

Vergaderjaar 2024–2025

36 378

Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)

Nr. 93

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTE- LIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2025

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de salderingsregeling per 1 januari 2027 wordt beëindigd. Het wetsvoorstel waarmee de salderingsregeling eindigt, is inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. De afschaffing van de salderingsregeling leidt tot stijgende energielasten bij gebruikers van zonnepanelen.

Met de motie Beckerman¹ is verzocht samen met de Woonbond en Aedes onderzoek te doen naar hoe specifiek huurders met bestaande zonnepanelen beschermd kunnen worden tegen hogere lasten, dan dat ze zouden hebben zonder zonnepanelen. Ook is gevraagd daarbij te betrekken hoe het aanleggen van nieuwe zonnepanelen voor huurders zo aantrekkelijk mogelijk kan worden.

Voor de huurder gaat het om aspecten zoals de lagere energierekening en de vergoeding die hij betaalt aan zijn verhuurder. Voor de verhuurder gaat het om de vergoeding die hij ontvangt van zijn huurder en de kosten verbonden aan de aanschaf en plaatsing van de zonnepanelen. De resultaten van dit onderzoek alsmede een reactie van Aedes en Woonbond op dit onderzoek staan in de bijlagen bij deze brief.

In het plenair debat van 11 maart 2025 over de Klimaat- en Energieverkenning met de Minister van Klimaat en Groene Groei (KGG), is verzocht om dit onderzoek ook te agenderen in de Vaste Commissie voor Klimaat en Groei. Ik stuur u deze brief mede namens de Minister van KGG.

¹ Kamerstuk 36 378, nr. 79

Het onderzoek

In de kern bevestigt het onderzoek het vermoeden van Aedes en de Woonbond, dat het afschaffen van de salderingsregeling zonnepanelen voor huurders én verhuurders helaas minder aantrekkelijk maakt. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van data van Aedes over 416.100 huurders. Echter, zijn niet alle huurders aangesloten bij woningcorporaties onder Aedes. We gaan er van uit dat er in totaal 635.000 huurders zijn die de gevolgen van de afschaffing van de salderingsregeling zullen voelen.

In het onderzoek zijn daarnaast 18.500 huurders van energieprestatievergoeding (EPV)-woningen meegenomen. 15.000 huurders vallen onder de EPV 1.0 en 3.500 onder de EPV 2.0, die vanaf 1 oktober 2023 geldt.² In de laatstgenoemde regeling is rekening gehouden met het destijds beoogde afbouwpad van de salderingsregeling.

Het is van belang te vermelden dat de resultaten gemiddelden zijn: de effecten kunnen per huishouden behoorlijk verschillen. Afhankelijk van onder andere gezinsgrootte, verbruik en hoeveelheid panelen, kan het voorkomen dat huurders voordeel behouden met hun zonnepanelen. Voor de precieze financiële effecten die uit dit onderzoek blijken, verwijs ik u naar het rapport in de bijlage. Daarbij is het ook van belang op te merken dat huurders in elk geval tot 2027 nog voordeel zullen hebben van de salderingsregeling. Huurders die al langere tijd over zonnepanelen beschikken, bijvoorbeeld al 5 jaar, profiteren al gedurende een langere periode van deze regeling. Afhankelijk van de situatie, kan het hierdoor zo zijn dat een huurder over de gehele levensduur van de zonnepanelen per saldo een positief resultaat heeft op de energiekosten. Dit is niet meegenomen in het onderzoek.

De onderzochte oplossingsrichtingen

De afschaffing van de salderingsregeling raakt iedereen die zonnepanelen heeft, maar uit het onderzoek blijkt dat het voor huurders extra nadelig kan zijn. Zij betalen namelijk maandelijks een bedrag voor het gebruik van de zonnepanelen, terwijl de opbrengsten daarvan gemiddeld genomen dalen. Met Woonbond en Aedes zijn verschillende opties besproken die het financiële nadeel door afschaffing van de salderingsregeling bij huurders geheel of gedeeltelijk kunnen compenseren. Deze opties zijn in het onderzoek onafhankelijk van elkaar doorgerekend. In de hierna volgende paragrafen ga ik in op deze opties. Het gaat daarbij om de volgende opties:

- beperking van de servicekosten die de verhuurder in rekening brengt bij de huurder;
- beperking van de energieprestatievergoeding (EPV) die de verhuurder in rekening brengt bij de huurder;
- een minimale terugleververgoeding en/of het op nihil stellen van terugleverkosten die energiebedrijven in rekening kunnen brengen;
- vergroting van het eigen gebruik.

² Om het aantrekkelijk te maken voor verhuurders zeer duurzame woningen te verhuren, is de EPV ontwikkeld. Huurders betalen hiervoor een EPV aan hun verhuurder, welke gebaseerd is op woonlastenneutraliteit: de huurder betaalt maandelijks meer aan de verhuurder via de EPV, maar krijgt daar een lagere energierekening voor terug. De EPV 2.0 betrof een technische modernisering en vereenvoudiging van de regeling. In de EPV 2.0 wordt o.a. een nieuwe rekenkern toegepast en is de afbouw van de salderingsregeling meegenomen in de vastgestelde EPV-tarieven.

Beperking van de servicekosten

In de meeste gevallen betaalt de huurder via de servicekosten een vergoeding voor de zonnepanelen. Om voor de huurder kostenneutraal uit te komen, zouden de servicekosten voor zonnepanelen circa € 1,25 per maand lager moeten zijn dan nu het geval is; per paneel € 2,25, terwijl nu gemiddeld € 3,50 per maand per paneel wordt gevraagd. De huurder ondervindt geen nadeel meer als de servicekosten per paneel € 2,25 zouden bedragen, maar heeft dan ook geen voordeel meer.

Aedes heeft aangegeven, dat de € 3,50 servicekosten per paneel per maand nu al niet leiden tot een sluitende businesscase voor corporaties. De servicekosten desondanks beperken tot € 2,25 per maand per paneel zou voor de in dit onderzoek betrokken corporaties over een periode van 15 jaar (de door de Huurcommissie gehanteerde afschrijvingstermijn voor zonnepanelen) leiden tot bijna € 541 miljoen minder inkomsten. Hierbij is het van belang op te merken dat er panelen zijn die al vele jaren geleden geplaatst zijn waarmee geen rekening is gehouden bij de berekening. De genoemde € 541 miljoen betreft daarmee dus een theoretisch maximum.

Beperking van de energieprestatievergoeding (EPV)

Deze woningen beschikken over veel zonnepanelen: EPV-eengezinswoningen hebben gemiddeld 20 zonnepanelen, in een appartementencomplex gemiddeld 15 per appartement. De gevolgen van de afschaffing van de salderingsregeling zijn hierdoor voor deze huurders extra voelbaar.

Om voor deze woningen geen verschil te hebben door de afschaffing van de salderingsregeling, zou een korting kunnen worden toegepast op de in rekening gebrachte EPV. De daarmee gepaard gaande inkomstderving voor de betrokken corporaties betreft circa € 10 miljoen per jaar.

Een minimale terugleververgoeding

Er is in het onderzoek gerekend met het wettelijk vereiste van een minimum vergoeding van 50% van het kale leveringstarief vanaf 2027 tot 2030.

Inzake de onderzochte minimale terugleververgoeding wijs ik voorts op de brief van mijn collega van KGG van 25 november 2024 aan de Eerste Kamer³ inzake het aangenomen amendement van de leden Grinwis (CU), Roederkerk (D66) en Erkens (VVD). Op grond van dat amendement geldt van 2027 tot 2030 een redelijke vergoeding die niet minder bedraagt dan 50% van de voor de te leveren elektriciteit overeengekomen prijs. Bij dit tarief behouden energieleveranciers de kans om flexibiliteit te houden op de markt, wat ten goede komt aan het ontlasten van het elektriciteitsnet. Vereisten aan de terugleververgoeding kunnen overigens niet specifiek voor alleen huurders gelden en komen dus terecht bij iedereen met zonnepanelen.

Onlangs bleek uit gepubliceerde tarieven van Greenchoice dat zonnepaneeleigenaren desondanks een zeer laag positief resultaat behouden per teruggeleverde kWh voor de periode van 2027 tot 2030. Kamerleden Erkens en Grinwis en Kamerlid Postma hebben hierover vragen gesteld aan de Minister van Klimaat en Groene Groei.⁴ De Minister van KGG heeft in de beantwoording meegegeven dat de ACM toeziet op de wettelijke eisen waarin de vergoeding vanaf 2027 moet voldoen. De ACM krijgt

³ Kamerstuk 36 611, B

⁴ Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1832 en Aangangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1831

vanaf 2027 extra handvatten om toe te zien op de voorwaarden voor teruglevering die leveranciers aanbieden aan zonnepaneelbezitters en kan zo nodig handhavend optreden bij overtredingen van de wettelijke eisen.

De Minister van KGG gaf in de brief van 25 november 2024 aan dat het ingrijpen in de vrije prijsvorming op gespannen voet staat met de Europese regelgeving⁵, maar dat het kabinet deze vorm van prijsingrijpen acceptabel acht gelet op het overgangskarakter hiervan. Met dit amendement is er van 2027 tot 2030 een overgangperiode gecreëerd voor de situatie met de salderingsregeling vóór 2027, naar de situatie zonder salderingsregeling en met volledig vrije prijsvorming vanaf 2030. Het stellen van een hoger minimum waardoor huurders kostenneutraal zouden uitkomen is niet mogelijk op basis van de Europese richtlijnen.

Vergroting van het eigen gebruik bij huurders die servicekosten betalen

Eveneens is onderzocht in hoeverre vergroting van het eigen gebruik de negatieve gevolgen voor huurders kan ondervangen. Uit de berekeningen volgt, dat meer eigen gebruik wel de negatieve financiële effecten bij huurders kan beperken, maar niet volledig kan wegnemen.

Reactie Woonbond en Aedes

Na kennisname van de eerste onderzoeksresultaten hebben de Woonbond en Aedes zelfstandig een standpunt ingenomen over de onderzoeksresultaten. Deze reactie dateert van februari 2025. Hun reactie staat in de bijlagen van deze brief. Zij komen met de volgende oplossingen:

- Bij huidige huurders met zonnepanelen de servicekosten verlagen en hiervoor de woningcorporaties eenmalig te compenseren met 585 miljoen euro.
- Voor de veel kleinere groep huurders met een EPV wijzen zij op de geplande evaluatie met het oog op de in 2023 aangepaste EPV 2.0. Zij noemen een vergaande aanpassing van de maximale EPV-bedragen en een aparte compensatie voor verhuurders die in het verleden hiervoor investeringen hebben gedaan.
- Ontwikkelen van een objectsubsidie voor de aanleg van nieuwe zonnepanelen op (huur)woningen om de nu ontstane onrendabele top voor verhuurders weg te nemen, zodat kleinere installaties ook in de toekomst worden aangelegd.

Vervolg

Bescherming van huurders tegen hogere woonlasten

Ik heb het onderzoek en de reacties van de Woonbond en Aedes gezien vanuit de woonlasten van huurders, de financiële mogelijkheden bij huurders en bijdrage aan de te realiseren klimaatdoelstellingen door de huursector.

Met name de huurders van EPV-woningen voelen de afschaffing van de salderingsregeling omdat zij relatief veel zonnepanelen hebben. Ik betrek dit in de evaluatie over de EPV-tarieven die gepland staat voor het derde

⁵ De Elektriciteitsrichtlijn en de Europese richtlijn Hernieuwbare Energie. Hieruit volgt dat elektriciteitsprijzen door de markt (vraag en aanbod) moeten worden bepaald en het uitgangspunt een vrije prijsvorming voor marktdeelnemers moet zijn. Ook de Richtlijn hernieuwbare energie heeft als uitgangspunt een vergoeding voor teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit die een afspiegeling is van de marktwaaarde van de elektriciteit en biedt geen ruimte om af te wijken van de Elektriciteitsrichtlijn om een hoger minimum vast te stellen.

kwartaal van dit jaar. Deze evaluatie is bij de invoering van de EPV 2.0 in oktober 2023 aangekondigd, met het doel de gevolgen van de afschaffing van de salderingsregeling te bezien. Onderdeel van de evaluatie is het herijken van de EPV tarieven, mede op basis van het versneld afschaffen van de salderingsregeling en geactualiseerde parameters zoals de teruglevertarieven. Met Woonbond en Aedes zullen we na de evaluatie in gesprek gaan over de redelijkheid van de herijkte EPV-tarieven. Ik zal de Kamer het einde van het jaar over informeren.

Hoewel ik de nadelige gevolgen van de afschaffing van de salderingsregeling voor ook de huurders die via de servicekosten voor de zonnepanelen betalen betreurt, zien we op het moment helaas geen ruimte tot financiële compensatie voor huurders die via de servicekosten betalen voor hun zonnepanelen.

Uiteraard zet ik mij wel in om huurders binnen de bredere verduurzamingsopgave te helpen met het verlagen van hun energielasten en verhogen van het wooncomfort. Daarbij wijs ik u op mijn voornemen⁶ om EFG-labels bij alle huurwoningen – dus ook die van particuliere verhuurders – uit te faseren zoals dat in het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) is afgesproken. Daarbij stimuleer ik het treffen van isolerende maatregelen via de subsidieregeling verduurzaming en onderhoud huurwoningen (SVOH) bij particuliere verhuurders.

Net als woningeigenaren, kunnen ook huurders de nadelige financiële effecten van het beëindigen van de salderingsregeling beperken door het eigen verbruik te verhogen. De Minister van KGG heeft toegezegd om met Milieu Centraal in gesprek te gaan om hun voorlichting op dit specifieke onderwerp uit te breiden.

KGG heeft daarnaast gesprekken gevoerd over de wens vanuit de sector over het kostenneutraal inzetten van de ISDE voor zonnepanelen om het eigen verbruik te stimuleren en het standaardiseren van slimme apparaten. Daaruit is gebleken dat de gecombineerde inzet van zonnepanelen en andere apparaten binnen de ISDE complex is in de uitvoering en dat er twijfels zijn bij de mate waarin deze maatregel bijdraagt aan vermindering van CO₂-uitstoot. Wel wordt er gewerkt aan het standaardiseren van slimme apparaten. De uitkomsten van de standaardisatie van slimme warmtepompen worden begin 2026 verwacht. Op basis daarvan wordt onderzocht hoe dit gekoppeld kan worden aan de ISDE, zodat het installeren van slimme warmtepompen wordt gestimuleerd. Ik zal samen met de huursector bekijken hoe huurders met zonnepanelen beter geïnformeerd kunnen worden over het verhogen van het eigen verbruik van hun opgewekte hernieuwbare elektriciteit om te kunnen besparen op hun energierekening.

Inzake de woonlasten van huurders wil ik eveneens wijzen op de vereenvoudiging en verbetering van de huurtoeslag. Dit heeft geleid tot een verhoging van € 215 miljoen extra huurtoeslag in 2025 en structureel € 650 miljoen per jaar vanaf 2026. Daarnaast is met de Voorjaarsnota een incidentele tegemoetkoming huurtoeslag van € 1 miljard aangekondigd voor het jaar 2026.

Het aanleggen van nieuwe zonnepanelen zo aantrekkelijk mogelijk maken

Het tweede deel van de motie Beckerman vraagt om onderzoek te doen hoe we de aanleg van nieuwe zonnepanelen zo aantrekkelijk mogelijk kunnen maken. We zien momenteel geen mogelijkheden om zonnepa-

⁶ Kamerstuk 32 847, nr. 1288

nelen op korte termijn financieel aantrekkelijker te maken voor huurwoningen. Voor wat betreft het zo aantrekkelijk mogelijk houden van zonnepanelen voor de huursector dient ook gekeken te worden naar de brede verduurzamingsdoelstelling van de huursector. In het algemeen wijs ik op de reflectie van het PBL op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds in het meerjarenprogramma 2025⁷ en op het verslag van TNO van de expertsessie sociaal economische gevolgen van Klimaatvoorstellen.⁸ TNO geeft aan dat zonnepanelen in de huursector bij voorkeur niet via subsidie gestimuleerd moeten worden, maar via een indirecte normering in de huurprijsregelgeving. PBL geeft aan dat het raadzaam is om eerst op elektrificatie te stimuleren en het elektriciteitsnet uit te breiden voordat zon-pv verder gestimuleerd wordt.

Ten slotte is in de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)-IV onder andere een verplichting opgenomen voor zon-pv op dak in de gebouwde omgeving, voortvloeiend uit het Repower EU-programma, mits technisch geschikt en economisch en functioneel haalbaar. De definitieve implementatie van deze verplichting is thans nog in onderzoek. Over deze verplichting zal ik u later in 2025 informeren.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

⁷ PBL-publicatienummer: 5434 Reflectie op voorstellen voor de inzet van middelen uit het Klimaatfonds in het MJP 2025. Een quickscan

⁸ TNO februari 2024 Verslag TNO expertsessie sociaal economische gevolgen van Klimaatvoorstellen

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Onderzoeksrapport effecten afschaffing salderingsregeling	
2	reactie Aedes en Woonbond	