

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 347

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2022

In 2021 werden consumenten geraakt door het faillissement van verschillende energieleveranciers. Consumenten ondervinden financieel nadeel bij een faillissement van hun energieleverancier, omdat de kans groot is dat zij dan hun uitstaande tegoeden zoals teveel betaalde voorschotten niet terugkrijgen.

Daarnaast moeten consumenten een nieuw contract afsluiten bij een andere energieleverancier, waarbij zij in de huidige marktsituatie met stijgende energieprijzen vrijwel zeker met hogere tarieven te maken krijgen.

Ik vind dat we daarom zoveel mogelijk moeten voorkomen dat consumenten het kind van de rekening worden, hoewel faillissementen nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Voor verreweg het grootste deel van deze faillissementen waren de stijgende energieprijzen een belangrijke reden. Niet alle leveranciers waren daar in hun bedrijfsvoering op voorbereid.

Hierbij informeer ik uw Kamer over het recent door Sira Consulting en Ecorys opgeleverde onderzoeksrapport «Financiële eisen aan energieleveranciers en de positie van de consument in geval van faillissement van een energieleverancier». Het onderzoek maakt duidelijk dat het beperken van de kans op een faillissement door scherpere eisen aan leveranciers te stellen, consumenten meer helpt dan achteraf bepaalde effecten van een faillissement tegen te gaan.

Ik ben daarom blij dat uit het onderzoek verschillende aanscherpingen naar voren komen die in onze wet- en regelgeving kunnen worden opgenomen en die in de toezichtspraktijk van de toezichthouder Autoriteit Consument & Markt (ACM) al op korte termijn hun beslag krijgen, om zo de bescherming voor consumenten te verbeteren.

Aanleiding

In december 2021 is in de beantwoording van Kamervragen over problematiek rondom de faillissementen door de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat toegezegd dat zij zal laten onderzoeken «of het wenselijk en mogelijk is om aan het specifieke wettelijke kader voor toezicht op energieleveranciers nadere eisen te stellen en zo ja, welke eisen het doel het beste bereiken en goed uitvoerbaar zijn voor zowel energieleveranciers als de ACM (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1104 t/m 1107 en nr. 1111). Daarbij moet ook onderzocht worden wat de gevolgen zouden kunnen zijn op de prijsvorming en op de mogelijkheid voor nieuwe leveranciers om tot de markt toe te treden.» De Staatssecretaris heeft destijds aangegeven bij dit onderzoek ook de mogelijkheden te onderzoeken om de positie van consumenten bij faillissementen van energieleveranciers te verbeteren. In deze brief licht ik toe welke inzichten het onderzoeksrapport biedt en schets ik de vervolgstappen om de aanbevelingen uit het onderzoek uit te werken. Voor het volledige onderzoeksrapport verwijs ik u naar de bijlage.

Over het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met augustus 2022 door Sira Consulting en Ecorys. De onderzoekers hebben input opgehaald bij deskundigen uit de energiesector, curatoren, verschillende ministeries, de toezichthouder ACM, een consumentenorganisatie en energieleveranciers. Om inzicht te krijgen in de mogelijke nieuwe maatregelen voor de energiesector hebben de onderzoekers zich verdiept in mogelijke relevante maatregelen die gelden in twee andere sectoren (levensverzekeringen en woningcorporaties) en twee andere landen (Verenigd Koninkrijk en Duitsland). De inzichten hieruit zijn meegenomen in de uitwerking van de voorgestelde maatregelen in het onderzoeksrapport.

Het rapport beschrijft enerzijds maatregelen die gericht zijn op het financieel robuuster maken van energieleveranciers en anderzijds maatregelen die gericht zijn op de verbetering van de positie van de consument bij een faillissement. De onderzoekers hebben een lijst van in totaal achttien mogelijke maatregelen opgesteld. Elke maatregel is qua wenselijkheid beoordeeld op basis van zes criteria: effectiviteit, juridische gevolgen, financiële gevolgen, marktwerking, uitvoerbaarheid en mate van draagvlak onder betrokken stakeholders. Met behulp van deze beoordelingen zijn de onderzoekers tot een rangschikking gekomen.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek is gebleken dat maatregelen die energieleveranciers financieel robuuster maken effectiever zijn in het beschermen van consumenten, dan maatregelen die *direct* gericht zijn op (het versterken van) de positie van de consument in geval van een faillissement. De onderzoekers geven aan dat beter inzicht in de financiële situatie en risico's bij zowel de energieleveranciers als bij de toezichthouder ACM sneller tot ingrijpen zal leiden. Hierdoor kan het risico op een faillissement beter beheerst worden, waarmee de risico's op nadelige gevolgen voor de consument verkleind worden en daarmee ook de positie van de consument verbeterd wordt. Van vier van de zeven maatregelen gericht op versterking van de financiële positie van de leverancier, wordt aanbevolen deze in te voeren (zie hierna).

De onderzochte maatregelen die direct gericht zijn op versterking van de positie van de consument na een faillissement blijken veelal nadelen te kennen die niet op lijken te wegen tegen de voordelen. Het is gebleken dat

deze potentiële maatregelen (elf in totaal), die bijvoorbeeld uitstaande tegoeden van consumenten bij hun energieleverancier beperken en/of helpen terug te krijgen bij faillissement, ook nadelige effecten kunnen hebben die doorwerken naar alle consumenten, door bijvoorbeeld een verhoging van de tarieven.

Voorgenomen maatregelen

Uit het onderzoek zijn vier maatregelen duidelijk naar voren gekomen waarvan de onderzoekers adviseren om ze in te voeren. Deze maatregelen hebben betrekking op de financiële toezichtseisen ten aanzien van leveranciers. De onderzoekers geven aan dat hiermee snel een belangrijke basis kan worden gelegd om problemen te beperken. Het invoeren van de vier maatregelen levert naar verwachting eerder en beter inzicht op in mogelijke risico's op faillissementen. Daardoor kan eerder worden ingegrepen door de leverancier en de ACM. Daarnaast wordt door strengere eisen aan energieleveranciers te stellen de kans op faillissement beperkt. Dit zorgt voor een betere bescherming van de consument, omdat de consument minder snel geraakt zal worden door de financiële gevolgen van een faillissement. Het huidige systeem (Elektriciteitswet 1998 en Gaswet) biedt de mogelijkheid om de vier maatregelen in te voeren. In de lagere regelgeving van de nieuwe Energiewet kunnen de vier maatregelen juridisch verankerd worden. Elk najaar stuurt de ACM informatieverzoeken uit naar energieleveranciers in het kader van haar toezichtstaak. Om dit najaar al een grondslag te kunnen hebben voor het toezicht op de maatregelen stelt de ACM een beleidsregel op (zie de alinea onder de vier maatregelen). Daarin kan de ACM de energieleveranciers verzoeken om informatie aan te leveren (en kan de ACM waar nodig ingrijpen) voor wat betreft de verzwaarde eisen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering (maatregel 1), de Risk Exposure (maatregel 3) en de uitkomsten van de stress test (maatregel 4).

De volgende maatregelen ben ik voornemens uit te gaan voeren:

1. Eisen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering
Deze maatregel stelt zwaardere eisen aan de kwaliteiten van de bedrijfsvoering die een energieleverancier moet kunnen aantonen om energie te mogen leveren aan kleinverbruikers. Dit kan door het toetsingskader aan te scherpen voor het verlenen van de vergunning die benodigd is om energieleverancier te worden, om zo de eisen aan de bedrijfsvoering beter te kunnen toetsen. Deze aangescherpte eisen gelden niet alleen bij het beoordelen van de aanvraag van de vergunning, maar ook nadat de vergunning is verleend. Op deze manier wordt voorkomen dat er energieleveranciers op de markt komen die onvoldoende toegerust zijn op hun taken. Het risico op een faillissement wordt zo verkleind.
2. Toezicht op governance en integriteit
Deze maatregel zorgt er voor dat de ACM bij de vergunningverlening en bij het houden van toezicht let op de governance en integriteit van individuele energieleveranciers. Hierdoor kan de kans op financiële problemen als gevolg van wanbestuur beperkt worden. Voorbeelden van aspecten waar de ACM volgens de onderzoekers naar zou kunnen kijken zijn: de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van intern toezicht, gedrag en cultuur en of integer wordt gehandeld door het bestuur en medewerkers.
3. Beheersen van Risk Exposure
De risico's van de bedrijfsvoering van een energieleverancier zijn met name gelegen in het verschil tussen de inkoopprijs en verkoopprijs. Wanneer energieleveranciers energie tegen een hogere prijs moeten inkopen dan de prijs waarvoor ze het kunnen verkopen op basis van de lopende contracten met hun afnemers, ontstaat er een hoog risico op

faillissement. De maatregel is erop gericht dat leveranciers moeten aantonen dat hun risk exposure in een verantwoorde verhouding staat tot hun instrumenten en expertise op het gebied van risicomanagement en hun financiële reserves. Belangrijk is dat de ACM dit kan inzien en kan beoordelen of risico's voldoende beheerst worden.

4. Periodieke stress test

Deze maatregel houdt in dat periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, een stress test uitgevoerd moet worden door de energieleveranciers om aan te tonen dat zij voor de komende periode in staat zijn om financiële problemen het hoofd te bieden. In de stress test zullen verschillende scenario's doorlopen kunnen worden, zoals extreme prijsstijgingen, zeer koude winters en een hoog percentage aan wanbetalers. Op die manier kan tijdig ingegrepen worden bij mogelijke problemen. Onderzoekers wijzen erop dat dit een getrapte test zou kunnen zijn waarbij de uitkomst van een eerste set vragen bepaalt of de leverancier aan een volgend stadium van een test moet worden onderworpen.

In het bestaande systeem voor de vergunningverlening worden al eisen gesteld aan de energieleveranciers ten aanzien van hun organisatorische, financiële en technische kwaliteiten. In het conceptwetsvoorstel van de Energiewet zijn hierop aanvullingen voorzien, die tevens in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt (zie vervolgstappen). Gelet op het rapport vind ik het van belang dat ook op korte termijn extra toezicht op energieleveranciers kan worden ingezet. De ACM scherpt het toezicht op de energieleveranciers nog dit najaar aan. Dit doet de ACM door (binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving) middels een beleidsregel extra eisen te stellen aan energieleveranciers.¹ De beleidsregel is gericht op het waarborgen van de betrouwbare levering door energieleveranciers weerbaarder te maken tegen (financiële) risico's op de energiemarkt. Hiermee wordt beoogd de kans op het faillissement van een energieleveranciers te verkleinen en daarmee ook de kans op consumentenschade. Op basis van de voorgenomen beleidsregel moeten energieleveranciers hun financiële continuïteit en risicomanagement versterken. Doordat de ACM beter inzicht krijgt in de mate van financiële weerbaarheid van de leveranciers kan, indien nodig, tijdig ingegrepen worden door leveranciers herstelmaatregelen te laten nemen.

Om deze aangescherpte eisen ook reeds te kunnen stellen bij het verlenen van de leveringsvergunning (en gedurende de looptijd van de vergunning), zal ik een nieuwe beleidsregel opstellen in het kader van de aan de ACM gemandateerde bevoegdheid voor vergunningverlening die ook in het najaar, tegelijkertijd met de beleidsregel van de ACM van kracht wordt. Deze beleidsregel zal gericht zijn op de toetsing van financiële eisen aan de energieleverancier bij vergunningverlening

De aangescherpte eisen liggen in lijn met drie van de vier aanbevelingen uit het onderzoek en mijn voornemen om de bovengenoemde maatregelen in te voeren. Specifiek gaat het dan om de maatregelen gericht op «risk exposure», de periodieke stress test en kwaliteit van bedrijfsvoering. De nieuwe Energiewet bevat extra eisen gericht op integriteit (zie hieronder), en komt hiermee tegemoet aan de maatregel die ziet op toezicht op governance en integriteit. Er zal worden bezien of in het kader van deze maatregel nog extra eisen nodig zijn.

De overige onderzochte maatregelen kennen nadelen die zwaarder wegen dan de voordelen. Deze maatregelen krijgen op dit moment geen directe

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/concept-beleidsregel-betrouwbare-levering-van-elektriciteit-gas-en-continuïteit-van-energieleveranciers>.

navolging. Er is onder andere onderzocht of een garantie- of waarborgfonds effectieve bescherming zou kunnen bieden. Daarbij krijgen consumenten bij een faillissement hun uitstaande tegoeden terug uit een algemeen fonds dat (al dan niet vooraf) is gevuld met geld, ingelegd door alle energieleveranciers. Het inrichten van een garantie- of waarborgfonds is door de onderzoekers beoordeeld met een lage score. Bij de beoordeling van deze maatregel is namelijk gebleken dat de kosten voor het inrichten en onderhouden van een fonds aanzienlijk zijn. Bovendien is er volgens de onderzoekers geen zekerheid dat bij een (groot) faillissement alle kosten op tijd gedekt kunnen worden en kan niet voorkomen worden dat de lasten doorberekend zullen worden aan alle consumenten.

Vervolgstappen

Het wetsvoorstel voor de Energiewet is onlangs voor advies naar de Raad van State gestuurd. In dit wetsvoorstel (en voorgenumen lagere regelgeving) wordt het onder andere mogelijk gemaakt om extra maatregelen te nemen in het kader van de integriteit, betrouwbaarheid en deskundigheid van energieleveranciers, doordat de ACM bij vergunningsaanvragen mag toetsen aan de wet BIBOB. De extra maatregelen gelden ook voor de periode na vergunningverlening en versterken daarmee ook het doorlopende toezicht. De Energiewet bevat hiertoe diverse bepalingen die waar nodig uitgewerkt zullen worden in lagere regelgeving. Hiertoe behoren ook de bepalingen over de eisen die aan leveranciers gesteld worden om te kunnen (blijven) voldoen aan de eisen voor vergunningverlening. De komende maanden zal ik, in afstemming met de ACM en andere stakeholders zoals leveranciers, verder onderzoeken op welke manier de maatregelen het beste juridisch verankerd kunnen worden.

De invoering van de voorgestelde maatregelen kan leiden tot een mogelijke lastenverzwaring en hogere toetredingsdrempels voor energieleveranciers op de markt. Deze gevolgen lijken op dit moment echter beperkt en hoeven invoering ervan niet in de weg te staan. De mogelijke drempels voor nieuwe toetreders kunnen voorkomen dat bedrijven op de markt komen met een hoger risico op faillissement. Ik vind het daarom vanuit het belang van de consument gerechtvaardigd om het toezicht aan te scherpen. Daarbij zal ik uiteraard wel zorg dragen om extra regeldruk te beperken. Zo kan conform de aanbevelingen van het onderzoek bij de toepassing van de nieuwe eisen rekening worden gehouden met het risicoprofiel van de betreffende leverancier. Organisaties die weinig risico nemen, hoeven dan aan minder (complexe) eisen te voldoen dan organisaties die meer risico nemen. Dit voorkomt mogelijk ook een onnodige lastenverzwaring in de uitvoering bij de ACM en leveranciers. Bij het opnemen van maatregelen in de lagere regelgeving bij de Energiewet zal hiermee rekening worden gehouden.

De maatregelen zullen een verzwaring zijn in een tijd waar bepaalde energieleveranciers ook zelf problemen ervaren. Ik acht het desalniettemin van belang ze door te zetten hoewel faillissementen niet altijd te voorkomen zijn, voorkomen beter is dan genezen en juist ook in deze tijd consumenten moeten kunnen vertrouwen op hun leverancier.

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