Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

**Directoraat-generaal Klimaat en Energie**

**Auteur**
[redacted]

**TER BESLISSING**
**Datum**
22 maart 2023

**Kenmerk**
DGKE / 26729717

**Kopie aan**
[redacted]

Aan de Minister voor Klimaat en Energie (ter ondertekening)
Aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (ter informatie)

# nota

Brief regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen

**Parafenroute**

[redacted]

**Bijlage(n)**
1. Brief TK
2. Bijlage 1: concept-regeling
3. Bijlage 2: Uitvoeringstoets

## Aanleiding

In het tweeminutendebat van 23 maart jl. is de Kamer een brief toegezegd over de stand van zaken van de subsidieregeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen (TTB). In deze brief gaat u, MKE, mede namens SFIN-Fiscaliteit en Belastindienst, nadrukkelijk in op de risico's horend bij de TTB, de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst, alsmede het afwijken van het Uniform Subsidiekader (USK).

## Geadviseerd besluit

- MKE: U kunt bijgevoegde brief ondertekenen ten behoeve van verzending aan de Tweede Kamer.
    - NB: Het team werkt nog hard aan de regeling en de toelichting. Met uw goedkeuring zal bij de Kamerbrief een licht geactualiseerde versie van de regeling (t.o.v. bijgevoegde versie) worden meegestuurd.
- MEZK: U kunt kennis nemen van deze nota met het oog op uw verantwoordelijkheid voor de begroting van EZK.

## Kernpunten

- Het versturen van deze brief biedt de Kamer de gelegenheid voor openstelling van de regeling kennis te nemen van de contouren van de regeling, risico's en aandachtspunten die volgen uit de Uitvoeringstoets en de potentiële onrechtmatigheid van de regeling.
- Sinds de verzending van de laatste Kamerbrief (14 februari) zijn er enkele beperkte inhoudelijke toevoegingen aan de regeling gedaan.
- Op 23 maart heeft de Belastingdienst haar Uitvoeringstoets opgeleverd. Deze uitvoeringstoets (UVT) is kritisch over de uitvoerbaarheid van de regeling.
    - Hoofdelement hierbij is dat de risico's op fraude en oneigenlijk gebruik niet volledig gemitigeerd kunnen worden.

    - Hieraan gerelateerd speelt mee dat de Belastingdienst met het oog op de strakke planning en de beperkte ervaring met niet-fiscale regelingen de regeling niet volledig conform het Uniform Subsidiekader (USK) kan uitvoeren. De consequentie hiervan is dat de AR/ADR in potentie de uitgaven onder de regeling als onrechtmatig zal verklaren.
    - Daarnaast speelt dat nog niet alle processen voor de uitvoering ingericht zijn (bv. terugvordering, sluitende financiële verslaglegging, bezwaar/beroep) en dat bij sommige processen duidelijk is dat deze niet adequaat ingevuld kunnen worden (bv. het gebruik van eHerkenning i.p.v. DigiD bij aanvragen).
- De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft advies uitgebracht over de regeling. Daarin geeft de AP aan dat de subsidiariteit en rechtszekerheid van de wijze van informatievoorziening over toegekende subsidies (het zogenaamde subsidieregister) en het bewaren van gegevens door subsidieontvangers niet voldoende zijn onderbouwd in de TTB. Dit advies is reeds verwerkt in bijgevoegde versie van de regelingtoelichting.
- Met het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is afgesproken dat zij na publicatie van de regeling zullen adviseren (net als bij de prijsplafondregeling). Dit is een standaardpraktijk die met ATR is afgestemd om publicatie van de regeling niet te vertragen. Wij zullen achteraf kennis nemen van het advies van ATR.
- Naar aanleiding van genoemd tweeminutendebat is in de brief een passage opgenomen waarin geduid wordt hoe de verrekensystematiek van de TTB werkt. Ook is een reactie opgenomen op de aangenomen motie van het lid Omtzigt cs. die de regering verzoekt laagdrempelige geschillenbeslechting in te richten voor geschillen tussen de subsidieontvanger (verhuurder, VvE) en de aangesloten huishoudens.
- Openstelling van de regeling is voorzien op drie weken na publicatie van de regeling in de Staatscourant. In de periode naar dit moment toe werkt de Belastingdienst verder aan het inrichten en testen van de processen.

# Toelichting

*Nieuwe punten regeling*

- Ten opzichte van de laatste Kamerbrief (14 februari) is een aantal nieuwe inhoudelijke punten toegevoegd aan de regeling.
- Er is besloten dat alle subsidiebeschikkingen **ambtshalve worden vastgesteld** uiterlijk 1 oktober 2024. Dit betekent dat de subsidieontvanger geen extra actie hoeft te ondernemen om zijn subsidie definitief te maken. Dit wijkt af van het USK, omdat het USK boven subsidiebedragen van €25.000 vaststelling op aanvraag voorschrijft, waarbij de subsidieontvanger bewijs moet overhandigen over het uitvoeren van de subsidiabele activiteit (zie ook onder).
- Er is besloten ook de **doorlevering van aardgas** ten behoeve van warmteproductie aan individuele wooneenheden onder de reikwijdte van de regeling te brengen.
- Er is besloten de tegemoetkoming voor de **uitvoeringskosten** van de subsidieontvanger vast te stellen op 8,62 EUR per wooneenheid per soort blokaansluiting.
    - Dit is het dubbele van het tarief van energieleveranciers onder het prijsplafond. Dit heeft twee redenen: 1) bij blokaansluitingen is veel vaker sprake van de levering van enkel warmte of stroom

waardoor 4,31 EUR per energiedrager niet dekkend zou zijn; 2) aanvragers onder de TTB maken in de regel geen winst op hun energieactiviteiten waardoor het voor hen onmogelijk is om de uitvoeringskosten uit een winstmarge te betalen (en de kosten dus direct terugslaan op de huishoudens achter de blokaansluiting).
    - Door de grote heterogeniteit aan aanvragers (en daarmee aan uitvoeringskosten) zal de tegemoetkoming nooit sluitend zijn voor alle partijen. De tegemoetkoming zal in sommige gevallen dus niet alle uitvoeringskosten van de aanvrager dekken. Hier resteert dus een risico dat de overige kosten worden doorberekend aan de huishoudens.
- Er is besloten dat **verhuurders, die deels warmteleverancier zijn** waarop de warmtetariefregulering van toepassing is, ook onder de TTB vallen, mits zij geen prijsplafond hebben ontvangen voor dezelfde aansluiting.
    - Warmteleveranciers waarop de warmtetariefregulering van toepassing is, vielen onder de prijsplafondregeling. Veel verhuurders weten echter niet dat zij in sommige situaties een dergelijke warmteleverancier zijn, als zij tevens warmte leveren aan anderen dan hun eigen huurders. Voor die warmtelevering kunnen zij geen subsidie meer aanvragen onder het prijsplafond, omdat deze gesloten is. Het ook uitsluiten van dergelijke situaties van de TTB zou leiden tot het ontbreken van compensatie voor bewoners. Daarom is besloten deze leveranciers toch toe te staan, mits zij geen prijsplafond hebben ontvangen. Een aandachtspunt bij dit besluit is dat we hiermee gedogen dat verhuurders (die niet weten dat ze warmteleverancier zijn) het tariefbesluit van de ACM niet toepassen.

*Risico's en onrechtmatigheden*

- Gegeven de snelheid van de totstandkoming van de regeling TTB door EZK en de snelheid van de gevraagde implementatie en uitvoering van de TTB door de Belastingdienst is uitvoering van de TTB alleen mogelijk met beperkingen in de uitvoering en controle, wat risico's met zich meebrengt.
- Deze **risico's**, zo blijkt uit de **uitvoeringstoets**, doen zich voor op o.a. foutgevoeligheid, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, handhaafbaarheid en financieel beheer. De ingebouwde controles kunnen een belangrijk deel van de risico's slechts gedeeltelijk mitigeren.
- Het Kadaster werkt aan het realiseren van een informatievoorziening zodat burgers kunnen zien of voor hun aansluiting subsidie is verleend. Dit instrument helpt burgers in hun gang naar bv. de Huurcommissie indien hun verhuurder de subsidie niet verrekent.
    - Deze voorziening kent wel één beperking: op basis van het aanvraagformulier wordt alleen de informatie opgehaald in welk pand de aansluiting zit en niet welke panden energie krijgen via die aansluiting. In situaties waarin het gebouw met wooneenheid niet het pand is waar de aansluiting zit, is het daarmee voor bewoners lastig te verifiëren of subsidie is toegewezen voor hun wooneenheid.
- De verantwoording over de financiële middelen van de TTB zal plaatsvinden op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In de uitvoeringstoets is aangegeven dat de financiële verantwoording nog moet worden ingericht. Hierbij is er op gewezen dat het verstrekken van voorschotten meer risico teweegbrengt dan uitbetalingen in combinatie met onmiddelijke vaststelling, omdat het leidt tot meer handmatig werk en extra benodigde, nog te ontwikkelen, verantwoordingsinformatie. Zo wordt nog

gezocht naar een oplossing voor het verwerken van terugvorderingen. Het risico bestaat dat de vastlegging in de financiële administratie zodanig tekort zal schieten dat deze tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording leidt.

- De TTB is een subsidieregeling. Hierop is het **Uniform Subsidie Kader (USK)** van toepassing. Dat kader bevat het rijksbeleid ten aanzien van subsidieverstrekking.
- De Belastingdienst kan bij de uitvoering van de TTB niet aan de voorwaarden van het USK voldoen. De subsidie zal achteraf ambtshalve worden vastgesteld en controle op het verrekenen van de subsidie zal enkel steekproefsgewijs worden ingericht. Dit is een lichter vaststellingsregime dan het USK voorschrijft voor bedragen vanaf € 25K. Daarbij past eigenlijk een vaststelling op aanvraag waarbij de subsidieontvanger verantwoording aflegt voor het voldoen aan de voorwaarden.
- Het lichte vaststellingsregime voor bedragen vanaf € 25K is volgens het USK alleen mogelijk als het risiconiveau van de regeling daarbij past. Bij de TTB is dit niet het geval en is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik over het algemeen hoog. Daarom is het toepassen van het lichtere regime een afwijking van het USK.
- Voor de TTB geldt wel dat voor 85-90% van de huishoudens de subsidieaanvraag wordt gedaan door professionele en institutionele partijen. Het risico dat deze partijen de subsidie niet doorgeven aan de bewoners wordt kleiner geacht dan bij de rest van de aanvragers.
- Omdat er een licht vaststellingsregime wordt toegepast op een subsidieregeling met een hoog restrisico op misbruik en oneigenlijk gebruik zal de ADR/ADR de uitgaven onder de regeling naar alle waarschijnlijkheid geheel of gedeeltelijk onrechtmatig gaan verklaren. Dat betreft een bedrag van, naar huidige schattingen, maximaal € 1 mld. Deze onrechtmatigheid voor de begroting zal in 2023 meetellen voor de rijksbrede onrechtmatigheden in de Rijksrekening, u zult dit naar verwachting terugzien in het accountantsrapport voor EZK over 2023 en het verantwoordingsdebat in 2024. Eventueel kan de ADR vragen om een verbeterplan.

- Vanuit de directie WJZ wordt voorts aandacht gevraagd voor de **juridische risico's** van de regeling.
- Op de uitvoering van subsidies is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De Belastingdienst is niet ingericht op de Awb, maar op de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). Een paar onderdelen van de Awb blijken (nog) lastig uitvoerbaar voor de Belastingdienst vanwege het verschil met haar reguliere proces en/of gebrek aan kennis over de Awb:
  - *Te veel uitgekeerde subsidie terugvorderen*: de Belastingdienst is niet bekend met terugvordering op grond van de Awb en onderzoekt nog hoe een proces ingericht kan worden voor terugvordering. Als hier geen proces voor wordt ingericht, kan dus geen onterecht betaalde subsidie worden teruggevorderd. Gaat het om een onderneming die onterecht subsidie heeft gekregen en die niet heeft verrekend, dan is er sprake van ongerechtvaardigde staatssteun.
  - *Indienen van aanvraag per post:* volgens de Awb moet het altijd mogelijk zijn om een aanvraag per post in te dienen, zodat burgers die niet over digitale middelen beschikken of daarmee minder vaardig zijn, ook een aanvraag in kunnen dienen. Daarnaast biedt het een alternatief voor aanvragers die niet via DigiD een aanvraag willen doen, zoals de AP adviseert. Momenteel wordt echter alleen het elektronische aanvraagproces ingericht en is het niet mogelijk ook per post een aanvraag in te dienen.
- Voorts wordt er in de TTB een aantal versimpelde aannames gedaan om ondanks de grote heterogeniteit aan situaties toch tot snelle uitbetaling over

te gaan. Twee wezenlijke aannames die op basis van uitvoeringsgronden gehanteerd zijn en een zekere mate van rechtsongelijkheid in zich dragen zijn:

1. Het verdisconteren van de gemiste 190 euro-compensatie in de tegemoetkoming voor 2023 waardoor deze wordt verrekend met bewoners achter blokaansluitingen in 2023 volgens de verdeelsleutel voor energiekosten, levert rechtsongelijkheid op met het voordeel dat kleinverbruiksaansluitingen hebben gekregen via de 190 euro-regeling wat betreft de hoogte van de compensatie en het feit dat bewoners die in november en/of december achter een blokaansluiting woonden, maar in 2023 niet meer, de gemiste compensatie niet meer krijgen.
    - De verdiscontering maakt de verrekening en de administatie van de subsidie minder complex en daardoor makkelijker uitvoerbaar voor zowel de subsidieontvangers als de Belastingdienst.
2. Peildatum van 1 april: de TTB is voor het hele jaar 2023, maar blokaansluitingen die na 31 maart 2023 in gebruik worden genomen, maken in het geheel geen aanspraak op de tegemoetkoming. Dit levert rechtsongelijkheid op met blokaansluitingen die wel voor 1 april in gebruik zijn genomen. Voor het reguliere prijsplafond geldt geen peildatum: energieleveranciers moeten het prijsplafondtarief ook gaan hanteren voor kleinverbruiksaansluitingen die gedurende het jaar in gebruik worden genomen. Het is mogelijk dat contracthouders voor blokaansluitingen vanaf 1 april naar de rechter stappen en zich daar beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Het is juridisch moeilijk houdbaar waarom blokaansluitingen na de peildatum helemaal niet in aanmerking komen voor tegemoetkoming (ook niet voor een deel van 2023) en dit niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.
    - Er is overwogen 1 juli als tweede peilmoment te hanteren voor nieuwe blokaansluitingen die nog aanspraak zouden kunnen maken op het tweede voorschot. Dit werd als niet uitvoerbaar gezien, omdat er een extra categorie zou komen die zou afwijken van de reguliere aanvragen en die een andere wijze van uitbetaling zou vragen (namelijk maar één voorschot voor het bedrag van de tweede jaarhelft). Daarnaast wordt er vanuitgegaan dat er niet veel blokaansluitingen meer in gebruik worden genomen en dat nieuwe panden minder nadeel ondervinden van de hoge energieprijzen door een hoger niveau van isolatie.