

Vergaderjaar 2024–2025

36 611

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

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### I Algemeen

##### 1. Aanleiding en doel

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de salderingsregeling per 1 januari 2027 wordt beëindigd.<sup>1</sup> Een eerder wetsvoorstel om de salderingsregeling af te bouwen is op 13 februari 2024 door de Eerste Kamer verworpen.<sup>2</sup> In de door een meerderheid van de Tweede Kamer ondersteunde motie Bontenbal<sup>3</sup> is verzocht om een voorstel tot aanpassing van de salderingsregeling bij het Belastingplan 2025 naar de Kamer te sturen. Met dit wetsvoorstel wordt gehoor gegeven aan deze motie en wordt voorgesteld om de salderingsregeling met ingang van 2027 te beëindigen. Actieve afnemers<sup>4</sup> ontvangen vanaf dan voor alle op het systeem teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit een redelijke vergoeding van de marktdeelnemer aan wie zij terugleveren. Deze toelichting wordt uitgebracht door de Minister van Klimaat en Groene Groei (hierna: de Minister), mede namens de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst.

Het beëindigen van de salderingsregeling is een maatregel die zorgt voor een efficiënter en eerlijker gebruik van het energiesysteem.

<sup>1</sup> Budgettaire bijlage Hoofdlijnenakkoord, 15 mei 2024.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 2. Dit wetsvoorstel voorzag in jaarlijks afbouwend percentage te salderen elektriciteit vanaf 2025 tot 2031.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 36 378, nr. 75.

<sup>4</sup> Eindafnemer, of een groep gezamenlijk optredende eindafnemers, die binnen een eigen of gezamenlijke installatie zelfopgewekte of gedeelde elektriciteit verbruikt of opslaat, die zelfopgewekte elektriciteit verkoopt of deelt, of die gebruik maakt van flexibiliteits- of energie-efficiëntiediensten, mits die activiteiten niet zijn belangrijkste commerciële activiteit vormen; zie artikel 1.1 van het voorstel voor de Energiewet, Kamerstukken I, 2023–2024, 36 378, nr. A. Het begrip «actieve afnemer» betreft de implementatie van artikel 2, onderdeel 8, van Richtlijn (EU) 2019/944 (Elektriciteitsrichtlijn) en artikel 2, onderdeel 14, van Richtlijn (EU) 2018/2001 (Richtlijn hernieuwbare energie). In Richtlijn (EU) 2018/2001 wordt de actieve afnemer een «zelfverbruiker» genoemd. In het voorstel voor de Energiewet is er met het oog op transparantie voor gekozen één term te hanteren; zie Kamerstukken II, 2022–2023, 36 378, nr. 3.

Huishoudens en bedrijven maken in hoog tempo de overstap van fossiele brandstoffen naar elektriciteit, die op steeds grotere schaal duurzaam en decentraal wordt opgewekt. De vraag naar transport van elektriciteit stijgt sneller dan de netbeheerders kunnen bijbouwen. Dit legt grote druk op het energiesysteem. In grote delen van Nederland is het elektriciteitsnet momenteel helaas nu al zo vol dat grootverbruikers daar de komende jaren zonder aanvullende maatregelen geen nieuwe of zwaardere aansluitingen kunnen krijgen<sup>5</sup>. Ook kan dit leiden tot netcongestie, waar honderdduizenden huishoudens de gevolgen van kunnen ondervinden indien er geen maatregelen worden genomen.

Voor actieve afnemers loont het met het beëindigen van de salderingsregeling financieel om efficiënt om te gaan met zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit en dit zoveel mogelijk gelijktijdig zelf te verbruiken (verbruik «achter de meter») in plaats van deze in te voeden op het systeem. Momenteel neemt de salderingsregeling deze prikkel weg, wat bijdraagt aan het ontstaan van netcongestie op het laagspanningsnet. De beëindiging van de salderingsregeling vermindert dus de belasting van het elektriciteitsnet en daarmee het risico op extra netcongestie.

Daarnaast brengt de salderingsregeling een aanzienlijke en stijgende rekening met zich mee voor de schatkist die door alle belastingbetalers gedragen moet worden. Bij handhaving van de salderingsregeling is er sprake van een belastingderving van € 574 miljoen in 2027, dat oploopt tot structureel € 665 miljoen. Met de in dit wetsvoorstel voorziene beëindiging van de salderingsregeling wordt deze derving vanaf 2027 voorkomen.

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om zo snel mogelijk een toekomstig kader te bieden voor het terugleveren van zelfopgewekte hernieuwbare energie, dat duidelijkheid geeft aan consumenten, de installatiebranche en andere betrokken partijen. Het voorstel geeft tevens uitwerking aan de betreffende afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord.

## **2. Hoofdlijnen wetsvoorstel**

Met dit wetsvoorstel ontvangt een actieve afnemer per 1 januari 2027 voor alle teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit, zoals elektriciteit opgewekt met zonnepanelen of uit andere hernieuwbare bronnen, een redelijke vergoeding van de marktdeelnemer aan wie hij teruglevert. De salderingsregeling wordt beëindigd.

### *Huidige situatie*

De salderingsregeling is neergelegd in artikel 31c van de Elektriciteitswet 1998, dat is overgenomen in artikel 2.31 van het voorstel voor de Energiewet<sup>6</sup>, en artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. De regeling is bedoeld voor een eindafnemer met een kleine aansluiting, die elektriciteit produceert en teruglevert aan zijn eigen leverancier. Deze eindafnemer komt in aanmerking voor salderen als deze geen terugleveringsovereenkomst heeft gesloten met een andere marktdeelnemer dan zijn leverancier en voor zover die elektriciteit niet is gedeeld met een andere eindafnemer.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 29 023, nr. 458.

<sup>6</sup> Het voorstel voor de Energiewet (Kamerstukken 36 378) is in juni 2024 aangenomen door de Tweede Kamer. Naar verwachting is het voorstel voor de Energiewet vóór de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel behandeld door de Eerste Kamer en in werking getreden. Daarom gaat dit wetsvoorstel uit van een wijziging van het voorstel voor de Energiewet.

Artikel 2.31, eerste en tweede lid, van het voorstel voor de Energiewet regelt thans dat voor een eindafnemer met een kleine aansluiting die elektriciteit teruglevert aan zijn leverancier, de leverancier het verbruik ten behoeve van de facturering en inning van de leveringskosten berekent door de aan het systeem onttrokken elektriciteit te verminderen met de op het systeem ingevoede elektriciteit. Voor ingevoede hernieuwbare elektriciteit uit hernieuwbare bronnen is hieraan geen grens gesteld, behalve dat er niet meer elektriciteit gesaldeerd kan worden dan dat aan het systeem is onttrokken. Voor ingevoede elektriciteit uit andere dan hernieuwbare bronnen geldt een maximum van 5000 kWh. Voor de belastingheffing wordt hierbij aangesloten. Op deze wijze ontvangt de eindafnemer voor de ingevoede elektriciteit die wordt gesaldeerd hetzelfde tarief (leveringskosten inclusief energiebelasting en btw) als hij op grond van de leveringsovereenkomst voor de onttrokken elektriciteit moet betalen. In 2024 is er met de huidige wetgeving dus bovendien sprake van een belastingvoordeel van circa € 0,16<sup>7</sup> (energiebelasting en btw) per gesaldeerde kWh. Als een eindafnemer in een jaar meer elektriciteit op het systeem invoedt dan hij onttrekt, dan geldt dat de leverancier net als in de huidige situatie onder de Elektriciteitswet 1998 voor het meerdere aan de eindafnemer een redelijke vergoeding betaalt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt hier toezicht op.

#### *Nieuwe situatie na beëindiging salderingsregeling*

##### *i) Redelijke vergoeding voor alle teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit*

Het wetsvoorstel sluit ten aanzien van het terugleveren van hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer, zoals elektriciteit die opgewekt is door zonnepanelen op woningen, aan bij de relevante eisen voor de teruglevering van zelfopgewekte hernieuwbare energie in de Richtlijn hernieuwbare energie, ook bekend als de RED II.<sup>8</sup> Dat heeft een aantal gevolgen.

Aangezien teruggeleverde elektriciteit niet langer geheel of gedeeltelijk kan worden gesaldeerd met geleverde elektriciteit, wordt met dit wetsvoorstel de eis van een redelijke vergoeding voortaan op alle door een actieve afnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit van toepassing. Het onderscheid tussen de teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit die gesaldeerd kan worden en de overige hernieuwbare elektriciteit die teruggeleverd wordt vervalt hiermee vanaf 2027.

Een tweede gevolg is dat de wettelijke eis van een redelijke vergoeding niet alleen geldt voor de eigen leverancier van de actieve afnemer, maar voor elke marktdeelnemer aan wie een actieve afnemer zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit teruglevert. De wettelijke bescherming door de eis van een redelijke vergoeding wordt door het wetsvoorstel uitgebreid van eindafnemers met een kleine aansluiting die salderen bij hun energieleverancier naar alle actieve afnemers die hernieuwbare elektriciteit opwekken en terugleveren.

<sup>7</sup> Gebaseerd op het gemiddelde variabele leveringstarief van juni 2024 uit CBS Statlinetabel 85592.

<sup>8</sup> Artikel 21, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van richtlijn (EU) 2018/2001: «2. De lidstaten zorgen ervoor dat zelfverbruikers van hernieuwbare energie individueel of via aankoopgroeperingen, het recht hebben om: (...) d) het ontvangen van een beloning, in voorkomend geval ook via steunregelingen, voor de zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit die zij aan het net leveren, die een afspiegeling is van de marktwaarde van die elektriciteit en die rekening kan gehouden met de waarde op lange termijn ervan voor het net, het milieu en de samenleving.» Zie voetnoot 4 voor de begrippen actieve afnemer en zelfverbruiker.

Dit is in lijn met het voorstel voor de Energiewet waarin ruimte wordt geboden voor nieuwe vormen van energie leveren, zoals energiedelen, en waarin de terugleveringsovereenkomst een plek krijgt. Bovendien past dit bij de ontwikkeling van het energiesysteem van een centraal ingerichte elektriciteitslevering naar een systeem met actieve afnemers die meer gestimuleerd worden om elektriciteit die ze opwekken achter de meter te verbruiken of op te slaan. Partijen voor wie de opslag of verkoop van zelfopgewekte energie of flexibiliteits- of energie-efficiëntiediensten de belangrijkste commerciële activiteit vormen, zoals exploitanten van energieopslagsystemen of zonneparken, vallen niet onder de Europese definitie van actieve afnemers en vallen dus niet onder deze wettelijke bescherming.<sup>9</sup>

De vergoeding voor zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit die door een actieve afnemer wordt teruggeleverd aan een marktdeelnemer moet redelijk zijn. Gelet op de Richtlijn hernieuwbare energie gaat het om een vergoeding die een afspiegeling is van de marktwaarde van die elektriciteit en die rekening kan houden met de waarde op lange termijn ervan voor het net, het milieu en de samenleving. In het wetsvoorstel wordt expliciet vastgelegd dat de vergoeding niet redelijk is indien die vergoeding onevenredig laag is gezien de kosten en baten van de marktdeelnemer en niet concurrerend is. Dit criterium is grotendeels gelijk aan het criterium voor een redelijke (leverings)prijs in artikel 2.5, tweede lid, van het voorstel voor de Energiewet. In het wetsvoorstel wordt tevens geregeld dat de kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren van zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer transparant en redelijk moeten zijn. Deze eisen van transparantie en redelijkheid voor de prijzen en voorwaarden voor levering uit artikel 2,5, eerste lid, van het voorstel voor de Energiewet zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat het geheel van kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren en de vergoeding voor door een actieve afnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit, die wordt vastgelegd in de terugleveringsovereenkomst, transparant en redelijk moet zijn. Het is dus niet mogelijk om kosten die samenhangen met het terugleveren alsnog via een omweg in rekening te brengen, zonder dat deze meegewogen kunnen worden bij het beoordelen van de redelijkheid. De redelijke vergoeding voor een actieve afnemer met een kleine aansluiting kan niet worden vastgesteld op een negatief bedrag. Dit regelt artikel 2.31, derde lid, van het voorstel voor de Energiewet<sup>10</sup> en is in het onderhavige wetsvoorstel overgenomen. De ACM is de toezichthouder en kan de redelijkheid van de door een marktdeelnemer te betalen vergoeding toetsen. De wettelijke bescherming van een redelijke vergoeding voor niet-hernieuwbare elektriciteit vervalt.

#### *ii) Beëindiging salderingsregeling*

De beëindiging van de salderingsregeling betekent dat de ingevoede (zowel hernieuwbare als niet-hernieuwbare) elektriciteit niet langer met de hoeveelheid geleverde elektriciteit wordt gesaldeerd (artikel 2.31, eerste en tweede lid, van het voorstel voor de Energiewet). Het bestaande belastingvoordeel voor ingevoede elektriciteit tot een maximum van de aan het systeem onttrokken elektriciteit vervalt daarmee eveneens vanaf 2027 (artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag). Ook de daarmee onlosmakelijk verbonden bepalingen zullen vervallen.

<sup>9</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 36 378, nr. 59.

De overige bepalingen van de wetgeving blijven voor zover die zien op het terugleveren van hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer als zodanig, gehandhaafd en worden opgenomen in artikel 2.34 van het voorstel voor de Energiewet, dat gaat over het terugleveren van elektriciteit. Daarnaast wordt artikel 2.34 uitgebreid met een aantal eisen voor leveranciers uit artikel 2.5 van het voorstel voor de Energiewet, die zien op redelijke en transparante kosten en voorwaarden, door die van overeenkomstige toepassing te verklaren.

#### *Rekenvoorbeeld verschil huidige situatie en nieuwe situatie*

##### **Voorbeeld:**

Dit voorbeeld geldt voor een huishouden met een jaarlijks verbruik van 3.000 kWh en een jaarlijkse opwekking van 3.300 kWh. Het huishouden verbruikt 30% van de opgewekte elektriciteit direct zelf en bespaart hiermee voor 990 kWh het volledige leveringstarief. Uiteindelijk neemt dit huishouden dus 2.010 kWh van het systeem af en voedt het 2.310 kWh op het systeem in.

##### *Situatie 2026:*

Het huishouden mag nog salderen in 2026. Aangezien de hoeveelheid van het systeem onttrokken elektriciteit lager ligt dan de hoeveelheid op het systeem ingevoede elektriciteit, mag het huishouden de totale hoeveelheid van het systeem onttrokken elektriciteit salderen. Het huishouden betaalt dus geen leveringstarief, energiebelasting en btw over de 2.010 kWh die het van het systeem heeft onttrokken. Voor de overige 300 kWh die op het systeem is ingevoed ontvangt het huishouden een redelijke vergoeding.

##### *Situatie 2027:*

Het huishouden kan niet meer salderen en ontvangt dus voor de volledige hoeveelheid op het systeem ingevoede elektriciteit, dus 2.310 kWh, een redelijke vergoeding. Het huishouden betaalt voor de 2.010 kWh die van het systeem is onttrokken het volledige leveringstarief, inclusief energiebelasting en btw.

### **3. Gevolgen van het wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel kent gevolgen voor het energiesysteem, maar ook voor actieve afnemers, leveranciers, installateurs en de huursector<sup>11</sup>. Er is een periode van twee jaar tussen het beoogde moment van aannemen van het wetsvoorstel en de daadwerkelijke beëindiging van de salderingsregeling. Die termijn is voldoende voor een zorgvuldige voorbereiding op een nieuwe situatie zonder salderingsregeling.

#### *Gevolgen voor het energiesysteem*

Door de salderingsregeling ervaart de consument met zonnepanelen geen prikkel om zelfopgewekte elektriciteit zoveel mogelijk achter de meter te verbruiken. Dit heeft nadelige gevolgen voor het energiesysteem en draagt bij aan netcongestie door te veel gelijktijdige invoeding van elektriciteit en door te veel gelijktijdige afname. Voor wat betreft de invoeding kan op zonnige momenten te veel invoeding van door

<sup>11</sup> Verschillende stakeholders zijn gevraagd naar hun reactie op voornemen om de salderingsregeling per 2027 te beëindigen. Een overzicht van deze reacties is te vinden in bijlage 1.

zonnepanelen opgewekte elektriciteit zorgen voor overbelasting van het systeem. Hierdoor kunnen omvormers uitvallen en kan de zonnestroom tijdelijk niet worden ingevoerd in het systeem. Wanneer er een te grote vraag naar elektriciteit is, kan dit op piekmomenten leiden tot onderspanning van het systeem. Dit veroorzaakt knipperende lampen en niet goed werkende apparatuur. Dit kan in 2030 resulteren in circa 750.000 huishoudens die te maken krijgen met overbelasting en nog eens 350.000 huishoudens met onderspanning<sup>12</sup>.

Het beëindigen van de salderingsregeling brengt hier verandering in doordat er een financiële prikkel ontstaat om zelf opgewekte hernieuwbare elektriciteit zoveel mogelijk direct te verbruiken. Momenteel geldt al dat als een huishouden opgewekte elektriciteit direct zelf verbruikt, daar geen leveringstarief aan de leverancier en geen belasting over hoeft te worden betaald. Deze elektriciteit wordt immers niet aan het systeem onttrokken. Daar verandert het beëindigen van de salderingsregeling niets aan.

Vanaf 2027 zal de actieve afnemer een redelijke vergoeding ontvangen voor alle aan een marktdeelnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit. Aangezien de redelijke vergoeding over het algemeen lager ligt dan het variabele leveringstarief, loont het om meer zelfopgewekte elektriciteit direct zelf te verbruiken.

Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat zonnepaneelbezitters vanaf 2027 meer zelfopgewekte elektriciteit achter de meter gaan verbruiken. Dit draagt bij aan efficiënter gebruik van hernieuwbare elektriciteit. Hierdoor zal er op zonnige momenten minder elektriciteit op het systeem ingevoerd worden en zal er op piekmomenten minder elektriciteit van het systeem worden afgenomen. Het beëindigen van de salderingsregeling zal het risico op overbelasting of onderspanning dus verminderen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van netcongestie.

#### *Gevolgen voor actieve afnemers*

##### *i) die reeds geïnvesteerd hebben in zonnepanelen*

De afgelopen jaren hebben veel huishoudens geïnvesteerd in zonnepanelen. Het aantal woningen met zonnepanelen is tussen 2020 en 2024 verdubbeld; er liggen op bijna 3 miljoen woningen zonnepanelen<sup>13</sup>. Deze groep actieve afnemers zal ook met dit wetsvoorstel in 2027 minimaal 3 jaar geprofiteerd hebben van de voordelen van de salderingsregeling. Daarmee heeft deze groep de investering voor een aanzienlijk deel of helemaal terugverdiend bij de beëindiging van de salderingsregeling per 1 januari 2027<sup>14</sup>. Voor de meest recente investeringen in zonnepanelen zal de terugverdientijd oplopen ten opzichte van een situatie waarin de regeling voortgezet wordt, afhankelijk van welk deel van de kosten al is terugverdiend.

<sup>12</sup> Actieagenda netcongestie laagspanningsnetten, januari 2024.

<sup>13</sup> Zie CBS Statline tabel 85005: Zonnestroom; vermogen en vermogensklasse, bedrijven en woningen, regio. Eind 2023 lagen er op 2,6 miljoen woningen zonnepanelen. Uit data van energieleveren.nl blijkt dat tot september 2024 nog minimaal 200.000 eindafnemers met een kleine aansluiting een nieuwe installatie hebben geregistreerd.

<sup>14</sup> Zie Terugverdientijd na afschaffen salderingsregeling, Berenschot, 16 juli 2024. Een investering in 2020 of 2021 verdient zich binnen 5 jaar terug en is hiermee terugverdiend voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor recentere investeringen ligt de terugverdientijd met dit wetsvoorstel op 9 jaar.

### *ii) die overwegen te investeren in zonnepanelen*

Consumenten kunnen investeren in zonnepanelen met een financiële overweging, maar ook vanuit duurzaamheidsoverwegingen of om de regie over de eigen energierekening te vergroten, bijvoorbeeld in combinatie met de investering in een warmtepomp, zonnestroomboiler of een elektrische auto.

Voor wat betreft de terugverdientijd geldt dat die vanaf 2027 voornamelijk zal afhangen van de ontwikkeling van de aanschafkosten van nieuwe zonnepanelen en van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen.

Daarnaast spelen de mate van eigen verbruik van de opgewekte elektriciteit en de vergoeding hierbij een rol. Voor de aanschaf en installatie van zonnepanelen die op of bij woningen worden geïnstalleerd geldt een btw-nultarief en de verwachting is dat de kosten van zonnepanelen blijven dalen. Consumenten kunnen zelf zoveel mogelijk hun opbrengsten van zonnepanelen vergroten door het verbruik achter de meter te verhogen. De mate waarin ze hierop kunnen inspelen hangt in toenemende mate af van de individuele situatie.

Berenschot komt in een recent onderzoek<sup>15</sup> op een terugverdientijd van 8,1 tot 15,5 jaar<sup>16</sup> voor investeringen vanaf 2027, afhankelijk van het verbruik, de opwek en het percentage eigen verbruik. CE Delft en TNO<sup>17</sup> komen in hun recente onderzoek uit op een bandbreedte van 9 tot 17 jaar<sup>18</sup> voor een gemiddeld huishouden, afhankelijk van de hoeveelheid eigen verbruik en het al dan niet blijven bestaan van de terugleverkosten. Daarmee blijven zonnepanelen zich binnen de technische levensduur terugverdienen. De terugverdientijd kan in de praktijk lager of hoger uitvallen afhankelijk van de ontwikkeling van eerdergenoemde factoren. Volgens Berenschot heeft het eigen verbruik de grootste impact op de toekomstige terugverdientijd. Ook CE Delft en TNO benoemen dat het verhogen van het eigen verbruik de terugverdientijd flink kan verlagen. Voor woningeigenaren met een laag (midden)inkomen bestaat de mogelijkheid om zonnepanelen aan te schaffen met een verantwoorde financiering bij het Nationaal Warmtefonds.

### *iii) die niet-hernieuwbare elektriciteit opwekken*

De huidige wet ziet ook op teruglevering van niet-hernieuwbare elektriciteit door eindafnemers met een kleine aansluiting, bijvoorbeeld door middel van een microwarmte-krachtkoppeling met aardgas als brandstof. Deze teruglevering mag momenteel tot 5.000 kWh gesaldeerd worden. Vanaf 2027 zal ook de niet-hernieuwbare teruglevering niet meer gesaldeerd mogen worden. Daarbij zal de redelijke vergoeding vanaf 2027 alleen nog gelden voor aan een marktdeelnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit. De concrete hoogte van de vergoeding die de actieve afnemer hiervoor ontvangt zal afhangen van de individuele afspraken met de marktdeelnemer in de terugleveringsovereenkomst.

<sup>15</sup> Terugverdientijd zonnepanelen na afschaffen salderingsregeling, Berenschot, 16 juli 2024. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Vereniging Eigen Huis.

<sup>16</sup> Een terugverdientijd van 8,1 jaar wordt bereikt bij een eigen verbruik van 45%, een jaarverbruik van 6.000 kWh en een opwek van 3.600 kWh. De terugverdientijd van 15,5 jaar bij 30% eigen verbruik, een jaarverbruik van 1.700 kWh en een opwek van 1.800 kWh. Voor een gemiddelde situatie (jaaropwek en jaarverbruik van 3.600 kWh) komt Berenschot op een terugverdientijd van 13,7 jaar voor een investering in 2027.

<sup>17</sup> Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie, CE Delft & TNO, september 2024. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van NVDE, Holland Solar, Energie Nederland en klimaatstichting HIER.

<sup>18</sup> Een terugverdientijd van 9 jaar wordt bereikt bij een eigen verbruik van 60% en het niet doorrekenen van terugleverkosten. Een terugverdientijd van 17 jaar bij een eigen verbruik van 30% en het blijven bestaan van terugleverkosten. Dit geldt voor een huishouden met een jaarverbruik en jaaropwek van 3.500 kWh.

#### *iv) die een grote aansluiting hebben*

De huidige wet voorziet alleen in een redelijke vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit voor eindafnemers met een kleine aansluiting. Het wetsvoorstel voorziet in een redelijke vergoeding voor alle actieve afnemers die zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit terugleveren aan een marktdeelnemer, dus ook voor actieve afnemers met een grote aansluiting, zoals particulieren en zakelijke afnemers met een verzwaarde aansluiting voor wie het verkopen, opslaan of gebruik maken van flexibiliteits- of energie-efficiëntiediensten met zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit niet de belangrijkste commerciële activiteit vormen.

#### *v) Doenvermogen*

Het wetsvoorstel zorgt voor weinig extra belasting van het doenvermogen, aangezien het gaat om een *beëindiging* van een fiscale regeling. Alle actieve afnemers zullen een redelijke vergoeding krijgen voor de teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare energie. Ze hoeven hier zelf geen actie voor te ondernemen. De ACM houdt hier toezicht op en kan zo nodig onderzoek doen naar de wijze waarop leveranciers de wettelijke eis naleven en bij overtredingen handhavend optreden.

Daarnaast biedt het beëindigen van de salderingsregeling een financiële prikkel om zelfopgewekte elektriciteit zoveel mogelijk zelf te verbruiken en niet op het net in te voeden. Momenteel wordt gemiddeld 30% van de zelfopgewekte elektriciteit direct zelf verbruikt. Actieve afnemers met zonnepanelen hebben diverse mogelijkheden om dit percentage te verhogen en zo meer opbrengst uit hun zonnepanelen te halen en tegelijkertijd het systeem minder te belasten. Zo kunnen actieve afnemers het verbruik van apparaten handmatig afstemmen op de eigen opwekking of dit automatisch doen met de inzet van slimme apparatuur. Beide opties vragen actief handelen van de actieve afnemer.

Milieu Centraal geeft voorlichting<sup>19</sup> over het verhogen van het eigen verbruik. Zo kan het eigen verbruik stijgen door apparaten zoals de vaatwasser aan te zetten wanneer de zon schijnt. Ook kan het eigen verbruik aanzienlijk verhoogd worden door de warmtepomp op de juiste momenten aan te zetten en de elektrische auto op zonnige momenten op te laden. Voor nieuwe investeringen in zonnepanelen kan gekeken worden naar de opstelling van deze panelen. Bij een opstelling richting het oosten of westen zal het opwekprofiel beter aansluiten bij het verbruiksprofiel vergeleken met een opstelling richting het zuiden. Dit zorgt voor een hoger eigen verbruik.

#### *Gevolgen voor de leveranciers*

Uit onderzoek<sup>20</sup> van de ACM blijkt dat klanten met zonnepanelen voor hogere kosten zorgen voor leveranciers dan klanten zonder zonnepanelen. Klanten met zonnepanelen zorgen voor hogere inkoop- en onbalanskosten en de salderingsregeling brengt eveneens gederfde opbrengsten met zich mee. Eerder werden deze kosten in rekening gebracht bij alle klanten, waardoor klanten zonder zonnepanelen meebetaalden aan de voordelen voor klanten met zonnepanelen. Tegenwoordig rekenen veel leveranciers (een deel van) deze kosten door aan de klanten met zonnepanelen.

<sup>19</sup> <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/zonnepanelen/meer-zonnestroom-zelf-verbruiken/>.

<sup>20</sup> ACM, Energietarieven in transitie, 8 mei 2024.



Leveranciers hanteren verschillende methoden om dit te doen. Met het beëindigen van de salderingsregeling in 2027 zullen de kosten die leveranciers maken in de vorm van gedeferde opbrengsten van geleverde elektriciteit als gevolg van de salderingsregeling, wegvallen. De hogere inkoop- en onbalanskosten worden niet uitsluitend veroorzaakt door de salderingsregeling en zullen naar verwachting blijven bestaan.

#### *Gevolgen voor de installatiebranche*

Het aantal huizen met zonnepanelen is in de afgelopen jaren fors gegroeid. Halverwege 2024 liggen er op bijna 3 miljoen woningen zonnepanelen. Als gevolg van de hoge vraag is ook het aantal installateurs sterk gestegen. Techniek Nederland<sup>21</sup> constateert echter al geruime tijd een terugloop in het aantal verleende opdrachten. Dit als gevolg van de onduidelijkheid over het voortbestaan van de salderingsregeling en de kosten die energiebedrijven in rekening brengen. Hoewel deze onzekerheid al speelde voordat het Hoofdlijnenakkoord werd gecommuniceerd, waarin het nieuwe voornemen om de regeling te beëindigen per 2027 werd aangekondigd, geeft Techniek Nederland aan dat dit nieuwe voornemen voor extra onzekerheid zorgt. In hun brief geeft Techniek Nederland dan ook aan vele bedrijfsbeëindigingen en faillissementen onder erkende installateurs te verwachten als er niet op korte termijn duidelijkheid komt voor de zonnepanelenbranche.

#### *Gevolgen voor de huursector*

De afgelopen jaren zijn er veel huurwoningen met zonnepanelen bij gekomen. Zo lagen er eind 2023 zonnepanelen op circa 20%<sup>22</sup> van de corporatiewoningen; een verdubbeling ten opzichte van 2020. Voor de huursector geldt in het algemeen dat verhuurders waaronder woningcorporaties investeren in zonnepanelen en op basis van de verbetering van het energielabel de huurlasten<sup>23</sup> kunnen verhogen. De huurder investeert niet en krijgt dus te maken met hogere huurlasten, maar bespaart door de zonnepanelen ook direct op de energierekening. Huurders dienen toestemming te geven voor een huurverhoging bij de installatie van zonnepanelen. Als de beoogde besparing op de energierekening hoger is dan de verhoging van de huurlasten, dan is het voor de huurder aantrekkelijk om deze toestemming te geven. Huurders die nu al zonnepanelen hebben, profiteren nog tot en met 2026 van de voordelen van het salderen.

Het beëindigen van de salderingsregeling zal er vanaf 2027 voor zorgen dat de besparing op de energierekening voor huurders met zonnepanelen lager wordt. Ook methoden als terugleverkosten zorgen ervoor dat zonnepanelen nu al voor minder financieel voordeel zorgen dan voorheen. Tegelijkertijd kan het zo zijn dat de vergoeding die huurders betalen voor de zonnepanelen ongewijzigd blijft. De verhuurder is namelijk niet verplicht om de huurlasten te verminderen door het wegvallen van de salderingsregeling en het toepassen van lagere huurlasten beïnvloedt de businesscase van de woningcorporatie of verhuurder. Conform de bij de behandeling van de Energiewet aange-

<sup>21</sup> Brief van Techniek Nederland aan de Minister voor Klimaat en Energie over «Techniek Nederland luidt noodklok over dramatische marktsituatie erkende installateurs in de zonnepanelenbranche» van 4 juni 2024.

<sup>22</sup> Bron: AEDS datacentrum. In 2023 waren er circa 2,3 miljoen corporatiewoningen in Nederland. Nog eens 1,6 miljoen woningen zijn in het bezit van particuliere en commerciële verhuurders. Data over het aantal zonnepanelen op deze woningen ontbreekt.

<sup>23</sup> De verhuurder kan servicekosten vragen of verhogen, een energieprestatievergoeding (<https://www.rvo.nl/onderwerpen/energieprestatievergoeding>) vragen aan de huurder of, indien de zonnepanelen ontoeroend zijn, de verbetering van de woning via het Woningwaarderingssysteem verdisconteren in het energielabel en daarmee de huur verhogen.

nomen motie<sup>24</sup> van het lid Beckerman zal samen met de Woonbond en AEDES onderzoek worden gedaan naar de huidige en toekomstige situatie van zonnepanelen in de huursector en hoe deze zo aantrekkelijk mogelijk kunnen blijven<sup>25</sup>.

#### **4. Regeldruk**

##### *4.1 Regeldruk voor beëindiging salderingsregeling*

Voor de beëindiging van de salderingsregeling is een inschatting gemaakt van de regeldruk voor de leveranciers, de actieve afnemers en installateurs.

##### *Leveranciers*

Er is gekeken naar de regeldruk voor leveranciers als gevolg van dit wetsvoorstel en hoe deze regeldrukkosten zo veel mogelijk kunnen worden ondervangen. Het gaat hierbij om de volgende regeldrukkosten. De benodigde eenmalige aanpassing van een ICT-systeem kost per leverancier ongeveer 500 uur voor 1 ICT-er. De kosten voor het aanpassen van de ICT-systemen nemen door de vereenvoudiging, vanwege het ontbreken van het afbouwpad, substantieel af naar ruim minder dan de helft van de kosten uit de memorie van toelichting bij het oude wetsvoorstel<sup>26</sup>. Met een uurtarief van € 33 kost de aanpassing per leverancier eenmalig circa € 16.500. De gebruikte uurtarieven zijn afkomstig uit Handboek meting regeldrukkosten<sup>27</sup>. Uitgaande van circa 60 leveranciers met een vergunning voor de levering van elektriciteit in Nederland op dit moment, betreffen de eenmalige kosten in totaal € 990.000.

Ook kan de wijziging bij invoering leiden tot extra vragen bij de helpdesk. Er zijn op 1 januari 2027 naar verwachting niet meer dan 4 miljoen actieve afnemers met zonnepanelen (uitgaande van 2,7 miljoen actieve afnemers in 2023<sup>28</sup>). Als 25% van de actieve afnemers rond de start van de beëindiging van de salderingsregeling de helpdesk belt met een vraag van 10 minuten, kost dat circa 167.000 uur à € 23 per uur. In totaal betekent dit een eenmalige kostenpost van circa € 3.800.000 voor alle leveranciers samen. Aangezien het een volledige beëindiging van de regeling betreft, ligt het niet in de rede dat er in de jaren na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel druk op de helpdesk blijft bestaan. Daarmee komen de totale kosten op eenmalig € 4.790.000.

##### *Actieve afnemers*

Voor actieve afnemers met een kleine aansluiting die elektriciteit afnemen en terugleveren levert dit wetsvoorstel een beperkte additionele regeldruk op. Zo hoeven actieve afnemers met zonnepanelen zelf geen actie te ondernemen voordat of op het moment dat de salderingsregeling zal worden beëindigd. Zij krijgen hier automatisch mee te maken doordat hun leverancier die beëindiging verwerkt in de energierekening. Wel zullen deze actieve afnemers kennis moeten nemen van de verandering in de regeling als zij die informatie willen gebruiken bij het wisselen van leverancier. Er zijn op dit moment meerdere onafhankelijke energieverge-

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 36 378, nr. 79.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 36 378, nr. 84.

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 36 594, nr. 3.

<sup>27</sup> Handboek Meting Regeldrukkosten, versie 2.1, datum 29-11-2023.

<sup>28</sup> Zie CBS Statline tabel 85005: Zonnestroom; vermogen en vermogensklasse, bedrijven en woningen, regio. Eind 2023 waren er 2,74 miljoen installaties met een klein vermogen (t/m 15kW).

lijgingswebsites op het internet beschikbaar waarmee een actieve afnemer kan inschatten welke leverancier of andere marktdeelnemer het beste past bij zijn eigen (nieuwe) situatie. Ervan uitgaande dat een zonnepaneelbezitter vaak al actief deelneemt aan de energiemarkt, zal de gewijzigde situatie omtrent de salderingsregeling de zonnepaneelbezitter circa 10 minuten extra kosten bij het al dan niet afsluiten van een nieuw contract voor levering of teruglevering. Er zijn in 2027 naar verwachting niet meer dan 4 miljoen actieve afnemers met zonnepanelen. Bij een uurtarief van € 17 bedragen de totale kosten voor de actieve afnemers € 11.333.333<sup>29</sup>.

#### *Installateurs van zonnepanelen*

De installateurs van zonnepanelen zullen hun communicatie richting de klant moeten aanpassen op het beëindigen van de salderingsregeling. De beëindiging van de regeling heeft namelijk invloed op onder meer de terugverdientijd van de investering in zonnepanelen, waar veel klanten waarschijnlijk in geïnteresseerd zijn. Communicatie over verschillende scenario's van de terugverdientijd op bijvoorbeeld de website van Milieu Centraal kan installateurs helpen bij de communicatie richting klanten. Installateurs hebben eenmalig ongeveer een dag (8 uur) nodig per installatiebedrijf om kennis te nemen van de regeling en de communicatie richting de klant aan te passen. Met een uurtarief van € 54 betreft het een eenmalige kostenpost van € 432 per installatiebedrijf. Techniek Nederland stelt dat er in Nederland ongeveer 3.000 bedrijven zijn die zich «dedicated» bezighouden met de installatie van zonnepanelen<sup>30</sup>. De totale administratieve lasten bedragen daarom circa € 1.300.000.

De (incidentele) totale regeldruk in euro's voor burgers, installatiebedrijven en leveranciers worden hiermee ingeschat op circa € 17.423.333. Ten opzichte van de omvang van de structurele jaarlijkse budgettaire gevolgen van deze regeling (€ 665.000.000) is dit slechts 2,6%.

#### *4.2 Advies Adviescollege toetsing regeldruk*

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het eindoordeel van het college is dictum 4: Niet indienen.<sup>31</sup>

Ten eerste adviseert het college om aan te geven in welke mate het afschaffen van de regeling bijdraagt aan de doelen die in de toelichting zijn benoemd. Dit advies is overgenomen.

De doelstellingen en het effect van het wetsvoorstel op deze doelstellingen zijn toegevoegd aan hoofdstuk 1 van het algemene deel van de toelichting. Hierin wordt omschreven dat er door het wetsvoorstel direct per 2027 een financiële prikkel ontstaat om efficiënt met zelfopgewekte hernieuwbare energie om te gaan, wat ten goede komt aan het verminderen van netcongestie, en dat het beëindigen van de salderingsregeling per 2027 een belastingderving oplopend tot structureel € 665 miljoen ongedaan maakt. De gevolgen van het wetsvoorstel zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het algemene deel van de toelichting.

Ten tweede adviseert het college om in de memorie van toelichting aan te geven wat de toename van de terugverdientijd betekent voor de

<sup>29</sup> € 17 \* 4.000.000 huishoudens \* 10 minuten = € 11.333.333. Tarief uit Handboek Meting Regeldrukkosten, versie 2.1, datum 29-11-2023.

<sup>30</sup> Brief van Techniek Nederland aan de Minister voor Klimaat en Energie over «Techniek Nederland luidt noodklok over dramatische marktsituatie erkende installateurs in de zonnepanelenbranche» van 4 juni 2024.

<sup>31</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bereidheid van huishoudens om te investeren in zonnepanelen en voor de doelstellingen van de klimaattransitie. Dit advies is overgenomen. In hoofdstuk 3 van het algemene deel van de toelichting is onder het kopje «Gevolgen voor actieve afnemers» aangegeven dat zonnepanelen zich nog steeds binnen de verwachte levensduur terugverdienen. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat huishoudens naast het financiële aspect ook andere redenen kunnen hebben om te investeren in zonnepanelen. De verwachting is dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor het behalen van de doelstelling voor de opwekking van hernieuwbare elektriciteit met grootschalig zon en wind op land in 2030, namelijk 35 TWh. De salderingsregeling is van toepassing op kleinschalige opwekking met zon-pv. Kleinschalige zon-pv wordt meegeteld in deze doelstelling als 1) deze boven de aanvankelijk verwachte autonome groei van 7 TWh komt en 2) grootschalig zon en wind al tot 35 TWh zijn gekomen. Hiermee heeft het meer effect op de invulling van het RES-bod, dan op het wel of niet behalen van de RES-doelstelling.

Ten derde adviseert het college om aan te geven welke alternatieven voor het voorliggende voorstel zijn overwogen en om inhoudelijk aan te geven waarom deze alternatieven niet zijn gekozen. Dit advies is overgenomen. Het proces om de salderingsregeling af te bouwen loopt sinds 2017. Gedurende die periode zijn er meerdere alternatieven onderzocht en afgewogen. In het vorige wetsvoorstel<sup>32</sup> is gekozen voor een geleidelijke afbouw van de salderingsregeling. Dit voorstel is echter in februari 2024 door de Eerste Kamer verworpen. In het debat over het voorstel voor de Energiewet op 23 mei 2024 heeft het lid Rooderkerk (D66) een motie<sup>33</sup> ingediend waarbij het kabinet werd opgeroepen om wederom een meerjarig afbouwpad uit te werken. Deze motie is door een meerderheid van de Tweede Kamer verworpen. Andere alternatieven die tijdens het traject zijn afgewogen en afgevallen omvatten het opsplitsen van de regels omtrent salderen in een fiscaal deel en een leveringsdeel<sup>34</sup>, het geven van een belastingkorting per ingevoede kWh en om in plaats van de salderingsregeling een investeringssubsidie aan te bieden<sup>35</sup>.

Tot slot adviseert het college om een publieke internetconsultatie te houden. Dit advies is niet overgenomen. Gegeven het korte tijdsbestek om dit wetsvoorstel met het Belastingplan 2025 aan de Tweede Kamer te sturen en Prinsjesdag, is het niet haalbaar gebleken om een internetconsultatie te houden. Wel is er gesproken met Energie-Nederland en Netbeheer Nederland over de technische haalbaarheid van het voorstel. In aanvulling daarop is er daarnaast nog na het advies van de ATR aanvullend contact geweest met Techniek Nederland over de gevolgen van deze wijziging voor de markt en de installatiebranche. Daarnaast is er ook contact geweest met diverse maatschappelijke partijen die naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord specifiek aandacht vragen voor de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling of onderzoek doen hiernaar. Het betreft dan bijvoorbeeld partijen uit de energiesector, waaronder Energie-Nederland, Holland Solar, de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie, of partijen die zich richten op woningbezitters of huurders, waaronder Vereniging Eigen Huis, AEDES, Woonbond en de Consumentenbond. Waar relevant is de memorie van toelichting naar aanleiding hiervan aangevuld. In het advies stelt de ATR dat een internetconsultatie geen gevolgen hoeft te hebben op het moment van het beëindigen van de salderingsregeling

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 2.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2023–2024, 26 378, nr. 72.

<sup>34</sup> Effect afbouw salderingsregeling marktvoorstel, TNO, 24 augustus 2022.

<sup>35</sup> Zie hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 3.

omdat het wetsvoorstel ook mee kan lopen met het Belastingplan van 2026. Hiermee zou het echter langer duren voordat er duidelijk komt voor consumenten, installateurs en andere belanghebbenden. De Tweede Kamer heeft het kabinet per motie verzocht om middels het Belastingplan 2025 het wetsvoorstel te behandelen, zodat er op korte termijn duidelijkheid komt over de toekomstige regelgeving voor het terugleveren van zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit door huishoudens.

Het advies van ATR bevat geen adviespunten over de regeldrukparagraaf uit de memorie van toelichting.

## **5. Toezicht, uitvoering en handhaving**

### *5.1 Belastingdienst*

Dit wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets aan de Belastingdienst voorgelegd<sup>36</sup>. De Belastingdienst acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en geeft aan dat invoering per 1 januari 2027 mogelijk is. De Belastingdienst geeft aan dat beëindiging van de salderingsregeling de complexiteit voor de energiebelasting vermindert en dat er geen incidentele of structurele uitvoeringskosten zijn.

### *5.2 Autoriteit Consument en Markt*

De ACM acht het wetsvoorstel handhaafbaar en uitvoerbaar, op voorwaarde dat het wetsvoorstel en de toelichting op drie punten worden aangevuld<sup>37</sup>.

Ten eerste adviseert de ACM in het wetsvoorstel op te nemen dat een terugleververgoeding niet redelijk is wanneer deze onevenredig laag is gezien de kosten en baten van de leverancier, en bovendien niet concurrerend is. Naar aanleiding van dit advies is deze uitwerking van het redelijkheidscriterium voor marktdeelnemers aan wie actieve afnemers zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit terugleveren opgenomen in artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel.

Ten tweede vraagt de ACM om een bevoegdheid om in specifieke gevallen een minimum terugleververgoeding op te kunnen leggen aan leveranciers die onredelijke vergoedingen hanteren. Het opleggen van een minimumvergoeding aan individuele marktdeelnemers aan wie actieve afnemers zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit terugleveren verhoudt zich slecht tot het algemene beginsel van vrije prijsvorming op de elektriciteitsmarkt en kan marktverstoringen werken. Met het overnemen van het eerste adviespunt wordt al een duidelijke en handhaafbare invulling gegeven van het wettelijke vereiste van een redelijke vergoeding voor door een actieve afnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit. Daarom wordt dit adviespunt niet overgenomen.

Tot slot vraagt de ACM de Minister om verduidelijking over hoe leveranciers om moeten gaan met vaste contracten die ingaan vóór 2027 en doorlopen tot nadat de salderingsregeling is beëindigd op 1 januari 2027 en geeft de Minister daarom in overweging om in het wetsvoorstel een overgangsregeling op te stellen die consumenten uniforme rechten geeft ten aanzien van de opzegvergoeding wanneer zij voortijdig het vaste contract willen opzeggen.

---

<sup>36</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>37</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De verwachting is dat leveranciers bij het aanbieden van energiecontracten zullen anticiperen op de beëindiging van de salderingsregeling per 2027 en (vaste) contracten met bepalingen over het terugleveren/salderen niet meer zullen aanbieden. Het gaat bij de consumenten waar de ACM op doelt dan ook om een kleine groep die dit jaar een driejarig contract hebben afgesloten en momenteel zonnepanelen hebben of deze nog voor 2027 laten installeren. Consumenten die een vast contract hebben afgesloten kunnen na wijziging van hun contractvoorwaarden te maken krijgen met een opzegvergoeding. In de Beleidsregel Redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2023 van de ACM is een grondslag opgenomen waaruit blijkt dat de consument bij bepaalde bijzondere omstandigheden geen opzegvergoeding hoeft te betalen wanneer hij voortijdig een vast energiecontract opzegt (artikel 9). In dergelijke gevallen wordt aangenomen dat het vragen van een opzegvergoeding door de leverancier niet redelijk is te achten. Door de nieuwe situatie die vanaf 1 januari 2027 ontstaat, worden de voorwaarden ten aanzien van het terugleveren in energiecontracten van consumenten gewijzigd. Hoe leveranciers hiermee omgaan kan gaan verschillen. De ACM zal moeten beoordelen of het in dergelijke gevallen wel redelijk is om een opzegvergoeding te vragen van consumenten die geconfronteerd worden met een eenzijdige wijziging van hun vaste contract waardoor zij voor de hoeveelheid door hen teruggeleverde zelfopgewekte elektriciteit die niet uitstijgt boven het jaarlijks verbruik, een andere vergoeding ontvangen (niet meer de leveringsprijs) en eventueel andere voorwaarden en kosten voor het terugleveren gaan gelden. De ACM acht overeenkomstig genoemd artikel 9 een voorwaarde over de opzegvergoeding niet redelijk indien deze voorwaarde niet voorziet in het verlagen of op nihil vaststellen van de opzegvergoeding in het geval van zodanige bijzondere omstandigheden dat het in rekening brengen van het vastgesteld bedrag van de opzegvergoeding onevenredig zou zijn. Daarbij zal zeker worden meegewogen dat consumenten door een dergelijke contractwijziging direct in hun portemonnee geraakt kunnen worden.

## 6. Consultatie

Het beëindigen van de salderingsregeling is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord tussen de PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024. Op 4 juni heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Bontenbal aangenomen om bij het Belastingplan een voorstel tot aanpassing van de salderingsregeling naar de Kamer toe te sturen. De wetsvoorstellen die daar onderdeel van uitmaken komen doorgaans in korte tijd tot stand. Daarom wordt het pakket Belastingplan 2025 niet in zijn geheel ter internetconsultatie aangeboden. Waar mogelijk worden onderdelen van het pakket Belastingplan wel voor internetconsultatie uitgezet. Gegeven het korte tijdsbestek tussen de bekendmaking van de maatregel en de aangenomen motie om het voorstel mee te sturen met het Belastingplan 2025 en Prinsjesdag, is een internetconsultatie niet haalbaar gebleken in de tijd. De in het verleden eerder voorgestelde afbouw van de salderingsregeling is overigens wel op 28 oktober 2019 ter consultatie aangeboden<sup>38</sup>. In aanvulling daarop is er daarnaast nog aanvullend contact geweest met Techniek Nederland over de gevolgen van deze wijziging voor de markt en de installatiebranche. Daarnaast is er ook contact geweest met diverse maatschappelijke partijen die naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord specifiek aandacht vragen voor de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling of onderzoek doen hiernaar. Het betreft dan bijvoorbeeld partijen uit de energiesector, waaronder Energie-Nederland, Holland Solar, de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie, of partijen die zich richten op woningbezitters of huurders, waaronder Vereniging Eigen

<sup>38</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/omvormingsalderen>

Huis, AEDES, Woonbond en de Consumentenbond. Waar relevant is de memorie van toelichting naar aanleiding hiervan aangevuld.

## 7. Budgettaire aspecten

Dit wetsvoorstel beoogt de salderingsregeling te beëindigen, waarbij vanaf 1 januari 2027 niet meer kan worden gesaldeerd. Tabel 1 laat zien dat het budgettaire effect vanaf 2032 structureel € 665 mln bedraagt:

| Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel   | 2027 | 2028 | 2029 | Structureel | Structureel in |
|---|------|------|------|-------------|----------------|
| «+» = saldoverbeterend/<br>lastenverzwarend<br>(Bedragen in mln euro, prijzen 2024) |      |      |      |             |                |
| Maatregel   | 574  | 576  | 573  | 665         | 2032           |

De derving bestaat uit gedeerde inkomsten uit energiebelasting, gedeerde inkomsten uit btw over energiebelasting en gedeerde inkomsten uit btw over de leveringskosten. In de raming zijn gedragseffecten meegenomen ten aanzien van verandering van de aanschaf van zonnepanelen en verhoogd eigen gebruik.

## II Artikelen

### Artikel I

Artikel 2.31 van het voorstel voor de Energiewet bevat regels over het salderen van elektriciteit. De regels in het eerste en tweede lid, gaan over salderen en kunnen met de beëindiging van de salderingsregeling vervallen.

De regels in het derde tot en met vijfde lid van artikel 2.31 van het voorstel voor de Energiewet gaan over de redelijke vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit. Gelet op het beëindigen van de salderingsregeling blijft de redelijke vergoeding bestaan voor zover dit niet onlosmakelijk is verbonden met de salderingsregeling en er wordt nauwer aangesloten bij de relevante eisen in artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van richtlijn (EU) 2018/2001. Geregeld wordt dat een actieve afnemer voor de teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit een redelijke vergoeding ontvangt van de marktdeelnemer aan wie hij zelfopgewekte elektriciteit teruglevert. Dit kan de eigen leverancier van de actieve afnemer zijn met wie de actieve afnemer een terugleveringsovereenkomst sluit; voor de teruglevering is de leverancier dan «de marktdeelnemer aan wie wordt teruggeleverd». Een actieve afnemer kan ook met een andere marktdeelnemer een terugleveringsovereenkomst sluiten. Aangezien de redelijke vergoeding niet noodzakelijkerwijs meer wordt betaald door de eigen leverancier, maar door elke marktdeelnemer aan wie de actieve afnemer zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit teruglevert, is niet langer relevant dat de leverancier die levert op het primaire of parallelle allocatiepunt deze vergoeding moet betalen. Daarmee kan ook het vierde lid van artikel 2.31 vervallen.

De regels over de redelijke vergoeding uit het derde en vijfde lid zien vanaf 2027 alleen nog op het terugleveren van hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer. Daarom passen deze regels beter in afdeling 2.3 van het voorstel voor de Energiewet over het terugleveren van elektriciteit. De regels uit het derde en vijfde lid van het huidige artikel 2.31 van het voorstel voor de Energiewet zijn herschreven en samengevoegd in nieuwe artikelliden van artikel 2.34 (artikel I, onderdeel C). In het

nieuwe zesde lid staan de regels over de kosten en voorwaarden waaronder zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer aan een marktdeelnemer wordt teruggeleverd. Het gaat bijvoorbeeld om kosten en voorwaarden met betrekking tot de balanceeringsverantwoordelijkheid van de marktdeelnemer aan wie de actieve afnemer teruglevert, bedoeld in artikel 2.42, eerste lid, van het voorstel voor de Energiewet. De van overeenkomstige toepassing van artikel 2.5, eerste lid, betekent dat de kosten en voorwaarden voor het terugleveren van zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit door een actieve afnemer aan een marktdeelnemer redelijk en transparant moeten zijn. Het nieuwe zevende lid ziet op de redelijke vergoeding voor de teruggeleverde elektriciteit. De kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren (nieuwe zesde lid) en de redelijke vergoeding voor de teruggeleverde elektriciteit (nieuwe zevende lid) vormen tezamen de prijs voor de terugleveringsovereenkomst tussen de marktdeelnemer en de actieve afnemer. Dit geheel moet transparant en redelijk zijn en, gelet op de van overeenkomstige toepassing van artikel 2.5, derde lid, ook vergelijkbaar met het aanbod van terugleveringsovereenkomsten van andere marktdeelnemers. De verschillende marktdeelnemers kunnen immers ieder een eigen aanbod voor een terugleveringsovereenkomst aan actieve afnemers vormgeven. Zie paragraaf 2 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting.

In het nieuwe achtste lid wordt geregeld dat de huidige (consumenten)bescherming in de huidige salderingsregeling, waarbij actieve afnemers met een kleine aansluiting hun zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit altijd kunnen terugleveren aan hun leverancier en dat deze dan verplicht is om deze elektriciteit af te nemen, blijft bestaan. Deze actieve afnemer kan er ook voor kiezen om met een andere marktdeelnemer dan de eigen leverancier een terugleverovereenkomst af te sluiten of om de elektriciteit te delen met een andere eindafnemer. Daarmee kan artikel 2.31 van het voorstel voor de Energiewet in zijn geheel vervallen (artikel I, onderdeel B). Daarnaast worden de verwijzingen binnen het voorstel voor de Energiewet naar artikel 2.31 aangepast (artikel I, onderdelen A en D).

## **Artikel II**

Artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag geeft de grondslag op basis waarvan de belasting wordt geheven indien artikel 2.31, eerste en tweede lid, van de beoogde Energiewet (salderen) van toepassing is. Aangezien de salderingsregeling wordt beëindigd, is het bijbehorende belastingvoordeel niet meer van toepassing. Daarmee kan artikel 50, tweede lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag vervallen en worden de resterende leden hernoemd (artikel II, onderdeel A, eerste lid). Daarnaast worden de verwijzingen naar artikel 50 van de Wet belastingen op milieugrondslag aangepast.

## **Artikel III**

Het betreft een technische verbetering van het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie<sup>39</sup> in verband met (i) een bij nota van wijziging in artikel 3.47 van het wetsvoorstel Energiewet aangebrachte wijziging waarmee een artikellid is komen te vervallen, en (ii) het feit dat de Tweede Kamer na de plenaire behandeling en stemming over het

---

<sup>39</sup> Het bij koninklijke boodschap van 29 juni 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet, de Gaswet en de Warmtewet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie) (36 387).



wetsvoorstel Energiewet een vernummering heeft doorgevoerd in het wetsvoorstel Energiewet. Tevens wordt een spelfout hersteld.

#### **Artikel IV**

In de Wet op de accijns wordt de verwijzing naar artikel 50, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag aangepast aangezien de artikelen van dit artikel zijn hernummerd.

#### **Artikel V**

Het kabinet heeft in de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd de salderingsregeling met ingang van 1 januari 2027 in één keer te beëindigen. Dit artikel regelt daarom dat het wetsvoorstel op 1 januari 2027 in werking treedt. Uitzondering hierop is de wijziging van het wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (artikel III). Om vertraging van de inwerkingtreding van die wet, indien het voorstel daartoe zou worden aanvaard, te voorkomen, is de inwerkingtreding van artikel III voorzien met ingang van de dag na publicatie in het Staatsblad.

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

Met diverse partijen heeft contact plaatsgevonden over de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling, tijdens het opstellen van dit wetsvoorstel. Volledigheidshalve wordt hierbij kort weergegeven wat de reactie was van deze partijen, ondanks het feit dat vanwege het korte tijdsbestek geen reguliere internetconsultatie plaatsgevonden heeft. Deze partijen zijn Energie-Nederland, Netbeheer Nederland, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, Techniek Nederland, Holland Solar, AEDES, Vereniging Eigen Huis, Woonbond en de Consumentenbond. De reacties gaan hoofdzakelijk over eigen verbruik, consumentenbescherming, investeringsbereidheid en de implementatie. De reacties zijn hieronder uitgewerkt.

### **i) Eigen verbruik**

Meerdere partijen erkennen het belang van het efficiënter met zelfopgewekte hernieuwbare energie omgaan door het stimuleren van het eigen verbruik hiervan «achter de meter». De verwachting dat het beëindigen van de salderingsregeling hieraan bijdraagt wordt gedeeld. Tegelijkertijd hebben sectorpartijen vragen over de mate waarin de consument handelingsperspectief heeft. Meerdere partijen benadrukken dat er een bovengrens zit aan het verhogen van het eigen verbruik. Ook wordt benoemd dat alleen een financiële prikkel niet voldoende is om dit eigen verbruik sterk te verhogen.

### **ii) Consumentenbescherming**

Volgens enkele partijen biedt het wetsvoorstel te weinig kaders voor de hoogte van de redelijke vergoeding. Dit zou onzekerheid rondom de terugverdientijd veroorzaken en onvoldoende bescherming bieden tegen lage vergoedingen voor teruggeleverde elektriciteit. De partijen noemen het opnemen van een minimum voor de redelijke vergoeding of het stellen van eisen aan transparantie en toelichting vanuit de leverancier als mogelijke verbeteringen.

Partijen stellen dat het onduidelijk blijft hoe leveranciers vanaf 2027 zullen omgaan met het doorberekenen van de meerkosten die veroorzaakt worden door klanten met zonnepanelen. Hierdoor zou het risico bestaan dat consumenten negatief uit zullen komen na teruglevering. Enkele partijen noemen uniformering als mogelijke oplossing voor het wegnemen van de onzekerheid en stellen dat er duidelijke kaders voor transparantie vanuit de leveranciers zouden moeten zijn.

Eén partij stelt voor dat er een modelcontract zou moeten komen dat geschikt is voor zonnepaneelbezitters.

In het voorstel voor de Energiewet is opgenomen dat vergunninghoudende energieleveranciers verplicht zijn om aan alle eindafnemers naast het modelcontract voor onbepaalde tijd met variabele tarieven ook een modelcontract voor bepaalde tijd met vaste tarieven aan te bieden<sup>40</sup>. Zonnepaneelbezitters hebben hierdoor dus altijd de mogelijkheid om zowel een contract met variabele als met vaste tarieven af te sluiten. Het is aan de ACM om te beoordelen of leveranciers al dan niet de mogelijkheid moeten krijgen om terugleverkosten in rekening te brengen bij modelcontracten.

<sup>40</sup> Grondslag art. 2.23 voorstel voor de Energiewet

Voor dynamisch leveranciers geldt dat met name de bepaling dat de redelijke vergoeding niet op een negatief bedrag vastgesteld kan worden, impact heeft. Immers, uurtarieven en vergoedingen van dynamisch leveranciers komen tot stand op basis van de day-ahead markt, waarbij het geregeld voorkomt dat er uren met negatieve prijzen zijn door een overaanbod aan elektriciteit.

### **iii) Investeringsbereidheid**

Eén partij maakt zich zorgen over de investeringsbereidheid onder woningeigenaren en stelt dat er een waarborg moet blijven op een terugverdientijd van 7 jaar. Daarnaast geven enkele partijen aan dat een investering in zonnepanelen in de huursector door dit wetsvoorstel niet meer uit kan, waardoor het gat tussen huur en koop in het aantal zonnepanelen zou toenemen. Ook worden meermaals zorgen geuit over de Energieprestatievergoeding. Dit zou sterk leunen op de salderingsregeling en zal na het beëindigen hiervan niet meer in verhouding staan tot de besparing die zonnepanelen opleveren voor de huurders. Eén partij geeft aan dat de genoemde bandbreedte van de terugverdientijd van 8,1 tot 15,5 jaar uit het onderzoek van Berenschot naast verbruik en opwek ook afhankelijk is van het eigen verbruik.

### **iv) Implementatie**

Leveranciers hebben aangegeven dat de implementatie van het wetsvoorstel per 1 januari 2027 mogelijk is. Er is voldoende tijd om de ICT-systemen en de facturering aan te passen naar een situatie zonder salderen en met een redelijke vergoeding voor alle teruggeleverde elektriciteit. Wel bestaat de situatie dat klanten een contract hebben dat doorloopt tot na 1 januari 2027. In dat geval moet de leverancier de voorwaarden, vergoeding en kosten ten aanzien van terugleveren in energiecontracten aanpassen en gelden de regels voor de redelijke opzegvergoeding.

Actieve afnemers hebben een meetinrichting nodig die de invoeding en afname afzonderlijk kan meten, zodat bij de facturering de regels voor de redelijke vergoeding toegepast kunnen worden. Netbeheerders zien uitdagingen bij de aanbidding van de laatste procenten geschikte meetinrichtingen voor huishoudens die dat nog niet hebben. Het gaat dan onder andere om het starten van het bouwen van IT-systemen, de beschikbare metervoorraden en monteurscapaciteit in relatie tot andere werkzaamheden van netbeheerders. Netbeheerders voorzien dat een klein percentage van de huishoudens nog geen geschikte meetinrichting heeft per 1 januari 2027. In overleg met leveranciers, netbeheerders en toezicht- en uitvoeringsorganisaties wordt bezien hoe een versnelling kan worden gebracht in de uitrol van geschikte meetinrichtingen.

### **v) Overig**

Enkele partijen geven aan te verwachten dat er onzekerheid zal blijven rondom zonnepanelen zolang er onduidelijkheid blijft over de rol van zonne-energie in het toekomstige energiesysteem en zolang het overheidsbeleid blijft wijzigen. Ook stellen enkele partijen dat er alternatieve stimulering nodig blijft vanaf 2027.

Eén partij gaf aan dat het genoemde aantal van 2,6 miljoen woningen met zonnepanelen verouderd is. Dit aantal is gebaseerd op CBS gegevens van tot eind 2023. Uit actuele data van energieleveren.nl blijkt dat het aantal tot september 2024 inderdaad is toegenomen. Daarom is in hoofdstuk 3 aangegeven dat het op dit moment gaat om een aantal van bijna 3 miljoen woningen in plaats van 2,6 miljoen woningen.

Tot slot zouden woningcorporaties te maken krijgen met extra regeldruk- kosten, omdat er extra vragen van huurders aan de helpdesk komen. Voor woningcorporaties zou dit een kostenpost van circa € 441.000<sup>41</sup> opleveren.

---

<sup>41</sup> Er waren op 1 januari 2024 460.000 huurders in het sociale segment met zonnepanelen. Als 25% van de huurders de helpdesk belt met een vraag van 10 minuten, dan kost dat circa 19.167 uur à € 23 per uur. In totaal betekent dit een eenmalige kostenpost van circa € 441.000 voor de woningcorporaties samen. Aangezien het een volledige beëindiging van de regeling betreft, ligt het niet in de rede dat er in de jaren na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel druk op de helpdesk blijft bestaan.

Het traject om de salderingsregeling af te bouwen loopt sinds 2017. Gedurende die periode zijn er meerdere alternatieven onderzocht en afgewogen. In het vorige wetsvoorstel<sup>42</sup> is gekozen voor een geleidelijke afbouw van de salderingsregeling. Dit voorstel is in februari 2024 door de Eerste Kamer gewogen en verworpen. Andere alternatieven die tijdens het traject zijn afgewogen en afgevallen omvatten het opsplitsen van de regels omtrent salderen in een fiscaal deel en een leveringsdeel<sup>43</sup>, het geven van een belastingkorting per ingevoede kWh en om in plaats van de salderingsregeling een investeringssubsidie aan te bieden<sup>44</sup>. Volledigheidshalve wordt in deze bijlage een overzicht gegeven van deze alternatieven met de belangrijkste verschillen ten aanzien van dit wetsvoorstel.

Bij deze alternatieven kan gekeken worden naar het effect hiervan op het verhogen van het eigen verbruik en dus het verminderen van netcongestie, de budgettaire effecten, het effect op de uitrol van zonnepanelen en de uitvoerbaarheid. Hierbij verschilt het effect van de alternatieven op deze drie onderdelen voornamelijk in de periode tot en met 2030. Het structurele effect na 2030 is vergelijkbaar voor de meeste alternatieven. Elk alternatief dat de salderingsregeling afbouwt zal zorgen voor een grotere prikkel om zelfopgewekte elektriciteit zoveel mogelijk zelf te verbruiken, tot minder of geen belastingderving en tot een meer beheerste uitrol van zonnepanelen.

| Alternatief                           | Effect tot en met 2030   |   |  | Uitvoerbaarheid voor betrokken marktpartijen                 | Structureel effect   |
|---------------------------------------|--|---|--|--|--|
|                                       | Verhogen eigen verbruik/<br>Verminderen netcongestie   | Budgettaire effecten t.o.v. basispad  | Uitrol zonnepanelen  |  |  |
| <b>0: Salderingsregeling behouden</b> | <i>Geen effect:</i><br>Geen financiële prikkel tot verhogen eigen verbruik, dit is ongunstig voor de belasting van het energiesysteem. De verwachte toename in het aantal zonnepanelen zal de problematiek verergeren. | <i>Groot effect:</i><br>Belastingderving blijft bestaan, minimaal € 500 miljoen per jaar. | <i>Geen effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal geen vertraging oplopen of zelfs sneller gaan. Hierdoor zal het resterende potentieel <sup>1</sup> voor zon op dak snel ingevuld worden. | <i>Geen effect:</i><br>Vergt geen aanpassingen van systemen. | Ongunstig voor belasting van het energiesysteem. Belastingderving van € 665 miljoen per jaar. Uitrol zonnepanelen zal afnemen door snelle invulling van de potentie van onbenutte daken. |

<sup>42</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 2.

<sup>43</sup> Effect afbouw salderingsregeling marktvoorstel, TNO, 24 augustus 2022.

<sup>44</sup> Zie hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de afbouw van de salderingsregeling, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 3.

| Alternatief  | Effect tot en met 2030   |  |  | Uitvoerbaarheid voor betrokken marktpartijen   | Structureel effect   |
|--|--|--|--|--|--|
|  | Verhogen eigen verbruik/<br>Verminderen netcongestie   | Budgettaire effecten t.o.v. basispad   | Uitrol zonnepanelen  |  |  |
| <b>1: Salderingsregeling beëindigen per 2027</b>   | <i>Groot effect:</i><br>Vanaf 2027 maximale financiële prikkel om het eigen verbruik te verhogen. Dit heeft per direct een effect op het verminderen van het risico op netcongestie. | <i>Geen effect:</i><br>Vanaf 2027 per direct geen belastingderving meer.                   | <i>Groot effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal trager gaan ten opzichte van de afgelopen jaren. Hiermee zal het resterende potentieel voor de uitrol van zon op dak naar verwachting niet volledig benut worden. | <i>Klein effect:</i><br>Vergt een eenvoudige systeemaanpassing voor energieleveranciers. Vergt dat elke zonnepaneelbezitter beschikking heeft over een geschikte meter.              | Financiële prikkel om zoveel mogelijk zelfopgewekte elektriciteit zelf te verbruiken. Geen belastingderving. Onbenutte potentie zal meer beheerst worden ingevuld. |
| <b>2: Salderingsregeling geleidelijk afbouwen tot en met 2030<sup>2</sup>.</b>                   | <i>Klein effect:</i><br>Financiële prikkel om eigen verbruik te verhogen groeit geleidelijk tot 2030.  | <i>Klein effect:</i><br>Geleidelijk aan minder belastingderving. Na 2030 stopt de derving. | <i>Klein effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal iets trager gaan ten opzichte van de afgelopen jaren. Hiermee zal het resterende potentieel voor de uitrol van zon op dak meer beheerst benut worden.             | <i>Gemiddeld effect:</i><br>Vergt een uitgebreide aanpassing van de systemen van energieleveranciers. Vergt dat elke zonnepaneelbezitter beschikking heeft over een geschikte meter. | Financiële prikkel om zoveel mogelijk zelfopgewekte elektriciteit zelf te verbruiken. Geen belastingderving. Onbenutte potentie zal meer beheerst worden ingevuld. |
| <b>3: Fiscaal deel tot en met 2030 behouden, leveringsdeel vanaf 2025 vrijgeven<sup>3</sup>.</b> | <i>Klein effect:</i><br>Financiële prikkel om eigen verbruik te verhogen stijgt per 2025, maar blijft beperkt door belastingvoordeel.  | <i>Groot effect:</i><br>Belastingderving blijft bestaan, minimaal € 500 miljoen per jaar.  | <i>Klein effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal iets trager gaan ten opzichte van de afgelopen jaren. Hiermee zal het resterende potentieel voor de uitrol van zon op dak meer beheerst benut worden.             | <i>Gemiddeld effect:</i><br>Vergt enkele systeemaanpassingen bij leveranciers.   | Financiële prikkel om zoveel mogelijk zelfopgewekte elektriciteit zelf te verbruiken. Geen belastingderving. Onbenutte potentie zal meer beheerst worden ingevuld. |

| Alternatief  | Effect tot en met 2030   |   |  | Uitvoerbaarheid voor betrokken marktpartijen  | Structureel effect  |
|--|--|---|--|---|---|
|  | Verhogen eigen verbruik/<br>Verminderen netcongestie   | Budgettaire effecten t.o.v. basispad  | Uitrol zonnepanelen  |   |   |
| <b>4: Salderingsregeling per direct beëindigen en vervangen door een belastingkorting per ingevoede kWh<sup>4</sup>.</b> | <i>Klein effect:</i><br>Financiële prikkel om eigen verbruik te verhogen stijgt per 2025, maar blijft beperkt door belastingvoordeel.  | <i>Gemiddeld effect:</i><br>Belastingderving daalt, maar zal er nog steeds zijn afhankelijk van de belastingkorting.  | <i>Klein effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal iets trager gaan ten opzichte van de afgelopen jaren. Hiermee zal het resterende potentieel voor de uitrol van zon op dak meer beheerst benut worden. | <i>Groot effect:</i><br>Bleek in gesprekken met betrokken partijen complexer in uitvoering dan aanvankelijk werd aangenomen. De Tweede Kamer is hier op een eerder moment over geïnformeerd (Kamerstukken II 2018–2019, 31 239, nr. 299.) | Beperkte financiële prikkel om zoveel mogelijk zelfopgewekte elektriciteit zelf te verbruiken. Lagere belastingderving. Onbenutte potentie zal meer beheerst worden ingevuld.   |
| <b>5: Salderingsregeling per 2027 beëindigen en vervangen door een investeringssubsidie<sup>5</sup>.</b>                 | <i>Groot effect:</i><br>Vanaf 2027 maximale financiële prikkel om het eigen verbruik te verhogen. Dit heeft per direct een effect op het verminderen van het risico op netcongestie. | <i>Geen effect:</i><br>Belastingderving verdwijnt per 2027. Met de investeringssubsidie komt er echter een nieuwe kostenpost bij. De hoogte hiervan, en dus het budgettaire effect, is afhankelijk van de vormgeving van een dergelijke subsidie. | <i>Geen effect:</i><br>De uitrol van zonnepanelen zal geen vertraging oplopen of zelfs sneller gaan. Hierdoor zal het resterende potentieel voor zon op dak zal snel ingevuld worden.                        | <i>Groot effect:</i><br>Lastig uitvoerbaar vanwege compensatie voor bestaande investeerders in zonnepanelen.  | Financiële prikkel om zoveel mogelijk zelfopgewekte elektriciteit zelf te verbruiken. Geen belastingderving, maar nog wel kosten aan subsidie. Uitrol zonnepanelen kan afnemen door snelle invulling van de potentie van onbenutte daken. |

<sup>1</sup> Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat circa 25% van de particuliere huishoudens in eengezinskoopwoningen nog overweegt te investeren in zonnepanelen. Circa 20% overweegt dit niet en circa 55% heeft al geïnvesteerd.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 3.

<sup>3</sup> Onderzocht in Effect afbouw salderingsregeling marktvoorstel, TNO, 24 augustus 2022.

<sup>4</sup> Genoemd in Kamerstukken II, 2018–2019, 31 239, nr. 299.

<sup>5</sup> Genoemd in hoofdstuk 7 van Kamerstukken II, 2020–2021, 35 594, nr. 3.