen de leden van de SP-fractie aan de regering. Het onderzoek concludeert immers dat de businesscase, die nu al een terugverdientijd tot 25 jaar kent, nog verder verslechtert. Waarom wordt over deze conclusie heen gestapt, vragen deze leden. Ook vragen zij te reageren op de vrees van woningcorporaties zelf, die aangeven dat vanaf 2024 het met dit wetsvoorstel voor huurwoningen niet meer mogelijk is om zonder verlies zonnepanelen neer te leggen. Deze leden vragen waarom het onderzoek van KWINK geen inzicht geeft in de financiële effecten die nodig zijn om

echt de effecten van de afbouw van saldering voor de huursector in kaart te kunnen brengen.

Zie hiervoor het antwoord op de vragen 12, 15 en 21.

Vraag 33

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel zonnepanelen er de afgelopen drie jaar door hoeveel woningcorporaties zijn geïnstalleerd. Welk percentage van alle woningcorporaties is dit en welk aandeel van zonne-energie is dit? Hoeveel woningen werden hiermee van zonne-energie voorzien en welke gevolgen had dit op de totale huur- en energielasten van de huurders? Hoeveel zonne-energie kan opgewekt worden door alle daartoe geschikte daken van huurwoningen van zonnepanelen te voorzien? Hoeveel huishoudens zouden hiermee een lagere energierekening krijgen?

Uit gegevens van het Aedes datacentrum blijkt dat het aantal zonnepanelen op daken van woningcorporaties de afgelopen jaren flink is gestegen. In 2015 had 2% van de corporatiewoningen zonnepanelen, in 2017 3,3% en in 2020 was dat al gestegen tot 10,4%²⁷. Dat is een flinke stijging in een paar jaar tijd, waaruit blijkt dat het voor woningcorporaties aantrekkelijk is om in zonnepanelen te investeren. In onderstaande tabel zijn de cijfers over de jaren 2015–2020 opgenomen (over 2016 zijn geen gegevens opgenomen in de database van Aedes).

Jaar	Percentage corporatiewoningen met zonnepanelen
2015	2,0
2017	3,3
2018	4,9
2019	7,4
2020	10,4

In de Aedes benchmark 2020 staat dat woningcorporaties over de hele linie aan het verduurzamen zijn: ongeacht grootteklasse, in stedelijk of in landelijk gebied, met een sterke of minder sterke financiële spankracht, alle typen corporaties dragen bij aan het verduurzamen van hun woningen. Tussen 1 juli 2019 en 1 juli 2020 zijn volgens Aedes 72.000 huurwoningen van zonnepanelen voorzien. In totaal hebben ongeveer 250.000 huurwoningen nu zonnepanelen.

De gevolgen van het plaatsen van zonnepanelen op de huur- en energielasten voor de bewoners zijn afhankelijk van de afspraken tussen huurders en verhuurders. Als woningcorporaties investeren in de zonnepanelen, kunnen zij hiervoor aan de huurder een vergoeding vragen. Als een verhuurder er voor kiest om een beperkte vergoeding te vragen, krijgt de huurder een financieel voordeel, zonder daar zelf voor te hoeven investeren. Er is geen inzicht in welke mate huurders momenteel financieel voordeel ontvangen doordat de corporatie ervoor kiest een deel van zijn eigen projectrendement aan de huurder te doen toekomen. KWINK-groep noemt op basis van de uitgevoerde interviews een schatting van ongeveer € 10,- per maand per woning, maar hier is geen gericht onderzoek naar gedaan.

Met betrekking tot de hoeveelheid zonne-energie die opgewekt kan worden door de geschikte daken van huurwoningen van zonnepanelen te voorzien, heeft het Fakton onderzoek onder andere gekeken naar het potentieel van het corporatiebezit. In dit onderzoek wordt gesteld dat uit

²⁷ <https://aedesdatacentrum.nl/dashboard/dashboard--aedes-datacentrum/installaties-2/> (zie voor de cijfers over alle jaren de databank).

data van Aedes blijkt dat circa 0,8 miljoen eengezinswoningen en 1,1 miljoen meergezinswoningen nog geen zonnepanelen op het dak hebben liggen. Uitgaande van de aanleg van zonne-installaties passend bij het verbruik van de bewoners en gecorrigeerd voor obstakels op daken en dakoriëntatie, zou dit volgens Fakton resulteren in een realistische opwekcapaciteit van circa 2,6 TWh opwekkend vermogen per jaar²⁸. In hoeverre huishoudens hiermee netto lagere woonlasten zouden krijgen, is afhankelijk van de afspraken tussen huurders en verhuurders over de vergoeding die de huurders voor de zonnepanelen moeten betalen en hoe deze vergoeding zich verhoudt tot de daling van de energierekening van de huurders.

Vraag 34

De leden van de SP-fractie willen verder weten welke gevolgen de afbouw van de salderingsregeling heeft op de energieprestatievergoeding (EPV), wanneer de huurwoning al jaren over zonnepanelen beschikt. Ook vragen zij hoe deze afbouw zich verhoudt tot de woonlastengarantie van huurders. En meer specifiek, welk voordeel behoudt een bewoner van een sociale huurwoning in het jaar 2031 indien alle stroom wordt opwekt met zonnepanelen, wanneer er uit wordt gegaan van een vastgestelde vergoeding van 70 procent en een terugverdientijd voor een corporatie van 20 jaar (indien een corporatie in 2023 de zonnestroominstallatie heeft geplaatst)?

Als de huurwoning al jaren over zonnepanelen beschikt, dan heeft de huurder in ieder geval tot 2023 woonlasten die lager of vergelijkbaar zijn met de woonlasten van een woning die niet gerenoveerd is of die ingrijpend gerenoveerd is zonder energieprestatievergoeding. Als de EPV gelijk blijft, geldt voor hen dat vanaf 2023 de maandelijkse kosten hoger worden, totdat in 2031 de extra kosten voor de huurder gemiddeld oplopen naar circa € 45,- per maand (prijsspeil 2019) in 2031. Voor de grondgebonden woningen is dit circa € 50,- per maand, en voor de appartementen circa € 30,- per maand (zoals in het DGMR rapport²⁹ berekend). Daar waar een corporatie een EPV is overeengekomen met een woonlastengarantie, zal het aan de corporatie zijn om die garantie toe te passen door de huurder een lagere EPV in rekening te brengen (of te investeren in opslagmogelijkheden of extra panelen te plaatsen). De huurder gaat er dan dus niet op achteruit. De huidige wettelijke bedragen voor de EPV zijn vormgegeven met als uitgangspunt dat de woonlasten als gevolg van de energieprestatievergoeding niet significant verschillen van de woonlasten indien de woning niet gerenoveerd is of op meer reguliere wijze energetisch zou zijn verbeterd. De Minister van BZK zal bezien of en hoe afbouw van de salderingsregeling tot lagere EPV bedragen moet leiden met oog op dit uitgangspunt.

Vraag 35

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op mogelijke oplossingen om de plaatsing van zonnepanelen voor huurders en verhuurders wel te stimuleren. Waarom is er bijvoorbeeld geen investeringssubsidie overwogen?

²⁸ Een uitgebreide beschrijving en de berekening is te vinden in hoofdstuk 4 van het rapport van Fakton Energy (Businesscase PV: van stimulerend, via onrendabel naar rendabel).

²⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/27/afbouw-salderingsregeling-voor-epv-woningen>

Uit de cijfers van Aedes blijkt dat de afgelopen jaren een flinke groei heeft plaatsgevonden van het aantal corporatiewoningen met zonnepanelen. Bovendien blijkt uit onderzoek van de KWINK-groep dat een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen omdat deze een vast onderdeel zijn voor het behalen van de duurzaamheidsambities. Ik wijs er op dat er op dit moment al diverse stimuleringsinstrumenten zijn voor zonnepanelen. Woningcorporaties kunnen naast de salderingsregeling gebruik maken van de SDE++-regeling en kunnen daarnaast hun daken beschikbaar stellen aan coöperaties die investeren in zonnepanelen en die zich daarbij specifiek richten op het betrekken van sociale huurders. Deze coöperaties worden ondersteund vanuit de fiscale postcoderoosregeling (voor nieuwe aanvragen gesloten per 1 april 2021) en vanuit de Subsidieregeling coöperatieve energieopwekking die op 1 april 2021 van start is gegaan als opvolger van de fiscale regeling.

Vraag 36

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de afbouw van de salderingsregeling rijmt met het principe van een betrouwbare overheid. Mensen hebben immers geïnvesteerd in de veronderstelling dat zij binnen een bepaald aantal jaren hun investering zouden terugverdienen.

De voorgestelde afbouw voldoet aan het principe van een betrouwbare overheid. Het is al langere tijd bekend dat de salderingsregeling zal worden afgebouwd. In 2017 is dit opgenomen in het Regeerakkoord en ook in het Klimaatakkoord is opgenomen dat de salderingsregeling zal worden afgebouwd. De afbouw zal starten in 2023. Daarmee konden kleinverbruikers hier rekening mee houden. Kleinverbruikers die tot en met 2023 investeren in zonnepanelen, hebben naar verwachting een gemiddelde terugverdientijd van circa 7 jaar. Dit is een aantrekkelijke terugverdientijd, zeker gezien het feit dat zonnepanelen gemiddeld 25 jaar meegaan. Ook is er een groep mensen die al langer zonnepanelen hebben en deze reeds hebben terugverdiend. Daarbij blijven mensen met zonnepanelen ook nadat de panelen zijn terugverdiend geld verdienen aan hun zonnepanelen door middel van een lagere energierekening. Dat geldt ook bij afbouw van de salderingsregeling.

Vraag 37

Voorts vragen deze leden of de regering specifiek heeft gekeken naar de financiële gevolgen voor lagere inkomensgroepen en hun capaciteit om te participeren in de energietransitie? Zo ja, graag een toelichting. Zo nee, is de regering bereid hier onderzoek naar te doen?

Zie het antwoord op vraag 17.

Vraag 38

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling een gemiddelde terugverdientijd van circa zeven jaar wordt verwacht bij kleinverbruikers die al zonnepanelen hebben of daar deze kabinetsperiode nog in investeren. Tevens lezen deze leden dat onderzoek laat zien dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal negen jaar is. Is de regering het met de leden eens dat het ten behoeve van de energietransitie van belang is dat het gros van de huishoudens bij een investering in zonnepanelen een terugverdientijd heeft van maximaal negen jaar? De leden van de PvdA-fractie constateren dat het TNO-onderzoek weliswaar uitkomt op een terugverdientijd van zeven jaar bij investeringen in de jaren tot 2022, maar voor latere jaren rekent op een terugverdientijd die

kan oplopen tot negen jaar. Tevens constateren de leden dat TNO rekent met de meest kostenefficiënte zonnepanelen op de markt die op een gunstig gelegen dak zijn gelegd. Is de regering het met deze leden eens dat een groot deel van de huishoudens die potentieel in zonnepanelen kunnen investeren in werkelijkheid een terugverdientijd van langer dan negen jaar zullen hebben bij afbouw van de salderingsregeling? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat de regering voorkomen dat te veel huishoudens afzien van het nemen van zonnepanelen? Waarom is er niet gekozen voor realistischere aannames bij de berekening van de terugverdientijd? Wat is de verwachte gemiddelde terugverdientijd indien er niet wordt gerekend met de meest kostenefficiënte zonnepanelen op een gunstig gelegen dak, maar met gemiddelde omstandigheden? Wat is de verwachte gemiddelde terugverdientijd indien er wordt gerekend met een ongunstig gelegen dak? Wat is de reactie van de regering op het secondopiniononderzoek van SEO waarin wordt geconcludeerd dat PwC ten onrechte spreekt van overstimulering in relatie tot salderen?

Het is inderdaad wenselijk dat het gros van de huishoudens een terugverdientijd heeft van onder de 9 jaar, mits zij een geschikt dak hebben. Het TNO-rapport laat zien dat dit ook het geval is bij de voorgestelde afbouw van de salderingsregeling.

Het klopt dat TNO is uitgegaan van kostenefficiënte panelen op een relatief gunstig georiënteerd dak. De meest kostenefficiënte panelen worden al snel de standaard in de markt. Dat geldt ook voor het plaatsen van zonnepanelen op gunstig georiënteerde daken. Ik heb dit uitgangspunt meegegeven om duidelijk te maken dat de keuze van het referentiesysteem gebaseerd moet zijn op gangbare panelen en een locatie die voldoende zonopbrengst heeft. Bij het bepalen van de kenmerken van het referentiesysteem is TNO ook niet uitgegaan van de meest optimale omstandigheden. De kostprijs per Wattpiek is gebaseerd op marktinventarisaties door Milieu Centraal voor een typisch systeem, niet het allergeodkoopste systeem. De opbrengst van 900 kWh / kWp is een stuk lager dan de optimale omstandigheden van circa 990 kWh / kWp. Hiermee wordt dus uitgegaan van een systeem met gunstige, maar zeker niet ideale kenmerken. De terugverdientijd voor ongunstig gelegen daken is niet berekend, ik zou dit ook niet als uitgangspunt willen nemen voor het vormgeven van de stimulering.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie naar de reactie van de regering op het secondopiniononderzoek van SEO. Zie voor een reactie daarop het antwoord op vraag 3.

Vraag 39

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er in het voorliggende wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen. Is de regering het met deze leden eens dat een tussentijdens evaluatie vóór de reguliere termijn van vijf jaar van belang is, gezien de grote onzekerheid van de effecten van het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen. Deze doelstellingen worden jaarlijks nauwgezet gemonitord in de KEV. Uit de KEV blijkt ook of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek en bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden.

Vraag 40

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat verhuurders niet worden ontmoedigd om te investeren in zonnepanelen en lezen dat er niet is gekeken naar de gemiddelde terugverdientijd voor de huursector. Is de regering het eens dat de terugverdientijd ook in de huursector een grote invloed heeft op de investeringen in zonnepanelen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom laat de regering dan niet, conform het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een onderzoek uitvoeren naar de terugverdientijd in de huursector bij afbouw van de salderingsregeling? Wat betekent het voorliggende wetsvoorstel voor huurders die zonnepanelen zelf willen aanschaffen?

Voor huurders die zelf zonnepanelen op hun dak leggen speelt de terugverdientijd inderdaad een belangrijke rol. Huurders kunnen net als kopers gebruik maken van de salderingsregeling als de zonnepanelen op het eigen dak liggen, het is daarbij niet relevant wie ze heeft aangeschaft. De terugverdientijden die door TNO zijn berekend zijn dan ook van toepassing op huurders. Voor zowel huurders als kopers die zelf investeren in zonnepanelen op hun eigen dak, wordt door TNO voorzien dat kleinverbruikers die al zonnepanelen hebben of die tot en met 2023 nog investeren in zonnepanelen, naar verwachting een gemiddelde terugverdientijd van circa 7 jaar hebben bij de voorgenomen afbouw van de salderingsregeling. Voor investeringen in zonnepanelen die na deze periode worden gedaan, is de verwachting op basis van de huidige inzichten, dat de terugverdientijd kan oplopen tot circa 9 jaar. In de praktijk legt een woningcorporatie vaak zonnepanelen neer op huurwoningen. In een dergelijke situatie is er sprake van een split incentive: de investeerder is de corporatie, terwijl de baathebber de huurder is. Dat vergt afstemming en overleg tussen corporatie en huurder. Dit kan leiden tot een langere terugverdientijd voor woningcorporaties. Goede afspraken tussen corporatie en huurder moeten ervoor zorgen dat de uitrol van zonnepanelen ook bij de afbouw van de salderingsregeling voordelig blijft uitpakken voor beide partijen. In de antwoorden op de vragen 9 en 12 ben ik hierop ingegaan. Woningcorporaties kunnen veelal uit de voeten met een langere terugverdientijd, ze zijn gewend te werken met langere investeringshorizonten vanuit het oogpunt van langdurige woningexploitatie. Bovendien worden zonnepanelen gezien als volwaardig (en relatief eenvoudig) onderdeel bij de verduurzaming van corporatiewoningen. In opdracht van mijn ministerie heeft de KWINK-groep onderzoek gedaan naar de invloed van de afbouw van de salderingsregeling op de totstandkoming van zonnepanelen bij huurwoningen. Uit het onderzoek van de KWINK-groep komt naar voren dat in de huursector vooral belemmeringen een rol spelen die buiten de salderingsregeling liggen.

Vraag 41

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom zij heeft gekozen voor een afbouw in percentage en niet voor een andere manier, bijvoorbeeld in prijs? Waarom is voor de periode 2023–2030 gekozen voor een lineaire afbouw en niet voor een meer annuïtaire afbouw? Is de regering bereid hiernaar te kijken als op deze wijze de terugverdientijd van zonnepanelen dit decennium met een grotere zekerheid binnen de termijn van zeven jaar gehouden kan worden? Zo nee, waarom niet?

In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven onderzocht, waaronder een afbouw op de prijs. De gekozen systematiek waarbij een percentage van de elektriciteit die wordt ingevoerd gesaldeerd wordt met de afname van elektriciteit, sluit het beste aan bij de huidige

systematiek waarbij de volledige invoeding met de afname wordt gesaldeerd. Dit zorgt er voor dat een soepele overgang mogelijk is. Bij een afbouw op basis van prijs zou de salderingsregeling geheel worden afgeschaft en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh. Dit alternatief is onderzocht en geconcludeerd is dat de ongewenste effecten te groot zijn en dat deze methode minder goed uitvoerbaar is dan de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Dit zou onder andere leiden tot een grotere stap in het afbouwpad in het eerste jaar dan gewenst, doordat direct btw over de gehele afname moet worden betaald. Bovendien is de verwachting dat de gekozen systematiek het best uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en dat geen systeemaanpassingen nodig zijn bij de Belastingdienst. Er is gekozen voor een lineaire afbouw, omdat dit herkenbaar is voor kleinverbruikers en de salderingsregeling op deze manier geleidelijk omlaag gaat. Een annuïteit is een vast bedrag dat periodiek betaald of ontvangen wordt gedurende een bepaalde periode. Een annuïtair systeem zou er toe leiden dat in 2023 de stimulering plotseling sterk lager is dan in 2022, om vervolgens gelijk te blijven. Een dergelijk schokeffect wil ik met de voorgestelde methodiek voorkomen.

Vraag 42

De leden van de PvdD-fractie constateren dat de regering voorstelt om de salderingsregeling om te vormen tot een regeling waarin al de geproduceerde stroom, die niet zelf wordt gebruikt, wordt verkocht aan het energiebedrijf. De huidige salderingsregeling zou stapsgewijs afgebouwd moeten worden van 91 procent in 2023 tot 0 procent in 2030. Dit betekent dat elk jaar minder stroom weggestreept (gesaldeerd) kan worden tegen de afgenomen stroom, tot in 2030 alle extra geleverde stroom «verkocht» wordt aan het energiebedrijf tegen een redelijke vergoeding.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de regering op basis van onderzoek van TNO stelt dat bij handhaving van de huidige salderingsregeling de terugverdientijden van de investering zo sterk zullen teruglopen dat sprake zal zijn van overstimulering. De regering verwacht dat de kosten van zonnepanelen zullen blijven dalen, wat het financieel aantrekkelijk maakt om te investeren in zonnepanelen, wanneer geen (fiscale) maatregelen worden getroffen. Volgens de regering kan door het goedkoper worden van de zonnepanelen en het afbouwen van de salderingsregeling met minder financiële middelen dezelfde duurzaamheidswinst geboekt worden en overstimulering worden voorkomen. De leden van de PvdD-fractie hebben hierbij nog enkele kritische kanttekeningen. Zo vragen deze leden waarom de regering een (kennelijk) succesvolle regeling zo snel wil afbouwen, gezien de opgave om in 2030 55 procent CO₂-reductie te behalen. Kan aangegeven worden van hoeveel «overstimulering» en/of duurzaamheidswinst per producent (huiseigenaren, utiliteitsgebouwen of woningcorporaties) er sprake zal zijn wanneer de salderingsregeling tot 2025 of 2030 wordt gehandhaafd? Hoeveel meer zonnepanelen zouden er geplaatst worden dan dat er klaarblijkelijk gewenst zijn? Wat is de reden dat er een maximum wordt gesteld aan het gewenste aantal zonnepanelen in een klimaatneutrale samenleving? Is dit omdat de capaciteit van het elektriciteitsnet tekortschiet voor meer zonnepanelen?

De salderingsregeling kan worden afgebouwd omdat zonnepanelen goedkoper worden en het ook met afbouw aantrekkelijk blijft om te blijven investeren in zonnepanelen. Voor het draagvlak en de betaalbaarheid van de opgave om in 2030 55% CO₂-reductie te behalen is het belangrijk dat dit op een kosteneffectieve manier gebeurt.

Van overstimulering is sprake als er meer stimulering is dan nodig om mensen bereid te maken om te investeren in zonnepanelen. Uit onderzoek van TNO³⁰ blijkt dat bij de voorgenomen afbouw van de salderingsregeling kleinverbruikers die tot en met 2023 hebben geïnvesteerd in zonnepanelen, de zonnepanelen al hebben terugverdiend of dit naar verwachting binnen circa 7 jaar zullen doen. Voor investeringen in zonnepanelen die daarna worden gedaan, is de verwachting op basis van de huidige inzichten, dat de terugverdientijd kan oplopen tot circa 9 jaar. Daarbij zal de terugverdientijd naar verwachting binnen de bandbreedte blijven van een door onderzoek uitgewezen acceptabele bandbreedte voor investeringen in zonnepanelen door kleinverbruikers. Uit het rapport van PWC uit 2016³¹ blijkt dat huishoudens in de regel bereid zijn te investeren in zonnepanelen als de terugverdientijd maximaal 9 jaar is. Bij voortzetten van de salderingsregeling zou de terugverdientijd dalen tot minder dan 5 jaar vanaf 2028 voor de referentiecassus (huishoudens), dus zou er sprake zijn van overstimulering. Er is bij de berekening van het ongewijzigd voortzetten van de salderingsregeling door TNO geen uitsplitsing gemaakt naar type producent. TNO heeft deze uitsplitsing wel gemaakt voor de terugverdientijden bij afbouw van de salderingsregeling. Daardoor is duidelijk dat voor een aanzienlijk deel van de utiliteitsgebouwen de terugverdientijd gunstiger is dan voor huishoudens, waardoor de overstimulering nog groter zou zijn. Met betrekking tot het aantal zonnepanelen dat geplaatst zou worden bij voortzetting van de salderingsregeling kan ik het volgende zeggen: bij de raming van de kosten van de afbouw van de salderingsregeling is rekening gehouden met een gedragseffect van structureel -20% ten opzichte van voortzetting van de salderingsregeling. Dit is gebaseerd op een onderzoek van ECN³² uit 2017. In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport³³ aangegeven dat de afbouw van de salderingsregeling verantwoord dient te zijn in het licht van de energietransitie en klimaatdoelstellingen en dat deze doelstellingen jaarlijks nauwgezet worden gemonitord in de KEV. In KEV wordt voor de komende jaren een sterke groei verwacht van het aantal zonnepanelen bij huishoudens, waarbij al rekening is gehouden met de voorziene afbouw van de salderingsregeling per 1 januari 2023. Uit de toekomstige KEVs zal ook blijken of er nog voldoende geïnvesteerd wordt in zonnepanelen naarmate de regeling verder wordt afgebouwd. Indien uit die monitoring zou blijken dat de verwachtingen niet worden waargemaakt, kan gericht vervolgonderzoek naar de oorzaken worden gedaan. Het is aan een nieuw kabinet om te beoordelen of nader onderzoek of bijsturing nodig is om de investeringen in zonnepanelen op het gewenste niveau te houden. Er wordt geen maximum gesteld aan het gewenste aantal zonnepanelen in een klimaatneutrale samenleving. Ook is de capaciteit van het elektriciteitsnet geen aanleiding om de salderingsregeling af te bouwen. Zoals in het begin van dit antwoord al aangegeven, kan de salderingsregeling worden afgebouwd omdat zonnepanelen goedkoper worden en het ook met afbouw van de salderingsregeling aantrekkelijk blijft om te blijven investeren in zonnepanelen.

³⁰ «Effect afbouw salderingsregeling op de terugverdientijd van investeringen in zonnepanelen», TNO, 2020.

³¹ «De historische impact van salderen» (PwC, 2016) en «De toekomstige impact van salderen» (PwC, 2016).

³² De salderingsregeling: Effecten van een aantal hervormingsopties (ECN, 2017)

³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 594, nr. 4

Vraag 43

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de regering voorts stelt dat voor investeringen in zonnepanelen, die na deze kabinetsperiode (in 2021) worden gedaan, de terugverdientijd zal oplopen tot iets boven de zeven jaar. Daarbij is uitgegaan van het nu voorgestelde afbouwpad van de salderingsregeling en de verlaging van het energiebelastingtarief. Volgens de regering valt een terugverdientijd van iets boven de zeven jaar net binnen de bandbreedte van wat huishoudens bereid zijn te betalen. De leden van de PvdD-fractie merken op dat de berekening van de terugverdientijd van zeven jaar slechts geldt wanneer de zonnepanelen worden gekocht in 2021, en er dus nog twee jaar volledig kan worden gesaldeerd. Het TNO heeft doorberekend dat voor investeringen in latere jaren het effect van het afbouwen van salderen plus het verlagen van de energiebelasting betekent dat de terugverdientijd tot bijna negen jaar oploopt in 2030. Daarentegen zou met de huidige salderingsregeling, plus de verlaging van de energiebelasting, de terugverdientijd tot zes jaar teruglopen voor investeringen gedaan in 2023 en tot zelfs minder dan vijf jaar voor investeringen gedaan in 2028. Kan de regering deze berekeningen bevestigen?

De hierboven beschreven getallen kloppen gedeeltelijk. Hierbij enkele aanvullingen: Uit het rapport van PWC uit 2016 blijkt dat huishoudens bereid zijn te investeren in zonnepanelen tot een terugverdientijd van circa 9 jaar. Uit het TNO onderzoek blijkt dat huishoudens die investeren of geïnvesteerd hebben tussen 2016 en 2024 een terugverdientijd hebben van afgerond 7 jaar. Dit is dus ruimer dan alleen het jaar 2021, dat de leden van de PvdD-fractie veronderstellen. De overige genoemde getallen komen overeen met de berekening van TNO.

Vraag 44

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de regering ook stelt dat wanneer niet meer gesaldeerd kan worden, het eigen gebruik niet meer weggestreept kan worden tegen dezelfde vergoeding als waarmee energie wordt ingekocht, wat mogelijk energiebesparend gedrag kan stimuleren. Immers, alles wat niet zelf wordt gebruikt kan voor een lagere prijs dan de gebruikspreis worden verkocht. Daarom zou een groter systeem gunstiger zijn, omdat dit goedkoper is per kilowatt piek (kWp). Volgens de leden van de PvdD-fractie is dit een kromme redenering. Ja, per kWp is zo'n groter systeem goedkoper, maar daarbij wordt er geheel aan voorbijgegaan dat het absolute investeringsbedrag hoger zal zijn, waardoor er, mede door de afbouw van de saldering, sprake zal zijn van een veel langere terugverdientijd. Bovendien staat het investeren in een groter systeem haaks op de uitspraak van de regering om overstimulering tegen te gaan door het afbouwen van de salderingsregeling. Beamt de regering bovenstaande ogenschijnlijke discrepantie tussen het willen stimuleren van grotere systemen en het willen voorkomen van mogelijke overstimulering?

Ik herken me niet in de omschrijving die de PvdD geeft van de bovenstaande redenering, maar ik kan wel reactie geven op de vraag of er discrepantie is tussen het stimuleren van grotere systemen en het willen voorkomen van overstimulering. Er bestaat geen discrepantie tussen het stimuleren van grotere systemen en het willen voorkomen van overstimulering. Een groter systeem is inderdaad duurder, maar daar staat ook een hogere productie van elektriciteit tegenover. Door schaalvoordelen is het mogelijk dat de kosten per geproduceerde kWh lager zijn voor grote systemen dan voor kleine systemen. De stimulering in de salderingsregeling wordt gegeven per kWh. Om overstimulering vast te stellen is de

kostprijs per kWh dan ook relevant en niet het absolute investeringsbedrag. Overigens is het geen doel om grotere systemen te stimuleren bij de afbouw van de salderingsregeling. In de regel wordt de maximale systeemgrootte bij kleinverbruikers bepaald door het beschikbaar dakoppervlak.

Vraag 45

Tevens is het onduidelijk voor de leden van de PvdD-fractie wat er mis is met een kortere terugverdientijd die het minder vermogende huishoudens mogelijk maakt om deel te nemen aan de energietransitie. Is dat niet juist zeer gewenst gezien de klimaatopgave en de wens om tot een hogere participatie van Nederlanders te komen? Daarom willen de leden weten hoeveel huishoudens, met welk inkomen, een terugverdientijd van zeven jaar acceptabel vinden en hoeveel en welke huishoudens zonnepanelen zouden aanschaffen bij een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Hoeveel meer zonnepanelen zouden worden geplaatst bij een terugverdientijd van vijf jaar?

Er zijn geen data beschikbaar met betrekking tot de acceptabele terugverdientijd uitgesplitst naar inkomen.

Voor antwoord op de vraag hoeveel zonnepanelen geplaatst zouden worden bij een terugverdientijd van vijf jaar verwijs ik naar het antwoord op vraag 42.

Vraag 46

Ook merken de leden van de PvdD-fractie op dat het verlagen van het energiebelastingtarief voor het gebruik tussen 0 en 10.000 kWh haaks staat op het uitgangspunt van het beleid omtrent prikkels voor energiebesparing. Bovendien vinden deze leden het argument van de regering om de energiebelasting niet verder te verlagen, omdat anders de staatskas niet genoeg binnenkrijgt, onjuist. Juist het tegenovergestelde zou moeten gebeuren, het verhogen van een belasting op het gebruik van fossiele brandstoffen met een teruggave aan huishoudens ten behoeve van kostenneutraliteit. Daarbij stelt de regering dat de noodzaak voor het afbouwen van de salderingsregeling blijft bestaan, zelfs na verlaging van de energiebelasting. Deze leden zouden graag verduidelijkt hebben wat de invloed van de verlaging van de energiebelasting is op de gestelde verlenging van de terugverdientijd bij het afbouwen van de salderingsregeling.

In de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord is een schuif in de energiebelasting van elektriciteit naar aardgas opgenomen³⁴. Daarbij is geregeld dat de tarieven van de energiebelasting op elektriciteit in de eerste schijf de komende jaren stapsgewijs worden verlaagd. Omdat de terugverdientijd van zonnepanelen onder andere afhankelijk is van de elektriciteitsprijs, inclusief energiebelasting, zijn deze wijzigingen in het energiebelastingtarief meegenomen in het onderzoek van TNO naar terugverdientijden dat als bijlage bij dit wetsvoorstel is gevoegd. TNO heeft een publiek toegankelijk rekenmodel gepubliceerd waarmee de invloed van verschillende variabelen op de terugverdientijd kan worden berekend³⁵. Als daarin bijvoorbeeld het tarief van de energiebelasting op elektriciteit de komende jaren gelijk wordt verondersteld, in plaats van de daling zoals opgenomen in het Klimaatakkoord, dan resulteert dat bij een investering in 2020 voor het referentie-huis in een terugverdientijd van 6,4 jaar in plaats van 6,8 jaar.

³⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 304, A

³⁵ <http://publications.tno.nl/publication/34636503/Nv4GXS/TNO-2019-P11928-rekenmodel.xlsx>

Vraag 47

De leden van de PvdD-fractie merken op dat door de regering wordt gesteld dat investeren in zonnepanelen door woningcorporaties, die een derde van de huizen bezitten, een zeer belangrijk onderdeel is van het behalen van de duurzaamheids- en klimaatdoelen. Er wordt echter ook gesteld dat de overall businesscase voor woningcorporaties ongunstiger wordt door het afbouwen van de salderingsregeling. De verwachting van de regering is dat een deel van de woningcorporaties zal blijven investeren in zonnepanelen. Daarbij stelt de regering dat het verkrijgen van instemming van de huurder, en de kosten (en moeite) die daarmee gepaard gaan, de grootste hindernis lijkt te zijn in de totstandkoming van zonnepanelen op huurwoningen.

De leden van de PvdD-fractie vragen welk deel van de woningcorporaties zal blijven investeren en hoe groot dit deel is, wanneer de salderingsregeling wordt afgebouwd en hoe deze berekening tot stand is gekomen. Ook willen de leden weten of het niet effectiever is om de salderingsregeling in stand te houden voor de corporaties, gezien de klimaatopgave en gezien het feit dat het al lastig genoeg is voor corporaties om instemming te krijgen van de huurder. Met andere woorden, moet de regering zich niet inzetten om het investeren in zonnepanelen voor corporaties te vergemakkelijken en financieel aantrekkelijker te maken in plaats van te bemoeilijken?

Zie hiervoor de beantwoording van de vragen 20 en 21.

Vraag 48

Kan bovendien toegelicht worden wat het afbouwen van de salderingsregeling betekent met betrekking tot de SDE++ en het beëindigen van de SDE++ regeling voor de terugverdientijd en investeringsopties?

Dat zonnepanelen en andere vormen van hernieuwbare energie steeds goedkoper worden is zowel terug te zien in de afbouw van de salderingsregeling als in de uitfasering van de SDE++ voor hernieuwbare elektriciteit. Beide ontwikkelingen zijn mogelijk omdat zonnepanelen steeds minder stimulering nodig hebben, omdat de investeringen steeds rendabeler worden, ook zonder stimulering.

Overigens is er geen overlap tussen de salderingsregeling en de SDE++. De salderingsregeling geldt alleen voor systemen die op het net zijn aangesloten met een kleinverbruikersaansluiting. De SDE++ is gericht op grotere systemen die zijn aangesloten op het net met een grootverbruikersaansluiting. Het afbouwen van de salderingsregeling heeft zodoende geen effect op projecten die gebruik maken van de SDE++ en vice versa.

Vraag 49

Het valt de leden van de PvdD-fractie op dat investeringen bij utiliteitsgebouwen, zoals scholen, sportscholen, ziekenhuizen en kantoren, überhaupt alleen interessant zijn bij een relatief laag elektriciteitsverbruik tot 50.000 kWh per jaar vanwege het degressieve energiebelastingelement, waardoor grootverbruikers minder betalen dan kleinverbruikers. Deze leden vinden daarom dat eerst het degressieve element aangepakt moet worden om zowel energiebesparing als zonnepanelen te stimuleren. De regering stelt echter dat het meer belasten van elektriciteit in hogere schijven zou resulteren in een te hoge lastenverzwaring voor grotere en middelgrote bedrijven, wat weer niet past bij de afbouw van salderen. De leden van de PvdD-fractie vinden dit een onjuiste voorstelling van zaken. Niet alleen zou een verhoging van de energiebelasting, wellicht met het terugstromen van deze verhoging naar de

midden- en kleinbedrijven, opdat de lastenverlichting neutraal blijft, besparing stimuleren. Maar bovendien zou het blijven bestaan van salderen met een hogere energiebelasting juist het investeren in zonnepanelen versnellen.

Bij het afbouwen van de salderingsregeling voor gebruikers met een gebruik tot 50.000 kWh zal de terugverdientijd stijgen van acht à negen jaar in de periode tot en met 2023 en negen à tien jaar in de periode tot en met 2030. Kan de regering toelichten wat dit betekent voor het aandeel van utiliteitsgebouwen in het behalen van de klimaatopgave?

De terugverdientijden van utiliteitsgebouwen lopen sterk uiteen. Dit is te zien in figuur 1. Veel utiliteitsgebouwen hebben juist te maken met een gunstige terugverdientijd onder de 7 jaar. Ook de utiliteitsbouw die een lager eigen verbruik heeft en dus een minder gunstige terugverdientijd, blijft grotendeels onder de grens van 9 jaar terugverdientijd. Alleen sportaccommodaties hebben in het jaar 2030 een terugverdientijd van 9,7 jaar. In 2028 is dat 9,4 jaar, in 2027 9,1 jaar en in de overige jaren is de terugverdientijd lager dan 9 jaar. Na 2030 nemen de inkomsten uit zonnepanelen niet langer af en zal de kostendaling wel doorzetten, waardoor de terugverdientijden weer dalen. Het betreft hier dus een zeer beperkt deel van de utiliteitsbouw, voor slechts enkele jaren. Dit heeft geen substantieel effect op de utiliteitsbouw. Ik verwacht dan ook dat in de utiliteitsbouw geïnvesteerd blijft worden in zonnepanelen en dat de utiliteitsbouw daarmee haar aandeel blijft leveren aan het behalen van de klimaatopgave.

In het kader van het amendement Mulder³⁶ en de aangenomen motie van het lid Harbers³⁷ c.s. die in aanvulling op dit amendement was ingediend, is het voor MKB-bedrijven en andere zakelijke partijen met een kleinverbruikersaansluiting, zoals woningcorporaties, scholen, sportverenigingen en theaters, per 1 januari 2021 mogelijk een subsidieaanvraag in de ISDE in te dienen voor de aanschaf van zonnepanelen. Deze tijdelijke subsidie-mogelijkheid richt zich vanwege de uitkomsten van het TNO-onderzoek op bedrijven en instellingen met een kleinverbruikersaansluiting met een verbruik in de derde schijf die te maken hebben met een hogere terugverdientijd bij salderen dan bedrijven en instellingen die alleen verbruik hebben in de eerste en tweede schijf³⁸. Uw Kamer is hierover per brief geïnformeerd in juni en december 2020³⁹.

Voor zonnepanelen op sportaccommodaties kan bovendien aanvullende subsidie worden aangevraagd via de subsidieregeling «stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties» (BOSA). Deze is niet meegenomen in de berekeningen door TNO voor de terugverdientijd.

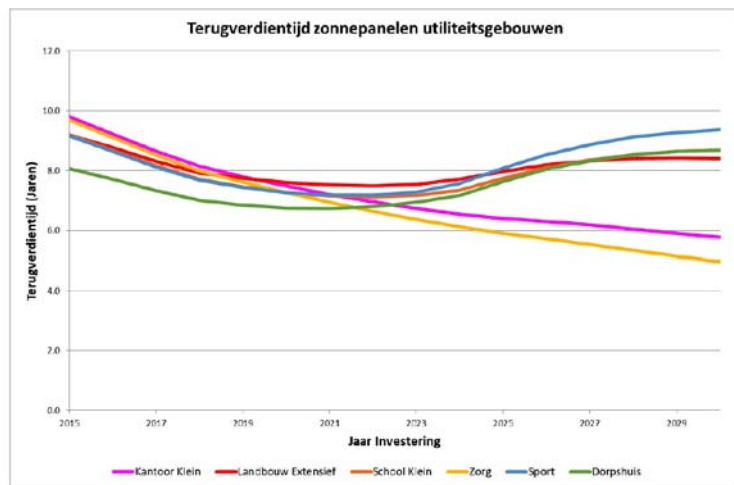
³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XIII, nr. 16, 19 november 2019, amendement van het lid Agnes Mulder cs over extra budget voor de ISDE regeling.

³⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XIII, nr. 32

³⁸ Daarom dient het netto eigen verbruik op de kleinverbruikersaansluiting in het jaar voorafgaand aan de subsidieaanvraag minimaal 50.000 kWh te zijn om in aanmerking te komen voor ISDE.

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 563 en Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 744

Figuur 1: De terugverdientijd van zonnepanelen voor verschillende type utiliteitsbouw (bron: TNO, 2020)



Vraag 50

Wat zijn de mogelijke effecten van het afbouwen van de salderingsregeling met betrekking tot de SDE++ en het beëindigen van de SDE++ voor de terugverdientijd voor utiliteitsgebouwen?

Zoals in antwoord op vraag 49 nader toegelicht lopen de terugverdientijden van utiliteitsgebouwen sterk uiteen. Het overgrote deel van de utiliteitsgebouwen houdt een aantrekkelijke terugverdientijd.

Het afbouwen van de salderingsregeling heeft geen effect op projecten die gebruik maken van de SDE++ en vice versa, zoals ik heb toegelicht in antwoord op vraag 48.

Vraag 51

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de afbouw betekent voor de energierekening van NOM-woningen.

Zie het antwoord op vraag 18.

Vraag 52

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de gevolgen van de afbouw alleen zal monitoren via de ontwikkeling van de duurzame energieproductie en specifiek het aandeel zonnepanelen in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning. Deze leden vinden dit onvoldoende adequaat. Is de regering bereid in de jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning een inschatting van de kostprijsontwikkeling van zonnepanelen en de terugverdientermijn ten opzichte van het «basispad» te geven? Is de regering voornemens de voorgestelde afbouw aan te passen als blijkt dat de terugverdientermijn teveel oploopt ten opzichte van de genoemde termijn van zeven jaar?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 16.

Vraag 53

De leden van de VVD-fractie vragen of de redelijke vergoeding gemonitord wordt en of dit publiekelijk bekend gemaakt wordt om marktwerking te stimuleren. Voorts vragen de leden of de minimale prijs voor de redelijke vergoeding rechtvaardig is voor de netbeheerder.

De vergoeding die de energieleverancier de afnemer betaalt voor de teruggeleverde stroom zal net zoals nu inzichtelijk zijn in offertes en op vergelijkingssites. Daarom is het niet nodig om de hoogte van de redelijke vergoeding te monitoren en van overheidswege publiekelijk bekend te maken.

De redelijke vergoeding wordt niet betaald door de netbeheerder maar door de energieleverancier. Naar mijn mening zorgt de voorgenoemde minimum vergoeding van 80% van het leveringstarief, die zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, voor een goede balans tussen marktwerking en de belangen van de energieleveranciers enerzijds en consumentenbescherming en de belangen van zonnepaneelbezitters anderzijds. In perspectief: onder de huidige salderingsregeling betalen energieleveranciers voor de gesaldeerde energie 100% van het leveringstarief.

Vraag 54

De leden van de CDA-fractie constateren dat de hoogte van de redelijke vergoeding voor kleinverbruikers voor de door hen op het net ingevoede elektriciteit momenteel niet wettelijk is gespecificeerd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het wel mogelijk om een ondergrens voor deze redelijke vergoeding in lagere regelgeving op te nemen. Deze leden vinden het belangrijk dat inwoners, gezien hun zwakke onderhandelingspositie richting grote bedrijven, worden beschermd en kunnen rekenen op een redelijke vergoeding voor de door hen op het net ingevoede elektriciteit. Zij vragen de regering wanneer en op welke wijze de ondergrens voor de redelijke vergoeding zal worden vastgesteld, welke partijen daarbij betrokken zullen worden en hoe de kleinverbruikers zelf daarin mee worden genomen. Wat zijn volgens de regering de belangrijkste criteria voor het vaststellen van deze ondergrens?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat in zijn brief van 30 maart 2020⁴⁰ over de vergoeding voor ingevoede elektriciteit schrijft dat het zijn voornemen is «om het wettelijk minimum vast te stellen op 80 procent van het leveringstarief dat de kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn/haar energieleverancier, exclusief belastingen». In onderliggend wetsvoorstel wordt dit percentage niet genoemd. Deze leden vragen de regering of dit nog steeds het voornemen is. Ook vragen zij de regering te verduidelijken waarom er wordt ingezet op 80 procent van het leveringstarief en niet op 100 procent of een percentage lager dan 80 procent. Wat zijn hierbij de belangrijkste overwegingen?

In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur een minimum kan worden vastgesteld voor de redelijke vergoeding van de teruggeleverde elektriciteit door de energieleveranciers. In de kamerbrief van 30 maart 2020 is het voornemen opgenomen om dit wettelijk minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief dat de kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn/haar energieleverancier, exclusief belastingen. Het is aan een nieuw kabinet om daarvoor een

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 314.

algemene maatregel van bestuur voor te bereiden, die uiterlijk op het moment dat de afbouw van de salderingsregeling start, in werking treedt. Bij het bepalen van het genoemde minimum van 80% van het leverings-tarief is rekening gehouden met de inbreng van consumenten, belangen-organisaties en energieleveranciers die onder andere via de internetcon-sultatie zijn ontvangen. De belangrijkste criteria die daarin meespelen zijn een goede balans tussen marktwerking en consumentenbescherming en het effect van het wettelijk minimum op de terugverdiens-tijd. In de berekening van TNO is overigens het voornemen om het wettelijk minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief al meegenomen.

Vraag 55

Deze leden merken tevens op dat de regering, door krachtens algemene maatregel van bestuur de ondergrens te bepalen, flexibiliteit wil bieden om in te spelen op ontwikkelingen indien daar aanleiding toe is. Op welke ontwikkelingen wordt hier gedoeld? Betekent dit dat de ondergrens flexibel zal zijn? Zo ja, op basis waarvan kan de ondergrens in de loop der jaren al dan niet worden bijgesteld?

De ondergrens is in principe niet flexibel. In de toekomst zullen er steeds meer business modellen en types contracten ontstaan die anders zijn dan in de huidige markt gebruikelijk is. Ik kan op dit moment niet precies voorspellen hoe dit zich zal gaan ontwikkelen, maar het vastleggen van de ondergrens bij algemene maatregel van bestuur geeft de mogelijkheid om op deze ontwikkelingen in te spelen zonder dat daarvoor een wet-swij-ziging noodzakelijk is. Het is daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling om dit in het nadeel van de consument aan te passen, maar wel om ruimte te bieden voor positieve ontwikkelingen in de markt.

Vraag 56

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering het wenselijk acht dat er op termijn meer marktwerking ontstaat en dat een kleinver-bruiker zelf kan bepalen aan wie en tegen welke prijs diegene de zelfgeproduceerde en ingevoede elektriciteit wil verkopen. Deze leden vragen de regering om uiteen te zetten hoe zij verwacht dat deze marktwerking zal gaan ontstaan, ook gezien de door de regering zelf geconstateerde zwakke onderhandelingspositie van kleinverbruikers. Hoe zal daadwerkelijk meer marktwerking in de tarieven voor ingevoede elektriciteit worden geïntroduceerd? Welke prikkels zal dat opleveren voor leveranciers om concurrentiemodellen te ontwikkelen? Wat voor concurrentiemodellen heeft de regering hierbij voor ogen?

Toenemende ruimte voor marktwerking kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er energieleveranciers komen die zich toeleggen op consumenten met zonnepanelen, waarbij een hogere prijs wordt gegeven voor de ingevoede elektriciteit en daarbij aanvullende services worden aangeboden. Dit is slechts een voorbeeld. Talloze andere constructies zijn denkbaar. Het is aan de markt om alternatieve business modellen te ontwikkelen. Dat zal niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. Daarom wordt de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit maar in beperkte mate vrijgegeven en is in de brief van 30 maart 2020⁴¹ het voornemen opgenomen het wettelijk minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief dat de kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn/haar energieleverancier, exclusief belastingen. Dit zorgt voor bescherming van de consument, maar geeft ook ruimte voor energieleveranciers om zich te onderscheiden als afnemer van teruggeleverde elektriciteit.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 314

Vraag 57

De leden van de SP-fractie vragen waarom bij vaststelling van een redelijke vergoeding wordt uitgegaan van 70 procent van de elektriciteitsprijs. Waarom wordt de vergoeding zo laag vastgesteld? De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom voor specifiek dit percentage is gekozen en de eerder genoemde 80 procent. Wordt erkend dat het helemaal niet aannemelijk is te veronderstellen dat er sprake gaat zijn van een hogere vergoeding? Waarom wordt gedacht dat een huishouden ooit een betere vergoeding zou kunnen bedingen door verdere marktwerking? Wanneer heeft marktwerking ooit in voordeel van de consument gewerkt en niet in voordeel van de grote bedrijven? De leden van de SP-fractie vragen om hierop in te gaan.

In de huidige situatie zorgt de salderingsregeling er voor dat de elektriciteit die door de consument wordt afgenomen, wordt weggestreept tegen de elektriciteit die aan het net wordt geleverd. Indien er meer elektriciteit aan het net wordt geleverd dan er wordt afgenomen, is de energieleverancier verplicht om voor het meerdere een redelijke vergoeding te betalen. In de praktijk komt dit niet veel voor en gaat het om een beperkte hoeveelheid kWh. Deze redelijke vergoeding is op dit moment niet wettelijk ingekaderd, wel is er een uitspraak van de ACM⁴² dat deze minimaal 70% van de beurswaarde op de Amsterdam Power Exchange (APX) moet zijn.

Met de afbouw van de salderingsregeling wordt de redelijke vergoeding van toepassing op een toenemend aandeel van de teruggeleverde elektriciteit en krijgt dus meer belang. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur een minimum kan worden vastgesteld voor de redelijke vergoeding van de teruggeleverde elektriciteit door de energieleveranciers. In de kamerbrief van 30 maart 2020⁴³ is het voornemen opgenomen dit wettelijk minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief dat de kleinverbruiker heeft afgesproken met zijn/haar energieleverancier, exclusief belastingen.

De belangrijkste criteria die meespelen bij het bepalen van de 80% zijn een goede balans tussen marktwerking en consumentenbescherming en het effect van het wettelijk minimum op de terugverdiendtijd. In de berekening van TNO is overigens het voornemen om het wettelijk minimum vast te stellen op 80% van het leveringstarief al meegenomen. Ik ben het niet eens met de stelling dat het onaannemelijk is dat er sprake gaat zijn van een hogere vergoeding. In de huidige situatie zijn er meerdere energieleveranciers die een hogere vergoeding geven dan het door ACM opgelegde minimum van 70% van de APX-waarde. Zij doen dit om klanten met zonnepanelen aan te trekken. Dit is een voorbeeld waarbij marktwerking in het voordeel van de consument werkt.

Vraag 58

De leden van de SP-fractie benadrukken dat hier van aannames wordt uitgegaan die absoluut niet realistisch zijn. Op welke wijze is onderbouwd dat de teruglevertijd voor koopwoningen zeven tot negen jaar bedraagt? Klopt het dat TNO ook met het percentage van 80 procent heeft gerekend om op deze terugverdiendtijd te komen? Zo ja, wat is de terugverdiendtijd bij 70 procent, vragen deze leden. Hoeveel potentiële aanschaf gaat verloren door aan het uiterste van deze bandbreedte te gaan zitten? Hoe wordt gemonitord dat de vergoeding zodanig is dat er wel sprake is van stimulering? Wat wordt ondernomen wanneer dit niet het geval blijkt te zijn? En bij welke teruggang van zonne-energie, opgewekt door

⁴² Beleidsregel redelijke terugleververgoedingen vergunninghouders elektriciteit, Stcrt 2006, 82

⁴³ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 314

huishoudens cq woningcorporaties (dus zowel bij koop- als huurwoningen), acht de regering ingrijpen nodig en wenselijk? Kortom, de leden van de SP-fractie vragen of en op welke wijze er sprake gaat zijn van een harde garantie op een redelijke terugleververgoeding.

De terugverdientijd is berekend door de experts van TNO. Het klopt dat zij hebben gerekend met een terugleververgoeding van 80% van het leveringstarief. Dit is realistisch omdat in de kamerbrief van 30 maart 2020⁴⁴ het voornemen is opgenomen het wettelijk minimum, dat kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, op dat niveau vast te stellen. De terugverdientijd bij 70% is niet relevant omdat het, nadat dit minimum is vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur, wettelijk niet is toegestaan om minder dan deze 80% te betalen. Als er energieleveranciers blijven die meer dan 80% van het leveringstarief betalen, is dit gunstig voor de terugverdientijden. In de berekening is uitgegaan van een conservatief scenario waarbij de terugleververgoeding op het voorgenomen wettelijk minimumpercentage ligt.

De hoogte van de minimum terugleververgoeding is meegenomen bij de bepaling van de terugverdientijden en het afbouwpad. Zodoende leidt de minimum terugleververgoeding niet tot het verloren gaan van potentiële aanschaf of van de teruggang van zonne-energie door huishoudens of woningcorporaties.

Het bij algemene maatregel van bestuur kunnen vastleggen dat de terugleververgoeding minimaal 80% moet zijn van het leveringstarief, biedt een harde garantie op een redelijke terugleververgoeding.

2.3. Verplichting meetinrichting die afname en invoeding afzonderlijk kan meten

Vraag 59

De leden van de VVD-fractie lezen dat kleinverbruikers hun slimme meter administratief uit kunnen laten zetten. De leden vragen de regering wat het verschil is tussen een slimme meter die administratief uit staat en de daarvoor bestaande meters die vervangen moeten worden door de slimme meters.

Een slimme meter die administratief uitstaat, meet de afname en invoeding van elektriciteit apart en maakt dit onderscheid dus inzichtelijk. Doordat hij administratief uitstaat kan de netbeheerder de meterstanden echter niet op afstand uitlezen. In dat geval moet de consument de meterstanden zelf doorgeven.

De bestaande meetinrichtingen die in het kader van het wetsvoorstel vervangen moeten worden, meten de elektriciteit analoog. De meter draait vooruit als er elektriciteit wordt gebruikt en achteruit als de elektriciteit wordt teruggeleverd. Zodoende is alleen het netto verbruik op de meter af te lezen en kan niet inzichtelijk worden gemaakt hoeveel elektriciteit er daadwerkelijk van het net is afgenomen en hoeveel elektriciteit er aan het net is geleverd. Deze informatie is nodig om de afbouw van de salderingsregeling uit te voeren en kan wel worden afgelezen op een slimme meter die administratief uitstaat of op een digitale meter die de communicatievoorziening niet ingebouwd heeft.

Vraag 60

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel een verplichting introduceert voor kleinverbruikers om te beschikken over een meetinrichting die de elektriciteit die van een net wordt afgenomen en de

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 314

elektriciteit die op dat net wordt ingevoed kan meten. Daarom zullen netbeheerders verplicht worden gesteld om binnen twee jaar aan kleinverbruikers nogmaals een slimme meter aan te bieden. Met deze slimme meters zou de kleinverbruiker ook meer mogelijkheden tot energiebesparing moeten krijgen. Het is echter gebleken dat de ingeschatte energiebesparing door de slimme meter achterblijft bij wat oorspronkelijk was geraamd. Deze leden vragen de regering om inzichtelijk te maken wat de effecten van de introductie van de slimme meter daadwerkelijk zijn geweest op de energiebesparing. Wat zijn de belangrijkste knelpunten waardoor de energiebesparing door de slimme meter achterblijft op de ramingen? Wat is de inzet van de regering om deze knelpunten weg te nemen?

Graag verwijs ik uw Kamer voor het antwoord op deze vraag naar de brief van 28 juni 2021⁴⁵, met daarbij de afsluitende Monitoringsrapportage 2020 van het Convenant 10 PJ energiebesparing gebouwde omgeving (hierna: de monitoringsrapportage) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De betrokken partijen bij dit convenant zijn Energie-Nederland, Netbeheer Nederland, Techniek Nederland, de NVDE en de Ministers van BZK en EZK. Het Convenant 10 PJ energiebesparing gebouwde omgeving omvatte vijf bouwstenen waarmee is nagestreefd de doelstelling van 10 PJ extra finale energiebesparing in 2020 te realiseren. De vijf bouwstenen zijn:

1. Verbeterd verbruiks- en kostenoverzicht energie
2. Directe feedbacksystemen
3. Verbeterde lokale marktplaats
4. Onderzoek data platform
5. Subsidieregelingen van de rijksoverheid

De monitoringsrapportage ziet onder andere op de slimme meter in combinatie met het verbruiks- en kostenoverzicht energie (VKO) en het gebruik van energieverbruiksmanagers, die inzicht bieden in het energieverbruik. Het aanbieden van de slimme meter, het VKO en de stijgende populariteit van energieverbruiksmanagers zijn ontwikkelingen die potentie creëren voor het realiseren van verdere energiebesparing door huishoudens. Deze potentie kan verder worden benut door bewoners meer gericht te verleiden en concreet laagdrempelig handelingsperspectief te bieden.

Op 31 december 2020 is de looptijd van dit convenant geëindigd. Duidelijk is dat het doel van 10 PJ extra besparing niet is gerealiseerd omdat de gebruikte kengetallen voor besparingseffecten op basis van recent onderzoek naar beneden zijn bijgesteld. Tegelijkertijd zien we dat de uitrol van de geboden inzichtdiensten boven verwachting ligt en dat deze door huishoudens sterk worden gewaardeerd. De mogelijkheden binnen het convenant zijn uitgeput, maar in een andere context en met vernieuwde inzet is nog veel besparing te realiseren.

Behalve deze concrete resultaten heeft het convenant veel inzichten opgeleverd in de werking en uitdagingen van energiebesparing bij huishoudens. De betrokken partijen hebben de opgedane inzichten en aanbevelingen gebundeld en aangeboden aan het uitvoeringsoverleg gebouwde omgeving. Het uitvoeringsoverleg is nu aan zet om met deze kennis een effectief pakket vervolgmaatregelen uit te werken. Vanuit de rijksoverheid wordt er ondertussen met de campagne «Iedereen doet WAT» ook ingezet op het stimuleren van het energiebewustzijn en besparingsgedrag bij huishoudens.

⁴⁵ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 762

Vraag 61

De leden van de SP-fractie vinden het verplichten van een slimme meter onwenselijk. Zij zijn van mening dat hiermee te grote risico's met de privacy en digitale veiligheid worden genomen. Waarom is niet gekozen om een slimme meter aan te bieden bij huishoudens die zich inschrijven voor de subsidieregeling? Waarom wordt niet een digitale meter geïnstalleerd waarbij de bewoners gaan over de afgifte van informatie? De leden van de SP-fractie vinden dat er te makkelijk over veiligheids- en privacy bezwaren wordt heengestapt, helemaal omdat er technische alternatieven bedacht zouden kunnen worden voor de slimme meter. Zijn er alternatieven uitgedacht? Waarom is hier niet voor gekozen (het uitwerken dan wel aanbieden van alternatieven)? Het invoeren van een algehele verplichting vinden deze leden dan ook onacceptabel. Klopt het dat weigering een (strafrechtelijke) boete tot gevolg gaat hebben? Zij vinden dat een ongehoorde inbreuk op de privacy, niet in verhouding staan tot de «overtreding» en vinden dat hiermee ernstig afbreuk wordt gedaan aan het recht op een goede energievoorziening. Deze leden vragen dan ook een verdere juridische onderbouwing van dit punt.

Met dit wetsvoorstel wordt geen slimme meter verplicht, maar een meetinrichting die de afname en invoeding van elektriciteit apart kan meten. Dat kan een slimme meter zijn, die eventueel administratief kan worden uitgezet, maar ook een digitale meter die niet op afstand kan worden uitgelezen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan hen die privacybezwaren hebben tegen de slimme meter. Zie in dit verband ook paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting. Er kan geen strafrechtelijke boete worden opgelegd. Weigering van een meetinrichting die afname en invoeding van elektriciteit apart kan meten, kan alleen leiden tot een last onder dwangsom. Een last onder dwangsom is erop gericht om de betreffende kleinverbruiker ertoe te bewegen alsnog aan de verplichting te voldoen. Door de meetinrichting alsnog te accepteren kan voorkomen worden dat de dwangsom moet worden betaald.

3. Consultatie

Vraag 62

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de consultatie een alternatieve fiscale regeling is voorgesteld. Met dit voorstel zou de salderingsregeling geheel worden afgeschaft en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh. De Minister heeft dit alternatief onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat de ongewenste effecten daarvan te groot zijn. Deze leden vragen de regering hier dieper op in te gaan. Wat zijn de ongewenste effecten die als gevolg van dit voorstel zouden optreden? Hoe groot zijn deze effecten en waar komen deze effecten terecht? Hoe verhouden deze ongewenste effecten zich tot de effecten van het voorliggende wetsvoorstel?

In de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn verschillende alternatieven onderzocht, waaronder een belastingkorting per ingevoede kWh. De gekozen systematiek waarbij een percentage van de ingevoede elektriciteit wordt gesaldeerd met de afname van elektriciteit, sluit het beste aan bij het huidige systematiek waarbij de volledige invoeding met de afname wordt gesaldeerd. Dat zorgt er voor dat een soepele overgang mogelijk is. Bij een afbouw op basis van prijs zou de salderingsregeling geheel worden afgeschaft en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh. Dit alternatief is onderzocht en geconcludeerd is dat de ongewenste effecten te groot zijn en dat dit alternatief minder goed uitvoerbaar is dan

de geleidelijke afbouw van de salderingsregeling zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Dit alternatief zou onder andere leiden tot een grotere stap in het afbouwpad in het eerste jaar dan gewenst, doordat direct btw over de gehele afname moet worden betaald. Bovendien is het de verwachting dat de gekozen systematiek het best uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en dat geen systeemaanpassingen nodig zijn bij de Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yesilgöz-Zegerius