

Vergaderjaar 2022–2023

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 171

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

De afgelopen tijd is samen met RVO en energieleveranciers dag en nacht gewerkt om inwerkingtreding van het tijdelijk prijsplafond per 1 januari 2023 voor elkaar te krijgen. Ik verwacht u begin volgende week de definitieve regeling toe te kunnen sturen.

Op 24 februari 2022 begon de Russische inval in Oekraïne. Deze oorlog en de daarop volgende geopolitieke instabiliteit hebben ook grote gevolgen op de energiemarkt. De prijzen van aardgas zijn sterk gestegen. Daardoor zijn ook de energierekeningen voor consumenten in Nederland toegenomen. Hierdoor is de betaalbaarheid van de energierekening voor veel Nederlanders onder druk komen te staan en lopen veel huishoudens het risico hun vaste lasten niet meer te kunnen betalen.¹ Op 20 september 2022 heeft het kabinet bekendgemaakt dat het vanaf 1 januari 2023 een tijdelijk prijsplafond voor kleinverbruikers van energie instelt.² Het tijdelijk prijsplafond geeft in de huidige omstandigheden zo veel mogelijk duidelijkheid over de hoogte van de energierekening en de kosten voor huishoudens en verlaagt de energierekening. Met de huidige plafondtarieven en volumegrenzen valt, uitgaande van 10% energiebesparing, naar verwachting ongeveer 60% van de Nederlandse huishoudens met hun volledige jaarlijkse energieverbruik onder het plafond.

Invulling van het tijdelijk prijsplafond

De verbruiksgrenzen van het tijdelijk prijsplafond worden, zoals eerder aan uw Kamer meegedeeld, vastgesteld op 1.200 m³ aardgas per jaar, 2.900 kWh elektriciteit per jaar en 37 GJ warmte per jaar. De plafondtarieven zijn vastgesteld op € 1,45/m³ voor aardgas, € 0,40/kWh voor elektriciteit en € 47,38/GJ voor warmte. De verbruiksgrens en het tarief voor warmte zijn zo vastgesteld dat ze overeenkomen met het equivalent van de verbruiksgrenzen en het tarief voor gas.

¹ CPB-cijfers Prinsjesdag 2022.

² Kamerstuk 36 200, nr. 5.

Het tijdelijk prijsplafond wordt vormgegeven als een subsidieregeling waar leveranciers een aanvraag voor kunnen doen. Met de ontvangen subsidie kunnen zij dan de tarieven voor het energieverbruik binnen de verbruiksgrenzen verlagen tot aan de plafondtarieven. Er is gekozen voor deze vormgeving omdat een subsidieregeling via de leveranciers in dit korte tijdspad de enige werkbare optie is. De doelgroep van de subsidieregeling zijn afnemers met een kleinverbruikersaansluiting op het net voor aardgas, elektriciteit of warmte via stadsverwarming.³ Voor de afbakening van de doelgroep wordt aangesloten bij de definitie van kleinverbruikers in de Elektriciteitswet, Gaswet en Warmtewet. Een extra voorwaarde aan deze kleinverbruikersaansluitingen is dat er bij deze aansluitingen sprake is van een woon- of verblijfsfunctie, of een functie ter uitoefening van bedrijf of beroep (conform de definitie uit de wet Belastingen op milieu-grondslag, artikel 63 lid 1). Hier worden bijvoorbeeld lantaarnpalen en bushokjes met een kleinverbruikersaansluiting uitgesloten van de subsidie. Met deze regeling worden huishoudens achter een collectieve aansluiting, een zogeheten blokaansluiting, niet bereikt. Voor blokaansluitingen wordt met spoed een aparte regeling uitgewerkt onder coördinatie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In dit proces wordt er nauw contact onderhouden met het Ministerie van Financiën. De Belastingdienst is voorzien als regievoerder op de uitvoering van deze regeling. Daarnaast ondersteunen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kadaster bij het verzamelen, combineren en verbinden van gegevens over blokaansluitingen, om eenvoudige uitvoering en controle van de regeling voor blokverwarming mogelijk te maken. Uw Kamer wordt hierover voor het Kerstreces nader geïnformeerd.

De subsidieregeling voor kleinverbruikers zal gelden voor één kalenderjaar en treedt in werking op 1 januari 2023. De subsidieregeling vervalt op 1 januari 2024. Het totale geraamde budgettaire beslag van de subsidieregeling is afhankelijk van de energieprijzen in 2023 en is in oktober 2022 geraamd op € 11,2 miljard (schatting op basis van de Macro Economische Verkenning 2023 van het Centraal Planbureau).

Een uitvoerbaar tijdelijk prijsplafond per 1 januari 2023

Het tijdelijk prijsplafond voor energie is in een zeer korte tijd tot stand gekomen. Dit is mogelijk gemaakt door nauwe samenwerking tussen ministeries, de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO), energieleveranciers en hun brancheorganisatie Energie Nederland. Het kabinet is de energieleveranciers erkentelijk voor hun inzet en medewerking aan de vormgeving van deze regeling. Doordat deze regeling samen met deze partijen in een intensief proces van consultatie tot stand is gekomen, is de uitvoerbaarheid van de regeling gewaarborgd. Bij de vormgeving van de regeling is rekening gehouden met de regels rond publiceren van de uitgekeerde subsidie aan individuele zakelijke afnemers waarbij uitgegaan is van een minimale omvang om onnodige lasten te voorkomen. Hierover is ook contact met de Europese Commissie over de juiste vertaling van bestaande kaders, waarbij ingezet wordt op een zo eenvoudig mogelijke vormgeving om kosten van de uitvoering te beperken. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) zal op korte termijn nog een advies uitbrengen over de regeling. Dat is staande praktijk bij wet- en regelgeving. Er hebben reeds gesprekken plaatsgevonden met het ATR en zij zullen op een later moment een advies opleveren over de vormgeving en daaruit voortvloeiende regeldruk van de regeling. Omwille van de snelheid die benodigd is bij publicatie van de regeling zal het

³ Het plafondtarief voor elektriciteit wordt uitsluitend toegepast op het leveren van elektriciteit aan het primaire allocatiepunt van de kleinverbruikersaansluiting.

advies van ATR na publicatie komen. Ik zal het advies op het moment van verschijning zorgvuldig bestuderen.

Bereiken van brede doelgroep

Het kabinet vindt het van groot belang om huishoudens duidelijkheid en zekerheid over de energierekening te kunnen bieden. Er was in eerste instantie voor gekozen om de doelgroep van het tijdelijk prijsplafond af te bakenen tot alle afnemers met kleinverbruikersaansluiting bij leveranciers met een vergunning van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), zonder nader onderscheid. Op verzoek van uw Kamer is daarnaast mogelijk gemaakt om ook leveranciers zonder vergunning binnen de afbakening van het tijdelijk prijsplafond te betrekken.⁴ Door middel van een gecombineerde check door RVO op de aansluiting en op andere data, kunnen nu ook deze leveranciers, die leveren aan zo'n 16.000 kleine afnemers, aanspraak maken op deze regeling.⁵

Voorschotten

De leveranciers kunnen in de subsidieregeling een voorschot aanvragen dat is gebaseerd op een inschatting van de hoeveelheid elektriciteit, gas en warmte die zij leveren binnen de verbruiksgrenzen van het tijdelijk prijsplafond en het prijsverschil tussen de contracttarieven en het tijdelijk prijsplafond. Een accountant zal bij de eindafrekening controleren of alle subsidie één op één is doorgegeven aan de klanten in de vorm van het tijdelijk prijsplafond. Tevens zal er bij de eindafrekening een toets op de winstmarge op de energie onder het tijdelijk plafond plaatsvinden.

Overcompensatie voorkomen door margetoets

De regeling is zo vormgegeven dat de Staat geen overwinsten van energieleveranciers of warmteleveranciers subsidieert. De systematiek die met de leveranciers van gas en elektriciteit is overeengekomen, vergoedt de inkoopkosten en risicopremies en stelt een maximum aan de bedrijfs-specifieke marge die leveranciers mogen maken. Tegelijkertijd is het van (maatschappelijk) belang dat de bedrijfsvoering van energieleveranciers niet in gevaar kan worden gebracht door het doorvoeren van een te kleine marge. De afgelopen weken is intensief overleg gevoerd met de energieleveranciers en is er een uitvoerbare bedrijfsspecifieke bruto margetoets uitgewerkt. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie Erkens c.s. (Kamerstuk 36 200, nr. 137). De marge die hierbij wordt gehanteerd, wordt per leverancier berekend op basis van een historisch gemiddelde van de marges van de afgelopen vier jaar minus een afslag. Deze afslag bestaat eruit dat leveranciers zelf de implementatiekosten van deze regeling (IT-kosten, inhuur- en personeelskosten voor de implementatie, etc.) dragen. Bij de bepaling van de maximale marge per leverancier wordt er rekening gehouden met één jaar waarin het resultaat negatief afwijkend was, bijvoorbeeld door gevolgen van de energiecrisis of de coronacrisis, indien de leverancier actief energie leverde aan kleinverbruikers in alle kalenderjaren 2019–2022. Dit jaar mag buiten het gemiddelde worden gehouden.

Naast de inkoopkosten mogen de energieleveranciers in de margetoets ook rekening houden met de premies voor risico's die gerelateerd zijn aan

⁴ Zie onderaan de brief op een aparte pagina een overzicht met aangenomen moties met betrekking tot het tijdelijk prijsplafond.

⁵ De subsidiemaatregel voor november en december, waarbij leveranciers € 190.– konden aanvragen voor kleinverbruikers die bij hun klant zijn, is ook aangepast, zodat deze leveranciers hier alsnog een aanvraag voor hebben kunnen doen.

weer, profiel- en onbalansrisico's. dit zijn namelijk standaard kosten die benodigd zijn voor een goed functionerende markt. Het kabinet vindt het belangrijk dat mensen met vragen over het tijdelijk prijsplafond goed geholpen kunnen worden. Daarom krijgen de leveranciers een vergoeding voor de toegenomen uitvoeringskosten die er zijn voor klantinteracties door het tijdelijk prijsplafond. Zo kan iedereen goed bij zijn/haar energieleverancier terecht met eventuele vragen. De margetoets houdt rekening met verschillen tussen leveranciers en zal deze de markt zo min mogelijk verstoren. Zie in de bijlage ook een grafische weergave van de werking van de margetoets van zowel gas en elektriciteit als warmte.

Voor nieuwe toetreders die geen historische benchmark beschikbaar hebben wordt bij de margetoets voor elektriciteit en gas de keuze geboden om te kiezen uit het stellen van de marge op 0 of het baseren van hun margetoets op de cijfers voor 2022. Andere uitvoerbare varianten hebben wij niet gevonden. Op het moment dat de komende tijd blijkt dat er toch een andere oplossing bestaat, die niet eerder is overwogen, uitvoerbaar is, voor iedereen werkt en geen impact heeft op de bredere houdbaarheid van de regeling, dan staan we open voor een gesprek daarover met de partij die het betreft.

Ik wil uw Kamer de mogelijkheid aanbieden van een technische briefing over de margetoets. De margeberekening door een leverancier zal door de externe accountant gecontroleerd worden alvorens deze bij RVO wordt aangeleverd. Indien een leverancier meer marge heeft gemaakt dan voor hem toegestaan, dan wordt het meerdere in 2025 afgeroomd.

Bovenstaande geldt voor elektriciteit- en gasleveranciers. Voor warmteleveranciers geldt een maximumtarief dat de ACM als elk jaar medio december vaststelt voor het komende jaar. Ook bestaat er voor warmteleveranciers een sectorbrede rendementsmonitor door ACM. In aanvulling op deze instrumenten wordt voor warmteleveranciers die subsidie aanvragen gekeken naar het historisch behaald rendement. Hiervoor wordt aangesloten op de methodiek voor de rendementstoets die ACM ontwikkelt. Deze toets ziet op het rendement op het warmtenet («rendement op geïnvesteerd kapitaal»), omdat bij een warmtenet het rendement in belangrijke mate afhangt van het efficiënte beheer van de infrastructuur, samen met de levering van warmte. Begin volgende week, treft u in de toelichting bij de regeling een nadere uitleg van de details van de regeling en de margetoets.

Geen ongeoorloofde staatssteun

Om te borgen dat deze regeling in lijn is met Europese staatssteunkaders, en daarmee rechtmatig is, is er gedurende de uitwerking van de regeling nauw contact onderhouden met de Europese Commissie. Deze overleggen hebben parallel aan het opstellen van de regeling plaatsgevonden, om ervoor te zorgen dat de regeling voldoet aan de eisen van de Europese staatssteunkaders. De formele notificatie van de regeling is in de week van 28 november 2022 bij de Commissie gedaan en het kabinet heeft goede hoop dat uiterlijk 15 december 2022 formele goedkeuring wordt ontvangen, waardoor nog voor het eind van het jaar de eerste voorschotten kunnen worden overgemaakt aan de leveranciers. Uiteraard zal ik de Kamer informeren over de uitkomst van de notificatie zodra deze bekend is.

Monitoring tijdelijk prijsplafond

De Kamer heeft eerder middels de motie van het lid Inge Van Dijk c.s. (Kamerstuk 36 200, nr. 92) verzocht om de effecten van het tijdelijk prijsplafond nauwlettend te monitoren. De ACM werkt momenteel aan een monitor voor consumentenprijzen energie en streeft er naar om die

eind januari voor het eerst te publiceren. De ACM zet ook stappen om het reguliere vangnettoezicht te intensiveren. Ik zal de Kamer uiteraard hier uiteraard nader over informeren wanneer dit concreet vormgegeven is. Daarnaast zal er maandelijks een overzicht met uw Kamer worden gedeeld over de gehanteerde energieprijzen in de retailmarkt, de mate waarin deze prijzen boven de maximale tarieven onder het prijsplafond liggen en de hoogte van de voorschotten opgesteld aan de hand van informatie van de RVO die volgt uit de subsidieverlening.

Inrichting tijdelijke geschillencommissie voor laagdrempelige toegang tot arbitrage

Daadwerkelijke toepassing van het tijdelijk prijsplafond is de belangrijkste voorwaarde voor verlening van subsidie aan energieleveranciers middels deze regeling. Op de naleving van alle subsidievoorwaarden zal worden toegezien door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die de subsidieregeling uitvoert. Huishoudens kunnen zich in eerste instantie met vragen en klachten richten tot hun energieleverancier. Daarnaast heb ik in de debatten met de Kamer van gedachten gewisseld over het voornemen om een tijdelijke geschillencommissie in te richten om in 2023 te voorzien in een verhaalmogelijkheid voor het afhandelen van eventuele klachten van consumenten over de implementatie van het plafond. Op dit moment zijn mijn gesprekken met de betrokken partijen, waaronder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en de leveranciers, in een vergevorderd stadium. Zo willen wij komen tot een bijzondere tijdelijke geschillencommissie voor de behandeling van klachten van consumenten over de toepassing van de prijsplafondregeling. Met een bijzondere geschillencommissie kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat in een uiterst geval een beroep op de civiele rechter zou moeten worden gedaan.

Totstandkoming van de uitwerking van het tijdelijk prijsplafond en de bijbehorende besluitvorming

Op verzoek van uw Kamer geef ik uitgebreid invulling aan de actieve openbaarmaking van stukken over de totstandkoming (tot Prinsjesdag) en de uitwerking van het tijdelijk prijsplafond (na Prinsjesdag). In de periode voorafgaand aan Prinsjesdag hebben tussen het kabinet en de leveranciers op verschillende momenten bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden. Hiervan hebben het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid al een aantal stukken openbaar gemaakt. Bijgaand bij deze brief stuur ik voorbereidende nota's vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor deze overleggen. Daarnaast zijn ook de voorbereidende nota's bijgevoegd van bestuurlijke overleggen tussen de energieleveranciers en mijzelf. Sinds 20 september 2022 is er intensief gewerkt aan de uitwerking van het tijdelijk prijsplafond. Tegelijk met deze brief stuur ik als bijlage bij deze brief de vijf tussentijdse interne nota's van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de belangrijkste aspecten van de verdere vormgeving van het tijdelijk prijsplafond. De afgelopen maanden is er twee keer per week een stuurgroep bijeen gekomen waar de invulling van regeling besproken werd. Naast het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat waren ook de Ministeries van Algemene Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hierin vertegenwoordigd. Bij deze brief ontvangt u, naast de regeling en de toelichting op de regeling, ook de (deel)besluitlijsten van deze stuurgroep.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

Aangenomen moties met betrekking op het tijdelijk prijsplafond voor energie

Indiener	Motie
S.P.A. Erkens, VVD & anderen	Motie van het lid Erkens c.s. over bij het prijsplafond per 1 januari voorzien in een regeling waarbij geborgd wordt dat leveranciers niet worden overgecompenseerd (Kamerstuk 36 200, nr. 137).
P.A. Grinwis, VVD & H. Bontenbal, CDA	Motie van de leden Grinwis en Bontenbal over zo snel mogelijk een database inrichten waaruit is af te leiden bij welke woningen een blokaansluiting is (Kamerstuk 36 200, nr. 143).
R.M. Boucke, D66 & anderen	Motie van het lid Boucke c.s. over een fonds instellen waarmee het kleinbedrijf een overbruggingsfinanciering of een investeringskrediet via Qredits kan aanvragen (Kamerstuk 36 200, nr. 157).
A. Kops, PVV	Gewijzigde motie van het lid Kops over ook huishoudens met blokverwarming compenseren (Kamerstuk 36 252, nr. 14).
M.Ö. Alkaya, SP	Motie van het lid Alkaya over ingrijpen als compensatiegeld voor energiebedrijven wordt gebruikt voor bonussen, dividenduitkeringen of aankoop van eigen aandelen (Kamerstuk 36 200, nr. 84).
P.H. Omtzigt, Omtzigt & anderen	Motie van het lid Omtzigt c.s. over ervoor zorgen dat energiebedrijven onder het prijsplafond een vergoeding krijgen op basis van de inkoopprijs met een kleine mark-up gebaseerd op reële kosten (Kamerstuk 36 200, nr. 118).
P.H. Omtzigt, Omtzigt & anderen	Motie van het lid Omtzigt c.s. over bij de uitwerking van het prijsplafond een voorstel doen voor situaties waarin er meerdere huishoudens per aansluiting zijn.
S. Maatoug, GroenLinks	Gewijzigde motie van het lid Maatoug c.s. over in de compensatieregeling een mogelijkheid opnemen voor het achteraf verrekenen van (over)winsten van energiebedrijven (t.v.v. Kamerstuk 36 200, nr. 97) (Kamerstuk 36 200, nr. 124).
J.F. Klaver, GroenLinks & A.H. Kuiken, PvdA	Motie van de leden Klaver en Kuiken over een nadere uitwerking van het prijsplafond en daarbij onder andere de volumegrens en het tariefplafond ruimhartig kiezen (Kamerstuk 36 200, nr. 30).
C.A.M. van der Plas, BBB	Gewijzigde motie van het lid Van Der Plas over een extra energiecompensatie voor mensen die vanwege medische oorzaken energiekosten boven het tariefplafond hebben t.v.v. Kamerstuk 36 200, nr. 54 (Kamerstuk 36 200, nr. 70).
I. Van Dijk, CDA & anderen	Motie van het lid Inge van Dijk c.s. over het monitoren van prijzen, effecten en implicaties van het prijsplafond en het toezicht daarop versterken (Kamerstuk 36 200, nr. 92).
P.H. Omtzigt, Omtzigt & anderen	Motie van het lid Omtzigt c.s. over een verhaalmogelijkheid als adequate publiekrechtelijke rechtsbescherming (Kamerstuk 36 202, nr. 126).