

Vergaderjaar 2023–2024

36 378

Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet)

Nr. 43

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2024

Allereerst wil ik mijn dank uitspreken aan de Tweede Kamer voor de uitgebreide en diepgaande wetgevingsoverleggen (WGO's) over de Energiewet op 8 en 15 april jongstleden. Ik heb met plezier deelgenomen aan de uitgebreide gedachte-uitwisseling over uiteenlopende thema's in het wetsvoorstel, waaronder versterking van de positie van consumenten, bedrijven en maatschappelijke instellingen, aanpak van netcongestie, aanscherping van taken van systeembeheerders (thans: «netbeheerders») en modernisering van gegevensuitwisseling. Ik kijk terug op een doorwrochte en constructieve inhoudelijke behandeling en ik zie uit naar de plenaire behandeling op korte termijn.

Tijdens de WGO's heb ik toegezegd op een aantal onderwerpen per brief terug te komen en tegelijkertijd ook nadien ingediende amendementen te appreciëren. Dit betreft tot op heden:

→ De mogelijkheid van een maximumprijs voor levering aan kwetsbare afnemers; van de leden Grinwis (ChristenUnie) en Flach (SGP).¹

In deel I ga ik in op de vierde nota van wijziging, die ik uw Kamer vandaag toestuur (Kamerstuk 36 378, nr. 44). In deze nota van wijziging zorg ik voor de wettelijke verankering van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Het initiatiefwetsvoorstel van het lid Erkens (VVD), Wet energieonafhankelijkheid², past goed bij het NPE en de inhoudelijke elementen uit dat initiatiefwetsvoorstel neem ik over in deze nota van wijziging.

In deel II ga ik in op systemen. Ik behandel twee onderwerpen die ter sprake kwamen tijdens het tweede WGO; ten eerste de mogelijkheid tot een specifieke afwijking van het groepsverbod en ten tweede de bevoegdheden van decentrale overheden.

¹ Kamerstuk 36 378, nr. 42. Zie onderdeel III in deze brief.

² Kamerstuk 36 318, nr. 2.

In deel III ga ik in op gebruikers. Ik bespreek de mogelijkheden voor energie delen, de verkoop van energiecontracten aan de deur of telefonisch, en overheidsingrijpen in de prijsstelling voor elektriciteit en gas («sociaal tarief»). Tot slot ga ik in op enkele overige thema's zoals de vangnetregeling, een waarborgfonds en faillissementen van energieleveranciers. Voor de gedane toezeggingen rondom energiearmoede en de «kwetsbare afnemer» verwijs ik u graag naar de brief «Tussentijdse update interdepartementale aanpak van energiearmoede», welke op 25 april jl. door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is verzonden.³

Tot slot ga ik in deel IV kort in op andere Kamerbrieven die het kabinet in voorbereiding heeft en waar ik tijdens de twee WGO's naar verwezen heb.

Ik hoop hiermee een gedegen basis te bieden voor wederom een goede gedachte-wisseling over het wetsvoorstel tijdens de plenaire behandeling.

I. Integreren Nationaal Plan Energiesysteem in Energiewet (verzoek lid Erkens, door middel van 4e nota van wijziging)

Het lid Erkens (VVD) heeft mij tijdens het tweede WGO gevraagd of ik het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) wettelijk kan verankeren met een nota van wijziging. Daar voldoe ik graag aan met de vierde nota van wijziging die ik uw Kamer vandaag toestuur. Zoals in het debat besproken, past het initiatiefwetsvoorstel van het lid Erkens (VVD) inzake de Wet energieonafhankelijkheid⁴, goed bij het NPE.

In deze nota van wijziging neem ik daarom de inhoudelijke elementen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Erkens (VVD) over in het deel van de Energiewet dat over het NPE gaat. Het gaat concreet om beleid ten aanzien van de nationale productie van energie, de infrastructuur voor energie, de aard, omvang en inzet van eventuele opslag of reserves voor verschillende energiedragers en de omzetting van energiedragers en beleid ten aanzien van de diversificatie van energiebronnen en van de import van energiedragers.

Naast het vijfjaarlijkse verschijnen van het Nationaal plan energiesysteem zal ik uw Kamer jaarlijks uiterlijk op 1 november de Energienota toezenden, waarin het kabinet een appreciatie van de voortgang geeft en verantwoording aflegt over het gevoerde energiebeleid. Ook in de jaarlijkse Energienota komen leveringszekerheid en energieonafhankelijkheid terug, ik neem deze thema's mee bij de verdere uitwerking van de gehele cyclus. De eerste Energienota ontvangt uw Kamer dit najaar.

Graag verwijs ik u verder naar de toelichting bij de nota van wijziging voor nadere details over de inhoud en totstandkoming van het NPE.

II. Beheren van systemen

Tijdens het WGO op 15 april hebben we een inhoudelijk debat gevoerd over het beheer en gebruik van de systemen voor elektriciteit en gas, alsmede de wettelijke taken van systeembeheerders. Tijdens het debat is een groot aantal uiteenlopende onderwerpen de revue gepasseerd, van de taken van de systeembeheerder en het recht op aansluiting tot de verdeling van kosten tijdens de energietransitie. Op de meeste onderwerpen voel ik brede steun bij de Kamer voor het wetsvoorstel. Ik ga op twee onderwerpen in waarover tijdens het WGO discussie was, namelijk

³ Kamerstuk 29 023, nr. 511.

⁴ Kamerstuk 36 318, nr. 2.

ten eerste de mogelijkheid tot een specifieke afwijking van het groepsverbod en ten tweede de bevoegdheden van decentrale overheden. Zoals toegezegd tijdens het WGO, ga ik in deze brief ook op enkele overige thema's in, te weten: het «klant sluit zichzelf aan» principe (als onderdeel van *right to challenge*), het recht op aansluiten, het kostenveroorzakers-principe en de kosten voor het verwijderen van gasafsluitingen en de erkenning van gesloten systemen (GDS).

1. Groepsverbod in relatie tot netcongestie – Ik heb uw Kamer toegezegd voor het plenaire debat schriftelijk terug te komen op het groepsverbod, ook in relatie tot netcongestie.⁵ Hieronder licht ik verschillende elementen nader toe.

Het groepsverbod

Het zogenaamde groepsverbod was onderdeel van het wetsvoorstel onafhankelijk netbeheer dat in 2006 door uw Kamer is aangenomen, en per 1 januari 2011 in werking is getreden.⁶ Dit wetsvoorstel vereiste een volledige splitsing van energiebedrijven in een productie-, handels- en leveringsdeel enerzijds en een systeembeheerdeel anderzijds. Deze wetswijziging sloot ook aan bij het zogenaamde «derde pakket», een Europees wetgevingspakket dat onder andere de marktinrichting voor elektriciteit en gas regelde en hier ook regels over bevatte die sindsdien in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. De belangrijkste doelstelling van deze wetswijziging was om de onafhankelijkheid van systeembeheerders te garanderen, zodat zij iedereen op gelijke wijze toegang bieden tot de energiemarkt, zonder prikkel om aan zichzelf gelieerde producenten of leveranciers oneigenlijke voordelen toe te kennen. Elke burger, energiegemeenschap of onderneming is op deze manier verzekerd van eerlijke procedures voor toegang tot het elektriciteitssysteem. Het groepsverbod voorkomt daarnaast dat commerciële partijen de verliezen van hun activiteiten binnen de groep zouden kunnen afwentelen op het systeembeheer en deze zouden blootstellen aan daarmee verband houdende financiële risico's. Tot slot is op deze manier het beste geborgd dat systeembeheerders zich richten op hun kerntaak: hun systemen onderhouden en uitbreiden. Binnen de groep wordt immers, in tegenstelling tot bij een geïntegreerd energiebedrijf, geen afweging gemaakt of de inzet van mensen, middelen of euro's niet meer zou renderen wanneer zij ingezet worden voor commerciële productie & leveringsactiviteiten.

Ruimte voor aanpassing van het groepsverbod

De regels in het derde pakket eisten dat alle lidstaten de transmissiesysteembeheerders (hierna ook: TSB's) en distributie-systeembeheerders (hierna ook: DSB's) in vergaande mate zouden ontvlechten van de productie, levering en handel in elektriciteit en gas. De regels boden lidstaten daarbij een keuze voor verschillende ontvlechtingsmodellen. Daarbij golden (en gelden) verschillende regels voor enerzijds transmissie-systeembeheerders en anderzijds distributiesysteembeheerders. Voor transmissiesysteembeheerders kon gekozen worden voor drie ontvlechtingsmodellen. Nederland heeft met de Wet onafhankelijk netbeheer gekozen voor volledige eigendomsontvlechting van TSB's en DSB's. Een keuze voor de twee alternatieve ontvlechtingsmodellen voor TSB's – ontvlechting van het systeembeheer zonder eigendom van het systeem of juridische ontvlechting – stond slechts open tot eind 2009. Voor dit type systeembeheerders is het dus niet mogelijk het groeps-

⁵ Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-094.

⁶ Kamerstuk 30 212, nr. 1 e.v.

verbod af te schaffen of af te zwakken. In Nederland zijn de transmissie-systeembeheerders TenneT (elektriciteit) en GTS (gas).

De Europese ontvlechtigingsvereisten ten aanzien van distributiesysteembeheerders zijn minder vergaand. Voor dit type systeembeheerders staat het Europese kader twee vormen van ontvlechting toe: volledige eigendomsontvlechting of juridische ontvlechting van de eigenaar van het distributiesysteem van de andere activiteiten binnen de groep. Juridische ontvlechting is een minder vergaand ontvlechtigingsmodel waarbij het is toegestaan dat het beheer van distributiesystemen enerzijds en productie, handel en levering anderzijds plaatsvindt binnen eenzelfde groep. Het beheer van het distributiesysteem moet echter wel organisatorisch en financieel afgebakend zijn binnen de groep. Omdat de risico's voor aantasting van onafhankelijk systeembeheer en kruissubsidiëring in een dergelijk model zo veel groter zijn, verplicht het Europees kader lidstaten in dit scenario een groot aantal aanvullende regels te stellen over bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie, de effectieve bevoegdheden voor onafhankelijke besluitvorming over het systeembeheer en de daartoe benodigde activa, financiële of personele middelen. Ook moet een nalevingsprogramma worden opgesteld en een nalevingsfunctionaris worden aangewezen die jaarlijks verslag uitbrengt aan de toezichthouder. In Nederland zijn zes distributiesysteembeheerders: drie grote (Enexis, Liander en Stedin) en drie kleinere (Coteq, Rendo en Westland Infra).

Voor distributiesysteembeheerders is het dus eveneens niet mogelijk om het groepsverbod af te schaffen. Binnen de Europese kaders kan dit slechts vervangen worden door een iets lichtere ontvlechtigingsvariant, in combinatie met een groot aantal aanvullende regels om het onafhankelijk netbeheer te waarborgen. Een dergelijke radicale wijziging vraagt om het aanpassen van een groot aantal van de bestaande artikelen in het wetsvoorstel en om een nieuwe uitvoerings- en handhavingstoets van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) en opnieuw advies van de Raad van State. In de praktijk zou dit neerkomen op een geheel nieuw wetsvoorstel met bijbehorende termijnen en wetgevingsprocessen.

Hier ben ik niet toe bereid. De argumenten voor eigendomsontvlechting zijn niet minder relevant geworden. De congestieproblematiek benadrukt dat (snelle) toegang tot de elektriciteitssystemen niet vanzelfsprekend is. Veel bedrijven moeten jaren wachten op een aansluit & transportcontract. Zij mogen op zijn minst hopen op een onbevooroordeelde systeembeheerder die hun toegang biedt onder eerlijke voorwaarden. Ook benadrukt de congestieproblematiek dat het noodzakelijk is dat systeembeheerders zich focussen op hun kerntaak: uitbreiding van de systemen. Naast deze inhoudelijke argumenten wijs ik er ook op dat een dergelijk nieuw wetsvoorstel enorm vertragend zou werken voor andere onderdelen van het wetsvoorstel. Het betreft daarnaast een dusdanig fundamentele reorganisatie van de marktinrichting dat het marktpartijen vele jaren zal kosten om zich hier op aan te passen.

Binnen de Europese Unie

Nederland is niet de enige lidstaat die bij de implementatie van het derde pakket of op een later moment heeft gekozen voor eigendomsontvlechting van het transmissiesysteembeheer. Ook in België, Tsjechië, Ierland, Denemarken, Finland, Italië, Noorwegen, Polen, Slowakije, Portugal, Spanje, Zweden, Slovenië, Oostenrijk, Letland, Litouwen, Estland, Roemenië geldt een groepsverbod voor één of meerdere van de daar aanwezige transmissiesysteembeheerders. Nederland is wel de enige lidstaat die ook voor distributiesysteembeheerders voor eigendomsontvlechting heeft gekozen.

Graag wil ik uw Kamer wijzen op alle mogelijkheden die transmissie- en distributiesysteembeheerders en daarmee verbonden bedrijven (infrastructuurbedrijven) al hebben om, al dan niet in samenwerking met marktpartijen, gebruik te maken van productie- en opslagfaciliteiten bij de uitvoering van hun taken of activiteiten.

Ten eerste kent het wetsvoorstel aan transmissie- of distributiesysteembeheerders voor elektriciteit de taak toe om flexibiliteitsdiensten in te kopen om congestieproblemen te adresseren en een efficiënter beheer van hun systemen te realiseren. In dit verband wordt door deze systeembeheerders, de ACM en marktpartijen aan verschillende nieuwe vormen van individuele en groepstransportcontracten gewerkt. Ik heb uw Kamer hier regelmatig over geïnformeerd in het kader van de congestieproblematiek.⁷ Ook wordt onder deze noemer gewerkt aan de juridische inbedding van zogenaamde flextenders: tenders waarbij transmissie- of distributiesysteembeheerders voor elektriciteit (regelbaar) vermogen contracteren bij marktpartijen om congestieproblemen te voorkomen of te verhelpen. Stedin onderzoekt momenteel hoe zij dit middel kan inzetten om de problemen in de FGU regio (provincies Flevoland, met uitzondering van de Noordoostpolder, Gelderland en Utrecht) te adresseren.⁸

De wettelijke basis voor het afroepen van flextenders is opgenomen in het wetsvoorstel en is implementatie van Europese regels. Er is in de praktijk echter nog weinig ervaring met de inzet van flextenders. Ook geven veel marktpartijen aan dat het voor hen onduidelijk is waar en wanneer systeembeheerders flexibiliteit nodig gaan hebben. Het is belangrijk dat systeembeheerders hier transparanter in worden, zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn en meer concurrerende aanbiedingen kunnen doen om hen te helpen met congestie- en flexibiliteitsproblemen. Het is daarnaast ook wenselijk dat de systeembeheerders en de ACM zo snel mogelijk een gedetailleerd kader uitwerken voor de inzet van flextenders in de methoden en voorwaarden, conform het Europese kader. Onder tussen onderzoek ik de ruimte voor TSB's en DSB's om zelf te investeren in regelbaar vermogen met het oog op het verhelpen of voorkomen van congestieproblemen indien het niet mogelijk is om deze bij marktpartijen in te kopen. Stedin onderzoekt nu de mogelijkheid om zelf één of twee gasgeneratoren te realiseren, uitsluitend om congestieproblemen in de FGU-regio te verhelpen. Deze generatoren zouden dan alleen ingezet worden totdat de netuitbreiding gereed is en een relatief beperkt aantal uren per jaar draaien, slechts wanneer dat nodig is om netcongestie te verhelpen. De ruimte hiervoor is er, gelet op het Europese kader, alleen wanneer duidelijk is vastgesteld dat marktpartijen dit niet oppakken. Het uitgangspunt blijft dan ook dat transmissie- of distributiesysteembeheerders eerst een uitvraag doen bij marktpartijen voor het oplossen van congestieproblemen. Parallel aan het onderzoek van Stedin verken ik samen met de ACM of, en zo ja op welke wijze, het wettelijk kader aangepast zou moeten worden om ruimte te geven voor deze optie.

Infrastructuurbedrijven en overheidsexceptie

Het is daarnaast belangrijk om ook oog te hebben voor het pakket aan toegestane activiteiten van infrastructuurbedrijven. Infrastructuurbedrijven zijn bedrijven die actief zijn in dezelfde groep als een transmissie- of distributiesysteembeheerder. Infrastructuurbedrijven voeren geen

⁷ Kamerstuk 29 023, nr. 451 en nr. 510.

⁸ Kamerstuk 29 023, nr. 510.

wettelijke systeembeheerderstaken uit, maar verrichten diverse aan infrastructuur gerelateerde activiteiten en handelingen.

In tegenstelling tot transmissie- en distributiesysteembeheerders, voeren infrastructuurbedrijven hun activiteiten uit in concurrentie met marktpartijen. In tegenstelling tot de wettelijke taken en verplichtingen van systeembeheerders geldt hiervoor dus geen wettelijk monopolie. Doordat infrastructuurbedrijven zijn verbonden met een TSB of DSB en in overheidshanden zijn, bestaat een risico dat zij oneigenlijke concurrentievoordelen hebben ten opzichte van andere partijen. Dat kan marktpartijen ervan weerhouden om nieuwe activiteiten in de energiemarkt te ondernemen of nieuwe producten te ontwikkelen. Daarnaast moet worden voorkomen dat de commerciële activiteiten te groot worden ten opzichte van de activiteiten van de systeembeheerder in de groep, omdat daardoor financiële risico's kunnen ontstaan die kunnen terugslaan op het systeembeheer. Om deze reden vereisen de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en het wetsvoorstel dat een infrastructuurgroep zich in de kern richt op infrastructurele activiteiten en is het toegestane pakket van handelingen en activiteiten van infrastructuurbedrijven wettelijk ingekaderd (zie artikel 3.19 en verder van het wetsvoorstel).

Tegelijkertijd beschikken infrastructuurbedrijven over specifieke kennis die vaak ingezet kan worden voor aanpalende activiteiten in de energiesector en ten behoeve van de energiesector. Daarom biedt het wetsvoorstel bijvoorbeeld ruimte voor infrastructuurbedrijven om een groot aantal activiteiten uit te voeren gerelateerd aan de infrastructuur van verschillende energiedragers. Eén van de toegestane activiteiten van infrastructuurbedrijven is bijvoorbeeld dat zij in opdracht van marktpartijen ook productie- en opslaginstallaties mogen aanleggen. In bijzondere situaties mag een infrastructuurbedrijf zelfs een productie- of opslaginstallatie aanleggen en in eigen beheer en eigendom houden. Het is dan echter noodzakelijk dat het infrastructuurbedrijf de exploitatie van de installatie volledig overdraagt aan een marktpartij en geen direct financieel belang heeft bij de exploitatie. Het groepsverbod verbiedt immers productie van elektriciteit en gas in de gehele groep waar de systeembeheerder toe behoort. In dit soort situaties kan een infrastructuurbedrijf zijn kennis en kunde inzetten om een marktpartij vergaand te ontzorgen bij eventuele ambities rond de productie van energie.

Bij dergelijke activiteiten bestaat wel een risico dat zij de onafhankelijkheid van TSB's en DSB's ondermijnen en inmenging riskeren van overheidsdeelnemingen in de markten voor productie, levering en handel. Daarom is deze ruimte in het wetsvoorstel ingekaderd en vereist dit een specifieke ontheffing van de Minister of toewijzing van ruimte voor deze activiteit via aanpassing van het beoogde Energiebesluit.

Tot slot merk ik in dit verband, en voor de volledigheid, nog op dat het groepsverbod niet in de weg staat aan overheidsdeelname in de productie, handel of levering van energie. Hiervoor bevat het Europese recht en het wetsvoorstel namelijk een uitzondering: het groepsverbod wordt niet overtreden wanneer twee afzonderlijke overheidsorganen aandeelhouder zijn van respectievelijk een systeembeheerder en een productie-, handel- of leveringsbedrijf voor elektriciteit of gas.

2. Bevoegdheden decentrale overheden (artikel 6.8) – Het lid Flach (SGP) heeft in het tweede WGO toegelicht dat, gelet op de aanwezige netcongestie, het wenselijk kan zijn om lokaal regels te stellen om congestieproblemen te voorkomen. Gelet op de onorthodoxe maatregelen die nu al uitgewerkt worden voor de zogenoemde FGU-regio (Flevopolder, Gelderland en Utrecht) vind ik het van belang dat er duidelijkheid is voor

gemeenten en provincies waar zij een bijdrage kunnen leveren en welke aanvullende instrumenten gewenst kunnen zijn. In verband hiermee ben ik voornemens om samen met het Ministerie van BZK en met betrokkenheid van VNG, IPO, de DSB's en de ACM dit jaar nader onderzoek te doen naar mogelijkheden voor overheden om binnen het omgevingsrecht rekening te houden met de gevolgen van netcongestie.

Om goed uitwerking te geven aan de terechte aanscherpingen in het amendement van het lid Flach (SGP), lijkt de meest geëigende route om per AMvB voor specifieke situaties af te bakenen waar en binnen welke kaders wel ruimte is voor gemeentelijke of provinciale regels die raken aan het energiedomein. Dan kan per geval worden beoordeeld wat de ruimte voor decentrale regels is en kan consistentie en verenigbaarheid met andere wettelijke voorschriften worden gewaarborgd. Ik ga dan met de VNG en het IPO op zoek naar concrete gevallen waar decentraal gestelde regels gewenst kunnen zijn en waar afwijking van artikel 6.8 gewenst en mogelijk is, gelet op het nationale en Europese wettelijk kader en de exclusieve bevoegdheden van de ACM.

3. Enkele overige thema's (klant sluit zich zelf aan, recht van aansluiten, kostenveroorzakingsprincipe en erkenning GDS)

Als laatste onderdeel van het thema systemen, ga ik in op enkele technische onderwerpen waarover veel vragen zijn gesteld tijdens het WGO en waarover ik de Kamer heb toegezegd nadere uitleg en duiding te geven.

Right-to-challenge en klant sluit zichzelf aan

Er wordt door marktpartijen gezocht naar mogelijkheden om de bouw van een aansluiting te versnellen. Een van de opties is het «*right to challenge*» waarbij een deel van de werkzaamheden door een derde partij wordt overgenomen. *Right-to-challenge* is een generiek concept, breed toepasbaar en dus niet enkel relevant binnen werkzaamheden aan het elektriciteitssysteem.

Voor elektriciteitsaansluitingen wordt het *right-to-challenge* op dit moment in twee vormen toegepast.

De eerste vorm is zelfaanleg, waarbij de marktpartij in eigen beheer een (grote) aansluitleiding realiseert en deze vervolgens overdraagt aan de TSB of DSB voor elektriciteit. De TSB of DSB stelt (beperkt) de technische eisen, maar heeft geen rol in de uitvoering. Pas nadat de werkzaamheden gereed zijn, koppelt de TSB of DSB de aangelegde aansluitleidingen met zijn systeem en wordt het daar onderdeel van. Dit is alleen mogelijk voor grote aangeslotenen, vanaf 10 MVA.

Tijdens de voorbereidingen van het wetsvoorstel Energiewet is onderzocht of het wenselijk is om deze ondergrens te verruimen, zodat ook kleinere partijen zelf een aansluitleiding kunnen aanleggen en vervolgens kunnen laten koppelen met het systeem van de TSB of DSB. De ervaringen in de praktijk leren dat zelfaanleg ook een aantal nadelen kent. Zo vraagt zelfaanleg een intensieve begeleiding door de TSB of DSB, dit om zeker te stellen dat aan alle eisen voor kwaliteit en veiligheid wordt voldaan. Ook is standaardisatie belangrijk: elk onderdeel van het transmissie- of distributiesysteem moet op dezelfde manier worden vormgegeven om efficiënt onderhoud mogelijk te maken. Dit alles vraagt dus een intensieve begeleiding, waardoor zelfaanleg soms leidt tot meer kosten of meer inzet van personeel.

De tweede vorm is «klant sluit zichzelf aan» (KSZA), waarbij een marktpartij de mogelijkheid krijgt om zelf een (door de DSB erkende) installateur te selecteren die voor hem een aansluiting op het middenspanningsdistributiesysteem kan realiseren. Alle werkzaamheden, inclusief de aansluiting op het elektriciteitssysteem, kunnen dan door dezelfde installateur gedaan worden en dit zorgt voor efficiëntie, lagere kosten en een snellere aansluiting voor de klant. De werkzaamheden voor de aansluitleiding en de koppeling met het systeem van de distributiesysteembeheerder vinden echter plaats in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de DSB. Ik vind het wenselijk dat de DSB's de werkmethode van «klant sluit zichzelf aan» breder gaan toepassen. Dit vraagt geen wijziging van het wetsvoorstel, omdat dit geregeld wordt in de methoden en voorwaarden rondom aansluiten; hiervoor is de ACM exclusief bevoegd.

Zoals toegezegd aan het lid Erkens in het tweede wetgevingsoverleg op 15 april, geef ik tevens een update over de pilot die DSB Liander in 2023 heeft gedaan, waarbij de marktpartij die een aansluiting wenst zelf aan een gecertificeerde installateur vraagt om een aansluiting op het middenspanningsdistributiesysteem te realiseren.⁹ De pilot was succesvol; de conclusie is dat «klant sluit zichzelf aan» geschikt is om breder uit te rollen. Liander wil de aanpak opschalen en nog eens 10 à 15 extra bedrijven (installateurs) certificeren om aansluitingen op het middenspannings- en laagspanningsdistributiesysteem te realiseren. Iedere partij die aan de voorwaarden voldoet kan in aanmerking komen voor certificering. Op dit moment is de samenwerking gestart voor certificering en het opleiden van personeel van deze aannemers en installateurs. Daarmee zal het aantal gecertificeerde technici groeien dat kan worden gecontracteerd. Zij mogen immers na certificering niet alleen in opdracht van marktpartijen die een aansluiting willen, maar ook in opdracht van Liander werkzaamheden uitvoeren. Ook de DSB's Enexis en Westland Infra zijn gestart met een eerste pilot.

Een concreet voorbeeld van KSZA betreft een exploitant van een snellaadplein, die de komende jaren door het gehele land snellaadpleinen gaat realiseren en hiervoor aansluitingen nodig heeft op het middenspanningsdistributiesysteem van diverse DSB's. Via KSZA kan deze marktpartij zelf een erkende installateur selecteren die zowel het klantstation met de eigen installatie (mogelijk zelfs inclusief het plaatsen van de snelladers) als de gereguleerde aansluiting op het distributiesysteem kan realiseren. Omdat deze werkzaamheden maximaal gecombineerd kunnen worden, kan dit in één arbeidsgang worden ontwikkeld, voorbereid, ingepland en uitgevoerd. De DSB blijft hierbij te allen tijde opdrachtgever en verantwoordelijk voor de aansluiting op het distributiesysteem en de klant betaalt gewoon het gereguleerde tarief voor de aansluiting. Maar de installateur krijgt maximale vrijheid om, binnen de gestelde technische en veiligheidskaders, de werkzaamheden voor de aansluiting uit te voeren.

Recht van aansluiten (vragen PVV en NSC)

In het tweede WGO zijn door de leden Kops (PVV) en Postma (NSC) vragen gesteld over de mogelijkheden om een aansluiting op het elektriciteitssysteem te weigeren.

In artikel 3.38, eerste lid, van het wetsvoorstel is het principe vastgelegd dat iedereen recht heeft op een aansluiting op het transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit. De TSB of DSB mag een aansluiting alleen weigeren indien en voor zo lang er voor die aansluiting onvol-

⁹ Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-093.

doende transportcapaciteit beschikbaar is op zijn systeem. De TSB of DSB is dan verplicht om zijn systeem uit te breiden om ervoor te zorgen dat de verzoeker zo spoedig mogelijk alsnog een aansluiting kan krijgen. De TSB of DSB moet de daartoe benodigde investeringen ook opnemen in zijn investeringsplan. Dit betreft (her)implementatie van de Elektriciteitsrichtlijn (zie met name artikel 6, eerste en tweede lid richtlijn 2019/944) en is vastgelegd in artikel 3.38, derde lid, en artikel 3.34, derde lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

Zoals besproken in het WGO biedt het wetsvoorstel in artikel 3.38, vierde lid, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur situaties aan te wijzen waarin een transmissie- of distributiesysteem niet op economische voorwaarden kan worden beheerd, ontwikkeld en onderhouden. Alleen in die situaties geldt de aansluitaak niet en kan een TSB of DSB een aansluiting definitief weigeren. Deze mogelijkheid bestaat op dit moment al in het gasdomein waar de ACM in de gebiedsindelingscode gas dergelijke gebieden kan aanwijzen en hiervan ook gebruik heeft gemaakt. Bij gas is dat nu bijvoorbeeld in gebieden buiten de bebouwde kom waar weinig gas wordt gebruikt. Daar zijn woningen voorzien van een propaantank in plaats van een gasaansluiting. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om in lagere regelgeving (algemene maatregel van bestuur) ook voor elektriciteit dergelijke gebieden aan te kunnen wijzen, wanneer dat in de toekomst noodzakelijk zou zijn.

Het gaat dan nadrukkelijk niet om reguliere aansluitingen voor huishoudens of bedrijven maar bijvoorbeeld om een kleine aansluiting middenin een groot meer of natuurgebied, waarbij de maatschappelijke kosten van de infrastructuur onredelijk hoog zouden zijn. Het kabinet heeft nu niet het voornemen om dergelijke gebieden aan te wijzen. Wanneer dat in de toekomst wel het geval zou zijn, zal het kabinet de Kamer eerst informeren voordat het kabinet een dergelijk gebied aanwijst.

Maatschappelijke prioritering (vragen NSC)

Het lid Postma (NSC) vroeg hoe het maatschappelijk belang («maatschappelijke kosten en baten analyse») een rol speelt bij de vraag wie wanneer wordt aangesloten. Zoals toegelicht in de vorige alinea is het behoudens de genoemde uitzondering niet mogelijk om aanvragers een aansluiting te onthouden, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijke belangen. Wel zijn er twee prioriteringskaders ontwikkeld om, waar de geschetste Europese kaders ruimte bieden, maatschappelijke belangen een plaats te geven.

Ten eerste het prioriteringskader voor de volgorde van uitvoering van uitbreidingsinvesteringen in het systeem. Hierover worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld (zie artikel 3.36, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel). Daarin wordt bijvoorbeeld een prioriterend afwegingskader voor TSB's en DSB's opgenomen, waarmee de uitvoering van uitbreidingsinvesteringen met een grote maatschappelijke impact, zoals bijvoorbeeld investeringen die zijn opgenomen in een nationaal of regionaal MIEK (Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie & Klimaat), naar voren kan worden gehaald.

Ten tweede het prioriteringskader voor aansluiten en transport. Dit is onderdeel van de exclusieve bevoegdheid van de ACM voor methoden of voorwaarden, bedoeld in artikel 3.118 van het wetsvoorstel. De ACM heeft

onlangs het codebesluit prioriteringsruimte bij transportverzoeken gepubliceerd.¹⁰ Onder dit kader vallen de volgende categorieën:

1. Congestieverzachters – partijen waarvan de TSB of DSB vaststelt dat het toekennen van transportcapaciteit ertoe leidt dat de transportcapaciteit voor andere partijen toeneemt;
2. Veiligheidsfuncties – Noodhulp, politie en defensie, veiligheidsdiensten, justitie en gevangeniswezen, waterbeheer en acute gezondheidszorg;
3. Basisbehoeften – Openbare drinkwatervoorziening, onderwijs, woonbehoefte, warmtevoorziening en gasnetten.

Hiermee wordt het mogelijk om in congestiegebieden aan transportverzoeken van individuele partijen die een groot maatschappelijk belang dienen, prioriteit te geven.

Kostenveroorzakingsprincipe en de kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen (vragen D66)

In het tweede WGO is door het lid Rooderkerk (D66) aandacht gevraagd voor de verdeling van de kosten voor het verwijderen van gasaansluitingen. Het is niet wenselijk dat individuele gasnetverlaters eenmalig een relatief hoge prijs moeten betalen voor het verwijderen van de gasaansluiting. Tegelijk is het ook niet wenselijk dat de groep die als laatste aan de beurt is, de totale kosten voor het verwijderen gezamenlijk voor zijn rekening moet nemen. Om dit te voorkomen is in het wetsvoorstel Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (Wgiw) verduidelijkt dat de ACM kan besluiten om netbeheerders nu al een spaarpotje op te laten bouwen voor deze kosten. De Energiewet laat daarnaast ook andere opties voor de kostenverdeling open voor de ACM. Tot slot is het ook mogelijk om systeembeheerders een subsidie te geven voor de verwijderkosten, de Energiewet staat dat niet in de weg. Uiteraard vraagt dat een kabinetsbesluit en financiële dekking.

In het WGO heb ik toegezegd om in te gaan op de vraag of er bij de beoogde oplossing voor de verwijderkosten van gasaansluitingen voldoende rekening wordt gehouden met het kostenveroorzakingsbeginsel.¹¹ Het opbouwen van een spaarpotje is niet in strijd met het kostenveroorzakingsbeginsel. Doordat we afstappen van aardgas is nu al te voorzien dat gasnetten waarschijnlijk minder lang worden gebruikt en er kosten gemaakt moeten gaan worden voor het buiten gebruik stellen en verwijderen van gasnetten. Om deze reden is het redelijk om nu al rekening te houden met deze kosten in de nettarieven. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft op 4 juli 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:316) geoordeeld dat de reeds gemaakte keuze van ACM om gasnetten degressief af te schrijven is toegestaan met het oog op een gelijkere verdeling van kosten over de gebruikers.

Erkenning gesloten systeem (GDS) (vragen SGP)

Tijdens het tweede WGO heb ik toegezegd u te informeren over de wijze waarop gesloten systemen onder het wetsvoorstel worden erkend en hoe dat geregeld is in andere lidstaten.¹² Een gesloten systeem (Gesloten Distributiesysteem, GDS) is een particulier elektriciteitsnet dat binnen een geografisch afgebakend gebied valt, bijvoorbeeld een ziekenhuis dat zijn eigen gebouwen verbonden heeft met een eigen stroomnetwerk of een bedrijventerrein.

¹⁰ ACM, «Codebesluit prioriteringsruimte bij transportverzoeken», d.d. 18 april 2024.

¹¹ Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-094.

¹² Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-095.

Om aangewezen te worden als beheerder van een gesloten systeem moet dat systeem eerst een erkenning van de ACM krijgen. De eisen die in het wetsvoorstel zijn gesteld aan erkenning als gesloten systeem sluiten nauw aan bij de omschrijving van gesloten distributiesystemen in artikel 38 van de reeds genoemde Elektriciteitsrichtlijn en artikel 28 van richtlijn 2009/73 (de Gasrichtlijn). Er is weinig ruimte voor nationale invulling of afwijking van de richtlijn. Beoordeling van een erkenningsaanvraag en toetsing op de criteria behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de ACM. Voor de volledigheid merk ik op dat de eisen opgenomen in het wetsvoorstel beleidsneutraal zijn overgenomen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

Het is op korte termijn niet mogelijk om een uitgebreide vergelijking te maken tussen de wettelijke criteria die gelden voor erkenning als gesloten systeem in Nederland en die in andere lidstaten. Dit vereist specialistisch juridisch onderzoek. Mijn verwachting is niettemin dat de verschillen klein zullen zijn. Het Europees-wettelijk kader laat immers weinig ruimte voor nationale invulling. Een vergelijking met het Vlaamse en Duitse kader laat in elk geval zien dat de verschillen inderdaad klein zijn.¹³

Het is bovendien de vraag of een dergelijke vergelijking volledig inzicht zou geven in eventuele nationale verschillen. Het is namelijk mogelijk dat toezichthouders in verschillende lidstaten de wettelijke criteria in enige mate verschillend toepassen of interpreteren. Hier heb ik zelf echter geen direct inzicht in. Ik zal daarom de ACM vragen of zij in Europees verband navraag kan doen bij een aantal collega-toezichthouders om te bezien of er belangwekkende verschillen bestaan in de wijze waarop erkenningsaanvragen worden beoordeeld.

III. Versterken positie eindafnemers («gebruikers»)

In het eerste WGO heb ik met uw Kamer uitgebreid gesproken over het onderwerp «gebruikers». Het wetsvoorstel versterkt de positie van de gebruiker op diverse aspecten. Voor een aantal onderwerpen heb ik toegezegd u nader te informeren. In het hiernavolgende gedeelte ga ik in op:

1. Energie delen;
2. Werving – verkoop van energiecontracten aan de deur of telefonisch;
3. Overheidsingrijpen in prijsstelling voor elektriciteit en gas («sociaal tarief»);
4. Enkele overige thema's (vangnetregeling, waarborgfonds / faillissementen).

Voor de gedane toezeggingen rondom energiearmoede en de «kwetsbare afnemer» verwijs ik u naar onderdeel IV.

1. Energie delen – De fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en VVD hebben tijdens het eerste WGO vragen gesteld over het zogeheten energie delen. Hierbij deelt de ene eindafnemer zijn opgewekte elektriciteit met een andere eindafnemer die deze elektriciteit op dat moment verbruikt. Het gaat hier om administratieve verrekeningen binnen een tijdsinterval van 15 minuten.

Indien de Kamer de wens heeft om energie delen in de Energiewet op te nemen, zie ik wel een mogelijkheid in het regelen van energie delen bij deelnemende afnemers met dezelfde leverancier. Dit is ten opzichte van energie delen met vrije leverancierskeuze een relatief eenvoudige situatie

¹³ Decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, Artikelen 1.1.3 en 4.6.1 e.v. (Vlaanderen); Energiewirtschaftsgesetz, § 110 Geschlossene Verteilernetze (Duitsland).

en vraagt minder uitwerking. Ook noopt dit niet tot aanpassing van belastingwetgeving en gegevensdeling, immers de leverancier heeft alle gegevens en heeft de verantwoordelijkheid om energiebelasting te betalen. Een dergelijke bepaling zou op relatief korte termijn in werking kunnen treden.

Energie delen tussen eindafnemers met verschillende leveranciers is complex, en vraagt zorgvuldige uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden en vervolgens aanpassing van wetgeving waaronder belastingwetgeving en van administratieve processen. Dat zal onderdeel zijn van het aankomende wetstraject ter implementatie van het *Electricity Market Design* (EMD-pakket).

2. Werving – verkoop van energiecontracten aan de deur of telefonisch
– Tijdens het eerste WGO is door de meerderheid van de Commissieleden gevraagd naar de mogelijkheid om telemarketing en/of colportage bij de verkoop van energiecontracten in te perken. Dit gelet op de breed gedeelde zorgen over misstanden bij agressieve werving en misleiding en de diverse voorbeelden van media-aandacht hiervoor bij verkoop van energiecontracten. Bij de beantwoording van de vragen over de mogelijkheden om telemarketing en colportage in relatie tot energiecontracten in te perken of nader te reguleren, heb ik aangegeven dat ik hier sympathiek tegenover sta, maar dat de Europees juridische kaders een geheel of sectoraal verbod op telemarketing en colportage helaas nog niet toelaten.¹⁴ Ik heb tijdens het eerste WGO twee amendementen ten aanzien van dit thema positief geapprecieerd en oordeel Kamer gegeven die wel binnen de Europees-juridische kaders passen.

Dit betreft ten eerste het amendement van het lid Grinwis (ChristenUnie) over de mogelijkheid voor de ACM tot het instellen van een tijdelijke wervingsstop als energieleveranciers zich niet aan de regels over misleiding houden.¹⁵ De ACM heeft zich op mijn verzoek ingespannen om op zeer korte termijn een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H-toets) uit te voeren. Deze is als bijlage bijgesloten (bijlage A). De ACM beoordeelt het amendement als een uitbreiding van haar instrumentarium. In de toets adviseert de ACM om het ingediende amendement over de mogelijkheid om een wervingsstop op te leggen te verbreden, zodat zij ook een wervingsstop kan opleggen aan leveranciers die de vergunningsaanvraag hebben gedaan met verkeerde gegevens of aan leveranciers waarvan de ACM verwacht dat ze zich niet aan de regels kunnen houden. Bij een eventuele verbreding van het amendement geldt, voor het behoud van een positieve appreciatie, de kanttekening dat het duidelijk moet zijn wanneer en met welk doel de ACM dit instrument mag inzetten en dat het tot oneigenlijke of onduidelijke situaties zou leiden als de inzet van dit instrument interfereert met de formele intrekings- of wijzigingsprocedure van de vergunning.

Daarnaast heb ik het amendement van het lid Flach (SGP)¹⁶, over verbieden van telefonische verkoop van energiecontracten met behulp van gegevens van oude en bestaande klantrelaties zonder voorafgaande toestemming van de consument, oordeel Kamer gegeven. Dit biedt een stap richting minder ongewenste telefonische verkoop.

Ook heb ik benoemd dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), verantwoordelijk voor generiek telemarketing- en colportagebeleid, de Kamer zou informeren over de mogelijkheden rondom het reguleren

¹⁴ Kamerstuk 29 023, nr. 450.

¹⁵ Kamerstuk 36 378, nr. 14.

¹⁶ Kamerstuk 36 378, nr. 20.

van telemarketing en colportage. Op 22 april jl. heeft de Minister van EZK de Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, geïnformeerd met haar brief over de stand van zaken aangaande colportage en telemarketing.¹⁷ In haar brief gaat de Minister van EZK in op wat juridisch mogelijk is. Daarnaast geeft zij aan wat zij ten behoeve van duidelijkheid en handhaafbaarheid generiek gaat regelen tegen colportage en telemarketing.

De Minister van EZK heeft in haar Kamerbrief de voorbereiding van nieuwe wetgeving aangekondigd die een bedenktijd regelt bij colportage. Het voorstel zal uitgaan van een bedenktijd van ten minste drie werkdagen, waardoor de consument na het eerste gesprek de tijd krijgt om het aanbod rustig te bestuderen en te overwegen. Als de consument op het aanbod ingaat, heeft hij op grond van al bestaande wetgeving ook nog 14 dagen de tijd om zonder opgaaf van redenen van het contract af te zien. Ten aanzien van telemarketing geeft de Minister van EZK aan dat zij wil dat consumenten niet langer zomaar voor telemarketingdoeleinden gebeld mogen worden op grond van een klantrelatie, zoals ook bedoeld in het hiervoor genoemde amendement van Flach (SGP) dat specifiek voor het energiedomein is ingediend. Zij zal met een voorstel komen over hoe dit op te pakken.

3. Ingrijpen in de prijsstelling voor elektriciteit en gas («sociaal tarief»)

In dit onderdeel ga ik nader in op het thema «sociaal tarief» en geef ik aan het einde tevens mijn appreciatie van het amendement van de leden Grinwis (ChristenUnie) en Flach (SGP) inzake «de mogelijkheid van een maximumtarief voor levering aan kwetsbare afnemers».

Inleiding op dit onderwerp

In uw Kamer voeren we met elkaar al langer het gesprek over het voorkomen van energiearmoede en het betaalbaar houden van de energierekening voor iedereen. Het is belangrijk om een fundamentele discussie te blijven voeren over hoe we energie betaalbaar houden voor iedereen. Ik begrijp de wens van de Kamer om bij plotselinge prijsstijgingen gericht de energierekening te kunnen dempen voor kwetsbare huishoudens. Dit staat los van de noodzaak om de betaalbaarheid gedurende de energietransitie scherp te monitoren. Hier zal ik onder andere bij stilstaan in reactie op de motie Postma (NSC) over het voorkomen van energiearmoede tijdens de energietransitie.¹⁸

Een zogeheten »sociaal tarief« is slechts één van de mogelijke instrumenten om te sturen op de betaalbaarheid voor een specifieke doelgroep bij een prijscrisis.

Tijdens de energiecrisis zijn de verschillende opties voor gerichte compensatie op korte termijn reeds intensief onderzocht.¹⁹ Al deze instrumenten hebben hun eigen overwegingen omtrent wenselijkheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De meest relevante informatie uit deze inventarisatie, met betrekking tot een inkomensafhankelijke prijsinterventie, is opgenomen in de bijlage bij deze brief (Bijlage B).²⁰

¹⁷ Kamerstuk 27 879, nr. 94.

¹⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1324.

¹⁹ Kamerstuk 36 200, nr. 182.

²⁰ Toezegging tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 8 april 2024; TZ-nummer onbekend.

Binnen het kader van de voorliggende Energiewet ziet het ingrijpen in de leveringstarieven alleen op de tarieven van elektriciteit en gas. Uiteraard zijn ook warmtetarieven een aandachtspunt van dit kabinet. Warmte is echter nadrukkelijk geen onderdeel hiervan omdat daarvoor een apart wettelijk kader geldt.

Een «sociaal tarief» als instrument op de energiemarkt

De meerwaarde van een dergelijke prijsinterventie is dat deze directe compensatie op de energierekening kan bieden aan een specifieke groep huishoudens, voor zover die niet afdoende bereikt kunnen worden via het bestaande instrumentarium. Het voordeel is dat deze groep direct een verlichting op de energierekening ervaart en dat deze steun meebeweegt met het individuele energieverbruik. Huishoudens zonder individuele aansluiting zullen met een sociaal tarief echter niet bereikt kunnen worden. Daarnaast leidt een sociaal tarief tot meer stabiliteit en zekerheid voor kwetsbare huishoudens in het geval dat energieprijzen tijdens een prijscrisis volatiel zijn. Tot slot zorgt een sociaal tarief ervoor dat deze groep huishoudens niet zelf op zoek hoeft te gaan naar de leverancier waar zij profiteren van het meest gunstige tarief. Dit is een voordeel omdat huishoudens in financiële stress niet altijd meer goed in staat zijn om weloverwogen afwegingen te maken voor het beste resultaat op lang(ere) termijn. De ACM stelt ook dat kwetsbare huishoudens minder vaak toekomen aan overstappen²¹. Tegelijkertijd zorgt de mogelijkheid tot overstappen er juist voor dat de marktdynamiek en concurrentie tussen energieleveranciers in stand blijft, met lagere prijzen voor alle consumenten als gevolg.

De energierekening is slechts een van de relevante factoren bij bestaanszekerheidsproblematiek en de energieprijzen spelen op dit moment een steeds minder grote rol in de inflatie²². Daarom heeft het meerwaarde om als kabinet en Kamer met een brede blik te kijken naar keuzes over koopkrachtvraagstukken en het armoedebeleid en hoe een sociaal tarief mogelijk in een stelsel van inkomensondersteuning past. Het huidige kabinet heeft er in 2024 dan ook voor gekozen om kwetsbare huishoudens met name te ondersteunen via gerichte koopkrachtmaatregelen, sociale zekerheidsinstrumenten en inzet op verdere verduurzaming van de gebouwde omgeving. Hierbij is gekozen voor het verlengen van de steun aan het Tijdelijk Noodfonds Energie, om gerichte compensatie te kunnen geven aan huishoudens met een laag (midden) inkomen en een hoge energierekening (hoger dan 8 tot 10% van het brutoinkomen per maand).

De invoering van een vorm van een «sociaal tarief» voor een specifieke doelgroep zou een verstrekkende ingreep op de markt zijn. Er komen complexe vraagstukken bij kijken als het gaat om afbakening van de doelgroep, verantwoordelijkheid voor de uitvoering, betrouwbaarheid en effectiviteit. Het invoeren van deze maatregel vraagt daarom om een politieke weging, waarbij de te verwachten effecten moeten worden gewogen in combinatie met aandachtspunten rondom de uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid van dit instrument.

De eerste stap voor een toekomstig sociaal tarief kan zijn het wettelijk afbakenen van de groep die hier in aanmerking voor zou moeten komen. Het ligt het meest voor de hand om die doelgroep af te bakenen op basis van inkomen, eventueel in combinatie met andere factoren zoals energieverbruik. Het is echter ook denkbaar om de doelgroep af te

²¹ ACM, «Beleidsopties voor aanpak energiearmoede bij kwetsbare huishoudens», d.d. 4 april 2024.

²² Centraal Planbureau, «Centraal Economisch Plan 2024», februari 2024.

bakenen op basis van andere criteria, gerelateerd aan andere onderliggende factoren van energiearmoede of kwetsbaarheid, zoals gezondheidsaspecten of het energielabel van de woning. In dat geval kan ook gekeken worden naar verbetering van bestaande instrumenten in bijvoorbeeld de zorg- of huursector. Op het bepalen van de definitie van «kwetsbare afnemers» in de Energiewet, dat de basis zou kunnen vormen voor de afbakening van het instrument «sociaal tarief», wordt ingegaan in de Kamerbrief «*Tussentijdse update interdepartementale aanpak energiearmoede*»²³. In de eerdergenoemde inventarisatie van crisismaatregelen is uitsluitend gekeken naar een koppeling met inkomen. Daarom richt de rest van deze reflectie zich op een dergelijke afbakening.

«Sociaal tarief» – Zes aandachtspunten rondom uitvoerbaarheid

De Europese richtlijnen voor prijsinterventie vereisen dat een wettelijke grondslag om in te grijpen in de prijs voor elektriciteit of gas tijdelijk is en beperkt wordt tot een afgebakende groep energiearme of kwetsbare huishoudens. Als hieraan wordt voldaan, dan is een dergelijk instrument toegestaan. De vormgeving in de praktijk kent echter aanvullende juridische stappen en brengt uitvoeringsrisico's met zich mee.

De zes belangrijkste aandachtspunten bij een «sociaal tarief»:

1. Er is op dit moment geen wettelijke basis voor het delen van inkomensgegevens. Het delen van inkomensgegevens door overheidspartijen zoals de Belastingdienst met een (private) uitvoerende partij is momenteel niet mogelijk vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht;
2. Of iemand in aanmerking komt, kan pas twee jaar later definitief worden vastgesteld. De aangifte inkomensbelasting van iedere Nederlander die belastingplichtig is, wordt twee jaar na het kalenderjaar in kwestie definitief vastgesteld;
3. Een inkomensafhankelijk tarief via het energiecontract bereikt niet alle kwetsbare huishoudens bijvoorbeeld bij blokaansluiting, collectief warmtenet of een andere contracthouder;
4. Prijsinterventie is alleen toegestaan voor huishoudens, de implementatie vereist dus dat zakelijke afnemers met kleinverbruikersaansluiting uitgesloten kunnen worden;
5. De implementatie moet plaatsvinden in de systemen van de energieleveranciers en de regeling moet voor alle leveranciers uitvoerbaar zijn om non-discriminatoir te zijn;
6. Iedere vorm van prijsinterventie brengt risico's op marktverstoring met zich mee en is daarom bij voorkeur tijdelijk. Daarnaast is controle op eventuele overwinsten pas achteraf mogelijk.

Deze aandachtspunten zijn nader uitgewerkt in de bijlage. Hierbij is tevens ook aangegeven wat het handelingsperspectief is per aandachtspunt.

Appreciatie van het amendement Grinwis en Flach: ontraden

De leden Grinwis (ChristenUnie) en Flach (SGP) hebben recent een amendement ingediend inzake de mogelijkheid van het stellen van een maximumprijs voor de levering aan kwetsbare afnemers bij een plotse nieuwe prijsstijging voor elektriciteit en gas.²⁴ Zoals afgesproken geef ik hier middels deze brief mijn appreciatie van.

²³ Kamerstuk 29 023, nr. 511.

²⁴ Kamerstuk 36 378, nr. 42.

Appreciatie amendement leden Grinwis (ChristenUnie) en Flach (SGP)

Het belang om de energievoorziening betaalbaar te houden voor huishoudens en kwetsbare groepen is evident, dit wordt gedeeld door het Kabinet. Niet alleen bij normale marktomstandigheden, maar ook tijdens een prijscrisis zoals in 2022 en 2023. Daarvoor zijn de voorbije jaren diverse koopkrachtmaatregelen en gerichte instrumenten ingezet binnen en buiten het energiedomein. Daarnaast kan gedacht worden aan andere instrumenten of ingrepen binnen het energiedomein, die niet direct ingrijpen in de prijsstelling en daardoor de nadelen die hiermee samenhangen (deels) niet kennen.²⁵ Het invoeren van een maatregel waarin wordt ingegrepen in de marktprijs bij een nieuwe prijscrisis vraagt om een politieke weging, waarbij de te verwachten effecten moeten worden gewogen in combinatie met aandachtspunten rondom de uitvoerbaarheid en tijdige inzetbaarheid van dit instrument. In deze Kamerbrief heb ik geschetst dat er praktische aandachtspunten en nadelen zijn die zwaarder wegen dan de toegevoegde waarde voor gericht armoedebeleid ten aanzien van de bestaande koopkrachtinstrumenten en de crisismaatregelen op energiegebied uit 2022 en 2023. Het ingrijpen in de prijs verstoort de concurrentie, vereist het betalen van een compensatie door de overheid aan de energieleveranciers en brengt het risico met zich mee dat de prikkel om energie te besparen wordt verminderd. Ten slotte schrijven de indieners van het amendement voor dat het mechanisme niet bedoeld is voor ondersteuning van kwetsbare huishoudens bij normale marktomstandigheden, maar enkel bedoeld is om in werking te treden als crisismaatregel bij sterk stijgende prijzen. De complexiteit van de uitvoering van een sociaal tarief vereist echter een intensieve voorbereiding om de benodigde gegevens te kunnen uitwisselen en actualiseren, een referentietarief vast te stellen en de benodigde compensatie in te richten. Ondanks het voornemen van de indieners om de werking van dit amendement te beperken tot een toekomstige prijscrisis, zal daarom in het geval van het opnemen hiervan in de Energiewet sprake moeten zijn van een jarenlange inzet om een dergelijk systeem tijdig gebruiksklaar te laten zijn in geval van een plotselinge stijging van de prijzen. De tijd en inzet die dit vereist kan dan niet besteed worden aan het vormgeven van structureel beleid voor het monitoren en borgen van een betaalbare energierekening voor alle huishoudens de komende jaren.

4. Enkele overige thema's (vangnetregeling, waarborgfonds/faillissementen) –

Op het vlak van het versterken van de positie van de eindafnemers zijn in het eerste WGO enkele overige onderwerpen aan de orde gekomen waarbij om verduidelijking is gevraagd.

²⁵ Berenschot, «De energierekening in 2023 en 2035 vergeleken», februari 2024. Concrete denkrichtingen in het rapport zijn: (1) oormerk de energiebelastingen voor woningverduurzaming, (2) beperk de stijgende netbeheerkosten, (3) flexibiliseer de gesocialiseerde netbeheerkosten en (4) voorkom een te groot vast deel van de energierekening door kosten te verschuiven van het vaste naar het variabele deel van de energierekening.

Het lid Kröger (GroenLinks-PvdA) heeft verduidelijking gevraagd met betrekking tot de bestaande «vangnetregeling» en de juridische ruimte om een vorm van vangnetregeling te maken voor kwetsbare gebruikers.²⁶ Onder de huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet mag de ACM in het kader van de vangnetregeling een maximumtarief opleggen; dit strookt echter niet langer met het uitgangspunt van vrije prijsvorming uit de Europese richtlijnen. Het is onder de Europese richtlijnen uitsluitend mogelijk om onder bepaalde voorwaarden in te grijpen in de prijsstelling (hierna: prijsinterventie). Dit is naar aard en doel een ander type ingrijpen, namelijk in de vorm van een sociaal tarief. Hier ben ik eerder in deze brief uitgebreid op ingegaan. De vormgeving van de huidige bevoegdheid van de ACM om in het kader van het tarieftoezicht bij overtreding een maximumprijs op te leggen, heeft echter betrekking op de prijs die één leverancier voor een bepaalde contractvorm hanteert.

De huidige bevoegdheid van de ACM om een maximumprijs op te leggen knoopt aan bij het constateren van een specifieke overtreding van de eis van een redelijke prijs, begaan door een individuele leverancier bij een specifiek tarief. Of er sprake is van een redelijke leveringsprijs wordt door de ACM getoetst aan objectieve (economische) criteria, te weten de verhouding van de prijs tot de kosten (van die individuele leverancier) en de vergelijking met tarieven van andere marktdeelnemers. Bij de beoordeling van de redelijkheid van een prijs in het kader van het prijstoezicht worden dus niet zozeer de betaalbaarheid en de sociaaleconomische situatie van bepaalde groepen van afnemers (consumenten) betrokken. Dit instrument kent naar aard en werking dus een ander doel dan het gericht beschermen van kwetsbare afnemers.

Faillissementen

In het eerste WGO zijn er door meerdere fracties vragen gesteld over het faillissement van een energieleverancier en wat dit voor (financiële) gevolgen heeft voor consumenten. Daarbij werd aangegeven dat bescherming aan de voorkant, door beter financieel toezicht en strenge vergunningseisen, een verbetering is, maar dat ook gezocht moet worden naar mogelijk aanvullende waarborgen in geval van een faillissement voor de financiële schade die de consument hiervan ondervindt. Gelet op mijn toezegging infomeer ik uw Kamer graag nader over de uitvoerbaarheid van een fonds.²⁷ Het inrichten van een fonds, zoals een waarborgfonds, zou klanten die niet worden overgenomen en een nieuw contract krijgen, bijvoorbeeld zekerheid kunnen bieden in de vorm van een collectieve voorziening die voorziet in het terugkrijgen van reeds betaalde voorschotten. Hierop zijn twee amendementen ingediend, die door mij tijdens het eerste WGO negatief zijn geapprecieerd.²⁸

Uit een eerder met uw Kamer gedeelde onderzoeksrapport²⁹ bleek 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. Het inrichten, beheren en uitvoeren van een waarborgfonds zou veel financiële kosten met zich meebrengen; deze kosten zullen uiteindelijk, daar ze gedragen moeten worden door de

²⁶ Toezegging tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 8 april 2024; TZ-nummer onbekend.

²⁷ Toezegging tijdens het wetgevingsoverleg d.d. 8 april 2024; TZ-nummer onbekend.

²⁸ Kamerstuk 36 378, nrs. 15 en 21.

²⁹ Sira Consulting / Ecorys, «Financiële eisen aan energieleveranciers en de positie van de consument in geval van faillissement van een energieleverancier», augustus 2022.

sector, leiden tot een verhoging van de energierekening van alle consumenten.

Mogelijke vormgeving waarborgfonds

Juridisch gezien is het mogelijk dat in de Energiewet wordt voorgeschreven dat leveranciers verplicht zijn tot het treffen van een voorziening voor het schadeloos stellen van consumenten die door het faillissement van een energieleverancier hun betaalde voorschotten kwijt zijn. Deze wettelijke verplichting voor vergunninghoudende energieleveranciers om ervoor te zorgen dat consumenten betaalde voorschotten terugbetaald krijgen, zou daarmee de grondslag bieden voor het oprichten van een waarborgfonds. Dit waarborgfonds wordt achteraf gevuld door de energieleveranciers. Doordat een waarborgfonds afhankelijk is van de sector en vooraf niet bekend is of iedere leverancier een bijdrage kan opbrengen op het moment dat een leverancier failliet dreigt te gaan, acht ik de kans op een domino-effect aannemelijk. Omdat niet duidelijk is wat de omvang van een fonds zou moeten zijn, wil dit genoeg zijn om de financiële schade voor consumenten bij het wegvallen van een grote energieleverancier volledig te kunnen vergoeden, laat ik aanvullend onderzoek in de vorm van een quick scan uitvoeren door een externe partij naar de geschatte omvang van de benodigde voorziening (bijvoorbeeld in de vorm van een collectief garantie of waarborgfonds voor de sector) wanneer een leverancier wegvalt en alle tegoeden van consumenten uit dat fonds betaald moeten worden. Een eerste inschatting laat zien dat de benodigde omvang in de ordegrootte van honderden miljoenen zou moeten bedragen om de financiële schade voor getroffen consumenten volledig af te dekken bij het wegvallen van één grote leverancier. Dit betekent ook dat de consument de kosten voor het vullen van dit fonds krijgt doorberekend, indien een dergelijke verplichting wordt opgelegd aan de sector. Ik zal uw Kamer informeren zodra het onderzoek is afgerond, zo mogelijk voor de plenaire behandeling plaatsvindt.

Vergelijking met andere EU-lidstaten

Op dit moment zijn mij geen voorbeelden bekend uit andere EU-lidstaten van een waarborgfonds of een dergelijk compensatiefonds voor de energiesector. In andere EU-lidstaten, te weten het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, zijn wel verschillen te zien in de wettelijke bepalingen waarmee de leveringszekerheid wordt geborgd voor eindafnemers bij het eventueel wegvallen van hun energieleveranciers. In het Verenigd Koninkrijk is de inzet dat klanten worden overgenomen door één leverancier, middels het uitbrengen van een bod op het klantenbestand van de failliete leverancier. Doordat deze leverancier alle oude verplichtingen van de failliete leverancier moet overnemen, kan deze nettoverlies maken op de overgenomen klanten en kan het voorkomen dat er een negatief bod wordt uitgebracht in het veilingproces. Deze kosten worden uiteindelijk weer doorberekend aan alle afnemers in het VK door middel van een toeslag op de energierekening. Een belangrijk verschil met de Nederlandse markt is hierbij dat de Britse overheid bewust ingezet heeft op het verlagen van toetredingsdrempels tot de markt en accepteert dat hiertegenover staat dat er vaker sprake zal zijn van faillissementen, terwijl we in Nederland een uitgebreider regime van vergunningen en toezicht kennen waarmee faillissement zoveel mogelijk voorkomen wordt. Een kanttekening is daarnaast dat niet in alle gevallen een veilingmechanisme ingezet is – bij het grootste faillissement in de recente geschiedenis koos de overheid vanwege de impact en mogelijke financiële gevolgen voor een nationalisatie. In Duitsland bestaat het mechanisme waarmee leveringszekerheid geborgd wordt uit een regionaal aangewezen «basisleverancier» die ook als noodleverancier optreedt op het moment

dat er een andere leverancier failliet gaat. Door een wetswijziging in 2022 mag deze noodleverancier een hoger noodtarief bepalen voor deze na een faillissement overgenomen klanten van de oude leverancier, dan het basistarief dat hij voor eigen klanten hanteert.³⁰

De mechanismes in beide EU-lidstaten zijn dusdanig afwijkend van het Nederlandse systeem dat het lastig is om deze maatregelen uit deze lidstaten over te nemen. Daarbij is niet gebleken dat deze maatregelen een betere bescherming bieden aan de Nederlandse consumenten dan de SLR-procedure (*supplier of last resort*) die nu in de Besluiten Leveringszekerheid staat en die in de Energiewet verbeterd is.

IV. In voorbereiding: andere Kamerbrieven

Tijdens de twee WGO's heb ik op verschillende momenten verwezen naar Kamerbrieven die het kabinet op dat moment in voorbereiding had. Graag zet ik deze brieven kort voor u op een rijtje.

A. Brief interdepartementale aanpak van energiearmoede

De in het tweede WGO aangekondigde brief over onder andere energiearmoede en de positie van kwetsbare afnemers is inmiddels naar uw Kamer verzonden. Het gaat om de brief «Tussentijdse update interdepartementale aanpak van energiearmoede», welke op 25 april jl. door de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen is verzonden.³¹ Hiermee doe ik gestand aan mijn gedane toezegging.³²

B. Brief netcongestie en brief Investeringsplannen

Tijdens het tweede WGO is het thema netcongestie uitgebreid ter sprake gekomen. In juni 2024 stuur ik een nieuwe Kamerbrief over netcongestie en de voortgang van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN). Inmiddels is de door het lid Erkens (VVD) ingediende motie om een Kenniscentrum op te richten dat ondernemers ondersteunt in het doen van een correcte aanvraag ten behoeve van het realiseren van een energiehuis, aangenomen.³³ Komende periode ga ik onderzoeken in welke vorm een dergelijk Kenniscentrum de meeste waarde kan toevoegen. Eind 2024 zal ik uw Kamer nader informeren; de genoemde brief in juni 2024 is daarvoor te vroeg.

Daarnaast vroeg het lid Grinwis (ChristenUnie) mij om te zorgen dat provincies weten hoe zij invloed kunnen hebben op de investeringsplannen.³⁴ In mijn brief over de investeringsplannen van de TSB's en DSB's, welke ik uw Kamer in mei 2024 doe toekomen, ga ik in op de rol van de provincies en de *energyboards* bij de totstandkoming van deze plannen en de prioritering via het provinciale MIEK.

C. IBO-onderzoek «Bekostiging elektriciteitsinfrastructuur»

Het lid Bontenbal (CDA) vroeg mij in relatie tot netverliezen of het niet mogelijk is om de inkoop van deze energie via de energieleveranciers te laten lopen. Ik heb toegezegd om deze suggestie mee te nemen³⁵ en dat

³⁰ Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), zie artikel 28 over «vervangende energievoorziening». Met deze wetswijziging is de basisleverancier niet langer verplicht zijn de prijzen voor de vervangingslevering als noodleverancier identiek te laten zijn aan de prijzen voor de basislevering.

³¹ Kamerstuk 29 023, nr. 511.

³² Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-094.

³³ Kamerstuk 36 378, nr. 39.

³⁴ Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-096.

³⁵ Tweede Kamer, toezegging d.d. 15 april 2024; toezeggingsnummer TZ202404-097.

zal gedaan worden via het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van de elektriciteitsinfrastructuur. In de recent gepubliceerde voorjaarsnota is de taakopdracht van dit onderzoek ook opgenomen.³⁶ Het onderzoek start in mei 2024 en zal uiterlijk in februari 2025 afgerond zijn.

D. Brief waterstofbeleid

Het lid Rooderkerk (D66) vroeg mij tijdens het tweede WGO naar de rol van Gasunie bij waterstofopslagterminals, dit naar aanleiding van de eerdere aanpassing via nota van wijziging. Ter opvolging van mijn reactie tijdens dit WGO, zal ik in een voortgangsbrief over het waterstofbeleid nader ingaan op de rol van netwerkbedrijven in waterstofterminals. Deze brief zal voorafgaand aan het Commissiedebat over waterstof, groen gas en andere energiedragers van 29 mei aanstaande met uw Kamer worden gedeeld.

Tot slot

Na jarenlange voorbereidingen om tot een integrale Energiewet te komen die recht doet aan de positie van TSB's, DSB's bedrijven, huishoudens en maatschappelijke organisaties binnen de uitdagingen van de energietransitie, is de plenaire behandeling de kroon op het werk. De uitvoerigheid waarmee gesprekken over deze Energiewet in uw Kamer en met betrokken partijen worden gevoerd, onderstreept voor mij de maatschappelijke waarde van het wetsvoorstel. Met vertrouwen zie ik er daarom naar uit het debat over dit belangwekkende wetsvoorstel met uw Kamer te hervatten.

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

³⁶ Kamerstuk 36 550, nr. 1; zie bijlage 12 («Taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek»).

**– ACM-toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
amendement wervingsstop**

Het amendement Grinwis (Kamerstuk 36 378, nr. 14) geeft de ACM de mogelijkheid om een wervingsstop op te leggen aan een leverancier die zich niet aan de regels houdt. Met een wervingsstop kan een leverancier tijdelijk geen nieuwe klanten aannemen. Zo voorkomt de ACM dat andere consumenten gedupeerd worden door een leverancier die zich niet aan de regels houdt. De ACM ziet de wervingsstop daarom als een nuttig extra instrument.

Om een wervingstop op te leggen moet de ACM eerst vaststellen dat de leverancier in overtreding is. Denk daarbij aan misleidende of agressieve verkoop, of aan een leverancier die rekeningen te laat stuurt of met veel fouten erin. Om een overtreding vast te stellen, doet de ACM eerst onderzoek. Blijkt uit ons onderzoek dat een leverancier de regels overtreedt? Dan spreken we het bedrijf hierop aan. En geven we de leverancier vaak eerst de kans om het zelf op te lossen. Doen ze dat niet? Dan gaan we ingrijpen.

Nadat de ACM besluit een wervingsstop op te leggen, deelt de ACM het besluit met de leverancier. De leverancier kan vooraf de bij de rechter vragen om schorsing van het besluit, of van het bekend maken ervan. Bij bekendmaking van het besluit, gaat de wervingsstop direct in.

Leveranciers met een wervingsstop mogen geen nieuwe klanten aannemen, ook niet via tussenpersonen. De stop op nieuwe klanten geldt tot de datum die door de ACM is vastgelegd in het besluit tot opleggen van de wervingsstop. Een leverancier moet eerst laten zien dat hij zich aan de regels houdt. Waar nodig moet de leverancier hiervoor bedrijfsprocessen aanpassen, bijvoorbeeld wanneer de overtreding over misleidende of agressieve verkoop gaat. De ACM kan met een nieuw besluit de termijn voor de wervingsstop verkorten of verlengen.

Waar nodig zet de ACM de wervingsstop in. De ACM verwacht dat de mogelijkheid van een wervingsstop leveranciers afschrikt om regels te overtreden.

De werklast voor de ACM voor het opleggen van een wervingsstop is vergelijkbaar met andere wettelijke instrumenten, zoals de last onder dwangsom en een bindende aanwijzing. De verwachting is dat de wervingstop effectiever bescherming biedt aan consumenten dan het huidige instrumentarium. De ACM zal een dossier moeten opbouwen waaruit blijkt dat de leverancier de betreffende regels niet nakomt. Zo onderbouwt de ACM waarom zij een wervingsstop oplegt. Daarnaast zal de ACM de naleving van de wervingsstop moeten controleren. De ACM kan binnen de bestaande capaciteit het nieuwe instrument inzetten.

Het amendement beschrijft dat de ACM een wervingsstop kan opleggen op basis van de onderdelen a en c van lid 1, artikel 2.19. De ACM adviseert om ook onderdelen d en e als grond voor een wervingsstop op te nemen. Dan kan de ACM ook een wervingsstop opleggen aan een leverancier die de vergunningsaanvraag heeft gedaan met verkeerde gegevens. Of aan een leverancier waarvan de ACM verwacht dat deze zich niet aan de regels kan houden. Een wervingsstop voorkomt dat leveranciers die geen toekomst hebben tot op het laatste moment nog klanten werven.

In deze bijlage is aanvullende informatie opgenomen met betrekking tot ingrijpen in de prijsstelling middels een sociaal tarief. Ten eerste is een verdere uitwerking opgenomen van de aandachtspunten zoals kort benoemd in de Kamerbrief Energiewet – aanvullende informatie t.b.v. plenair debat en indiening vierde nota van wijziging d.d. 15 mei 2024. Ten tweede zijn de Europeesrechtelijke randvoorwaarden geschetst waaraan moet worden voldaan bij het vormgeven van een prijsinterventie voor energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers in Nederland. Ten derde is een uitwerking van de mogelijkheid van het invoeren van een sociaal tarief zoals is onderzocht tijdens de energiecrisis opgenomen in de vorm van een fiche. Met deze bijlage wordt, in aanvulling op de hiervoor benoemde Kamerbrief, de beschikbare informatie met betrekking tot het sociaal tarief gedeeld, conform de toezegging van de Minister voor Klimaat en Energie in het wetgevingsoverleg Energiewet van 15 april 2024.

1. Uitwerking aandachtspunten rondom uitvoerbaarheid

Wanneer wordt voldaan aan de kaders van de Europese richtlijnen voor prijsinterventie, is het creëren van een wettelijke grondslag om tijdelijk en voor een afgebakende groep energiearme of kwetsbare huishoudens in te grijpen in de prijs voor elektriciteit of gas juridisch mogelijk. De vormgeving in de praktijk kent, binnen de Europeesrechtelijke randvoorwaarden, ook nationale juridische obstakels en uitvoeringsrisico's.

Tijdens de energiecrisis zijn de verschillende opties voor gerichte compensatie op korte termijn reeds intensief onderzocht. Deze inventarisatie is in 2023 gedeeld met uw Kamer³⁷. Deze informatie is – hoewel nu niet vanuit een crisissituatie gehandeld hoeft te worden – nog steeds relevant en onderstaande passage is mede op basis hiervan opgesteld. De beschikbare achtergrondinformatie in de vorm van een fiche vanuit de eerdere verkenning is online te vinden.³⁸ Daarnaast heeft in februari 2023 een digitaal ambtelijk overleg plaatsgevonden tussen Nederland en België aangaande het Belgische sociaal tarief op gas en elektriciteit, bevindingen uit dit gesprek zijn verwerkt in onderstaande uitwerking.

In de Kamerbrief zijn de belangrijkste aandachtspunten reeds kort benoemd, hieronder worden de aandachtspunten verder uitgewerkt.

Aandachtspunt 1: Er is op dit moment geen wettelijke basis voor het delen van inkomensgegevens

Het delen van inkomensgegevens door overheidspartijen zoals de Belastingdienst met een (private) uitvoerende partij is momenteel niet mogelijk vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht. Hierop kan met aanvullende wetgeving een uitzondering gemaakt worden, maar het druist in tegen het huidige beleid, doel en strekking van de fiscale geheimhoudingsplicht om privacygevoelige gegevens te verstrekken aan commerciële partijen, zoals energieleveranciers. Naast de fiscale geheimhoudingsplicht moet ook rekening gehouden worden met de eisen die voortvloeien uit de privacywetgeving.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 182.

³⁸ Dit fiche maakt onderdeel uit van een bijlage bij een beslisnota bij de Kamerbrief uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023, deze is gedeeld april 2023, zie deel 2, pagina 79 van: Beslisnota's Kamerbrief maatregelen energieprijzen kwetsbare huishoudens | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

Handelingsperspectief – De doorlooptijd van een wetswijziging om dit mogelijk te maken is minimaal 9 maanden en zou een herprioritering vragen ten aanzien van andere beleidsvoornemens van de Belastingdienst. Het vraagt ook om een keuze over welke uitvoerder³⁹ hiervoor aangewezen kan en gaat worden. Voor de Belastingdienst zou dit een zogenoemde niet-fiscale taak (NFT)⁴⁰ zijn. De aanpassing van IT-systemen om gegevens te kunnen delen heeft naar verwachting een doorlooptijd van enkele jaren.

Mogelijk kan bereikt worden dat er minder gegevens gedeeld hoeven te worden over waarom iemand als kwetsbaar aangemerkt wordt, door het introduceren van een «vinkjes-systeem». De ACM heeft gewezen op de mogelijkheid om alleen aan te geven of een huishouden wel of niet in aanmerking komt voor de criteria, via een zogeheten «vinkje». Dit «afgeven van een vinkje» (zoals door de ACM gesuggereerd) kwalificeert ook als het delen van privacygevoelige informatie, waarop de AVG van toepassing zal zijn. Dit vereist aan de voorkant wel een uitgebreidere investering in nieuwe infrastructuur voor het structureel inbouwen van deze systematiek. De Belastingdienst is namelijk in staat om de inkomensgegevens op BSN-niveau beschikbaar te stellen, maar een systematiek waarbij het genoemde «vinkje» vereist is, vergt veel meer in het proces en heeft implicaties voor de rechtsbescherming.

Een sociaal tarief vraagt daarnaast ook de om de keuze wie de *hoofduitvoerder* wordt en de uitvoering coördineert. Dit hoeft niet noodzakelijk de verstrekker van de inkomensgegevens te zijn. In België is er vanwege het sociaal tarief sprake van uitwisseling van informatie tussen verschillende uitvoeringsinstanties, maar is de hoofduitvoerder van het sociaal tarief belegt bij het Ministerie van Economische Zaken (FOD economie).

Aandachtspunt 2: Of iemand in aanmerking komt, kan pas twee jaar later definitief worden vastgesteld

De aangifte inkomensbelasting van iedere Nederlander die belastingplichtig is, wordt twee jaar na het kalenderjaar in kwestie definitief vastgesteld. Dit vereist de afweging tussen ofwel accepteren dat niet getoetst kan worden of rechthebbenden in het huidige jaar aan de criteria voldoen, ofwel accepteren dat verstrekte compensatie achteraf (dus na twee jaar) teruggevorderd kan worden. In het laatste geval is er sprake van vergelijkbare systematiek als in het huidige toeslagenstelsel. Door de ervaren uitvoeringsproblemen bij andere inkomensafhankelijke instrumenten, zoals de toeslagen, heeft dit kabinet de ambitie gesteld om de toeslagen af te schaffen in reactie op de toeslagenaffaire⁴¹.

Handelingsperspectief – Accepteren dat op basis van het inkomen van twee jaar eerder bepaalde consumenten met recht op een gereduceerd tarief dit mislopen en anderen dit onterecht ontvangen, of accepteren dat er met twee jaar vertraging compensatie achteraf teruggevorderd kan worden.

³⁹ Voor de Belastingdienst is dit een niet-fiscale taak.

⁴⁰ Niet-Fiscale Taken (NFT) drukken stevig op het takenpakket van de Belastingdienst (BD), terwijl deze taken niet passen bij de kerntaak van de BD. Om de druk van nieuwe en bestaande NFT op de BD te verlichten, wordt gebruik gemaakt van het Afwijkingskader NFT («nee, tenzij») om nieuwe taakverzoeken af te wijzen als deze niet-fiscaal zijn. Voor NFT dient een aanvraagprocedure te worden doorlopen.

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1340.

Aandachtspunt 3: Een inkomensafhankelijk tarief via het energiecontract bereikt niet alle kwetsbare huishoudens bijvoorbeeld bij blokaansluiting, collectief warmtenet of een andere contracthouder

Het doel van een inkomensafhankelijk compensatie instrument is om alle consumenten binnen de bepaalde afbakening te bereiken. Wanneer gekozen wordt voor het energiecontract als aangrijpingspunt voor de verstrekking van de gerichte compensatie (via de energieleverancier), dan zal echter per definitie een deel van de mogelijke doelgroep worden gemist.

Er is niet altijd een een-op-een koppeling tussen degene die het energiecontract met de leverancier afsluit en degene die in aanmerking komt voor een sociaal tarief. Het kan simpelweg zo zijn dat een kwetsbare afnemer, die recht heeft op een sociaal tarief, niet zelf de contracthouder is omdat het contract is afgesloten door een andere bewoner of de verhuurder.

Daarnaast is de Belastingdienst in staat om de inkomensgegevens op BSN-niveau beschikbaar te stellen, terwijl dit niet altijd correspondeert met het inkomen van het volledige huishouden. Dit roept de vraag op welk (samengesteld) inkomen als «huishoud» inkomen getoetst zou moeten worden.

Afnemers met een collectieve (blok)aansluiting kunnen niet individueel worden bereikt via een dergelijke regeling. Ditzelfde geldt voor mensen in onzelfstandige woonruimte (bijv. kamerverhuur). Hiervoor zou opnieuw een aparte tegemoetkomingsregeling moeten worden opgetuigd. Naar schatting zitten 700.000 huishoudens achter een blokaansluiting. Naar verwachting hebben deze huishoudens gemiddeld een lager inkomen. Het Ministerie van Financiën laat onderzoek doen naar het aantal situaties waarin sprake is van blokverwarming en/of blokelektriciteit en naar de aard en andere kenmerken van contracthouders en eindverbruikers. De resultaten worden verwacht in augustus 2024.»

Dit vereist de keuze om alle rechthebbenden achter een blokaansluiting uit te sluiten van de regeling, of om alle huishoudens achter een blokaansluiting het recht op levering tegen een sociaal tarief toe te kennen, zodra er één afnemer gerechtigd is (Belgisch model). Hier schuilt een risico op forse overcompensatie. Er ontstaat dan ongelijkheid tussen mensen die hierdoor wel in aanmerking komen vanwege van hun woonsituatie terwijl hun individuele situatie dat niet rechtvaardigt, of andersom. Het leidt ook tot extra kosten voor het compenseren van de leveranciers voor de lagere tarieven voor deze groep afnemers.

Ten slotte is het belangrijk om te benoemen dat met een compensatie op het leveringstarief van gas en elektriciteit (in de Energiewet) afnemers van warmtenetten niet worden bereikt. Deze contracthouders vallen onder de aparte regulering voor warmtetarieven die volgt uit de Warmtewet. Aanpassing van deze wet is eveneens nodig om ook huishoudens met een warmteaansluiting te compenseren.

Handelingsperspectief – Er zal een keuze moeten worden gemaakt voor een bepaalde afbakening die doelmatig en uitvoerbaar is door de gekozen uitvoeringsorganisatie. Dit geldt voor de toetsing van inkomen binnen een (samengesteld) huishouden en het bereiken van bewoners achter een blokaansluiting.

Met betrekking tot blokverwarming is het mogelijk om te kiezen voor het al dan niet toepassen van het sociaal tarief op de levering aan een collectieve gasaansluiting ten behoeve van alle bewoners in een bepaald blok, met bijvoorbeeld de huur situatie (sociale huur of particulier) als bepalende factor (zoals in België). Hiermee wordt echter niet ieder individueel geval afzonderlijk beoordeeld. Eventueel kan er flankerend beleid worden opgesteld, zoals het instellen van een tegemoetkomingsregeling voor alle kwetsbare afnemers op wie het sociaal tarief niet kan worden toegepast, in lijn met de Tijdelijke Teruggave Blokaansluitingen (TTB) onder het Tijdelijk Prijsplafond Energie in 2023. Ten slotte zal een binnen de wetgeving voor Collectieve Warmte een soortgelijke regeling moeten worden opgetuigd om de consumenten in blokaansluiting daar ook te kunnen bedienen.

Aandachtspunt 4: Prijsinterventie is alleen toegestaan voor huishoudens, de implementatie vereist dus dat zakelijke afnemers met kleinverbruikersaansluiting uitgesloten kunnen worden.

Bij de invoering van het Tijdelijk Prijsplafond Energie 2023 was het niet mogelijk om de afbakening van de doelgroep te beperken tot huishoudelijke afnemers. Als gevolg hiervan was de toenmalige regeling niet in lijn met de huidige EU richtlijn die alleen voorziet in gerichte compensatie aan huishoudens. Dit komt omdat in de Nederlandse wet- en regelgeving geen onderscheid gemaakt wordt naar type afnemer, maar naar type aansluiting, waardoor huishoudens praktisch niet als aparte groep afnemers zijn af te bakenen. Ook binnen de Energiebelasting kan op dit moment geen onderscheid gemaakt worden tussen huishoudens en bedrijven/organisaties. Daardoor bestaat het risico van het overtreden van de Europese staatsteun regels, door verlening van compensatie aan ondernemingen, bijvoorbeeld zelfstandigen of MKB gevestigd op het woonadres waar compensatie verleend wordt.

Handelingsperspectief – Het uitvoeren van een staatsteuntoets en eventueel in de implementatie inbouwen dat onderscheid gemaakt kan worden tussen huishoudens en zakelijke afnemers. Deze mogelijkheid moet nog nader worden onderzocht.

Aandachtspunt 5: De implementatie moet plaatsvinden in de systemen van de energieleveranciers en de regeling moet voor alle leveranciers uitvoerbaar zijn om non-discriminatoir te zijn

Net als het Tijdelijk Prijsplafond Energie 2023 moet een prijsinterventie op tarieven voor alle leveranciers op de Nederlandse markt uitvoerbaar zijn om non-discriminatoir te zijn en om alle Nederlandse huishoudens te kunnen bereiken. Ook in België wordt daarom het sociaal tarief uitgevoerd door alle energieleveranciers. Dit brengt een uitvoeringslast bij de energieleveranciers met zich mee, ook bij kleine spelers op de markt.

Energiebedrijven staan op dit moment niet welwillend tegenover uitvoering van een vorm van een sociaal tarief. Zij bepleiten in plaats daarvan de voortzetting van een publieke variant op het bestaande Noodfonds⁴² als gerichte interventie. Hierbij is het belangrijk om te benoemen dat deze vorm van inkomensafhankelijke compensatie ook een aantal dezelfde uitdagingen met zich mee kan brengen. De opgedane lessen uit 2023 en 2024 kunnen worden meegenomen bij een toekomstige uitvoering, maar een publieke variant van het huidige private initiatief

⁴² Energie Nederland, weblink: Energiebranche: Opvolger Noodfonds nodig in strijd tegen energiearmoede.

kent op dezelfde vlakken dezelfde uitdagingen die gelden voor een sociaal tarief, waarbij er ook nog geen publieke uitvoerder beschikbaar is.

Handelingsperspectief – Uitvoering van een sociaal tarief kan via wetgeving worden afgedwongen bij alle vergunninghoudende leveranciers op de energiemarkt. Er zal voldoende tijd moeten worden genomen om een zorgvuldige implementatie in de systemen van energieleveranciers mogelijk te maken.

Aandachtspunt 6: Iedere vorm van prijsinterventie brengt risico's op marktverstoring met zich mee en is daarom bij voorkeur tijdelijk. Daarnaast is controle op eventuele overwinsten pas achteraf mogelijk.

In het geval dat er gewerkt wordt met een gereduceerd leveringstarief, is het aannemelijk dat energieleveranciers net als in België moeten worden gecompenseerd voor het bedrag tussen het reguliere leveringstarief (of een referentietarief) en het vastgestelde «sociale tarief». Dit resulteert in subsidieregeling met een open einde. Een controle op overwinsten is in dat geval noodzakelijk, maar kan net als bij het prijsplafond pas achteraf plaatsvinden. Er zal gekozen moeten worden tussen een open einde regeling of een regeling waarbij een uitgavenplafond vooraf wordt getoetst in de Kamer (Comptabiliteitswet).

Daarnaast leidt ingrijpen in de prijs per definitie tot verminderde concurrentie en marktverstoring, bijvoorbeeld doordat overstappen minder interessant is voor een deel van de afnemers.⁴³ Er is een risico op onbedoelde neveneffecten voor alle huishoudens, doordat leveranciers de prijzen toe zouden kunnen laten bewegen naar het gereguleerde of referentietarief en de uitvoeringskosten kunnen doorberekenen in de prijs voor alle niet-gereguleerde afnemers.⁴⁴ Het effect op de marktconcurrentie en de prijszetting is afhankelijk van de grootte van de groep die het sociaal tarief ontvangt. De ACM heeft aangegeven eventueel bij te kunnen dragen aan het monitoren van de marktconcurrentie⁴⁵, mocht er een sociaal tarief komen.

Tot slot is er een risico dat de implementatie van een dergelijke tariefregulering verstorend werkt op het aanbod aan contracten op de markt. Zo heeft 4% van de huishoudens een dynamisch contract. Het gebruik van deze contractvorm heeft een flinke stijging laten zien in het afgelopen jaar⁴⁶. Een correcte compensatieregeling op leveringstarieven zou voor deze contractvorm op dagelijkse basis of zelfs op uurbasis moeten worden doorberekend. Bij het prijsplafond is dit vermeden door te werken met een gewogen gemiddelde tarief van minimaal een maand. Leveranciers van dynamische energiecontracten gaven echter aan dat dit nadelig uitpakte voor mensen met een dergelijk contract. Mede om deze redenen vereist de Europese richtlijn dat een dergelijke interventie altijd een tijdelijk karakter heeft.⁴⁷ Zo dient de Belgische overheid ook jaarlijks opnieuw aan te tonen op welke grond zij de regeling tijdig van aard beschouwen en zal de Europese Commissie dit ook opnieuw herzien per 2025.

⁴³ Zie overweging 22 en 23 van de Elektriciteitsrichtlijn 2019/944.

⁴⁴ Zie overweging 22 en 23 van de Elektriciteitsrichtlijn 2019/944.

⁴⁵ ACM, «Beleidsopties voor aanpak energiearmoede bij kwetsbare huishoudens», d.d. 4 april 2024.

⁴⁶ ACM, Monitor Consumentenmarkt Energie, weblink: Monitor Consumentenmarkt Energie (tableau.com).

⁴⁷ Elektriciteitsrichtlijn 2019/944 overwegingen 22, 23 en artikel 5, Gasrichtlijn 2009/73/EG artikel 3.

Handelingsperspectief – Een strakke afbakening van de doelgroep voor een gereduceerd tarief minimaliseert de mate van marktverstoring en verminderde concurrentie. Daarnaast kan worden ingezet op het beperken van het marktverstoringende effect door slechts een basisdeel van het volume onder het sociaal tarief te laten vallen, vergelijkbaar met de volumegrenzen gehanteerd in het Tijdelijke Prijsplafond 2023. Daarnaast kan ook worden onderzocht of een prijsinterventie kan worden toegepast op een van de andere componenten van de energierekening: het netwerktarief of de energiebelasting. In januari 2024 vormden het netwerktarief en de energiebelasting gezamenlijk 45% van de rekening voor elektriciteit en gas die de afnemer betaalde.⁴⁸

2. Europeesrechtelijke randvoorwaarden bij de vormgeving van een prijsinterventie voor energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers in Nederland

Het creëren van de wettelijke grondslag voor overheidsingrijpen in de prijsstelling voor elektriciteit en gas aan energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers is op nationaal niveau juridisch toegestaan voor Europese Lidstaten, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die de Europese richtlijnen voor elektriciteit en gas stellen aan een dergelijke prijsinterventie.

De Europese richtlijnen maken het alleen mogelijk om in afwijking van het uitgangspunt van vrije prijsvorming onder bepaalde voorwaarden in te grijpen in de prijsstelling voor elektriciteit en gas (hierna: prijsinterventie).⁴⁹ Dit is vanwege het marktverstoringende effect alleen toegestaan in bepaalde gevallen, dient tijdelijk van aard te zijn en alleen ten behoeve van een afgebakende groep energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers. De richtlijn stelt dat lidstaten de bescherming van kwetsbare afnemers in beginsel realiseren door middel van sociaal beleid of andere maatregelen die niet ingrijpen in prijsstelling.⁵⁰ De inzet van het huidige kabinet ging uit van ondersteuning die niet zozeer ingrijpt in de prijs, maar wel bijdraagt aan het ondersteunen van de kwetsbare consument bij een hoge energierekening. Hierbij valt te denken aan maatregelen in het sociale- en inkomensdomein, energiekosten gerelateerde vergoedingen vanuit het zorgdomein en maatregelen gericht op het verduurzamen van woningen en in het bijzonder de (sociale) huursector.⁵¹

Een eventuele wettelijke bevoegdheid hiervoor in de Nederlandse Energiewet zou aan de volgende Europese voorwaarden moeten voldoen:

- Het ingrijpen streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor het (proportionaliteit);
- Het ingrijpen is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;
- Het garandeert elektriciteits- en gasbedrijven gelijke toegang tot de afnemer (het kan daarom alleen als openbare dienstverplichting aan alle vergunninghoudende leveranciers worden opgelegd, anders krijgt immers slechts een deel van de leveranciers toegang tot klanten die recht hebben op een sociaal tarief);

⁴⁸ CBS, «De energierekening januari 2024»weblink: De energierekening januari 2024 | CBS

⁴⁹ Zie artikel 5 van Richtlijn 2019/944 (Elektriciteitsrichtlijn) en artikel 3 van Richtlijn 2009/73/EG (Gasrichtlijn).

⁵⁰ Zie overweging 22 en 23 van Richtlijn 2019/944 (de Elektriciteitsrichtlijn) en art. 3 lid 4 van Richtlijn 2009/73/EG (Gasrichtlijn).

⁵¹ Naast het generieke koopkrachtinstrumentarium en de inzet op verduurzaming van woningen kan hierbij ook gedacht worden aan energiekostengerelateerde vergoedingen die reeds een link hebben met de kwetsbare (bijv. medische) situatie van de consument. Zo wordt bijvoorbeeld op grond van de Zorgverzekeringswet een vergoeding gegeven voor stroomkosten bij gebruik van medische hulpmiddelen in de thuissituatie.

- Het is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigten ervan (de tijdelijkheid van de maatregel moet worden onderbouwd);
- Het leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers.

Lidstaten zijn verplicht de Europese Commissie in kennis te stellen binnen één maand na goedkeuring van dergelijke maatregelen. De kennisgeving moet vergezeld gaan van uitleg waarom andere instrumenten de beoogde doelstelling in onvoldoende mate konden verwezenlijken, hoe de maatregel voldoet aan de gestelde vereisten en wat het effect is op de mededinging. Hierbij moet een omschrijving worden gegeven van het toepassingsgebied van de begunstigten, de duur van de maatregel en het aantal huishoudelijke afnemers dat er mee te maken heeft, daarnaast moet worden uitgelegd hoe de gereguleerde prijzen zijn bepaald. Tevens moeten de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2025 een verslag indienen over de tenuitvoerlegging van het betreffende richtlijnartikel, de noodzaak en evenredigheid van het ingrijpen in de prijsstelling en een beoordeling van de vooruitgang die is geboekt op weg naar doeltreffende mededinging tussen leveranciers en de overgang naar marktgebaseerde prijzen.

De groep huishoudelijke afnemers die in aanmerking zou moeten komen kan op basis van verschillende factoren worden afgebakend. Hierbij valt te denken aan een bepaald inkomensniveau, de energie-efficiëntie van huizen, leeftijd of gezondheidsredenen. De richtlijn maakt prijsinterventie mogelijk voor energiearme of kwetsbare huishoudens en biedt lidstaten de ruimte om kwetsbare afnemers te definiëren op grond van verschillende, niet-limitatieve factoren. De richtlijn voorziet echter niet in de mogelijkheid om kleine zakelijke afnemers hierin mee te nemen, wat betekent dat bij een toepassing in Nederland een onderscheid gemaakt zou moeten kunnen worden om zakelijke afnemers met een kleine aansluiting uit te sluiten.

Het is relevant hierbij op te merken dat de Europese Commissie binnen afzienbare tijd de noodzaak van het bieden van de mogelijkheid tot het hanteren van gereguleerde prijzen zal evalueren. Het evaluatieverslag voor elektriciteit moet de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2025 indienen bij het Europees Parlement en de Raad. Dit evaluatie verslag kan vergezeld gaan van een wetgevingsvoorstel met daarin een einddatum voor gereguleerde prijzen.

Ten slotte wordt in overweging meegegeven de vooruitblik dat uit recentelijk uitonderhandelde EU regelgeving (het *Electricity Market Design* (EMD) en decarbonisatiepakket) een Europese grondslag voor het uitroepen van een prijscrisis volgt, welke ingrijpen in de prijsstelling voor alle huishoudelijk afnemers mogelijk maakt. Een prijsinterventie voor een bredere groep (huishoudelijke, dus niet alleen kwetsbare afnemers) is alleen mogelijk, indien er door de Europese Raad na een voorstel van de Commissie een prijscrisis wordt uitgeroepen.