

Financiële eisen energieleveranciers & positie consument bij faillissement van een energieleverancier

Eindrapport

Financiële eisen energieleveranciers & positie consument bij faillissement van een energieleverancier

Eindrapport

3 augustus 2022

Auteurs

Patrick van der Poll (Sira Consulting)

Menno van Benthem (Ecorys)

Eva de Beet (Sira Consulting)

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Werkwijze en uitgangspunten	5
2.1	Werkwijze en methodieken	5
2.2	Uitgangspunten	6
3	Inventarisatie van mogelijke maatregelen	8
3.1	Huidige verplichtingen	8
3.2	Voorgenomen Energiewet	11
3.3	Maatregelen op basis van theoretische overwegingen	12
3.4	Andere sector: Levensverzekeringen	14
3.5	Andere sector: Woningcorporaties	16
3.6	Ander land: Verenigd Koninkrijk	17
3.7	Ander land: Duitsland	19
3.8	Overzicht mogelijke maatregelen	21
4	Beoordeling maatregelen om financiële positie leverancier te versterken	23
4.1	Beoordelingskader maatregelen	23
4.2	Voor- en nadelen van mogelijke maatregelen	24
4.3	Onderlinge afweging van de maatregelen	32
5	Beoordeling maatregelen bescherming consument bij faillissement	34
5.1	Voor- en nadelen van mogelijke maatregelen	34
5.2	Onderlinge afweging van de maatregelen	45
6	Conclusie	46
 Bijlagen		
I	Andere sector: Levensverzekeringen	51
II	Andere sector: Woningcorporaties	55
III	Case study: Verenigd Koninkrijk	59
IV	Case study: Duitsland	67

1 Inleiding

Achtergrond en aanleiding

De leveringsprijzen van elektriciteit en gas zijn de afgelopen tijd sterk gestegen. Een gevolg hiervan is dat een aantal energieleveranciers failliet is gegaan. Consumenten ondervinden hier nadeel van, doordat zij vaak te veel betaalde voorschotten niet terugkrijgen en met hogere tarieven worden geconfronteerd na een overname of bij de nieuwe leverancier die ze krijgen aangewezen. Naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld, waarna de voormalig staatssecretaris van EZK heeft beloofd te laten onderzoeken: "of het wenselijk en mogelijk is om hier nadere eisen aan te stellen en zo ja, welke eisen het doel het beste bereiken en goed uitvoerbaar zijn voor zowel energieleveranciers als de ACM. Daarbij moet ook onderzocht worden wat de gevolgen zouden kunnen zijn op de prijsvorming en op de mogelijkheid voor nieuwe leveranciers om tot de markt toe te treden. Bij dit onderzoek wil ik ook de mogelijkheden onderzoeken om de positie van consumenten bij faillissementen van energieleveranciers te verbeteren."

Doelstelling

Het ministerie van EZK heeft Sira Consulting gevraagd om onderzoek te doen naar aanleiding van de belofte van de staatssecretaris. Het onderzoek heeft tot doel om kennis te verwerven over de mogelijkheden en gevolgen van extra (financiële) eisen aan energieleveranciers om hen financieel robuuster te maken en de rechts- en financiële positie van consumenten te verbeteren. De resultaten dienen hiermee bouwstenen aan te dragen voor eventueel nieuw beleid.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de uitgangspunten en werkwijze van het onderzoek. De uitkomsten van het bureauonderzoek en de hieruit geselecteerde en nader onderzochte maatregelen zijn opgenomen in hoofdstuk 3. De achtergronden van verschillende onderdelen van het bureauonderzoek zijn opgenomen in de bijlagen. Hoofdstuk 4 werkt de maatregelen verder uit die zijn gericht op versterken van de financiële positie van de leverancier en geeft daarbij aan welke voor- en nadelen er kleven aan deze maatregelen. In hoofdstuk 5 doen we dit voor de maatregelen die zijn gericht op de bescherming van consumenten. De conclusie van het onderzoek met advies over de maatregelen is opgenomen in hoofdstuk 6.

2 Werkwijze en uitgangspunten

2.1 Werkwijze en methodieken

In deze paragraaf is de gehanteerde werkwijze beschreven voor het onderzoek.

Vorbereiding en kennismaking

Bij de start van het onderzoek is de voorgestelde aanpak besproken met de opdrachtgever en zijn nadere afspraken gemaakt over de uitvoering. De afgesproken werkwijze en projectaanpak zijn samen met de uitkomsten van het bureauonderzoek (zie onder) vastgelegd in een plan van aanpak. Met de begeleidingscommissie is dit plan van aanpak besproken en een keuze gemaakt in de te onderzoeken sectoren en landen (zie paragraaf 2.2.).

Bureauonderzoek

In het bureauonderzoek zijn gegevens verzameld over:

- De huidige verplichtingen voor energieleveranciers met betrekking tot hun financiële positie en bescherming van consumenten.
- De eisen die zijn opgenomen in de voorgenomen Energiewet.
- De mogelijke relevante maatregelen uit twee andere sectoren: levensverzekeringen en woningcorporaties.
- De mogelijke relevante maatregelen uit twee andere landen: Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Tijdens het bureauonderzoek maakten we met name gebruik van openbare bronnen en het netwerk van de onderzoekers om gegevens te verzamelen.

Interviews

Naast het bureauonderzoek voerden we interviews uit met deskundigen uit verschillende organisaties. In de onderstaande tabel zijn de type organisaties opgenomen en het aantal uitgevoerde gesprekken. Per gesprek waren meerdere mensen aanwezig.

Tabel 1. Type organisaties

Type organisatie	Aantal interviews	Toelichting
Toezichthouder	1	ACM
Energieleveranciers	1	Gesprek met meerdere grote en kleine leveranciers en Energie Nederland
Vertegenwoordigers consumenten	1	Consumentenbond
Ministeries	3	BZK, JenV en Financiën
Deskundigen Energiemarkt	2	
Curatoren	2	
Verenigd Koninkrijk en Duitsland	4	Toezichthouders en onafhankelijke experts
Totaal	14	

Tijdens deze interviews bespraken we de mogelijke aanvullende maatregelen die kunnen worden genomen om de financiële positie van leveranciers te versterken en de bescherming van consumenten bij een faillissement. Belangrijk hierbij zijn de gevolgen die dergelijke maatregelen hebben voor de energiemarkt, de tarieven voor consumenten, de drempels voor nieuwe toetreders en de effecten op de huidige energieleveranciers.

Workshop met deskundigen

In een workshop gingen wij met medewerkers van het ministerie van EZK, ACM en andere deskundigen op het gebied van de energiemarkt in gesprek over de maatregelen en de vastgestelde voor- en nadelen. Ook verkenden wij welke scenario's of combinaties van maatregelen mogelijk zijn.

Rapporteren en afstemmen

De uitkomsten van het onderzoek hebben we samengevat in dit eindrapport. Tussentijds zijn conceptversies afgestemd met de begeleidingscommissie. Met de opmerkingen die we hierop hebben ontvangen, is het eindrapport afgerond.

2.2 Uitgangspunten

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een aantal uitgangspunten. In deze paragraaf zijn de belangrijkste uitgangspunten toegelicht.

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het opbouwen van kennis over mogelijke nieuwe maatregelen ten opzichte van de geldende regelgeving. De naleving en uitvoering van de huidige maatregelen zijn dan ook geen onderdeel geweest van het onderzoek. Wel houden we rekening met de aanpassingen die volgen uit de voorgenomen Energiewet.

Daarnaast kijken we in het onderzoek specifiek naar de eisen ten aanzien van energieleveranciers. De partijen verderop in de keten, zoals programmaverantwoordelijken¹, die ook failliet kunnen gaan of faillissementen bij energieleveranciers veroorzaken, zijn geen onderdeel van dit onderzoek.

Leren van internationale ervaringen en andere sectoren

Om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden van nieuwe maatregelen hebben we onder andere gebruik gemaakt van de ervaringen uit andere sectoren en andere landen. Binnen de kaders van het onderzoek kon slechts een beperkt aantal landen en sectoren worden meegenomen.

We hebben de volgende selectiecriteria gebruikt voor de keuze van de sectoren:

- Vergelijkbare financiële risico's voor de sector met soortgelijke nadelige gevolgen voor consumenten bij een faillissement.
- Consumenten zijn in een belangrijke mate afhankelijk van de bedrijven in de sector.
- Er gelden (toetredings)eisen ten aanzien van verantwoord (financieel) risicomanagement.
- Er is een vergunningplicht of een andere manier van toelating vooraf voor organisaties om actief te kunnen zijn op deze markt.
- Beschikbaarheid en bereikbaarheid van informatie binnen de beperkingen van het onderzoek.

Op basis van deze criteria is gekozen voor de sectoren levensverzekeringen en woningcorporaties.

¹ Een programmaverantwoordelijke, is een marktpartij die energie inkoopt op de groothandelsmarkt namens energieleveranciers.

Voor de landen zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Voldoende vergelijkbare energiemarkt. Daarbij is gekeken naar regulatorische aspecten, klimatologische aspecten en de samenstelling van de energiemix. Op basis hiervan ging de voorkeur uit naar landen uit Noordwest-Europa.
- Potentie voor het vinden van maatregelen om energieleveranciers financieel robuuster te maken of consumenten te beschermen die er in Nederland niet zijn.
- Beschikbaarheid en bereikbaarheid van informatie binnen de beperkingen van het onderzoek.

Op basis van deze criteria is gekozen voor het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

3 Inventarisatie van mogelijke maatregelen

3.1 Huidige verplichtingen

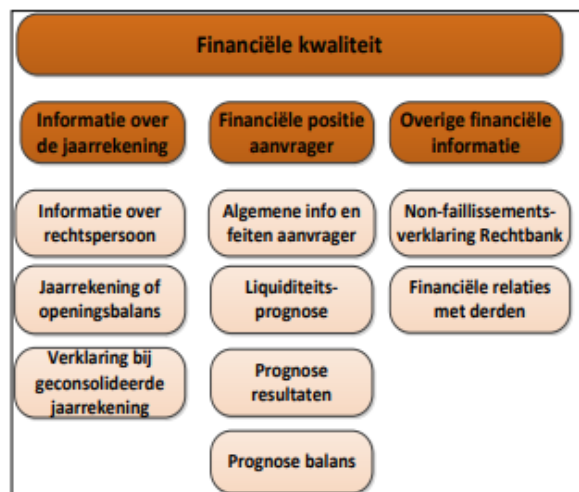
3.1.1 Vergunning

Energieleveranciers die elektriciteit of gas leveren aan consumenten hebben hiervoor een vergunning nodig van de ACM.² De aanvrager moet aantonen dat hij beschikt over o.a. de benodigde financiële kwaliteiten voor een goede uitvoering van zijn taak (Elektriciteitswetwet 1998 art. 95a en Gaswet, art. 45). De aanvrager beschikt hierover indien³:

- De aanvrager beschikt over een goede administratieve organisatie en Interne Controle (AO/IC), met inbegrip van de financiële administratie en een goede interne of externe controle hierop. Hierin is op ordentelijke wijze per kleinverbruiker, waarmee een leveringsovereenkomst is gesloten, een bepaalde selectie aan gegevens opgenomen. De ACM verlangt een Assurance-rapport⁴ van een onafhankelijke accountant om aan te tonen dat de door de aanvrager beschreven AO/IC adequaat is geïmplementeerd.
- Niet in staat van faillissement verkeert.
- Geen surseance van betaling is verleend.

Bij de vergunningaanvraag dient de aanvrager aan de ACM aan te tonen dat sprake is van een gezonde onderneming⁵, die zorg kan dragen voor een betrouwbare levering van elektriciteit en gas. Om te dit beoordelen vraagt de ACM bij de vergunningaanvraag verschillende gegevens op (zie onderstaande figuur).

Figuur 1. In te dienen gegevens bij vergunningaanvraag m.b.t. financiële kwaliteit⁶.



² <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/de-energiemarkt/de-energiemarkt/hoe-houdt-de-acm-toezicht-op-de-energieleveranciers>

³ Bron: Art. 3 uit Besluit vergunning levering elektriciteit aan kleinverbruikers en art. 3 uit Besluit vergunning levering gas aan kleinverbruikers

⁴ De accountant onderzoekt of de beschreven AO/IC adequaat is opgezet en is geïmplementeerd. Ook controleert de accountant of het 'Invulformat AO/IC' door de aanvrager juist en volledig is ingevuld en overeenkomst met de feitelijke situatie.

⁵ Dit betreft een onderneming die beschikt over een goede AO/IC, die niet in staat van faillissement verkeert en geen surseance van betaling is verleend.

⁶ Bron: Toelichting op het aanvraagformulier voor leveringsvergunning elektriciteit en gas (ACM, 2019)

De beschreven en geïmplementeerde opzet van de AO/IC van de aanvrager dient op het moment van de aanvraag te voldoen aan de toetsingscriteria. Voor het aspect "Beheersing bedrijfsprocessen" (waaronder risicobeheersing) volgen de volgende toetsingscriteria welke betrekking hebben op de financiële positie:

- Het proces 'Inkoop' bevat tenminste de volgende interne beheersmaatregelen:
 - Een geformaliseerd risicobeheersingsproces om het prijsrisico op de vaste prijs portefeuille tot een aanvaardbaar niveau te beperken (er dient door de energieleverancier een norm te zijn opgesteld voor de maximale 'risk exposure');
 - Het risicobeheersingsproces wordt periodiek gemonitord (om vast te stellen of de 'risk exposure' binnen de onder bovenstaand punt vastgestelde bandbreedte valt);
 - Voorschot- en correctiefacturen over de inkoop van energie worden zichtbaar gecontroleerd (op hoeveelheden en prijzen).
- Het proces 'Liquiditeitsbeheer' bevat tenminste de volgende interne beheersmaatregel:
 - Minimaal een keer per maand worden liquiditeitsprognoses door de energieleverancier opgesteld (financieringsbehoeften worden hierdoor tijdig geïdentificeerd).

3.1.2 Toezicht

Als wijzigingen plaatsvinden in de financiële kwaliteiten van het bedrijf moet de energieleverancier (met vergunning) dit melden. Als een energieleverancier niet langer aan de eisen voor een vergunning voldoet of kan voldoen, dan heeft de ACM de mogelijkheid om de vergunning in te trekken. De ACM voert jaarlijks een controle uit op de financiële positie van energieleveranciers.

3.1.3 Faillissement

In artikel 2 uit het Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998 en het Besluit leveringszekerheid Gaswet is geregeld welke activiteiten moeten en kunnen worden uitgevoerd als de ACM besluit om een vergunning in te trekken. Hieronder volgt een samenvatting van deze activiteiten zoals opgenomen in het Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998. De activiteiten in het Besluit leveringszekerheid Gaswet zijn vergelijkbaar.

- **Melding aanvraag faillissement of surseance**

De vergunninghouder moet een melding doen (aan netbeheerder en ACM) als hij voorziet of behoort te voorzien dat hij niet langer in staat zal zijn om zijn plicht van levering van elektriciteit aan zijn kleinverbruikers na te komen of in het geval van een aanvraag tot surseance van betaling of faillissement.
- **Overleg met ACM/netbeheerder landelijk hoogspanningsnet**

Plicht tot overleg bij faillissement of surseance van betaling tussen vergunninghouder en bewindvoerder en ACM en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
- **Inwerkingtreding beschikking**

De beschikking (intrekken vergunning) treedt maximaal twintig werkdagen na de dag waarop die beschikking is genomen in werking.
- **Berichtgeving kleinverbruikers**

Als de vergunning wordt ingetrokken dan moet de vergunninghouder/bewindvoerder bericht geven aan de kleinverbruikers aan wie hij elektriciteit en/of gas levert.
- **Overdracht bestand kleinverbruikers**

Binnen de vensterperiode van tien werkdagen⁷:

⁷ Dit betreft 10 werkdagen na het tijdstip waarop een beschikking is genomen of (als dat korter is) tot het tijdstip waarop een beschikking in werking is getreden.

- Mogen kleinverbruikers hun verbintenis niet opschorten en mogen netbeheerders geen leverancierswisseling op verzoek van die kleinverbruikers uitvoeren.
- Draagt de vergunninghouder (of curator) het bestand aan kleinverbruikers zo spoedig mogelijk over aan één of meer andere vergunninghouders, die de levering van elektriciteit en/of gas aan betrokken kleinverbruikers voortzetten.
- Staat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet op verzoek van de vergunninghouder /bewindvoerder/ de curator garant voor de betaling van de inkoop van elektriciteit voor de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers in die periode als deze aantoont dat de bestaande kredietruimte (van vergunninghouder) onvoldoende is om te waarborgen dat gedurende de bovenstaande periode de levering van elektriciteit kan worden voortgezet.

■ **Uitvoering restverdeling**

- De vergunninghouder/curator draagt het bestand met de overgebleven kleinverbruikers die nog een verbintenis met de vergunninghouder hebben, over aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.
- De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet:
 - » Zorgt ervoor dat de levering van elektriciteit aan deze kleinverbruikers wordt voortgezet door andere vergunninghouders.
 - » Coördineert de verdeling van die kleinverbruikers over de andere vergunninghouders.
 - » Geeft daartoe aanwijzingen aan de regionale netbeheerders
- De verdeling geschiedt in principe naar evenredigheid van het totale aantal kleinverbruikers dat de andere vergunninghouders al beleveren.
- De aangewezen vergunninghouder zet de levering van elektriciteit onder zijn voorwaarden voort vanaf de datum van toedeling. Kleinverbruikers mogen de verbintenis niet opschorten tot de datum van toedeling.
- De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet staat op verzoek van de aangewezen vergunninghouder garant voor de betaling van de inkoop van elektriciteit ten behoeve van de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers in die periode als deze aantoont dat de bestaande kredietruimte (van de ontvangende leverancier) onvoldoende is om te waarborgen dat gedurende de bovenstaande periode en de daaropvolgende twee maanden de levering van elektriciteit kan worden voortgezet.

■ **Doorbelasten kosten netbeheerder landelijk hoogspanningsnet**

De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet brengt aan alle vergunninghouders, naar evenredigheid van het aantal kleinverbruikers dat zij beleveren, een deel van de te zijnen laste blijvende kosten, gemaakt ter uitvoering van zijn taken (als gevolg van surseance van betaling of faillissement) in rekening. Elke vergunninghouder berekent het desbetreffende bedrag door aan de kleinverbruikers die hij elektriciteit levert.

■ **Eisen inkoopcontracten met betrekking tot faillissement of surseance⁸**

De inkoopcontracten van vergunninghouders mogen geen beding tot ontbinding van rechtswege van overeenkomsten bevatten in het geval van (aanvraag tot) faillissement of surseance. Ook mogen deze contracten geen bedingen bevatten die het de toeleverende producent of handelaar mogelijk maken in deze gevallen de nakoming van de verbintenis op te schorten of te ontbinden of onder gewijzigde voorwaarden voort te zetten (waar het gaat om kleinverbruikers).

⁸ Bron: Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998 art. 2 lid 9. Het Besluit leveringszekerheid Gaswet bevat geen vergelijkbare bepaling.

3.1.4 Positie consument bij faillissement

Op basis van bovenstaande regels volgt dat bij een faillissement van een leverancier⁹:

- De consument een wettelijke opzegtermijn van 30 dagen heeft bij de nieuwe leverancier.
- De consument automatisch na maximaal 20 werkdagen een nieuwe energieleverancier krijgt.
- Als de oude leverancier of de curator geen nieuwe leverancier vindt die de klanten overneemt, dan is in de Wet geregeld dat de klanten van de oude leverancier, naar rato van marktaandeel, verdeeld worden over alle andere leveranciers met een vergunning.
- De nieuwe leverancier neemt de automatische afschrijving aan oude leverancier over.
- De nieuwe leverancier kan bij overname het oude contract van de afnemer en oude voorwaarden overnemen. Over de vraag of de nieuwe leverancier daartoe verplicht is, bestaat nog discussie en moet nog uit de jurisprudentie blijken. De nieuwe leverancier kan een nieuw aanbod doen.

De consument ontvangt van de leverancier die failliet is een eindafrekening. Als blijkt dat de consument meer heeft betaald dan deze aan energie verbruikt heeft dan kan de consument dit bedrag claimen bij de curator van de failliete leverancier. De consument is volgens de faillissementswet een 'concurrente schuldeiser'. Dit betekent dat eerst de boedelvorderingen (bijvoorbeeld de salariskosten van de curator) zekerheidsgerechtigde schuldeisers (pand- en hypotheekhouders) en preferente vorderingen (bijvoorbeeld de Belastingdienst en medewerkers die nog loon tegoed hebben) worden betaald. Er is vervolgens een kans dat de failliete leverancier onvoldoende geld heeft om de consument (volledig) terug te betalen.

3.2 Voorgenomen Energiewet

De voorgenomen Energiewet bundelt de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998 en beoogt een gemoderniseerd en actueel ordeningskader te bieden voor elektriciteit en gas. Hieronder is toegelicht hoe en waar de nieuwe Energiewet juridische mogelijkheden biedt om in de lagere regelgeving (aanvullende) eisen te stellen aan de financiële draagkracht en risicobeheersing van energieleveranciers¹⁰ om de financiële positie van energieleveranciers te versterken:

▪ Extra maatregelen leveranciers

Met de voorgenomen Energiewet worden extra maatregelen genomen om te voorkomen dat malafide leveranciers een vergunning krijgen. Het gaat hier om het verplicht (periodiek) overleggen van een VOG bij aanvraag van een vergunning, en de bevoegdheid van de ACM om op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) onderzoek te kunnen doen naar de integriteit en betrouwbaarheid van de aanvrager (of vergunninghouder). Dit laatste om te voorkomen dat de ACM onbedoeld criminele activiteiten faciliteert bij het afgeven van vergunningen.

▪ Deskundigheid voor goede uitvoering taak

In de voorgenomen Energiewet is toegevoegd dat bij een vergunningaanvraag ook de deskundigheid van de vergunning aanvrager moet worden getoetst. Deze eis is erop gericht om leveranciers financieel robuuster te maken door aanvragers met onvoldoende kennis voor een goede uitvoering van de taak van de energieleverancier te weigeren.

⁹ Bron: ACM ConsuWijzer.

¹⁰ Bron: Memorie van toelichting Energiewet (algemeen deel) 3.6 & 4.4.3,

- **Vergunninghouders moeten *blijvend* beschikken over benodigde kwaliteiten**

In zowel de huidige als de voorgenomen situatie is in de Wet opgenomen dat de leverancier moet beschikken over de benodigde organisatorische, financiële en technische kwaliteiten voor een goede uitvoering van zijn taak. Een verschil vergeleken met de huidige situatie is dat de algemenere formulering in de Energiewet ACM een manier geeft om effectiever toezicht te houden op het naleven van de kwaliteiten. In de huidige regels is namelijk niet expliciet gemaakt dat vergunninghouders ook na het verkrijgen van de vergunning moeten voldoen aan de kwaliteiten. In de voorgenomen Energiewet is dit wel expliciet gemaakt.

- **Maximale waarborgsom**

Om te voorkomen dat eindafnemers met een kleine aansluiting in geval van faillissement van hun energieleverancier een (te) groot nadeel lijden, wordt in de lagere regelgeving de waarborgsom die energieleveranciers aan eindafnemers met een kleine aansluiting in rekening kunnen brengen, gemaximeerd tot viermaal het voorschotbedrag. De hoogte van de waarborgsom is in de huidige situatie niet gereguleerd. Wel is in de algemene voorwaarden van Energie Nederland en de Consumentenbond bepaald dat de waarborgsom niet hoger zal zijn dan het bedrag dat de contractant vermoedelijk gemiddeld over een periode van zes maanden zal moeten betalen en voor de situatie van de consument redelijk moeten zijn.

- **Faillissements- en afsluitregime**

Voor wat betreft het faillissements- en afsluitregime ten behoeve van eindafnemers met een kleine aansluiting, bestaat het voornemen om aan te sluiten bij het huidige Besluit leveringszekerheid elektriciteit en het Besluit leveringszekerheid gas.

3.3 Maatregelen op basis van theoretische overwegingen

3.3.1 Risico's voor energieleveranciers

Het businessmodel van een energieleverancier is in de basis relatief eenvoudig. Een leverancier koopt een bepaalde hoeveelheid energie in tegen een bepaalde prijs bij een producent of handelaar en verkoopt deze hoeveelheid energie tegen een hogere prijs aan een afnemer.

Risico ontstaat doordat een leverancier voorafgaand aan de levering niet precies weet hoeveel energie een klant gaat afnemen.¹¹ Als een klant meer of minder afneemt dan verwacht, zal het tekort of overschot aan volume moeten worden terug verkocht aan de markt. Aangezien energieprijzen continu veranderen, vormt dit een financieel risico. Een andere mogelijkheid is dat de prijs van het verwachte afnamevolume niet kan worden gehedged.

In theorie zou een leverancier dit risico geheel bij de klant kunnen leggen, bijvoorbeeld door in het verkoopcontract te bepalen dat afwijkingen van het verwachte volume voor rekening van de klant zijn. Ook kan een leverancier het risico volledig bij de producent/handelaar neerleggen, door af te spreken dat de leverancier volume mag bij- of terug verkopen tegen dezelfde prijs. In beide gevallen betekent dit echter een verslechtering van de concurrentiepositie. Slechts weinig klanten zullen een dergelijk afnamecontract willen en inkoopcontracten tegen dergelijke gunstige voorwaarden zijn duur en daardoor niet competitief. In de praktijk zal een leverancier daarom het volumerisico over het algemeen zelf managen.

¹¹ In deze categorie valt ook het risico dat een klant zijn contract opzegt voor het einde van de contractlooptijd. Ook dan zal het resterende volume moeten worden terug verkocht aan de markt.

Een leverancier die zijn volumerisico zelf managet, kan zijn risico niet tot nul reduceren, maar wel tot een minimum beperken. Dit doet hij door het afnamevolume van een klant zo goed mogelijk te voorspellen en dit volume tegen een vaste prijs in te kopen of te *hedgen*, dat wil zeggen het prijsrisico op dit volume af te dekken. Hiervoor zijn verschillende soorten financiële instrumenten beschikbaar. Zijn risico blijft dan beperkt tot afwijkingen van het afgenomen volume ten opzichte van het voorspelde volume.

Een complicerende factor bij het voorspellen van het afnamevolume is dat een klant ook kan weggaan voordat zijn contract afgelopen is. Het voorspelde volume is dan onjuist. De gevolgen van dit risico kunnen beperkt worden door het in rekening brengen van een overstapvergoeding, waarmee de consument de geleden schade aan de leverancier vergoedt.

Een leverancier kan er ook bewust voor kiezen om meer risico te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door meer of minder volume in te kopen dan het voorspelde afnamevolume. Het verschil moet dan op een later moment worden bijgekocht of verkocht. Als moet worden bijgekocht en de prijs is gedaald (of als er moet worden verkocht en de prijs is gestegen) levert dit een extra winst op voor de leverancier. Als de prijs de andere kant op beweegt, betekent dit echter een verlies. Eventuele extra winst kan worden behouden door de leverancier of doorgegeven worden aan klanten in de vorm van een lager tarief. Als een tarief op voorhand wordt verlaagd in de hoop op een gunstige prijsontwikkeling, is het risico nog groter. Er kan dan zowel een inkoopverlies als een verkoopverlies ontstaan.

Overigens kan ook sprake zijn van een ingecalculeerd verlies, bijvoorbeeld om marktaandeel te veroveren. Een klant krijgt dan een tarief waarvan op voorhand duidelijk is dat dit verlieslatend is, maar de leverancier accepteert dit verlies en hoopt later alsnog winst te maken dankzij schaalvoordelen of door het afsluiten van een winstgevende contractverlenging.

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er ten minste drie maatregelen zijn die het risico op verliezen van energieleveranciers kunnen beperken en daarmee de financiële positie kunnen versterken:

- Het beperken van de risk exposure van energieleveranciers. Wanneer er grenzen gesteld worden aan de risico's die een leverancier mag nemen op het gebied van hedging en verlieslatende contracten, verkleint dit het risico op verliezen.
- Het verplichtstellen van een minimumniveau aan financiële buffers of andere financiële zekerheden (m.a.w. een solvabiliteitseis) garandeert dat eventuele verliezen als gevolg van de gelopen risico's (tot op zekere hoogte) opgevangen kunnen worden door de leverancier zodat een faillissement wordt voorkomen.
- Het wegnemen van regelgeving die energieleveranciers beperkt bij het doorbelasten van risico's aan afnemers. Daarbij kan concreet gedacht worden aan het wegnemen van regels die de overstapvergoeding of het consumententarief maximeren.

Deze maatregelen zijn uiteraard ook denkbaar in combinatie en kunnen aan elkaar worden gekoppeld: een hogere risk exposure dient dan gepaard te gaan met hogere buffers.

3.3.2 Risico's voor consumenten

Wanneer een energieleverancier failliet gaat, lopen consumenten het risico dat zij geld dat zij nog tegoed hebben van de leverancier niet meer terugkrijgen. Om dit risico goed te begrijpen, moet eerst worden geanalyseerd uit welke posten dit bedrag kan bestaan. Het gaat daarbij globaal om vier posten: voorschotten en teruglevertegoed, welkomstbonussen en waarborgsommen.

Voorschottegoeden kunnen ontstaan omdat in de Nederlandse voorschotsystematiek een klant elke maand hetzelfde bedrag betaalt, terwijl zijn afname (en daarmee zijn daadwerkelijke kosten) sterk variëren gedurende het jaar. Als een leverancier failliet gaat op een moment dat het cumulatieve voorschotbedrag hoger is geweest dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, ontstaat er een tegoed aan de consument.

Een complicerende factor hierbij is de terugleververgoeding: het bedrag dat de consument van de leverancier ontvangt voor de elektriciteit die hij teruglevert aan het net. Ook hier kan een verschil optreden tussen de verwachting op basis waarvan het voorschot is bepaald en de realisatie op basis waarvan de eindafrekening wordt opgesteld.

Een welkomstbonus is een vast bedrag dat consumenten krijgen uitgekeerd als zij een contract afsluiten bij een nieuwe leverancier. In de praktijk wordt dit bedrag vaak echter pas aan het eind van het contract uitgekeerd, waardoor de welkomstbonus de facto een loyaliteitsbonus is geworden. Zolang de bonus niet is uitgekeerd, vormt deze een tegoed van de leverancier aan de klant.

Een waarborgsom wordt soms gevraagd aan klanten als er twijfels zijn omtrent hun kredietwaardigheid. Als een klant zijn rekeningen niet kan betalen, leidt dit tot een schade-post voor de energieleverancier. Deze schade kan dan verrekend worden met de waarborgsom. Zolang er geen sprake is van schade, vormt ook de waarborgsom een tegoed van de leverancier aan de klant.

Op grond hiervan zijn drie maatregelen denkbaar die de risico's van de consument beperken in geval van een faillissement.

- Aanpassen van de voorschotsystematiek (incl. terugleververgoeding) om de maximale tegoeden te beperken;
- Beperken van de hoogte van welkomstbonussen of deze eerder uitkeren;
- Beperken van de hoogte van waarborgsommen.

3.4 Andere sector: Levensverzekeringen

3.4.1 Inleiding

Consumenten vertrouwen hun geld toe aan levensverzekeraars. Daarom maken levensverzekeraars onderdeel uit van de financiële sector. Omdat de overheid het belangrijk vindt dat consumenten erop kunnen vertrouwen dat hun geld in goede handen is, houdt de overheid toezicht op financiële instellingen. Hierbij wil de overheid het risico op failliet gaan zo klein mogelijk houden. De financiële eisen waar levensverzekeraars bij toetreding en doorlopend aan moeten voldoen en de wijze waarop faillissementen en consumentenbescherming zijn gereguleerd maken de sector interessant om te vergelijken met de sector voor energieleveranciers.

In deze paragraaf is een samenvatting opgenomen van de eisen die worden gesteld aan levensverzekeraars aan de financiële draagkracht, faillissementen en consumentenbescherming in het geval van een faillissement. Een uitgebreidere beschrijving van de financiële eisen in de sector voor levensverzekeraars is opgenomen in bijlage I.

3.4.2 Eisen aan financiële draagkracht

- De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op Levensverzekeraars.¹² Een verzekeraar moet bij vergunningaanvraag en bij de uitoefening van haar bedrijf aan de eisen voldoen uit de Wet op het financieel toezicht. Dit betreft eisen met betrekking tot het minimum eigen vermogen en de solvabiliteit.
- Levensverzekeraars zijn verplicht om alle toezeggingen die zij doen op marktwaarde te waarderen en om te analyseren wat er gebeurt als de rente stijgt (bijv. met 1 of 2 procent). Daarnaast zijn zij verplicht om een extra balans op te maken (Solvency II-balans) waarin activa en passiva worden gewaardeerd op basis van de economische waarde.

¹² De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op Financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen.

- Levensverzekeraars dienen periodiek verschillende rapportages aan DNB op te leveren waaronder een rapport over de solvabiliteit en financiële positie.

3.4.3 Regelgeving rondom faillissement

- Levensverzekeraars zijn verplicht om een voorbereidend crisisplan op te stellen, bij te houden en uit te voeren dat voorziet in maatregelen die de verzekeraar in staat stelt zijn financiële positie na een aanzienlijke verslechtering ervan te herstellen.
- DNB beschrijft voor de in aanmerking komende verzekeraars, de strategie voor afwikkeling, in een afwikkelingsplan.
- Wanneer een faillissement van een specifieke verzekeraar te grote maatschappelijke en financiële gevolgen heeft, gaat DNB over tot afwikkeling. Daarbij probeert DNB te zorgen voor een doorstart of een verkoop van de verzekeringen aan een andere, gezonde partij zodat de verzekeringen blijven bestaan en klanten verzekerd blijven. De polishouder hoeft dan geen nieuw product tegen nieuwe voorwaarden af te sluiten. Wel is het mogelijk dat polishouders een verlies moeten nemen, bijvoorbeeld door een reductie van de opgebouwde rechten of een premie aanpassing. De verliezen in resolutie mogen niet groter zijn dan de verliezen in een faillissement.
- De uitvoeringskosten voor het afwikkelen van een verzekeraar worden gefinancierd door de sector. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor de inhuur van onafhankelijke specialisten.

3.4.4 Consumentenbescherming rondom faillissement

Wanneer een verzekeraar failliet gaat, zorgt de huidige voorrangregeling (preferente vordering van polishouders) ervoor dat polishouders een bedrag terugkrijgen dat een percentage is van hun aanspraak op de verzekeraar.¹³ Vooruitbetaalde premie heeft geen voorrangpositie. Bij een faillissement van een levensverzekeraar is de kans groot dat deze premie niet wordt terugbetaald.

3.4.5 Conclusie

Uit de vergelijking tussen de sector levensverzekeringen en energieleveranciers komen enkele verschillen naar voren:

- Het uitkeren van een polis van een levensverzekering is van een andere ordegrrootte dan het terugbetalen van te veel betaald voorschot, waarborgsommen en welkomstbonussen. Hiermee lopen consumenten meer risico's bij een faillissement.
- Energieprijzen kennen een hogere volatiliteit dan de rentestand.

Toch zijn er wel maatregelen die interessant zou kunnen zijn voor de energiesector:

- Aan energieleveranciers worden geen expliciete inhoudelijke eisen gesteld aan de financiële positie van een energieleverancier. Zo moeten energieleveranciers bijvoorbeeld wel aantonen dát er beheersmaatregelen zijn voor de processen 'liquiditeitsbeheer' en 'inkoop' maar hanteert ACM bijvoorbeeld geen normen voor liquiditeit of solvabiliteit zoals in de levensverzekeringsector.
- Het versterken van de financiële positie van energieleveranciers door alle toezeggingen aan consumenten op marktwaarde te waarderen en te analyseren wat er gebeurt als de rente (of gasprijs) stijgt.
- Het zou in de energiesector effectief zijn als consumenten, zoals in de levensverzekeringsector geldt voor uit te keren premies, een voorrangpositie zouden krijgen bij een faillissement.

De instrumenten die DNB tot haar beschikking heeft om een levensverzekeraar af te wikkelen zijn minder interessant voor de energiesector omdat deze vooral gericht zijn op de continuïteit van de portefeuille. Deze continuïteit is voor consumenten in de

¹³ Bron: www.verzekeraars.nl

levensverzekeringensector van groot belang vanwege de langdurige financiële relatie die de consument aangaat met de levensverzekeraar. Dit is anders in de energiesector.

3.5 Andere sector: Woningcorporaties

3.5.1 Inleiding

Woningcorporaties richten zich op het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen. De taken van woningcorporaties, ook wel toegelaten instellingen genoemd, zijn vastgelegd in de Woningwet. De Woningwet is in 2015 herzien naar aanleiding van het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 en misstanden in de sector. Als gevolg van deze herziening zijn onder andere de financiële eisen en de governance-regels voor woningcorporaties aangescherpt. Daarom is de woningcorporatiesector in dit onderzoek geselecteerd voor de sectorvergelijking.

In deze paragraaf is een samenvatting opgenomen van de eisen die worden gesteld aan woningcorporaties met betrekking tot financiële draagkracht, faillissementen en consumentenbescherming in het geval van een faillissement. Een uitgebreidere beschrijving van de financiële eisen in de sector voor woningcorporaties is opgenomen in bijlage II.

3.5.2 Eisen aan financiële draagkracht

- Autoriteit woningcorporaties (Aw) houdt toezicht op de toegelaten instellingen. Om toegelaten te worden dient de vereniging of stichting daartoe een verzoek te verstrekken aan de minister van BZK. De toelating kan worden geweigerd wanneer de corporatie naar zijn oordeel niet voldoende financieel draagkrachtig is of haar financiële continuïteit niet voldoende is gewaarborgd.
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is het waarborgfonds voor de sociale woningbouw in Nederland. WSW beoordeelt en beheerst daarnaast de risico's van woningcorporaties en van de sector als geheel. Ook treedt WSW op als uitvoerder van de sanering, namens de minister van BZK.
 - De Autoriteit woningcorporaties (Aw) en WSW beoordelen de risico's van corporaties op basis van een gezamenlijk beoordelingskader¹⁴. De beoordeling bestaat altijd uit een basisonderzoek, bestaande uit de volgende drie stappen: (1) Beoordeling van financiële positie, portefeuillestrategie en governance, (2) risicogerichte beoordeling van overige risicogebieden en (3) vaststellen oordeel basisonderzoek.
 - De beoordeling van de financiële positie vindt plaats op basis van vier gezamenlijke financiële ratio's: ICR (liquiditeit), LTC (vermogen), Solvabiliteit (vermogen) en Onderpandratio (ratio ten behoeve van WSW). Als één of meerdere ratio's niet voldoen aan de norm, dan volgt verdiepend onderzoek. Bekeken wordt bijvoorbeeld of de overschrijding incidenteel of structureel van aard is. Aw/WSW beschikken over een palet aan maatregelen en interventies die leiden tot inzicht en verbetering van de financiële positie.
 - Voor wat betreft governance kijkt Aw naar:
 - » Kwaliteit bestuur en intern toezicht (RvC);
 - » Gedrag en cultuur van en tussen bestuurders, intern toezicht, de organisatie en de omgeving.
 - » Organisatie en interne beheersing.
 - » Omgeving.
- Om een transparante waardebepaling van het vastgoed in exploitatie van corporaties te kunnen maken moeten woningcorporaties voor de jaarrekening hun vastgoed moeten waarderen op basis van marktwaarde in verhuurde staat.

¹⁴ Gezamenlijk beoordelingskader Aw-WSW (Aw en WSW, 2022)

- Woningcorporaties zijn verplicht om een reglement financieel beleid en beheer op te stellen. In dit reglement is in elk geval opgenomen binnen welke grenzen de aan haar financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn, en welk beleid zij beoogt te voeren in geval haar financiële continuïteit in gevaar komt of dreigt te komen.

3.5.3 Regelgeving rondom faillissement

- Als een woningcorporatie vanwege ernstige financiële problemen haar noodzakelijke publieke taak niet meer kan uitvoeren, dan biedt de Woningwet de mogelijkheid voor saneringssteun. Een sanering richt zich altijd op voortzetting van de DAEB-werkzaamheden (Diensten van algemeen economisch belang) van de desbetreffende corporatie.
- Woningcorporaties betalen jaarlijks een bijdrage ten behoeve van het saneringsfonds. De hoogte van deze bijdrage wordt jaarlijks door de minister van BZK vastgesteld. WSW heeft met de gemeenten en het Rijk (de achtervangers) de afspraak dat WSW indien nodig, kan beschikken over renteloze leningen.

3.5.4 Consumentenbescherming rondom faillissement

Bij verkoop van de bezittingen van een failliete woningcorporatie, neemt de koper van de woning de plichten als verhuurder over en blijft het huurcontract geldig.¹⁵

3.5.5 Conclusie

Een essentieel verschil tussen de woningcorporatiesector en de energiesector is dat de woningcorporatiesector een gereguleerde markt is terwijl de energiesector een vrije, commerciële markt is. Dit zorgt ervoor dat niet alle eisen en voorzieningen in de woningcorporatiesector direct te vertalen zijn naar de energiesector. Dit betreft bijvoorbeeld de borgingsvoorziening en saneringssteun waar woningcorporaties een beroep op kunnen doen bij ernstige financiële problemen. Europese regelgeving zou een dergelijke constructie in de energiesector zien als marktversturend en daarmee oneigenlijke staatssteun.

Net zoals in de levensverzekeringsector worden aan woningcorporaties verschillende concrete eisen gesteld die betrekking hebben op hun financiële positie terwijl dit bij energieleveranciers niet het geval is. Voor de energiesector kan worden gekeken naar de wijze waarop in de woningcorporatiesector risico's worden beoordeeld waar het gaat om de financiële positie en governance.

3.6 Ander land: Verenigd Koninkrijk

3.6.1 Inleiding

De energiecrisis heeft in het Verenigd Koninkrijk een grotere impact gehad op energieleveranciers dan in Nederland. Het aantal leveranciers is in het VK meer dan gehalveerd: van 70 leveranciers in 2018 tot minder dan 30 in mei 2022. De reeks van faillissementen trof in totaal meer dan 4 miljoen consumenten. Dit roept de vraag op waarom de impact op het Verenigd Koninkrijk relatief groot was en wat wij hier in Nederland van kunnen leren.

De case study van het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op een inventarisatie van openbare bronnen en interviews met onafhankelijke experts. Een uitgebreidere case study van het Verenigd Koninkrijk is opgenomen in bijlage III.

¹⁵ Het huurrecht is geregeld in Burgerlijk Wetboek 7 (artikel 201 tot en met 282).

3.6.2 De energiecrisis in het Verenigd Koninkrijk

Na de liberalisering van de Britse energiemarkt in de jaren negentig domineerden zes grote, verticaal geïntegreerde leveranciers de markt. Deze situatie veranderde vanaf 2014 toen de overheid, bezorgd om de mogelijk ontoereikende concurrentie, maatregelen nam om toetreding tot de markt door kleine leveranciers te stimuleren.

De lage toetredingsdrempels impliceerden in wezen het verwerven van een leveringsvergunning tegen een prijs van ongeveer 450 pond. Dit kon onder meer worden gedaan bij een organisatie die gespecialiseerd was in het ondersteunen van markttoetreding en 'kant-en-klare' licenties verkocht. In de eisen voor markttoegang werd niet gescreend op financiële risico's. Ook waren er geen vereisten met betrekking tot risicokapitaal of deskundigheid op de energiemarkt. Ook golden er een aantal vrijstellingen van verplichtingen voor leveranciers met een beperkt aantal klanten.

De lage toetredingsdrempels leidden tot een sterke toename van het aantal leveranciers, zodat er tegen 2018 meer dan 70 leveranciers op de markt waren. Al in 2016 begonnen kleine leveranciers de markt echter weer te verlaten, vanwege hun financiële kwetsbaarheid. Tussen 2016 en 2019 ging het om 22 leveranciers.

Vanaf 2017 begonnen de energieprijzen te stijgen, waardoor huishoudens in financiële problemen kwamen. Dit was voor Ofgem (*Office of Gas and Electricity Markets*) aanleiding om in 2019 een *price cap* in te voeren. Toen de groothandelsprijzen sneller begonnen te stijgen dan de *price cap*, leidde dit tot verliezen bij energieleveranciers. Vooral bij kleine leveranciers met lage buffers en riskante inkoopstrategieën leidden deze verliezen tot een faillissement.

In reactie op de crisis heeft Ofgem een breed maatregelenpakket ontwikkeld om de financiële positie van energieleveranciers te monitoren en te verbeteren.

3.6.3 Regelgeving rondom faillissementen in het Verenigd Koninkrijk

De omgang met faillissementen van energieleveranciers in het Verenigd Koninkrijk wijkt af van die in Nederland. Volgens het Britse "*Supplier of Last Resort*" (SoLR) mechanisme worden in principe alle klanten overgenomen door een andere leverancier. Hiertoe wordt een biedingsproces georganiseerd waarbij energieleveranciers een bod kunnen uitbrengen op het klantenportfolio van de failliete leverancier. Ofgem vervult bij dit proces een actieve, coördinerende rol.

De nieuwe leverancier neemt alle bestaande verplichtingen van de failliete leverancier over. Dit betekent dat lopende contracten worden uitgediend en dat de uitstaande tegoeden van klanten worden overgenomen door de nieuwe leverancier. Het is daardoor goed mogelijk dat de nieuwe leverancier nettoverlies maakt op de overgenomen klanten. Leveranciers kunnen daarom ook een negatief bod uitbrengen op de over te nemen klantenportfolio, wat inhoudt dat een leverancier geld toe krijgt op de overname. Dit bedrag wordt uiteindelijk verhaald op alle afnemers in het VK door middel van een toeslag op de energierekening.

Het Verenigd Koninkrijk maakt geen gebruik van een mechanisme om klanten te verdelen over verschillende leveranciers. Alle klanten worden overgenomen door dezelfde leverancier. Alleen als dit niet mogelijk of wenselijk is, wordt het failliete bedrijf met overheidssteun overeind gehouden en onder speciaal toezicht geplaatst, het "*Special Administration Regime*" (SAR). Deze mogelijkheid is tot nu toe pas één keer toegepast, bij het faillissement van Bulb Energy, de op zeven na grootste energieleverancier van het Verenigd Koninkrijk. Gezien de grote omvang van haar klantenbestand werd het gewone SoLR-mechanisme in dit geval niet bruikbaar geacht.

3.6.4 Conclusies en lessen voor Nederland

- Het Verenigd Koninkrijk kende voor de crisis een actief stimuleringsbeleid voor de toetreding van energieleveranciers tot de markt. De toetredingsbarrières waren als gevolg hiervan lager dan in Nederland. Dit heeft geleid tot een groot aantal toetreders,

die echter kwetsbaar waren als gevolg van riskante bedrijfsstrategieën en lage buffers.

- Daarnaast gold er een *price cap* voor de standaard variabele tarieven die consumenten betaalden als hun contract was afgelopen. Doordat deze *price cap* niet onmiddellijk meesteeg met de groothandelsprijzen zorgde deze voor een extra verliespost voor energieleveranciers.
- De monitoring door Ofgem van de gezondheid en stabiliteit van energieleveranciers was voor de crisis beperkt.
- Als gevolg van deze drie factoren lag het aantal faillissementen in het Verenigd Koninkrijk hoger dan in Nederland. Dit was echter ook al voor de crisis het geval. De faillissementen zijn dan ook niet uitsluitend toe te schrijven aan de recente prijsstijgingen.
- In het Verenigd Koninkrijk worden klanten van een failliete energieleverancier overgenomen door één leverancier, of het failliete bedrijf wordt overeind gehouden door de overheid in een *Special Administration Regime*.
- In het algemeen kan gesteld worden dat individuele consumenten in het VK een lager risico lopen dan in Nederland op hoge kosten bij een faillissement omdat deze gesocialiseerd worden. Daar staat tegenover dat zij wel gezamenlijk de lasten dragen van dit systeem.
- Ofgem werkt naar aanleiding van de faillissementen aan de invoering van een serie maatregelen gericht op het voorkomen van faillissementen, waaronder de invoering van stresstests, het verhogen van de financiële weerbaarheid en het stellen van extra eisen aan de bedrijfsvoering. De afhandeling van faillissementen blijft op hoofdlijnen gelijk.
- De mogelijkheid van een *Special Administration Regime* en de herinrichting van het biedingsproces na een faillissement naar Brits voorbeeld zou ook in Nederland overwogen kunnen worden.

3.7 Ander land: Duitsland

3.7.1 Inleiding

De Duitse energiemarkt wijkt in een aantal opzichten sterk af van de Nederlandse: er zijn relatief veel leveranciers actief (meer dan 1.400), maar desondanks zijn er weinig (10-20) faillissementen geweest. De markt is slechts licht gereguleerd en kent met zijn *Stadtwerke*, lokaal actief als leverancier en distributienetbeheerder, een type bedrijf dat wij in Nederland niet (meer) kennen. In deze paragraaf werpen we een blik op de specifieke kenmerken van de Duitse markt en wat we hiervan kunnen leren voor de Nederlandse situatie.

De case study van Duitsland is gebaseerd op een inventarisatie van openbare bronnen en een interview met de Bundesnetzagentur. Een uitgebreidere case study van Duitsland is opgenomen in bijlage IV.

3.7.2 De Duitse energiemarkt

De Duitse markt voor de levering van energie is sterk gefragmenteerd. Er zijn meer dan 1.400 leveranciers van elektriciteit actief en ruim 1.000 leveranciers van gas.¹⁶ De meeste van deze leveranciers hebben minder dan 10.000 klanten. Bijna 900 van deze leveranciers zijn *Stadtwerke*, gemeentelijke of regionale nutsbedrijven die in hun regio distributienetten exploiteren en energie leveren aan eindgebruikers. Zij verzorgen een breed palet aan diensten. Behalve de distributie en de levering van gas en elektriciteit zijn zij

¹⁶ Gecombineerde cijfers voor gas en elektriciteit waren niet beschikbaar. Aangenomen mag worden dat het totale aantal leveranciers niet ver boven de 1.400 ligt.

actief op gebieden als de drinkwatervoorziening, stadsverwarming, kabeltelevisie, openbaar vervoer, afvalverwerking en zwembadbeheer. De *Stadtwerke* hebben een groot marktaandeel: 46% in de elektriciteitslevering, 59% in de gaslevering en 65% in stadsverwarming. Ter vergelijking, de grootste energieleverancier van Duitsland (RWE) heeft een marktaandeel van 16% in elektriciteit en 10% in gas. Er is echter geen sprake van lokale monopolies. In elke regio zijn naast de lokale *Stadtwerke* nog tientallen andere leveranciers actief.

Energieleveranciers in Duitsland lijken de prijsstijgingen goed te hebben doorstaan, al zijn er ook waarschuwingen dat de grootste klap nog moet komen.¹⁷ Van de ruim 1.400 leveranciers zijn er tot nu toe tien tot twintig failliet gegaan.¹⁸ Dit waren over het algemeen kleine, regionale leveranciers (geen *Stadtwerke*) met een klantenbestand van enkele duizenden afnemers.

De meeste aandacht ging in Duitsland uit naar een ander incident, waarbij een goedkope leverancier (actief onder de merknamen Stromio en Gas.de) zich zonder vooraankondiging terugtrok uit de markt en honderdduizenden klanten daardoor zonder leverancier zaten. Meer leveranciers hebben zich teruggetrokken uit de markt en de Duitse beleidsreactie is dan ook meer gericht op dit fenomeen dan op het voorkomen van faillissementen.

3.7.3 Regelgeving Duitse energiemarkt

Duitsland kent geen vergunningsplicht of speciale faillissementsregeling voor energieleveranciers. Voor leveranciers gelden slechts twee eisen. Ten eerste moeten zij het *Bundesnetzagentur* (Federaal Agentschap voor Elektriciteit, Gas, Telecommunicatie, Post en Spoorwegen) in kennis stellen van de start en de beëindiging van hun bedrijfsactiviteiten. Ten tweede zijn zij wettelijk verplicht hun organisatorische, technische en economische capaciteiten en betrouwbaarheid aan te tonen. Ook zijn er geen *price caps* en is er geen plicht tot *unbundling* van leverings- en distributieactiviteiten, zolang een leverancier onder de grens van 100.000 klanten blijft. De belangrijkste regelingen met betrekking tot faillissementen zijn die van de regionale basisleverancier (de *Grundversorger*) en noodleverancier (de *Ersatzversorger*).

In de Duitse wet op de energiesector (*Energiewirtschaftsgesetz*) wordt de basisleverancier gedefinieerd als het energiebedrijf dat de meeste afnemers van energie voorziet in een bepaald netwerkgebied. In de praktijk komt het netwerkgebied meestal overeen met het verzorgingsgebied van een *Stadtwerke* en treedt deze dan ook op als basisleverancier. De basisleverancier wordt elke drie jaar opnieuw aangewezen door de Bundesnetzagentur. Wanneer de basisleverancier is aangewezen moet deze zijn algemene voorwaarden bekendmaken. Onderdeel van deze voorwaarden is een basistarief. (Daarnaast mag de basisleverancier ook andere tarieven aanbieden.) Elke afnemer in het verzorgingsgebied van de basisleverancier kan ervoor kiezen beleverd te worden tegen het basistarief. De basisleverancier is in principe verplicht elke afnemer te beleveren.

De noodleverancier is de Duitse uitwerking van het *Supplier of Last Resort* mechanisme. De noodleverancier is per definitie dezelfde partij als de basisleverancier, maar de rollen zijn formeel gescheiden. Wanneer een leveringscontract met een andere leverancier afloopt, beëindigd wordt of wanneer de leverancier failliet gaat, valt een afnemer de eerste drie maanden niet onder de basislevering, maar onder de noodlevering. De klanten krijgen dan een noodleveringstarief, dat (tot voor kort, zie hieronder) niet hoger mocht zijn dan het basistarief. Ook afnemers zonder contract worden geacht tegen deze voorwaarden beleverd te worden. Klanten kunnen op elk moment zelf een ander contract sluiten,

¹⁷ Reuters (2021), Germany braces for energy supplier casualties. Available [here](#). Last accessed on 23rd June 2022.

¹⁸ Dit is een schatting van de BundesNetzAgentur. In Duitsland worden faillissementen van energieleveranciers alleen geregistreerd in de algemene administratie van het Duitse federale bureau voor de statistiek.

maar worden pas na drie maanden toegelaten tot de basislevering. Voor toelating tot de noodlevering zijn geen uitzonderingsgronden.

Als gevolg van scherpe prijsstijgingen zagen basisleveranciers zich genooddaakt voor nieuwe klanten tarieven te hanteren die aanzienlijk hoger lagen dan die voor bestaande klanten. Gemiddeld werden nieuwe klanten geconfronteerd met prijzen die zo'n 2,5 keer hoger waren dan hun vorige tarieven.

In reactie hierop voert de regering op dit moment twee aanpassingen door van de wet op de energiesector. Ten eerste is bepaald dat er slechts één basistarief mag zijn, maar dat het noodtarief wel hoger mag zijn dan het basistarief. De totstandkoming van het noodtarief zal wel scherper worden gemonitord dan in het verleden. Er komt een kostenbenchmark en er komen aanvullende transparantie-eisen. Ten tweede is er een opzegtermijn van drie maanden ingevoerd voor leveranciers die de levering aan klanten willen beëindigen. Dit zou klanten voldoende tijd moeten geven om een nieuwe leverancier te vinden.

Er is ook overwogen om hedging criteria voor energieleveranciers in te voeren en om een algemene verzekering tegen faillissementen voor eindverbruikers in te voeren, maar beide maatregelen werden als te ingrijpend beschouwd.

3.7.4 Conclusies en lessen voor Nederland

- De Duitse marktstructuur verklaart ten dele waarom er weinig problemen zijn geweest met noodlijdende energieleveranciers. De *Stadtwerke* hebben dankzij hun brede dienstverleningsportefeuille een solide financiële basis en kunnen verliezen op het ene gebied (cross-sectoraal) compenseren met inkomsten op het andere gebied. Daarnaast hadden zij bij aanvang van de crisis ruime financiële buffers om klappen op te kunnen vangen. Daardoor is het aantal faillissementen beperkt gebleven.
- De combinatie van de historisch gegroeide *Stadtwerke* en de wettelijk aangewezen *Ersatzversorger* bieden de Duitse consument een betrouwbaar vangnet. Tegelijk is duidelijk dat ook de Duitse consument niet immuun is voor het risico op faillissementen en hoge tarieven bij nieuwe leveranciers. De afwezigheid van prijsregulering betekent dat de noodleverancier, die consumenten overneemt van wie de leverancier failliet gaat, prijzen in rekening kan brengen die de marktprijs reflecteren.
- De Duitse marktstructuur en regulering wijken dusdanig af van de Nederlandse dat het moeilijk is om concrete maatregelen uit Duitsland over te nemen. De afwezigheid van leveranciers met een vergelijkbaar profiel als de *Stadtwerke*, maakt het regionaal aanwijzen van een noodleverancier tot een onhaalbare optie. Op nationaal niveau is dit beter voorstelbaar. Het is echter de vraag wat de meerwaarde is van een enkele noodleverancier ten opzichte van de evenredige verdeling die nu wordt gehanteerd.
- Het in navolging van Duitsland invoeren van een transparant noodtarief dat wordt getoetst door de toezichthouder zou wel een relatief lichte ingreep kunnen zijn die de positie van de consument bij een faillissement versterkt.

3.8 Overzicht mogelijke maatregelen

Op basis van de vergelijking met andere landen en sectoren, een studie van de overige literatuur (waaronder faillissementsverslagen) en eigen analyses, hebben wij een 'long-list' van mogelijke maatregelen opgesteld. Op hoofdlijnen zijn de maatregelen te verdelen in vier categorieën, gebaseerd op de plaats in het proces van energielevering en faillissementsafwikkeling waarop zij aangrijpen:

Eisen waaraan energieleveranciers moeten voldoen om de financiële positie te versterken:

1. Eisen aan de bedrijfsvoering

2. Verplichting waarderen tegen marktwaarde en gevoeligheidsanalyse
3. Beperken risk exposure
4. Periodieke stress test
5. Verplichte buffers
6. Toezicht op governance en integriteit
7. Aanpassen van de maximale opzegvergoeding

Regelingen die de uitstaande tegoeden van consumenten bij hun energieleverancier beperken:

8. Aanpassing voorschotsystematiek
9. Aanpassen systematiek welkomstbonus
10. Maximeren waarborgsom

Regelingen die consumenten helpen om uitstaande tegoeden bij hun failliete energieleverancier terug te krijgen:

11. Speciale status uitgaande tegoeden
12. Garantie- of Waarborgfonds
13. Aanpassen status van de consument
14. Overname uitstaande tegoeden door een nieuwe leverancier

Regelingen die consumenten helpen een betaalbaar contract af te sluiten bij hun nieuwe energieleverancier:

15. Prijsregulering klantovername
16. Beperken niet-overstaptermijn
17. Reguleren biedingsproces klantenportfolio
18. Nationalisatie failliete leverancier

4 Beoordeling maatregelen om financiële positie leverancier te versterken

4.1 Beoordelingskader maatregelen

In dit hoofdstuk beschrijven we de maatregelen die we in hoofdstuk 3 hebben geïdentificeerd. Van elke maatregel geven we een uitgebreide beschrijving van de werking en het beoogde effect. Daarnaast beoordelen we de wenselijkheid van de maatregel op basis van vier criteria. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de beoordelingen tussen maatregelen, hanteren we daarbij een vaste schaal van plussen en minnen. Hieronder wordt elk van de beoordelingscriteria met bijbehorende schaal toegelicht.

Effectiviteit	In welke mate wordt met de maatregel ook het doel bereikt?
+	de maatregel heeft een belangrijke bijdrage aan het bereiken van financieel meer robuuste energieleveranciers
+/-	de maatregel heeft een beperkte bijdrage aan het bereiken van financieel meer robuuste energieleveranciers
-	de maatregel heeft nauwelijks een bijdrage aan het bereiken van financieel meer robuuste energieleveranciers

Juridisch	In hoeverre sluiten maatregelen aan op de bestaande en voorgenomen regelgeving (incl. bepalingen in de voorgenomen energiewet) en wat voor kansen en belemmeringen kunnen hieruit voortkomen?
+	de maatregel is door te voeren binnen bestaande of voorgenomen regelgeving
+/-	de maatregel vereist beperkte aanpassingen of toevoegingen aan bestaande of voorgenomen regelgeving
-	de maatregel vereist ingrijpende wijziging van de bestaande of voorgenomen regelgeving

Financieel	Wat is de financiële impact van de maatregel? Brengt de maatregel additionele kosten met zich mee en kunnen die leiden tot hogere tarieven? Creëert de maatregel nieuwe financiële risico's voor consumenten?
+	de maatregel brengt (vrijwel) geen additionele kosten en/of nieuwe financiële risico's met zich mee
+/-	de maatregel brengt beperkte additionele kosten en/of nieuwe financiële risico's met zich mee
-	de maatregel brengt significante additionele kosten en/of nieuwe financiële risico's met zich mee

Marktwerving	heeft de maatregel invloed op het functioneren van de vrije energiemarkt? Kunnen nieuwe bedrijven even makkelijk toetreden als voorheen? Veranderen de concurrentieverhoudingen tussen energieleveranciers?
+	de maatregel heeft geen versturende invloed op het functioneren van de vrije energiemarkt
+/-	de maatregel heeft een beperkt versturende invloed op het functioneren van de vrije energiemarkt
-	de maatregel heeft een significante versturende invloed op het functioneren van de vrije energiemarkt

Uitvoerend	Welke positieve en negatieve effecten hebben de maatregelen op de dagelijkse werkzaamheden en taken van energieleveranciers en de ACM?
+	de maatregel betekent een verlichting van de uitvoeringslasten voor energieleveranciers en de ACM
+/-	de maatregel heeft een beperkte impact op de uitvoeringslasten voor energieleveranciers en de ACM
-	de maatregel betekent een verzwaring van de uitvoeringslasten voor energieleveranciers en de ACM

Draagvlak	Dit betreft het draagvlak voor de maatregel onder stakeholders, zoals dit naar voren kwam uit interviews en de stakeholderworkshop.
++	er is een breed draagvlak voor invoering van de maatregel, er lijkt consensus te zijn onder alle stakeholders.
+	de meeste stakeholders staan gematigd positief tegenover invoering van de maatregel.
+/-	de meningen over deze maatregel zijn verdeeld. Er zijn voor- en tegenstanders.
-	de meeste stakeholders zijn geen voorstander van invoering van deze maatregel.
--	er lijkt consensus te zijn onder alle stakeholders dat invoering van deze maatregel geen goed idee is.

4.2 Voor- en nadelen van mogelijke maatregelen

Maatregel 1	Eisen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering
Beschrijving	Bij de aanvraag van een vergunning moet een nieuwe leverancier aantonen deze taak uit te kunnen voeren. Dat moeten zij nu ook al door het aanleveren van een levensvatbaar businessmodel en een Assurancerapport over de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).

	Veel van de gegevens die nu moeten worden overlegd en beoordeeld, worden niet of slechts beperkt inhoudelijk getoetst. Het gaat er nu om dat de leveranciers beschikt over de benodigde onderdelen niet of deze ook inhoudelijk voldoen en in de praktijk ook worden gebruikt. Met deze maatregel wordt het huidige toetsingskader van de vergunningaanvraag en het toezicht hierop verbreed met een inhoudelijke toetsing. Specifiek betekent dit dat de ACM een kader moet opstellen om de eisen aan de bedrijfsvoering en de AO/IC inhoudelijk te kunnen toetsen. Oftewel welke risico's zijn in de voorgestelde bedrijfsvoering, zijn deze risico's voldoende afgedekt en, tijdens de looptijd van de vergunningen, hoe gaat de leverancier in de praktijk om met het voorgestelde plan en de risicobeheersing. Daarnaast zouden leveranciers duidelijkheid moeten geven in alle contracten die zij hebben afgesloten die betrekking hebben op de inkoop en verkoop van gas en elektriciteit.
Beoogd effect	Voorkomen dat energieleveranciers op de markt komen die onvoldoende toegerust zijn voor hun taken en zo het risico verkleinen dat inadequate bedrijfsvoering leidt tot een financiële problemen die kunnen leiden tot een faillissement.
	Gevolgen
Effectiviteit:	+ : De extra eisen en met name het doorlopend inhoudelijk blijven toetsen van de uitvoering in de praktijk zal naar verwachting een belangrijke bijdrage moeten leveren aan de financiële robuustheid van energieleveranciers.
Juridisch:	+: Eisen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering kunnen worden ingebouwd in het bestaande systeem voor de vergunningverlening voor zover onderbouwd kan worden dat de eisen bijdragen aan de financiële en organisatorische kwaliteit van een energieleverancier. Als een uitbreiding van de eisen aan de vergunningaanvraag, anders dan financiële en organisatorische kwaliteiten, specifiek in wet- en regelgeving (Besluit vergunning levering elektriciteit en Besluit vergunning levering gas) moet worden opgenomen, dan is hier een aanpassing nodig. De voorgenomen Energiewet verbreedt deze eisen ook al. Naar verwachting is deze aanpassing een beperkte belemmering.
Financieel	+ : de maatregel zorgt niet voor een structurele kostentoeename bij energieleveranciers en verbetert de financiële weerbaarheid.
Marktwerving	+/- : De maatregel zorgt voor een verhoging van de toetredingsdrempel voor nieuwe leveranciers. Naar verwachting is deze verhoging echter beperkt en met name een probleem voor de toetreders die de zaken minder goed op orde hebben en daarmee ook meer risico met zich meebrengen.
Uitvoerend	+/-: Het aanleveren van aanvullende informatie zal een leverancier extra tijd (en dus geld) kosten. In het licht van het totale eisenpakket bij de vergunningaanvraag is dit echter een beperkte toename. Daarnaast betreft het informatie die ook nodig is voor een adequate bedrijfsvoering, waardoor ook latere gegevens aanleveringen beperkte kosten veroorzaken. De beoordelingstaak van de ACM neemt als gevolg hiervan ook toe. De ACM moet dan ook voldoende geëquipeerd zijn om deze beoordeling uit te voeren. Zij zullen in staat moeten zijn om de inhoudelijke beoordeling uit te kunnen voeren.

Maatregel 2	Verplichting waarden tegen marktwaarde en gevoeligheidsanalyse
Beschrijving	Energieleveranciers (en de toezichthouder) krijgen meer inzicht in de financiële risico's die zij lopen als zij de toezeggingen die zij doen, op marktwaarde waarden en analyseren welke gevolgen er zijn als de inkoopprijs van energie stijgt (gevoeligheidsanalyses). Met name grote energieleveranciers, die (vrijwillig of verplicht ¹⁹) voldoen aan internationale accountingstandaarden (IFRS) zijn hiertoe reeds verplicht.
Beoogde effecten	Energieleveranciers kunnen met dit inzicht eerder maatregelen nemen om te borgen dat zij hun toezeggingen aan consumenten kunnen blijven waarmaken. Ook de toezichthouder krijgt meer inzicht en kan op een eerder moment ingrijpen als de financiële risico's te groot worden.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: De maatregel heeft alleen gevolgen voor energieleveranciers die hier niet nu aan voldoen. De reikwijdte is hierdoor beperkt. Wel kan het extra inzicht hen goed helpen om financiële problemen te voorkomen.
Juridisch	+/-: In de huidige regelgeving is al opgenomen dat er eisen kunnen worden gesteld aan de financiële kwaliteit. Met deze maatregel moeten hiertoe in de lagere regelgeving specifiekere eisen worden opgenomen.
Financieel	-: Er zijn geen directe financiële gevolgen. Het waarden van contracten op basis van marktwaarde kan wel een positief effect hebben op de eigen vermogenspositie terwijl deze winsten nog niet zijn gerealiseerd. Dit brengt financiële risico's met zich mee.
Marktwerving	-: Voor kleine organisaties kan deze maatregel vanwege de benodigde expertise relatief moeilijk uitvoerbaar zijn en daarmee een drempel zijn om toe te treden.
Uitvoerend	-: Waarden tegen marktwaarde is een zware administratieve last omdat dit complex is. Het waarden tegen marktwaarde en het maken van gevoeligheidsanalyses vergt een specifieke deskundigheid of dient te worden uitbesteed. Daarnaast vergt het risicogericht sturen mogelijk meer capaciteit van de energieleverancier.

¹⁹ Beursgenoteerde bedrijven zijn verplicht om op basis van de International Financial Reporting Standards (IFRS) te rapporteren.

Maatregel 3	Beheersen Risk Exposure
Beschrijving	De risico's die een energieleverancier loopt, zijn met name gelegen in de mogelijke mismatch tussen inkoopprijs en verkoopprijs.²⁰ Door inkoopposities in te nemen kan een energieleverancier extra winst behalen en/of lagere prijzen en aantrekkelijke productvoorwaarden bieden. Hier staat echter een risico tegenover wanneer energieleveranciers energie tegen een hogere prijs moeten inkopen dan de prijs waarvoor ze het kunnen verkopen op basis van de lopende contracten met hun consumenten. Leveranciers kunnen een hoog risicoprofiel hebben maar daar zou tegenover moeten staan dat deze risico's professioneel gemanaged kunnen worden. Deze maatregel houdt in dat leveranciers moeten aantonen dat hun risk exposure in een verantwoorde verhouding staat tot hun instrumenten en expertise op het gebied van risicomanagement en hun financiële reserves. Belangrijk is dat de ACM dit kan inzien en kan beoordelen of de risicobalans voldoende is en goed is geborgd.
Beoogde effecten	Door de blootstelling aan risico's te beheersen, neemt de kans af dat een energieleverancier failliet gaat.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Goed inzicht voor zowel de leverancier als de ACM in de risico's die een leverancier loopt en de genomen beheersmaatregelen kunnen een belangrijke rol spelen in het voorkomen van financiële problemen.
Juridisch	+ : ACM werkt al aan een dergelijke maatregel binnen de huidige regelgeving. Zowel de huidige als de voorgenomen wetgeving geven de mogelijkheid om financiële eisen te stellen. De specifieke eisen zullen mogelijk deels moeten worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Naar verwachting is deze aanpassing een beperkte belemmering.
Financieel	+ : deze maatregel zorgt niet voor structureel hogere kosten bij energieleveranciers.
Marktwerving	- : deze maatregel beperkt mogelijk de ruimte voor energieleveranciers om vrij te handelen op de energiemarkt.
Uitvoerend	+/- : deze maatregel zal invloed hebben op de manier waarop een leverancier omgaat met het inkoopproces. In hoeverre dit gevolgen heeft voor de uitvoeringslasten, hangt af van de manier waarop invulling wordt gegeven aan de maatregel.

²⁰ Energie kan worden ingekocht en verkocht op verschillende markten. Maximaal enkele jaren tot minimaal enkele dagen voorafgaand aan de levering gebeurt dit op de forward markt. Kort voor levering gebeurt dit op spot markten, zoals de day-ahead markt en de intraday markt. Als tijdens de levering tekorten of overschotten ontstaan, worden deze verrekend op de onbalansmarkt.

Maatregel 4	Periodieke stress test
Beschrijving	Net als bij banken zouden energieleveranciers periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, een stress test uit moeten voeren om aan de ACM aan te tonen dat zij voor de komende periode in staat zijn om financiële problemen het hoofd te bieden. Dit zou bijvoorbeeld een getrapte test kunnen zijn waarbij de uitkomst van een eerste set vragen bepaalt of de leverancier het volgende stadium van de test wel of niet moet ondergaan. Er is synergie mogelijk met andere maatregelen in deze categorie. Bijvoorbeeld een goede financiële administratie, die de basis is voor de bedrijfsvoering (zie ook maatregel 1), is ook de basis voor de stress test.
Beoogde effecten	Eerder inzicht in mogelijke problemen zodat tijdig ingrijpen nog mogelijk is. Door tijdig problemen te constateren, kunnen energieleveranciers mogelijk nog maatregelen treffen, voor zij daadwerkelijk failliet gaan.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Het periodiek kunnen toetsen van de situatie bij energieleveranciers kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tijdig signaleren en daarmee voorkomen van financiële risico's. Daarnaast kan het gebruik van de stress test worden gecombineerd met andere maatregelen waardoor deze elkaar versterken.
Juridisch	+/- : ACM werkt al aan dergelijke maatregelen (zoals de zogenaamde 'winter-uitvraag'). Voor de invoering van een periodieke stress test kan hier mogelijk bij worden aangesloten. Zowel de huidige als de voorgenomen wetgeving geven de mogelijkheid om financiële kwaliteit te toetsen. De specifieke eisen zullen moeten worden opgenomen in de lagere wet- en regelgeving. Naar verwachting is deze aanpassing een beperkte belemmering.
Financieel	+ : deze maatregel zorgt niet voor structureel hogere kosten bij energieleveranciers.
Marktwerking	+/- : Een stress test geldt voor alle bedrijven en geeft daarmee geen directe belemmering voor een level-playing-field. Als gekozen wordt voor een getrapte benadering dan beperkt dit de totaal benodigde capaciteit voor de uitvoering, maar kunnen wel verschillen ontstaan in het level-playing-field. De getrapte benadering kan de mogelijke belemmeringen voor nieuwe toetreders beperken. Indien de benodigde inzet voor de stress test hoog blijkt, kan dit namelijk als een belemmering worden ervaren door leveranciers vanwege de benodigde capaciteit. Niet direct bij de aanvraag zelf, maar wel in de kosten voor de organisatie in de jaren hierna.
Uitvoerend	-: Een stress test zoals is uitgevoerd bij de banken is een zware administratieve last. Gezocht moet worden naar een goed evenwicht tussen de omvang van de gegevensuitvraag, frequentie en voldoende inzicht om voor de ACM de risico's in te schatten. Gedacht kan worden aan een getrappt systeem waarin de eisen toenemen naarmate de leverancier meer risico neemt. De stress test alleen vragen bij veranderende marktomstandigheden kan ervoor zorgen dat het al te laat is om nog maatregelen te treffen. De uitvoering van de stress test vergt capaciteit van de energieleveranciers, maar ook van de ACM, die qua capaciteit en kennis in staat zijn om de beoordeling van de testen te uit te voeren.

Maatregel 5	Verplichte buffers
Beschrijving	Energieleveranciers kunnen worden verplicht om bepaalde financiële buffers aan te houden. De toezichthouder zou bijvoorbeeld grenswaarden kunnen stellen voor de liquiditeitsratio en de solvabiliteitsratio. De liquiditeitsratio geeft aan of er voldoende geld is om aan alle kortlopende financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteit geeft de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen van een bedrijf weer. De hoogte van de buffers dient te worden gekoppeld aan het risicoprofiel van een leverancier. Dat wil zeggen: grotere buffers bij een hoger risicoprofiel. Op deze wijze kunnen onnodig zware gevolgen worden voorkomen voor leveranciers die al minder risico nemen. In plaats van buffers kan ook met andere financiële zekerheden gewerkt worden, zoals een garantstelling van een moedermaatschappij of financiële instelling, zolang de leverancier aannemelijk kan maken dat hij zijn financiële verplichtingen kan nakomen bij financiële tegenslag.
Beoogde effecten	Door grotere buffers aan te houden is de kans groter dat energieleveranciers financiële problemen het hoofd kunnen bieden en zo het risico op faillissement beperken.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : de koppeling van de hogere buffers met het risicoprofiel kan goed helpen om op de juiste plekken financiële problemen op te vangen.
Juridisch	+ : Bestaande en voorgenomen wetgeving geven de mogelijkheid om financiële eisen te stellen. Dit vergt niet noodzakelijkerwijs een aanpassing van de onderliggende AMvB's en ministeriële regelingen. Naar verwachting is deze aanpassing een beperkte juridische belemmering.
Financieel	-: Het aanhouden van grotere buffers, vereist dat de energieleveranciers meer financiële middelen beschikbaar moeten houden die ze daarmee niet kunnen gebruiken voor, bijvoorbeeld, de inkoop van energie. Het aanhouden van grotere buffers kan ook zorgen voor extra kapitaallasten. Deze extra kosten zouden door kunnen werken in de leveringstarieven van consumenten.
Marktwerving	- : De maatregel kan een (beperkte) toetredingsdrempel creëren voor nieuwe toetreders, omdat deze meer kapitaal moeten verzamelen voor zij kunnen toetreden.
Uitvoerend	+: er zijn geen uitvoeringslasten verbonden aan het aanhouden van grotere buffers. -: Als buffereisen leveranciersspecifiek worden opgesteld, kan het complex zijn voor de ACM om de risicoprofielen van energieleveranciers vast te stellen waar buffers op gebaseerd worden. Gemiddelde score: +/-

Maatregel 6	Toezicht op governance en integriteit
Beschrijving	Om financiële problemen te voorkomen als gevolg van wanbestuur zou ACM bij de vergunningaanvraag en daarna toezicht kunnen houden op de governance en integriteit van individuele energieleveranciers. Governance betreft de manier waarop organisaties zijn georganiseerd en worden aangestuurd. Voorbeelden van aspecten waar de toezichthouder naar zou kunnen kijken zijn: de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van intern toezicht, gedrag en cultuur en of integer wordt gehandeld door het bestuur en medewerkers. In de voorgenomen Energiewet worden hiertoe opties opgenomen voor een VOG en BIBOB-toetsing waardoor er ook meer inzicht is in de integriteit van de bestuurders. In aanvulling op de huidige eisen en de eisen uit de voorgenomen Energiewet moeten leveranciers aantonen dat de organisatie beschikt over voldoende specifieke deskundigheid en ervaring op het gebied van de energiemarkt en dat de organisatie kan omgaan met de risico's die energieleveranciers lopen. Ook als er aanpassingen zijn in het bestuur en op belangrijke posities in de organisatie moet hiervan melding worden gedaan met een onderbouwing van de kennis en expertise van de nieuwe persoon. Het oriënterend gesprek dat de ACM met vergunning aanvragers voert, kan worden uitgebreid met onderdelen die gaan over de aanwezigheid van deskundigheid en ervaring in de organisatie en de borging hiervan.
Beoogde effecten	Door toezicht te houden op governance en integriteit kan de toezichthouder risicovol gedrag eerder herkennen. Door bijsturing kan de kans worden verkleind dat energieleveranciers in financiële problemen raken als gevolg van wanbeleid.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: De bijdrage van deze maatregel aan de financiële robuustheid van energieleveranciers is niet direct. Wel is het een manier om problemen te voorkomen die kunnen uitmonden in financiële problemen.
Juridisch	+: Eisen aan governance en integriteit kunnen worden ingebouwd in het bestaande systeem voor de vergunningverlening voor zover onderbouwd kan worden dat de eisen bijdragen aan de organisatorische kwaliteit van een energieleverancier. Als een uitbreiding van de eisen aan de vergunningaanvraag specifiek in wet- en regelgeving (Besluit vergunning levering elektriciteit en Besluit vergunning levering gas) moet worden opgenomen, dan is hier een aanpassing nodig. Naar verwachting is deze aanpassing een beperkte belemmering. De voorgenomen Energiewet bevat daarnaast een grondslag om specifieke eisen te stellen aan deskundigheid.
Financieel	+ : er is geen directe financiële impact. Het verminderen van risicovol en niet-integer gedrag kan ook helpen financiële problemen te voorkomen.
Marktwerking	+ : Er is geen versturende werking op de vrije energiemarkt.
Uitvoerend	+/-: de maatregel zorgt voor een lichte toename aan administratieve lasten en toezichtkosten. Afhankelijk van de invulling van de governance-regels kunnen deze ook voor belemmeringen zorgen bij het vinden van bestuurders of personen op sleutelposities door beperkingen in beschikbare personen.

Maatregel 7	Aanpassen van de maximale opzegvergoeding
Beschrijving	Regelgeving kan energieleveranciers belemmeren bij het beheersen van hun risico's. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de maximale opzegvergoeding. Deze heeft tot gevolg dat leveranciers niet hun volledige verlies als gevolg van het voortijdig opzeggen van een contract door de consument op deze consument kunnen verhalen.
Beoogde effecten	Door de maximale opzegvergoeding (en eventuele andere regels met een vergelijkbaar effect) aan te passen krijgen energieleveranciers de ruimte om hun risico's beter te beheersen en zo de kans op faillissementen te verkleinen.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: Het kunnen aanpassen van de opzegvergoeding geeft meer ruimte in de risicobeheersing, maar hangt ook samen met de welkomstbonussen die leveranciers geven om mensen over te laten stappen. De effectiviteit is hierdoor mogelijk beperkt.
Juridisch	+: de wet stelt dat een redelijke opzegvergoeding in rekening gebracht mag worden. Hieraan kan een andere invulling gegeven worden dan het huidige maximum zonder aanpassing van de wet.
Financieel	+: Geeft energieleveranciers meer ruimte om hun financiële risico's af te dekken en hiermee de kans op faillissementen te verkleinen.
Marktwerving	+: Het geeft energiebedrijven meer ruimte zelf keuzes te maken in de manier waarop zij hun producten inrichten. Zij kunnen hierdoor ook meer onderscheidend zijn.
Uitvoerend	-: de gevolgen voor de uitvoeringslasten zijn afhankelijk van de manier waarop een aangepaste regeling wordt ingevuld. Hoewel hierdoor meer opties ontstaan wordt de uitvoering ook lastiger en zal hierdoor meer tijd gaan kosten.

4.3 Onderlinge afweging van de maatregelen

In de onderstaande tabel worden de verschillende maatregelen samengevat. In de tabel staan de mintekens voor nadelen en de plustekens voor voordelen. Een plus en minteken samen (+/-) is neutraal. In de laatste kolom is een algemeen oordeel opgenomen dat voornamelijk is gebaseerd op de uitkomsten van de interviews en de groepsbijeenkomst. De uiteindelijke afweging van de maatregelen is in hoofdstuk 6 opgenomen.

Tabel 2. Onderlinge afweging van de maatregelen

	Effectiviteit	Juridisch	Financieel	Marktwerving	Uitvoerend	Draagvlak stakeholders
1. Eisen aan bedrijfsvoering	+	+	+	+/-	+/-	++
2. Verplichting waarderen tegen marktwaarde en gevoeligheidsanalyse	+/-	+/-	-	-	-	+/-
3. Beheersen Risk Exposure	+	+	+	-	+/-	++
4. Periodieke stress test	+	+/-	+	+/-	-	++
5. Verplichte buffers	+	+	-	-	+	+/-
6. Toezicht op governance en integriteit	+/-	+	+	+	+/-	+
7. Aanpassen van de maximale opzegvergoeding	+/-	+	+	+	-	+

Op basis van bovenstaande tabel zijn de volgende tussenconclusies te trekken:

- De maatregelen in dit hoofdstuk vergen enige juridische aanpassingen maar sluiten voor een belangrijk deel aan bij bestaand beleid. De maatregelen veroorzaken wel een lastenverzwaring en een verhoging van de toetredingsdrempels. Deze gevolgen lijken echter beperkt en hoeven invoering van de maatregelen niet in de weg te staan. Bij eventuele implementatie is het wel aan te raden om hiermee rekening te houden en te overwegen om eisen gelaagd te stellen. Organisaties die weinig risico nemen, hoeven dan aan minder (complexe) eisen te voldoen dan organisaties die meer risico nemen.
- Er is draagvlak om maatregelen te nemen die het inzicht in en het toezicht op de financiële gezondheid van energieleveranciers intensiveren.
- Maatregel 1 t/m 5 hangen meer direct met elkaar samen en zijn meer gericht op de specifieke financiële risico's waar energieleveranciers mee te maken krijgen. Deze maatregelen kunnen ook tot op zekere hoogte worden geïntegreerd, bijvoorbeeld door aanvullende eisen afhankelijk te maken van de uitkomsten van stress tests en risico-profielen. Maatregel 2 en 5 zijn in dit kader wel minder positief beoordeeld vanwege de invloed die dit kan hebben op de financiële positie en de marktpositie van energieleveranciers. Voor maatregel 2 geldt daarnaast dat deze zware gevolgen kent voor de uitvoeringslasten.

- Maatregel 7 neemt een aparte positie in en heeft raakvlakken met het beperken van uitstaande tegoeden (zie hoofdstuk 5).

5 Beoordeling maatregelen bescherming consument bij faillissement

In dit hoofdstuk beschrijven wij de maatregelen die kunnen worden ingezet ter bescherming van de rechts- en financiële positie van de consument als een leverancier failliet gaat. Dit hoofdstuk gaat ook in op de vraag in hoeverre de maatregelen bijdragen aan de doelstelling, wat de (nadelige) neveneffecten van deze maatregelen zijn en bij wie deze terecht komen. Daarbij hanteren wij hetzelfde beoordelingskader als in hoofdstuk 4 (zie paragraaf 4.1). Effectiviteit is hierin beoordeeld als de mate waarin de maatregel bijdraagt aan de bescherming van de consument.

5.1 Voor- en nadelen van mogelijke maatregelen

Maatregel 8	Aanpassing voorschotsystematiek
Beschrijving	De huidige voorschotsystematiek heeft tot gevolg dat consumenten (ruwweg) in de lente en zomer meer betalen dan zij verbruiken en zo een 'te-goed' opbouwen bij hun leverancier. In de herfst en winter wordt dit gestaag afgebouwd, doordat zij in die periode meer verbruiken dan zij betalen. Door de voorschotsystematiek aan te passen, kan het actuele verschil tussen betaling en verbruik worden verkleind. Mogelijke opties hiervoor zijn: ▪ Profileren van het voorschot over het jaar, in plaats van de vlakke verdeling die nu gehanteerd wordt. Het voorschot wordt dan bijvoorbeeld gelijkgesteld aan het verwachte verbruik per maand. ▪ Meer momenten per jaar waarop de uitstaande tegoeden worden verrekend en het voorschotbedrag opnieuw wordt bepaald. Ook dan beweegt het voorschot automatisch meer mee met het verbruik. NB: deze maatregel staat los van de mogelijkheid om contracten met dynamische energieprijzen af te sluiten. Het continu meebewegen van de contractprijs met de markt zegt niets over het gebruik van voorschotten.
Beoogde effecten	Doordat consumenten minder of over een kortere tijd vooruitbetalen, neemt de maximale hoeveelheid geld die zij kwijt kunnen raken bij een faillissement af.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Vanuit het oogpunt van het verminderen van de uitstaande bedragen, kan deze maatregelen een belangrijke bijdrage leveren.
Juridisch	+/- : Energieleveranciers kunnen nu ook al gedifferentieerde voorschotbedragen aanbieden, want de voorschotsystematiek is in de huidige situatie niet wettelijk vastgelegd. Om aanbieders te verplichten om een bepaalde voorschotsystematiek aan consumenten aan te bieden, is echter een aanpassing van de wetgeving nodig.
Financieel	- : Deze maatregel betekent dat consumenten in de winterperiode een (aanmerkelijk) hoger bedrag betalen dan in de zomerperiode. Consumenten die hier zelf geen voorzieningen voor (kunnen) treffen, kunnen daardoor in financiële problemen komen.
Marktwerking	+/- : verplichtingen op het gebied van de voorschotsystematiek zijn een beperkte inbreuk op de vrije marktwerking. Daar staat tegenover dat

	bedrijven zich ook zouden kunnen onderscheiden op basis van de voorschotsystematiek die zij hanteren.
Uitvoerend	-: Aanpassing van de voorschotsystematiek betekent dat energieleveranciers hun systemen en methodieken moeten aanpassen. Ook is goede communicatie nodig met consumenten over de consequenties hiervan.

Maatregel 9	Aanpassen systematiek welkomstbonus
Beschrijving	Consumenten kunnen een welkomstbonus krijgen als zij overstappen naar een energieleverancier. Omdat leveranciers zekerheid willen dat de klant zijn contract uitdient, wordt deze welkomstbonus vaak pas aan het eind van het contract uitbetaald. De welkomstbonus is dan dus eigenlijk een loyaliteitsbonus. Als de leverancier gedurende de looptijd van het contract failliet gaat, dan is de consument deze welkomstbonus kwijt. Door eisen te stellen aan de vormgeving van een welkomstbonus, kan dit nadelige effect worden beperkt.
Beoogde effecten	Door de welkomstbonus af te schaffen, eerder uit te keren of anders vorm te geven kan het verlies voor de consument bij faillissement worden beperkt.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: De aanpassingen kunnen ervoor zorgen dat consumenten sneller hun welkomstbonus krijgen en daarmee minder kans hebben om deze te missen. De maatregel heeft echter maar een beperkt effect op consumenten omdat deze alleen de welkomstbonus betreft en deze slechts betrekking heeft op een gedeelte van de consumenten.
Juridisch	+/-: De huidige regelgeving bevat geen regels over de welkomstbonus. Juridische verplichtingen met betrekking tot de welkomstbonus zouden dus ergens aanvullend in (lagere) regelgeving moeten worden opgenomen. Een aandachtspunt is nog wel de positie van de welkomstbonus bij een faillissement. Omdat de consument volgens de contractvoorwaarden nog geen recht heeft op het bedrag, wordt deze bij een faillissement ook niet per se uitgekeerd. Hier wordt op het moment van schrijven apart onderzoek naar gedaan. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan kunnen nadere aanpassingen van regelgeving nodig zijn om te zorgen dat de consument deze welkomstbonus alsnog krijgt. Nadere juridische duiding van een welkomst- versus een loyaliteitsbonus is dan mogelijk ook noodzakelijk.
Financieel	+ : Invoering van regels voor de welkomstbonus brengt geen extra kosten met zich mee. Een aandachtspunt is wel dat de welkomstbonus in zijn huidige opzet door energieleveranciers gebruikt om het risico van contractbreuk door consumenten af te dekken. Naar verwachting zullen energieleveranciers dan ook naar andere manieren zoeken om dit risico af te dekken, bijvoorbeeld met nieuwe voorwaarden richting de consument. Om dit te voorkomen, zou deze maatregel in combinatie met maatregel 7 (aanpassen maximale opzegvergoeding) moeten worden genomen.
Marktwerving	+/-: Dit betekent een beperkte inbreuk op de vrijheid van energieleveranciers om op hun eigen manier klanten te werven en aan zich te binden.
Uitvoerend	+ : er zijn geen uitvoeringslasten verbonden aan deze maatregel.

Maatregel 10	Maximeren waarborgsom
Beschrijving	Energieleveranciers mogen een waarborgsom vragen als bij een consument een hoog risico wordt verwacht op wanbetaling. Ook dit bedrag kan een consument kwijtraken bij een faillissement. In de huidige situatie is in de algemene voorwaarden van Energie Nederland en de Consumentenbond bepaald dat de waarborgsom niet hoger zal zijn dan het verwachte bedrag dat de contractant gemiddeld over een periode van zes maanden zal moeten betalen en dat de waarborgsom redelijk is voor de situatie van de consument. Bij invoering van de Energiewet zal in lagere regelgeving worden opgenomen dat de waarborgsom wordt gemaximeerd tot 4 maanden.
Beoogde effecten	Door de maximale waarborgsom (verder) te verlagen, verliest de consument minder geld bij een faillissement.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: de reikwijdte van deze maatregel is beperkt omdat de waarborgsom maar bij weinig ²¹ consumenten wordt gevraagd. Wel zijn dit de zwakkere consumenten die het hardst worden getroffen door de extra kosten bij een faillissement.
Juridisch	+ : Voorgenomen wordt om in de lagere regelgeving van de Energiewet de waarborgsom te maximeren tot vier keer het voorschotbedrag. Indien gewenst zou een verdere verlaging van het maximum hierin kunnen worden opgenomen.
Financieel	+/-: Vanwege de aard van de waarborgsom zijn bij een verlaging met name financieel kwetsbare consumenten beter beschermd. Daar staat tegenover dat het risico op wanbetaling voor energieleveranciers toeneemt en zij dus andere manieren zullen moeten zoeken om dit risico te beperken.
Marktwerking	+/-: de maatregel betekent een beperkte inbreuk, vanwege de beperkte omvang van het aantal consumenten, op de vrijheid van energieleveranciers om zich te beschermen tegen het risico op wanbetaling.
Uitvoerend	+ : er zijn geen uitvoeringslasten verbonden aan deze maatregel.

²¹ Het is niet bekend bij hoeveel consumenten een waarborgsom wordt gevraagd. Wel is duidelijk dat om een kleine groep gaat.

Maatregel 11	Speciale status uitstaande tegoeden
Beschrijving	Wanneer een energieleverancier failliet gaat, vallen voorschotten, terugtevertegoed, waarborgsommen en welkomstbonussen onder het reguliere proces voor schuldenafwikkeling. Door deze tegoeden een speciale status te geven, bijvoorbeeld door ze op een derdenrekening te plaatsen bij een notaris, vallen zij bij een faillissement direct toe aan de consument in plaats van aan andere schuldeisers. Een aandachtspunt bij deze maatregel is dat voorschotten en in mindere mate terugtevertegoed een meer dynamisch karakter hebben dan de andere typen tegoeden. Door het jaar heen verschilt het bedrag waar een consument recht op heeft²² voor dit deel van de tegoeden. Dit geeft andere uitdagingen voor de uitvoering.
Beoogde effecten	Consumenten verliezen geen geld bij een faillissement
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: Als de tegoeden inderdaad op een derdenrekening kunnen worden gezet dan is het mogelijk om alle consumenten deze direct terug te betalen bij een faillissement. Hiermee is deze maatregel zeer effectief in het beschermen van het geld van de consument. Door de maatregel echter te beperken tot de waarborgsom heeft deze maatregel een beperkte reikwijdte.
Juridisch	-: Het principe van een derdenrekening is dat hierop geld tijdelijk wordt geparkeerd op de derdenrekening om uiteindelijk aan een derde partij toe te komen. In deze maatregel wordt het geld geparkeerd om uiteindelijk terug te geven aan de consument die het heeft ingelegd of, bij wanbetaling, aan de leverancier. Dit is een andere invulling die juridisch moet worden vastgelegd en geeft daarom een juridische belemmering om dit voorstel uit te kunnen voeren.
Financieel	+/-: Consumenten verliezen geen geld bij een faillissement, maar daardoor is er wel minder geld beschikbaar om andere schuldeisers terug te betalen. Energieleveranciers kunnen niet beschikken over het geld dat apart is gezet en het dus niet gebruiken bij de bedrijfsvoering. Dit kan leiden tot hogere kapitaalkosten. Wanneer je dit beperkt tot alleen de waarborgsom dan is dit probleem beperkt. Bij het oordeel (+/-) is ervan uitgegaan dat de maatregel zich beperkt tot alleen de waarborgsom.
Marktwerking	+: de maatregel zorgt niet voor een beperking van de vrije concurrentie tussen energieleveranciers.
Uitvoerend	-: het instellen en beheren van een derdenrekening brengt de nodige uitvoeringslasten en kosten met zich mee voor energieleveranciers. +: Voor uitstaande tegoeden als gevolg van voorschotten is dit extra complex, omdat het nettobedrag continu verandert. Door deze maatregel te beperken tot waarborgsommen en eventueel welkomstbonussen is dit eenvoudiger, omdat deze bedragen constant zijn. Gemiddeld oordeel: +/-. Bij het oordeel (+/-) is ervan uitgegaan dat de maatregel zich beperkt tot alleen de waarborgsom.

²² Dit kan zelfs negatief zijn.

Maatregel 12	Garantie- of Waarborgfonds
Beschrijving	Bij deze maatregelen krijgen consumenten bij een faillissement hun uitstaande tegoeden terug uit een algemeen fonds dat is gevuld met geld ingelegd door alle energieleveranciers. Dit kan op twee manieren: ▪ Garantiefonds: dit fonds wordt vooraf gevuld door energieleveranciers en na gebruik weer aangevuld. ▪ Waarborgfonds: energieleveranciers staan garant voor de compensatie aan consumenten, maar storten vooraf geen geld in het fonds.
Beoogde effecten	Consumenten krijgen hun tegoeden terug bij een faillissement
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Deze maatregel zorgt ervoor dat consumenten al hun tegoeden kunnen terugkrijgen.
Juridisch	+/- : Het inrichten van een garantie- of waarborgfonds kan gebeuren via de markt. Gebruik van het fonds bij een faillissement vergt wel dat dit wordt vastgelegd in wet- en regelgeving. Gezien het functioneren van vergelijkbare fondsen in andere sectoren, is dit een beperkte belemmering.
Financieel	- : Het vullen van een fonds brengt in beide varianten aanzienlijke kosten met zich mee voor energieleveranciers. Het fonds dient meerdere²³ grote faillissementen te kunnen dekken, waardoor een grote som geld ter beschikking moet worden gesteld. Daarnaast zijn er nog kosten voor het beheer van het fonds, die doorwerken in de kosten van de consument. Bij een garantiefonds zijn er hoge kosten vooraf. Daarbij kan wel worden gekozen voor een geleidelijke vulling van het fonds, wat leveranciers tijd geeft om zich hier financieel op voor te bereiden. Bij een waarborgfonds zijn de kosten vooraf beperkt, maar is er een risico dat energieleveranciers in moeilijke tijden de bijdrage niet op kunnen brengen. Dit kan zorgen voor een kettingreactie, waarbij het ene faillissement leidt tot het andere.
Marktwerking	+/- : de verplichte bijdrage aan een garantiefonds kan een toetredingsdrempel vormen. Omdat de kosten worden verdeeld in de tarieven van alle klanten, kan deze drempel beperkt blijven. Bij een waarborgfonds zijn er geen toetredingsdrempels, maar bij een faillissement kunnen de incidentele kosten relatief zwaar uitvallen bij andere energieleveranciers die financieel in zwaar weer zitten. Mogelijk kan dit leiden tot faillissementen van andere energieleveranciers. De maatregelen uit hoofdstuk 4 moeten dit kunnen beperken. Verder is de inmenging in de vrije markt beperkt omdat de gevolgen alle bedrijven gelijkmatig raken.
Uitvoerend	- : De inrichting van een fonds, de verdeling van de lasten over leveranciers en het regelen van de stortingen en uitbetalingen, brengen de nodige uitvoeringslasten met zich mee. De structurele kosten zijn hoger bij een garantiefonds. Bij een waarborgfonds liggen de kosten met name rond een faillissement.

²³ Als een grote energieleverancier wordt getroffen door financiële problemen is het waarschijnlijk dat meer leveranciers met financiële problemen kampen.

	Verder geldt dat er enige tijd overheen gaat voordat de consument worden gecompenseerd omdat er eerst een eindafrekening voor elke klant gemaakt dient te worden.
--	---

Maatregel 13	Aanpassen status van de consument
Beschrijving	Door consumenten bij een faillissement via de wet aan te wijzen als preferente schuldeiser staan zij niet meer achteraan in de rij om hun ingelegde geld terug te krijgen.
Beoogde effecten	Consumenten hebben een grotere kans om uitstaande tegoeden terug te krijgen.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Door deze maatregel wordt de kans groter dat consumenten hun ingelegde tegoeden terugkrijgen. Zij zijn hierbij wel afhankelijk van de hoeveel geld beschikbaar is om alle schuldeisers te betalen. Waarschijnlijk delen zij deze preferente positie ook met de Belastingdienst waardoor het niet gegarandeerd is dat alle tegoeden worden terugbetaald. De verwachting is dat nagenoeg alle uitstaande tegoeden op deze manier kunnen worden teruggekregen. Wel moet de consument wachten tot de eindafrekening.
Juridisch	- : Op dit moment is dit juridisch niet mogelijk. Dit zal wettelijke moeten worden geregeld. Dit zal niet eenvoudig zijn, mede door de precedentwerking richting andere sectoren ²⁴ .
Financieel	+ : er is geen sprake van hogere kosten of additionele risico's als gevolg van deze maatregel. Doordat dit deel van het geld eerder teruggaat naar de consument, is wel minder geld beschikbaar om andere schuldeisers terug te betalen.
Marktwerving	+ : er is geen sprake van inmenging in de vrije marktwerving.
Uitvoerend	+ : er is geen sprake van hogere uitvoeringslasten bij energieleveranciers of ACM.

²⁴ Op dit moment geldt alleen voor levensverzekeringen een uitzondering omdat dit Europees is geregeld. Voor de energiesector is er geen specifieke Europese verplichting. Dit maakt het extra lastig om een enkele uitzondering te maken voor alleen de energiesector.

Maatregel 14	Overname uitstaande tegoeden door een nieuwe leverancier
Beschrijving	Bij een faillissement worden de uitstaande tegoeden van een consument overgenomen door de nieuwe leverancier. De nieuwe leverancier moet deze kosten dan vergoed krijgen uit een andere bron. In het Verenigd Koninkrijk staat bijvoorbeeld de overheid hiervoor garant en betalen uiteindelijk alle energieconsumenten een opslag op hun energierekening.
Beoogde effecten	Consumenten verliezen geen geld bij een faillissement
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Doordat de nieuwe leverancier de uitstaande tegoeden overneemt, is deze maatregel zeer effectief in het beschermen van de consument.
Juridisch	- : deze maatregel kan worden opgenomen in lagere energieregelgeving, maar vergt mogelijk ook een aanpassing van de Faillissementswet.
Financieel	+/- : Deze maatregel zorgt niet voor extra kosten, maar voor een verplaatsing van schade bij consumenten naar een andere partij. Er moet dus worden bepaald hoe deze maatregel wordt gefinancierd. Dit kan bijvoorbeeld door de overheid, via een waarborgfonds (zie maatregel 12) of door alle energieconsumenten. Als de extra kosten bij de nieuwe energieleverancier terugkomen heeft dat zijn weerslag op het overnamebod omdat het overnemen dat minder aantrekkelijk wordt.
Marktwerving	+ : deze maatregel heeft geen effect op de vrije marktwerving. Leveranciers blijven vrij om een bod uit te brengen op het klantenportfolio van een failliete leverancier.
Uitvoerend	+/- : bij de inrichting en uitvoering van deze maatregel komen enige uitvoeringslasten kijken, maar deze zijn waarschijnlijk beperkt tot de partijen die betrokken zijn bij het faillissement zoals de curator en het overnemen van de klanten.

Maatregel 15	Prijsregulering klantovername
Beschrijving	Door de prijzen te reguleren die nieuwe leveranciers mogen rekenen aan klanten die zij hebben overgenomen of die aan hen zijn toegewezen na een faillissement, kan worden voorkomen dat de consument te maken krijgt met onredelijke tarieven. Deze maatregel gaat niet uit van het reguleren van het biedproces bij een faillissement (zie maatregel 17), maar alleen van het reguleren van de leveringstarieven voor klanten die na een faillissement bij een andere leverancier terecht komen. Een aandachtspunt bij deze maatregel is dat de regulering rekening moet houden met een situatie van snel stijgende groothandelsprijzen. Als er een statisch prijsplafond wordt gehanteerd, zou dit het risico op faillissementen kunnen verhogen. NB: een lichte variant is een vorm van vangnetregulering voor standaardcontracten bij restverdeling. De huidige vangnetregeling vervalt echter met de voorgenomen Energiewet.
Beoogde effecten	Consumenten worden beschermd tegen onredelijke tarieven (bij overname of restverdeling) na faillissement van de oude leverancier.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: Deze maatregel beschermt consumenten tegen te hoge tarieven. Dit kan niet voorkomen dat zij met hogere kosten te maken krijgen omdat deze aansluiten bij de markt. Bijvoorbeeld in de huidige markt zijn de prijzen sowieso al hoog.
Juridisch	+/-: in de lichtste variant sluit een dergelijke prijsregulering aan bij de huidige vangnetregulering. Deze komt echter te vervallen met de voorgenomen Energiewet en zal dan moeten worden behouden. Als ook buiten de restverdeling prijsregulering wordt toegepast, zijn mogelijk extra juridische aanpassingen nodig. Dit moeten echter wel in lijn zijn met artikel 5 van de Europese Richtlijn, die hier beperkte ruimte voor biedt ²⁵ .
Financieel	+ : de lichtste variant van de maatregel heeft geen hogere kosten of additionele risico's tot gevolg.
Marktwerving	-: de maatregel is een inperking van de vrije prijsvorming op de markt. In de lichtste variant speelt dit punt minder.
Uitvoerend	+/-: de maatregel zorgt voor een beperkte verhoging van de uitvoeringslasten voor energieleveranciers en ACM.

²⁵ In lid 3 kan dat bijvoorbeeld voor energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers.

Maatregel 16	Beperken niet-overstaptermijn
Beschrijving	Tijdens de zogenaamde vensterperiode van maximaal 20 dagen mag een consument bij een faillissement niet zelfstandig een nieuw contract afsluiten. Gedurende deze periode is het aan de curator om een andere leverancier te vinden die de klanten wil overnemen en als dit niet lukt om de klanten te verdelen over de overige vergunninghoudende leveranciers. Na de overname heeft de consument een opzegtermijn van 30 dagen. Door deze periode te verkorten heeft de consument meer ruimte om zelf op zoek te gaan naar een nieuwe leverancier. In de praktijk wordt deze periode overigens niet altijd gehanteerd en is sneller overstappen in overleg mogelijk.
Beoogde effecten	Consumenten zijn minder gebonden aan contracten na een faillissement waar zij geen invloed op hebben en kunnen zo sneller af van mogelijk onredelijke tarieven.
	Gevolgen
Effectiviteit:	+/-: Deze maatregel kan niet voorkomen dat consumenten met hoge tarieven te maken krijgen, maar geeft hun wel de mogelijkheid om er sneller van af te komen.
Juridisch	+/-: Deze maatregel kan worden meegenomen in een aanpassing van de AMvB leveringszekerheid onder Energiewet.
Financieel	+ : deze maatregel leidt niet tot hogere kosten.
Marktwerving	+ : deze maatregel zorgt niet voor een inperking van de vrije marktwerving. Het kan bij het overnemen van klanten van een failliete leverancier het minder aantrekkelijk zijn om deze over te nemen als zij al snel weer kunnen overstappen. Omdat deze periode al beperkt is en nu vaak ook al flexibel met de termijn wordt opgegaan, nemen we aan dat dit geen beperkende factor is.
Uitvoerend	-: De vensterperiode is ook bedoeld om alle operationele processen achter de schermen goed te kunnen regelen. Verkorting van deze periode geeft dan ook ernstige risico's op uitvoeringsproblemen. De vensterperiode is ook nodig om te onderhandelen met de potentiële nieuwe leveranciers. Verkorting van de periode belemmert dan ook het overnameproces.

Maatregel 17	Reguleren biedingsproces klantenportfolio
Beschrijving	Doel van de regulering van het biedingsproces is het beter behartigen van het belang van de consument in dit proces. Gereguleerd zou bijvoorbeeld kunnen worden dat: ▪ Faillissementen van energieleveranciers moeten worden afgehandeld door curatoren met kennis van de energiesector. Het proces van een faillissement is voor energieleveranciers niet anders dan andere sectoren. De verschillende relaties tussen de betrokken partijen en de complexe in- en verkoopstructuur van energie maakt het systeem echter minder inzichtelijk. Kennis van deze markt kan een curator helpen bij het uitvoeren van zijn taak. Dit kan ook de consument helpen omdat duidelijker is op welke wijze hun belangen goed kunnen worden vertegenwoordigd. ▪ Curatoren de optie moeten aanbieden om inkoopcontracten onderdeel te laten zijn van de inboedel en deze aan te bieden aan andere leveranciers. Dit kan de verkoop van de klantportfolio's aantrekkelijker maken en tarieven voor de klanten drukken. Aandachtspunt hierbij is wel dat hier ook nog een derde partij, de verkoper van gas en elektriciteit, hieraan medewerking moet verlenen. ▪ Alle energieleveranciers de mogelijkheid krijgen een bod uit te brengen. Er zijn situaties waarbij dit niet is gebeurd. Dit om te voorkomen dat mogelijk een beter bod niet kan worden uitgebracht. Deze maatregel ziet niet toe op klanten die via restverdeling een andere leverancier krijgen. Deze maatregel staat ook los van de mogelijkheden van de Wet Homologatie onderhands akkoord en Wet Continuïteit Ondernemingen om voor een faillissement al een met een curator te werken aan een herstart of goede afwikkeling van een bedrijf met financiële problemen.
Beoogde effecten	Het belang van de consument wordt zwaarder meegewogen bij overname door een nieuwe leverancier. Consumenten krijgen daardoor mogelijk een betere deal en minder hoge kosten.
	Gevolgen
Effectiviteit	+/-: Deze maatregel is geen garantie dat consumenten niet met hogere tarieven te maken kunnen krijgen. Wel neemt de kans toe dat bij het overnemen van klanten deze een beter tarief krijgen.
Juridisch	+/-: Deze maatregel kan worden opgenomen in lagere energieregeling. Aanpassing van de Faillissementswet is naar verwachting niet noodzakelijk.
Financieel	+ : Als voordelige inkoopcontracten kunnen worden meegenomen naar een nieuwe leverancier, kan dit een drukkend effect hebben op de prijs voor consumenten.
Marktwerking	+/-: aanpassing van het faillissementsproces betekent mogelijk een lichte inperking van de vrije markt.
Uitvoerend	-: deze maatregel brengt uitvoeringslasten met zich mee, zoals het instrueren van curatoren en een uitgebreidere consultatie van leveranciers bij het overnameproces.

Maatregel 18	Nationaliseren failliete leverancier
Beschrijving	Wanneer een energieleverancier met een groot aantal klanten failliet gaat, heeft dit een dusdanige impact op de markt dat bestaande procedures, zoals het verdelen van klanten over andere leveranciers, mogelijk niet goed meer functioneren. Er kan dan gedacht worden aan een 'Special Administration Regime', zoals men in het Verenigd Koninkrijk kent, dat feitelijk neerkomt op nationalisatie van de failliete leverancier.
Beoogde effecten	Dit heeft als voordeel dat klanten van de failliete leverancier niet geconfronteerd worden met een nieuwe leverancier die mogelijk zeer hoge tarieven rekent. Ook verkleint dit de kans dat tegoeden van klanten bij hun leverancier niet worden uitbetaald.
	Gevolgen
Effectiviteit	+ : Deze maatregel is zeer effectief in het voorkomen van hogere tarieven voor consumenten en kan ook het verlies van uitstaande tegoeden voorkomen.
Juridisch	+/- : Nationalisatie heeft eerder plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de bankensector. Ook binnen de Europese richtlijn is ruimte om binnen het uitgangspunt van een vrije markt gebruik te maken van dergelijke constructies. Toch is nader onderzoek nodig of er mogelijke juridische complicaties zijn.
Financieel	+/- : Waarschijnlijk verliezen consumenten geen uitstaande tegoeden en krijgen ze geen onredelijke nieuwe tarieven. Nationalisatie brengt mogelijk wel hoge kosten met zich mee voor de overheid, aangezien deze bestaande tekorten zal moeten herfinancieren. Ook deze kosten zullen uiteindelijk terecht komen bij de belastingbetalers.
Marktwerving	+/- : Opzetten van een publieke energieleverancier betekent een ingrijpende interventie op de vrije markt. Voordeel is wel dat een publieke energieleverancier mogelijk ook voor andere doelen gebruikt kan worden, zoals het beleveren van kwetsbare groepen tegen aangepaste tarieven en voorwaarden. Daarnaast moet deze maatregel worden gezien als een tijdelijke situatie om de afwikkeling voor de consumenten op een goede manier te organiseren en alleen in die situatie dat Nederland te maken krijgt met het faillissement van een grote energieleverancier.
Uitvoerend	- : Nationalisatie heeft geen directe impact op energieleveranciers en ACM, maar vergt wel het nodige van de uitvoeringscapaciteiten van de overheid. Inzet van een dergelijk instrument zal goed moeten worden voorbereid.

5.2 Onderlinge afweging van de maatregelen

In de onderstaande tabel worden de verschillende maatregelen samengevat. In de tabel staan de mintekens voor nadelen en de plustekens voor voordelen. Een plus en minteken samen (+/-) is neutraal. In de laatste kolom is een algemeen oordeel opgenomen dat voornamelijk is gebaseerd op de uitkomsten van de interviews en de groepsbijeenkomst. De uiteindelijke afweging van de maatregelen is in hoofdstuk 6 opgenomen.

Tabel 3. Onderlinge afweging van de maatregelen

	Effectiviteit	Juridisch	Financieel	Marktwerking	Uitvoerend	Draagvlak stakeholders
8. Aanpassing voorschotsystematiek	+	+/-	-	+/-	-	-
9. Aanpassen systematiek welkomstbonus	+/-	+/-	+	+/-	+	+
10. Maximeren waarborgsom	+/-	+	+/-	+/-	+	+
11. Speciale status uitstaande tegoeden ²⁶	+/-	-	+/-	+	+/-	++
12. Garantie- of Waarborgfonds	+	+/-	-	+/-	-	-
13. Aanpassen status van de consument	+	-	+	+	+	+
14. Overname uitstaande tegoeden door een nieuwe leverancier	+	-	+/-	+	+/-	-
15. Prijsregulering klantovername	+/-	+/-	+	-	+/-	-
16. Beperken niet-overstaptermijn	+/-	+/-	+	+	-	+/-
17. Reguleren biedingsproces klantenportfolio	+/-	+/-	+	+/-	-	+
18. Nationalisatie failliete leverancier	+	+/-	+/-	+/-	+/-	-

Er is gemiddeld minder draagvlak voor de maatregelen om consumenten te beschermen dan bij de maatregelen om energieleveranciers financieel robuuster te maken. Hiervoor zijn er meer twijfels bij de effectiviteit en de haalbaarheid van deze maatregelen. Ondanks de juridische beperkingen is er wel draagvlak voor maatregel 11: speciale status uitstaande tegoeden. Daarbij gaat het specifiek om het plaatsen van de waarborgsom op een aparte beschermde rekening. Ook het positioneren van de consument als preferente schuldeiser, maatregel 13, kent juridische belemmeringen maar wordt wel gesteund.

²⁶ Het draagvlak betreft met name voor het opnemen van de waarborgsom op een speciale rekening.

6 Conclusie

Algemeen

In de afgelopen jaren zijn enkele energieleveranciers failliet gegaan met daarbij ook negatieve financiële gevolgen voor de consumenten die hiermee te maken kregen. Het uitgevoerde onderzoek dient om kennis te verwerven over de mogelijkheden en gevolgen van extra (financiële) eisen aan energieleveranciers om hen financieel robuuster te maken en de rechts- en financiële positie van consumenten te verbeteren.

In het onderzoek zijn zeven maatregelen geïdentificeerd om energieleveranciers financieel robuuster te maken en elf maatregelen die de consument beschermen bij een faillissement. Hiervoor is gebruik gemaakt van de kennis en ervaringen uit andere sectoren, levensverzekeringen en woningcorporaties, en andere landen, namelijk het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Om tot een advies te komen over welke maatregelen effectief kunnen worden ingezet, moeten deze gezamenlijk worden afgewogen. Zowel de maatregelen om leveranciers financieel robuuster te maken als maatregelen om consumenten te beschermen zijn van belang omdat het risico op een faillissement nooit volledig zal verdwijnen in de energiesector, waarvoor een vrije markt geldt. Wel is het van belang dat hierbij de impact van de maatregelen wordt gewogen. Wanneer zware maatregelen worden opgelegd aan energieleveranciers om ze financieel robuuster te maken, moeten niet ook nog zware maatregelen worden opgelegd ter bescherming van de consument. Uiteindelijk komen de kosten namelijk altijd terecht bij de consument, terwijl slechts een deel van hen bescherming nodig heeft. Op meerdere onderdelen kostbare maatregelen opleggen zou hiermee onnodige kosten geven voor, uiteindelijk, de consument.

Afwegingen

Om uiteindelijk tot een weloverwogen keuze te komen tussen de verschillende mogelijke maatregelen is het belangrijk om de juiste afwegingen te maken. Deze afwegingen zijn:

- Wat is de verhouding tussen het gewenste effect van de maatregelen versus de (maatschappelijke) kosten? Oftewel staan de kosten die de maatregelen met zich meebrengen in verhouding met de voordelen die hiermee worden behaald.
- Zijn de maatregelen proportioneel? Worden bijvoorbeeld kleine bedrijven niet proportioneel veel zwaarder belast dan grote bedrijven? Voor welk deel van de consumenten is het nodig om maatregelen te nemen, maar komen de lasten hiervoor bij alle consumenten terecht?
- Zijn er belangrijke belemmeringen bij de implementatie van de maatregelen?
- Welke invloed hebben de maatregelen op elkaar? Zijn er combinaties die elkaar tegenwerken of juist versterken?

Om deze afwegingen te kunnen maken zijn de voorgenoemde maatregelen besproken met deskundigen met verschillende relaties met de energiemarkt.

Er zijn ook afwegingen die belangrijk zijn, maar die we niet kunnen maken binnen de kaders van dit onderzoek. Deze betreffen:

- In hoeverre moet de overheid (meer) invloed uitoefenen op de energiesector en haar consumenten om de doelstelling te bereiken? Op welk moment moet de overheid ingrijpen bij bedrijven waar naar verwachting te veel (financiële) risico's worden genomen en tot hoever reikt de eigen verantwoordelijkheid van de consument?
- Wat zijn de effecten in andere delen van de keten? Een faillissement van een energieleverancier heeft ook gevolgen voor de balansverantwoordelijke en daarna mogelijk ook voor andere partijen in de keten.

Advies

Op basis van het onderzoek en de beschreven afwegingen, adviseren wij de combinatie van maatregelen zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Bij deze afwegingen hebben we gebruik gemaakt van de beoordelingstabellen aan het einde van hoofdstuk 4 en 5. De maatregelen zijn gesorteerd met de belangrijkste maatregelen eerst. Naar mate de maatregelen lager zijn gerangschikt, wegen de voordelen minder op tegen de nadelen van de maatregel. Achter elke maatregel is kort toegelicht welke voor- en nadelen hebben geleid tot de plaats in deze rangschikking.

Tabel 4. Rangschikking onderzochte maatregelen.

Rang	Maatregel	Toelichting rangschikking
1.	1. Eisen aan bedrijfsvoering	Eenvoudig in te voeren zonder zware nadelen. Is daarbij effectief en heeft veel draagvlak.
2.	6. Toezicht op governance en integriteit	Eenvoudig in te voeren zonder zware nadelen. Is daarbij effectief en heeft draagvlak.
3.	3. Beheersen Risk Exposure	Eenvoudig in te voeren, effectief en veel draagvlak. Wel is er minder handelingsvrijheid voor de energieleveranciers.
4.	4. Periodieke stress test	Eenvoudig in te voeren, effectief en veel draagvlak. De uitvoering kan wel veel inzet vergen.
5.	9. Aanpassen systematiek welkomstbonus	Effectiviteit is beperkt en het beïnvloedt de mogelijkheden om klanten te werven, maar in combinatie met maatregel 7 kan de maatregel wel een goede bijdrage leveren.
6.	13. Aanpassen status van de consument	Een belangrijke belemmering hiervan is dat dit wettelijk geregeld moet worden. Kent echter weinig andere nadelen en heeft draagvlak.
7.	11. Speciale status uitgaande tegoeden	De effectieve reikwijdte is alleen de waarborgsom ²⁷ . Derdenrekeningen kunnen alleen via een notaris of advocaat worden georganiseerd en geven extra kosten.
8.	7. Verhogen of afschaffen van de maximale opzegvergoeding	Met name de uitvoering en markteffecten kennen nadelen. In combinatie met maatregel 9 kan de maatregel wel een goede bijdrage leveren.
9.	10. Maximeren waarborgsom	De maatregel past binnen het kader van de voorgenomen Energiewet. Het beschermt echter een kleine doelgroep.
10.	5. Verplichte buffers	In combinatie met maatregel 3 kan een koppeling met het risicoprofiel nuttig zijn. Grijpt echter wel in op de vrije markt en geeft financiële risico's.

²⁷ Dit is een vast bedrag en is vaak gekoppeld aan meer kwetsbare consumenten. De waarde van de voorschotten veranderen continu wat veel administratieve kosten geeft en deze financiële middelen zijn belangrijk voor de uitvoering van de dagelijkse bedrijfsvoering. Welkomstbonussen zijn lastig om vooraf te reserveren omdat consumenten hier pas na een bepaalde tijd recht op hebben. Binnen de processen van het faillissement van Welkom Energie loopt hierover nog een discussie.

11.	16. Beperken niet-overstaptermijn	In de praktijk blijkt al flexibel met de overstaptermijnen om te worden gegaan. Waar door de toegevoegde waarde en draagvlak beperkt zijn.
12.	17. Reguleren biedingsproces klantenportfolio	Betreft alleen ondersteuning van de curatoren, geen direct ingrijpen in het proces. Eenvoudig in te voeren zonder zware nadelen.
13	15. Prijsregulering klantovername	Kent nadelen voor de marktwerking en weinig draagvlak. Ook de effectiviteit is beperkt.
14.	18. Nationalisatie failliete leverancier	De maatregel is effectief, maar vergt wel een goede voorbereiding en uitvoering. Met name voor de overheid zijn hier extra kosten.
15.	14. Overname uitstaande tegoeden door een nieuwe leverancier	Geeft effectieve bescherming van consumenten. Nadelig is dat het probleem verschuift naar alle burgers als de overheid dit betaalt of de nieuwe leverancier indien hij de extra kosten niet vergoed krijgt.
16.	12. Garantie- of Waarborgfonds	Kan de tegoeden van consumenten beschermen, maar geeft relatief veel extra kosten en aanvullende nadelen en kent weinig draagvlak.
17	8. Aanpassing voorschotsystematiek	Geeft uitdagingen in de uitvoering en aanvullende risico's voor bedrijven. De effectiviteit is beperkt en de maatregel heeft weinig draagvlak.
18.	2. Verplichting waarden tegen marktwaarde en gevoeligheidsanalyse	Met name door de hoge uitvoeringskosten scoort deze maatregel laag. Ook kent de maatregel weinig draagvlak.

In de rangschikking van de maatregelen blijken de hoogste scorende maatregelen die maatregelen te zijn die energieleveranciers financieel robuuster maken en minder op de bescherming van consumenten. De redenen hiervoor zijn dat:

- In de huidige situatie is er door de ACM minder inhoudelijk toezicht of de financiële en administratieve systemen van een energieleverancier ook in de praktijk werken en goed worden gebruikt. Meer aandacht hiervoor wordt gezien als de meest effectieve manier om risico's beter te beheersen. Hiermee zijn de maatregelen ook effectief om de risico's voor consumenten beperken. Beter en ook voortschrijdend inzicht in de (financiële) situatie en risico's zowel bij de leveranciers zelf als bij de ACM moet tijdig ingrijpen mogelijk maken.
- De hoogst gerangschikte maatregelen vergen enige juridische aanpassingen maar sluiten voor een belangrijk deel aan bij bestaand beleid. De maatregelen veroorzaken wel een lastenverzwaring en enige verhoging van de toetredingsdrempels. Deze gevolgen lijken echter beperkt en hoeven invoering van de maatregelen niet in de weg te staan. Bij eventuele implementatie is het wel aan te raden om hiermee rekening te houden en te overwegen om eisen gelaagd te stellen. Organisaties die weinig risico nemen, hoeven dan aan minder (complexe) eisen te voldoen dan organisaties die meer risico nemen.
- De mogelijke drempels voor nieuwe toetreders kunnen ook voorkomen dat bedrijven op de markt komen met een hoger risico op faillissement. De drempels op zichzelf zijn wel een nadeel want voor alle toetreders zijn de barrières hoger. Een mogelijke

gelaagdheid in de eisen, bijvoorbeeld op basis van de complexiteit of het risicoprofiel van de (nieuwe) leverancier, kan helpen bij het verlagen van deze drempels.

- De maatregelen die zijn gericht op het beschermen van consumenten kunnen ook nadelige effecten hebben die doorwerken naar alle consumenten, door een verhoging van de tarieven, of het proces rond faillissementen beïnvloeden. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld bij het aanpassen van de status van de consument of het stellen van eisen aan prijzen.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zoals weergegeven in tabel 4 adviseren wij om in ieder geval de eerste vier maatregelen uit te werken en door te voeren. Hiermee kan snel een belangrijke basis worden gelegd om problemen te beperken.

Alle andere maatregelen kennen, in toenemende mate bij een lagere rangschikking, belemmeringen om deze in te voeren en zijn minder effectief. Voordat is te overwegen om ook deze maatregelen in te voeren is het belangrijk om hiervoor ook de afwegingen te maken die niet konden worden gedaan tijdens dit onderzoek. Namelijk hoever willen we als overheid ingrijpen en de gevolgen voor andere partijen op de energiemarkt.

Bijlagen bij rapportage:

Financiële eisen energieleveranciers & positie consument bij faillissement van een energieleverancier

I	Andere sector: Levensverzekeringen	51
II	Andere sector: Woningcorporaties	55
III	Case study: Verenigd Koninkrijk	59
IV	Case study: Duitsland	67

I Andere sector: Levensverzekeringen

Een levensverzekering is een 'in verband met het leven of de dood gesloten sommenverzekering' (art. 7:975 van het Burgerlijk Wetboek). Een sommenverzekering keert een van tevoren afgesproken bedrag uit.

Voorbeelden van levensverzekeringen zijn:

- Bij overlijden
 - Voor een bepaalde datum (risicoverzekering)
 - Datum maakt niet uit (uitvaartverzekering)
- Bij in leven zijn op een bepaalde datum (spaarverzekering of beleggingsverzekering)
- Bij in leven zijn op óf overlijden vóór een bepaalde datum (gemengde verzekering)

De uitbetaling kan in één keer gebeuren (kapitaalverzekering) of in termijnen (rente-verzekering). De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op levensverzekeraars.²⁸

Vergunning en toezicht

De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op Levensverzekeraars.²⁹ Een verzekeraar moet bij vergunningaanvraag en bij de uitoefening van haar bedrijf aan de eisen voldoen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) (art. 2:37 WFT). Deze eisen zijn gericht op het bevorderen van de soliditeit van de verzekeraars en daarmee ook op het beschermen van de belanghebbenden tegen het verliesrisico als gevolg van een tekortschietende solvabiliteit of liquiditeit.

Minimum eigen vermogen

Voor het krijgen van een vergunning moet worden aangetoond dat de aanvrager voldoet aan de eisen met betrekking tot het minimum eigen vermogen. De verzekeraar moet beschikken over:

- Financiële middelen tot dekking van de kosten voor de inrichting van de administratie en van het productienet.
- Een minimumbedrag aan eigen vermogen³⁰. Het minimumbedrag aan eigen vermogen wordt uitgedrukt in het minimumkapitaalvereiste³¹.

Het minimumkapitaalvereiste dient te worden berekend volgens de Standaardformule van Solvency II of met een intern model.

Het besluit en Solvency II bevatten voor bepaalde typen verzekeringsondernemingen absolute ondergrenzen. Verzekeraars moeten het minimumkapitaalvereiste ten minste eenmaal per kwartaal berekenen en de uitkomst melden aan DNB (art. 129 lid 4, Solvency II).

Financiële solvabiliteit

Voor de vergunningaanvraag moet aangetoond worden dat de aanvrager voldoet aan de eisen met betrekking tot de solvabiliteit. De aan te houden solvabiliteit wordt voor een

²⁸ De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op Financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen.

²⁹ De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op Financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen.

³⁰ Regels over de omvang en samenstelling van het minimumbedrag zijn vastgesteld in Besluit prudentiële regels Wft.

³¹ De berekeningswijze van het minimumkapitaalvereiste is opgenomen in artikel 129 van Solvency II.

verzekeraar uitgedrukt in een solvabiliteitskapitaalvereiste. (Art. 3:58 Wft)³². Verzekeraars moeten het solvabiliteitskapitaalvereiste minimaal jaarlijks opnieuw berekenen en de uitkomst daarvan aan DNB melden. (Besluit prudentiële regels Wft, art. 65).

Boekhoudkundige regels

Levensverzekeraars zijn verplicht om alle toezeggingen die zij doen op marktwaarde te waarderen en om te analyseren wat er gebeurt als de rente stijgt (bijv. met 1 of 2 procent). De verplichting om tegen marktwaarde te waarderen is in 2006 ingevoerd via het Besluit prudentiële regels onder de Wft. Ook is dit principe opgenomen in de Solvency II richtlijn.

Transparantie en rapportages aan de toezichthouder³³

Solvency II bevat vereisten ten aanzien van transparantie en rapportages aan de toezichthouder. Dit betreft:

- Het rapport over de solvabiliteit en financiële positie, inclusief kwantitatieve rapportagestaten (jaarlijks)
- De toezichthouderrapportage, inclusief kwantitatieve rapportagestaten (driejaarlijks)
- De rapportage in geval van vooraf gedefinieerde gebeurtenissen
Verzekeraars moeten over gebeurtenissen die een materiële invloed hebben op de verzekeraar zo snel mogelijk rapporteren aan de toezichthouder.
- Het beleid ten aanzien van te publiceren informatie en de rapportage aan de toezichthouder

Eén van de eisen ter waarborging van goed risicobeheer en bestuur betreft de "Own Risk and Solvency Assessment" (ORSA). Verzekeraars zijn verplicht om minimaal één keer per jaar een ORSA bij de toezichthouder in te dienen (art. 45, Solvency II). De ORSA geeft de verzekeraar en haar stakeholders inzicht in de samenhang tussen strategie, de materiële risico's die de verzekeraar kunnen bedreigen, de mogelijke consequenties hiervan voor de financiële positie en wat de verzekeraar kan doen om risico's af te wenden of te beperken.³⁴

Solvency II-balans³⁵

Verzekeraars zijn verplicht om naast de statutaire balans (die in de financiële jaarrekening wordt opgenomen), een Solvency II-balans op te maken. In een Solvency II-balans worden activa en passiva gewaardeerd op basis van de economische waarde. De balans valt uiteen in de volgende twee onderdelen:

19. De technische voorzieningen

De technische voorzieningen zijn gelijk aan het bedrag dat een verzekeraar op balansdatum moet aanhouden om alle bestaande verplichtingen voor polishouders af te kunnen wikkelen. Voor een levensverzekeraar volgt de beste schatting uit het saldo van de kasstroom van alle nog te verrichten uitkeringen minus de kasstroom van alle eventueel nog binnenkomende premie.

20. De balansposten anders dan de technische voorzieningen

Om de economische waarde van de activa en de passiva anders dan technische voorzieningen te bepalen, moeten verzekeraars voor de meeste balansposten zoveel mogelijk gebruik maken van de waarderingsregels in IFRS.

Verzekeraars met beperkte risico-omvang

³² Het Besluit prudentiële regels Wft bevat regels met betrekking tot de minimumomvang, samenstelling, berekening van de solvabiliteit aan de waardering van de vermogensbestanddelen die tot de solvabiliteit kunnen worden gerekend.

³³Bron: DNB

³⁴ Bron: DNB

³⁵ Bron: DNB

Verzekeraars met een beperkte risico omvang vallen buiten de reikwijdte van Solvency II.³⁶ Hiervoor is een nationaal regime ontwikkeld: Solvency II Basic. Dit toezichtkader is vergelijkbaar met het toezicht van Solvency II maar is meer toegesneden op verzekeraars met beperkte risico-omvang.

Faillissement

Het voorbereidend crisisplan

Levensverzekeraars zijn verplicht om een voorbereidend crisisplan op te stellen/bij te houden en uit te voeren dat voorziet in maatregelen die de verzekeraar in staat stelt zijn financiële positie na een aanzienlijke verslechtering ervan te herstellen. (art. 3:288i1 Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars.). Dit plan moet worden goedgekeurd door DNB. Het plan moet ten minste elke drie jaar geëvalueerd en zo nodig bijgewerkt worden (art. 26.5 Besluit prudentiële regels Wft).

Het afwikkelingsplan

DNB stelt een afwikkelingsplan op voor iedere verzekeraar of verzekeringsgroep. Een afwikkelingsplan beschrijft op welke wijze DNB van plan is een verzekeraar of verzekeringsgroep af te wikkelen voorafgaand aan een faillissement. Het beschrijft de instrumenten die DNB gebruikt en hoe, en welke belemmeringen er zijn voor afwikkeling.

Afwikkeling

Wanneer een faillissement van een specifieke verzekeraar te grote maatschappelijke en financiële gevolgen heeft, past DNB 'resolutie'³⁷ toe.³⁸ Eerst probeert DNB er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de verzekeraar het eigen vermogen weer op het vereiste peil terugbrengt. Als het de verzekeraar niet zelfstandig lukt te herstellen dan wordt de verzekeraar afgewikkeld. De DNB mag pas overgaan tot afwikkeling als aan elk van de volgende drie voorwaarden is voldaan:

21. De verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen.
22. Er is geen redelijk vooruitzicht dat alternatieve maatregelen binnen een afzienbare tijd de situatie ten goede zullen keren.
23. De afwikkeling van de verzekeraar is in het algemeen belang.

DNB probeert bij een afwikkeling te zorgen voor een doorstart of een verkoop van de verzekeringen aan een andere, gezonde partij. Zodat de verzekeringen blijven bestaan en klanten verzekerd blijven. De polishouder hoeft dan geen nieuw product tegen nieuwe voorwaarden af te sluiten. Wel is het mogelijk dat polishouders een verlies moeten nemen. (zie hieronder het 'No Creditor Worse Off' beginsel).

DNB heeft de volgende vier afwikkelingsinstrumenten tot haar beschikking:

- **Bail-in**
Door middel van een bail-in kan DNB de verliezen neerleggen bij aandeelhouders en schuldeisers.
- **Overgang van de onderneming**
Dit instrument biedt DNB de mogelijkheid eigendomsinstrumenten of activa en passiva over te dragen aan een private partij.
- **Overbruggingsinstelling**
Bij gebruik van een 'overbruggingsinstelling' kunnen verzekeringen door de overbruggingsinstelling worden gecontinueerd terwijl er bijvoorbeeld naar een koper wordt gezocht.

³⁶ Dit betreft kleine verzekeraars met bruto premie-inkomsten van jaarlijks minder dan 5 miljoen euro en technische voorzieningen van minder dan 25 miljoen euro en Natura-uitvaartverzekeraars

³⁷ DNB is verantwoordelijk voor het zorgvuldig en gecontroleerd afwikkelen van een verzekeraar die omvalt of dreigt om te vallen. Dit wordt 'resolutie' genoemd.

³⁸ Bron: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/resolutie-sector/resolutie-van-verzekeraars/>

- Afsplitsing van activa of passiva

DNB kan verlieslijdende bedrijfsonderdelen van een falende verzekeraar afsplitsten zodat andere bedrijfsonderdelen tegen een betere verkoopprijs verkocht worden. Dit instrument ziet enkel op de activa en passiva en niet op eigendomsinstrumenten.

No Creditor Worse Off (NCWO) beginsel

Verliezen (tijdens de afwikkeling) worden genomen in dezelfde volgorde als de rangorde in faillissement. Het is mogelijk dat polishouders ook moeten bijdragen aan een oplossing. Dit kan door middel van een reductie van de opgebouwde rechten of een premie aanpassing. Voor alle crediteuren, ook voor polishouders, geldt dat de verliezen in resolutie niet groter mogen zijn dan de verliezen in faillissement. Dit is het zogeheten No Creditor Worse Off (NCWO) beginsel.

Financiering uitvoeringskosten afwikkeling door sector

Voor de financiering van afwikkeling van verzekeraars kunnen achteraf bijdragen worden geheven van verzekeraars met zetel in Nederland en bijkantoren in Nederland van verzekeraars met zetel in een staat die geen lidstaat is, niet zijnde verzekeraars met beperkte risico-omvang. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor de inhuur van onafhankelijke specialisten.

Positie polishouder bij faillissement

Er is sinds 2019 (met de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars) geen opvangregeling meer voor (kleine en middelgrote) levensverzekeraars. De opvangregeling vormde een vangnet waaraan alle levensverzekeraars een bijdrage leverden om faillissement van een van hen te voorkomen. De opvangregeling betrof een bedrag van maximaal 134 miljoen euro per geval bij faillissement van een levensverzekeraar. De opvangregeling werd afgeschaft omdat onderdelen daarvan niet meer goed toepasbaar waren, gelet op de vernieuwde Europese regels over geoorloofde staatssteun. Daarnaast leerden de ervaringen tijdens en na de kredietcrisis dat juist de grootste verzekeraars als eerste worden geraakt bij een dergelijke crisis terwijl de regeling niet toereikend is voor grotere levensverzekeraars. Daarnaast was het instrumentarium niet ingericht op de grote aantallen polishouders die verzekeraars in de huidige tijd kunnen hebben.³⁹

Wanneer een verzekeraar failliet gaat, zorgt de huidige voorrangregeling (preferente vordering van polishouders) ervoor dat polishouders een bedrag terugkrijgen dat een percentage is van hun aanspraak op de verzekeraar.⁴⁰ Vooruitbetaalde premie heeft geen voorrangpositie. Bij een faillissement van een levensverzekeraar is de kans groot dat deze premie niet wordt terugbetaald.

³⁹ Bron: Memorie van toelichting wetsvoorstel herstel en afwikkeling van verzekeraars

⁴⁰ Bron: www.verzekeraars.nl

II Andere sector: Woningcorporaties

Woningcorporaties (toegelaten instellingen) zijn verenigingen of stichtingen die uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting⁴¹. In 2015 werd de regelgeving voor de woningcorporaties stevig herzien. Aanleiding hiervoor was enerzijds het staatssteunbesluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 en anderzijds de misstanden in de sector die leidden tot de parlementaire enquête woningcorporaties.

Toelating

Om toegelaten te worden dient de vereniging of stichting daartoe een verzoek te verstrekken aan de minister van BZK. De toelating kan worden geweigerd wanneer de corporatie naar zijn oordeel niet voldoende financieel draagkrachtig is of haar financiële continuïteit niet voldoende is gewaarborgd. De toelating kan worden ingetrokken als de toegelaten instelling niet langer uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam is of het belang van de volkshuisvesting ernstige schade berokkent. (Woningwet, artikel 19).

Toezicht

Autoriteit woningcorporaties (Aw) houdt toezicht op de toegelaten instellingen. Het toezicht richt zich onder andere op: het behoud van de financiële continuïteit, de solvabiliteit en de liquiditeit en de kwaliteit van het financieel risicomanagement, het financieel beheer, de financiële aansturing en de financiële verantwoording van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen (Woningwet artikel 61). Ook richt het toezicht van Aw zich op onderwerpen zoals de governance en integriteit van beleid en beheer en de rechtmatigheid van het handelen en nalaten van woningcorporaties.

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is het waarborgfonds voor de sociale woningbouw in Nederland. WSW beoordeelt en beheerst daarnaast de risico's van woningcorporaties en van de sector als geheel. Ook treedt WSW op als uitvoerder van de sanering, namens de minister van BZK.

Gezamenlijk beoordelingskader Aw en WSW

De Autoriteit woningcorporaties (Aw) en WSW beoordelen de risico's van corporaties op basis van een gezamenlijk beoordelingskader⁴². De beoordeling van de financiële positie vindt plaats op basis van vier gezamenlijke financiële ratio's: ICR (liquiditeit), LTC (vermogen), Solvabiliteit (vermogen) en Onderpandratio (ratio ten behoeve van WSW). De beoordeling van de financiële continuïteit vindt plaats op zowel DAEB⁴³, niet-DAEB en geconsolideerde verbindingen, als per enkelvoudig en geconsolideerd niveau. In figuur 2 zijn de financiële normen opgenomen waar woningcorporaties aan dienen te voldoen.

Als één of meerdere ratio's niet voldoen aan de norm, dan volgt verdiepend onderzoek. Bekeken wordt bijvoorbeeld of de overschrijding incidenteel of structureel van aard is. Aw/WSW beschikken over een palet aan maatregelen en interventies die leiden tot inzicht en verbetering van de financiële positie.

⁴¹ art. 19 lid 1, Woningwet

⁴² Gezamenlijk beoordelingskader Aw-WSW (Aw en WSW, 2022)

⁴³ DAEB staat voor 'diensten van algemeen economisch belang'. Dit betreft bijvoorbeeld het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen. Niet-DAEB betreft bijvoorbeeld de verhuur van vrije sector huurwoningen.

Figuur 2. Financiële ratio's en grenswaarden gezamenlijk beoordelingskader⁴⁴

Ratio	DAEB	Niet-DAEB	Enkelvoudig / geconsolideerd
ICR	1,4	1,8	1,4
LTV	85%	75%	85%
Solvabiliteit	15%	40%	15%
Dekkingsratio	70%	70%	70%
Onderpandratio (WSW)			70%

Tabel 1: ratio's en grenswaarden

Aw kijkt bij haar toezicht volgens het gezamenlijk beoordelingskader naar de volgende onderdelen voor wat betreft governance:

- Kwaliteit bestuur en intern toezicht (RvC);
- Gedrag en cultuur van en tussen bestuurders, intern toezicht, de organisatie en de omgeving.
- Organisatie en interne beheersing.
- Omgeving.

De beoordeling bestaat altijd uit een basisonderzoek, bestaande uit de volgende drie stappen:

24. Beoordeling van financiële positie, portefeuillestrategie en governance;
25. Risicogerichte beoordeling van overige risicogebieden;
26. Vaststellen oordeel basisonderzoek.

Het basisonderzoek wordt uitgevoerd met een standaardset van documenten en gegevens die bij iedere corporatie wordt opgevraagd. Deze set bevat onder andere de reguliere jaarstukken en gestructureerde gegevens zoals jaarlijks uitgevraagd in dVi⁴⁵ en dPi⁴⁶. Wanneer gesignaleerde risico's daartoe aanleiding geven, vindt verdiepend onderzoek plaats. Een beoordeling kan leiden tot maatregelen en interventies.

Boekhoudkundige regels

Om een transparante waardebepaling van het vastgoed in exploitatie van corporaties te kunnen maken, is in de herziene Woningwet vastgelegd dat woningcorporaties voor de jaarrekening hun vastgoed moeten waarderen op basis van marktwaarde in verhuurde staat.

Reglement financieel beleid en beheer

Woningcorporaties zijn verplicht om een reglement financieel beleid en beheer op te stellen (Woningwet, art. 55a). In dit reglement is in elk geval opgenomen binnen welke grenzen de aan haar financiële beleid en beheer verbonden risico's aanvaardbaar zijn, en welk beleid zij beoogt te voeren in geval haar financiële continuïteit in gevaar komt of dreigt te komen. Het reglement bepaalt verder de -voor vijf kalenderjaren volgend op het afgesloten boekjaar- te hanteren streefwaarden en prestatie indicatoren die betrekking hebben op de:

- de in die jaren verwachte financiële situatie en financiële risico's
- het verwachte kasstroomsaldo
- de verwachte liquiditeitspositie
- de verwachte solvabiliteit

⁴⁴ DAEB staat voor 'diensten van algemeen economisch belang'. Dit betreft bijvoorbeeld het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen. Niet-DAEB betreft bijvoorbeeld de verhuur van vrije sector huurwoningen.

⁴⁵ dVi betreft een overzicht met verantwoordingsgegevens over het verslagjaar

⁴⁶ dPi betreft een overzicht met voorgenomen werkzaamheden

- de verwachte financieringsbehoefte

In de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 zijn verschillende bepalingen opgenomen die in het financiële reglement moeten worden opgenomen over:

- De liquiditeitsbuffer als een woningcorporatie financiële derivaten gebruikt.
- Collegiale leningen
- Beleggingen

Nieuwe reglementen dienen goedgekeurd te worden door Aw. Dit geldt ook voor wijzigingen in goedgekeurde reglementen die betrekking hebben op het beleid en beheer van het aantrekken of aanhouden van financiële derivaten door de toegelaten instelling, dochtermaatschappij of verbonden onderneming.

Verantwoording toezicht

Woningcorporaties dienen op te stellen en toe te zenden:

- Een overzicht met verantwoordingsgegevens over het verslagjaar (dVi) incl. assurance verklaring (Woningwet, art. 35a lid 3)
- Een overzicht met voorgenomen werkzaamheden (dPi) (Woningwet, art. 43)
- Jaarrekening incl. assurance verklaring (Woningwet, art. 35)
- Jaarverslag (Woningwet, art. 36)
- Volkshuisvestingsverslag (Woningwet, art. 36a)

Aw kan (namens de minister van BZK) de bovenstaande stukken (m.u.v. het overzicht met verantwoordingsgegevens) beoordelen (Woningwet, art. 38 lid 4 en art. 44a lid 3). Daarbij dient Aw in ieder geval de liquiditeit en solvabiliteit van de toegelaten instelling te beoordelen.

Borgingsvoorziening

WSW zorgt via borging voor gunstige financiering van woningcorporaties, tegen zo laag mogelijke kosten. WSW verstrekt borging op leningen aan corporaties. Dat betekent dat WSW de betalingsverplichtingen (rente en aflossing) van de lening overnemen, mocht de corporatie daar zelf niet meer aan kunnen voldoen. Door borg te staan voor leningen kunnen woningcorporaties goedkoper leningen aantrekken.

Saneringssteun

Als een woningcorporatie vanwege ernstige financiële problemen haar noodzakelijke publieke taak niet meer kan uitvoeren, dan biedt de Woningwet (art. 57) de mogelijkheid voor saneringssteun. Een sanering richt zich altijd op voortzetting van de DAEB-werkzaamheden (Diensten van algemeen economisch belang) van de desbetreffende corporatie. Om in aanmerking te komen voor deze subsidie, dient de woningcorporatie een aanvraag daartoe en een saneringsplan in te dienen bij WSW. Het WSW verstrekt dan een saneringsbijdrage (of saneringssubsidie) aan de corporatie. De corporatie moet daarvoor, onder toezicht van het WSW, werken aan een verbeterplan. Woningcorporaties betalen jaarlijks een bijdrage ten behoeve van het saneringsfonds. De hoogte van deze bijdrage wordt jaarlijks door de minister van BZK vastgesteld. WSW heeft met de gemeenten en het Rijk (de achtervangers) de afspraak dat WSW indien nodig, kan beschikken over renteloze leningen.

Het WSW is niet verplicht om saneringssteun te verlenen. Faillissement is bij woningcorporaties dus niet uitgesloten.

In maart 2022 is er een wetsvoorstel⁴⁷ ingediend voor een wijziging van de Woningwet met het oog op het verbeteren van het saneringskader voor woningcorporaties. Voorgesteld wordt om woningcorporaties in ernstige financiële problemen, voordat zij beroep doen op saneringssteun, eerst een beroep te laten doen op andere woningcorporaties in dezelfde regio (regiocorporaties). Beoogd wordt dat regiocorporaties een grotere

⁴⁷ Wetsvoorstel "Wijziging van de Woningwet in verband met aanpassing van het saneringskader"

verantwoordelijkheid krijgen bij het oplossen van het volkshuisvestelijke vraagstuk. Van belang daarbij is dat er sneller een oplossing komt voor de huurders, gemeenten meer duidelijkheid krijgen en de kosten van sanering voor de sector als geheel zo laag mogelijk blijven.

Positie huurders bij faillissement

Bij verkoop van de bezittingen van een failliete woningcorporatie, neemt de koper van de woning de plichten als verhuurder over en blijft het huurcontract geldig.⁴⁸

⁴⁸ Het huurrecht is geregeld in Burgerlijk Wetboek 7 (artikel 201 tot en met 282).

III Case study: Verenigd Koninkrijk

Inleiding

In de nasleep van de energiecrisis die in 2021 begon, is het aantal energieleveranciers in het VK meer dan gehalveerd: van 70 leveranciers in 2018 tot minder dan 30 in mei 2022.⁴⁹ Als reactie op de crisis en de onmiddellijke gevolgen ervan voor de consument heeft de Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) maatregelen ontworpen om de financiële weerbaarheid van energieleveranciers te vergroten, waarvan sommige al ten uitvoer zijn gebracht.

In deze case study bespreken we eerst kort de Engelse energiemarkt en de regelgeving die van kracht was vóór de energiecrisis. Daarna bespreken we de maatregelen die Ofgem heeft genomen om de gevolgen van prijsspieken voor de markt en voor consumenten te beperken. Tot slot kijken we wat we hiervan kunnen leren voor de Nederlandse situatie.

De energiemarkt in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is het afgelopen jaar kwetsbaar gebleken voor internationale prijsschokken. Het VK kent een grote afhankelijkheid van gas als energiebron en dit gas moet voor een groot deel geïmporteerd worden. Ook is er in het Verenigd Koninkrijk een beperkte capaciteit voor gasopslag beschikbaar. De capaciteit bedraagt minder dan 9 TWh, vergeleken met meer dan 75 TWh in Nederland en meer dan 145 TWh in Duitsland.

Verder heeft het VK als gevolg van de Brexit niet langer vrij toegang tot de Europese energiemarkten, wat betekent dat groothandelsprijzen niet kunnen worden afgevlakt over ruimere tijds- en geografische dimensies. Afgezien daarvan heeft de Brexit overigens geen grote veranderingen op de energiemarkt van het VK teweeggebracht. De energiebetrekkingen tussen de EU en het VK worden momenteel geregeld door de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen het VK en de EU en de herziene intrekkingsovereenkomst.⁵⁰

Eind 2021 en begin 2022 speelde daarnaast het ongebruikelijke weer een rol van betekenis. Door een lang aanhoudende winter moest het VK de toch al lage gasopslagniveau's nog verder aanspreken en het VK kreeg vanaf medio 2021 te maken met de laagste regionale windsnelheden sinds de jaren zestig, waardoor minder windenergie werd opgewekt.

Tot slot zorgde een brand in de ondergrondse kabels van de IFA1-interconnector in september 2021 ervoor dat de invoer van elektriciteit naar het VK met een derde afnam.⁵¹ Verwacht wordt dat de getroffen interconnector pas in oktober 2023 opnieuw volledig operationeel zal zijn.

Wat het regelgevingskader in de periode vóór 2021 betreft, zijn er drie maatregelen die van bijzonder belang zijn voor de ontwikkelingen op de markt voor energielevering aan kleinverbruikers.

Het "*Supplier of Last Resort*" (SoLR) mechanisme zorgt ervoor dat, wanneer een leverancier in gebreke blijft, zijn klanten worden overgeheveld naar een alternatieve leverancier, om de consumenten te beschermen tegen onderbreking van de dienstverlening. In dat geval krijgen deze klanten een contract bij een nieuwe leverancier. Hiertoe wordt een biedingsproces georganiseerd waarbij energieleveranciers een bod kunnen uitbrengen op het klantenportfolio van de failliete leverancier. Dit contract kan gepaard gaan met hogere prijzen, maar biedt klanten de mogelijkheid om snel en zonder kosten over te stappen

⁴⁹ The Times (May 2022) Which energy firms have collapsed? Laatst bekeken op 6 juni 2022.

⁵⁰ Norton Rose Fulbright (2021), The impact of Brexit on the energy sector. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁵¹ De IFA1-interconnector werd voornamelijk gebruikt om elektriciteit uit Frankrijk in te voeren en de capaciteit ervan (2 GW) komt overeen met een derde van de 6 GW interconnectorcapaciteit voor elektriciteit in het VK.

naar een nieuwe leverancier.⁵² Deze procedure is in werking getreden voor alle energieleveranciers die failliet zijn gegaan op één na.

Deze uitzondering betreft Bulb energy, de op zeven na grootste energieleverancier van het Verenigd Koninkrijk. Gezien de grote omvang van haar klantenbestand werd het SoLR-mechanisme in dit geval niet bruikbaar geacht. In plaats daarvan kwam de onderneming in een "*Special Administration Regime*" (SAR) terecht, een door de overheid gedragen regeling voor het draaiend houden van energiebedrijven.⁵³ Dit onderdeel van het regelgevingskader werd in de energiewet van 2011 ingevoerd als achtervangmaatregel voor het geval de SoLR niet kon worden toegepast. Dit was de eerste keer dat er van dit mechanisme gebruik werd gemaakt.

Ten slotte werd in 2019 een *price cap* ingevoerd als maatregel om de consument te beschermen tegen de al stijgende energieprijzen. De stijgingen waren deels te wijten aan de kosten van steunmaatregelen voor hernieuwbare energie. Sinds de invoering ervan is de *price cap* meermaals gewijzigd: de *price cap* is door Ofgem tussen 2019 en 2022 met meer dan 70% verhoogd en de frequentie van wijziging staat ter discussie. Mogelijk gaat deze van zesmaandelijks naar driemaandelijks.⁵⁴

Waarom gingen energieleveranciers failliet?

Al jaren voordat de energiecrisis toesloeg, begonnen energieleveranciers in het VK tekenen van beperkte financiële veerkracht te vertonen. Na de liberalisering van de Britse energiemarkt in de jaren negentig domineerden zes grote, verticaal geïntegreerde leveranciers de markt. Deze situatie veranderde vanaf 2014 toen de overheid, bezorgd om de mogelijk ontoereikende concurrentie, de markttoegang van kleine leveranciers aanmoedigde.

De lage toetredingsdrempels impliceerden in wezen het verwerven van een leveringsvergunning tegen een prijs van ongeveer 450 pond. Dit kon onder meer worden gedaan bij een organisatie die gespecialiseerd was in het ondersteunen van markttoetreding en 'kant-en-klare' licenties verkocht.⁵⁵ In de eisen voor markttoegang werd niet gescreend op financiële risico's. Ook waren er geen vereisten met betrekking tot risicokapitaal of deskundigheid op de energiemarkt. Ook golden er een aantal vrijstellingen van verplichtingen voor leveranciers met een beperkt aantal klanten.

De lage toetredingsdrempels leidden tot een sterke toename van het aantal leveranciers, zodat er tegen 2018 meer dan 70 leveranciers op de markt waren. Deze periode viel samen met historisch lage internationale gasprijzen, die werden geïnterpreteerd als verband houdend met de toegenomen concurrentie op de markt.

In 2016 begonnen kleine leveranciers de markt echter te verlaten wegens financiële kwetsbaarheid. Tussen 2016 en 2019 waren er 22 leveranciers die dit deden. Dit wijst op structurele kwetsbaarheden bij leveranciers jaren vóór de energiecrisis.

Na de stijgende internationale gasprijzen en de binnenlandse maatregelen in verband met steun voor hernieuwbare energie, begonnen de elektriciteitsprijzen in 2017 te stijgen. Dit was voor Ofgem aanleiding om in 2019 een *price cap* in te voeren. Toen de internationale gasprijzen tot ongekende hoogten stegen, leidde de *price cap* tot een golf van faillissementen bij kleine leveranciers.

Ofgem had al een aantal maatregelen genomen om soortgelijke situaties aan te pakken en met name om consumenten te beschermen wanneer hun energieleverancier failliet gaat. De omvang van het faillissementsverschijnsel leidde echter tot een heroverweging van bestaande maatregelen en de invoering van nieuwe maatregelen.

⁵² Switchcraft (2021), Supplier of last resort. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁵³ Energydigital (2022), Bulb energy: counting the cost of special administration. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁵⁴ Forbes (2022), Ofgem energy price cap explained. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁵⁵ Ofgem (2016), Entering the retail energy market: a guide. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

Terugblikkend heeft met name de combinatie van lage toetredingsdrempels en een *price cap* geleid tot het grote aantal faillissementen van energieleveranciers.

De lage toetredingsdrempels waren ingegeven door de wens van de overheid om de concurrentie op de markt voor energielevering te vergroten. Het is echter zeer de vraag of de maatregel inderdaad tot meer concurrentie heeft geleid en tot lagere prijzen voor de consument. Ook is het de vraag of er wel sprake was van een gebrek aan concurrentie.

De *price cap* was bedoeld om consumenten met standaard variabele tarieven te beschermen tegen tariefstijgingen die aanzienlijk boven de kostprijs lagen. Bij snel stijgende kosten dekte de *price cap* echter niet langer de kosten van energieleveranciers.

Ofgem's reactie op de energiecrisis

De sterke stijging van de groothandelsprijzen voor energie vanaf eind 2021 leidde tot een reeks faillissementen bij Britse energieleveranciers die in totaal meer dan 4 miljoen consumenten troffen. Dit was voor Ofgem aanleiding om een aantal maatregelen te nemen met de volgende zes beoogde uitkomsten:⁵⁶

1. vaststelling van robuuste minimumnormen voor financiële weerbaarheid om ervoor te zorgen dat commerciële risico's goed worden beheerst;
2. bescherming van afnemers tegen een ongepaste blootstelling aan risico's door energieleveranciers;
3. het vergroten van de verantwoordingsplicht voor personen in belangrijke en leidinggevende posities;
4. waarborgen van proportionaliteit in de regelgeving;
5. waarborgen dat de regelgeving zorgt voor een concurrerende en innovatieve markt die de energietransitie bevordert;
6. ervoor zorgen dat energieleveranciers eigenaar zijn van, of voldoende controle hebben over, alle materiële economische en operationele activa die zij in hun bedrijf gebruiken of nodig hebben.

Punt 6 is later toegevoegd als reactie op bestaande praktijken op de detailhandelsmarkt, waarbij leveranciers geen eigenaar waren van, geen zeggenschap hadden over of geen economische of wettelijke rechten hadden op essentiële activa zoals hedging-contracten, arbeidscontracten, IT-systemen, intellectuele eigendom, enz. In plaats daarvan waren deze activa eigendom van een moedermaatschappij of een andere onderneming van dezelfde groep. Dit betekende dat deze activa bij een faillissement niet konden worden gebruikt om consumenten te compenseren, maar door de moedermaatschappij/groep werden behouden.⁵⁷

Het actieplan van Ofgem werd uiteengezet in zes beleidsdocumenten. De eerste vijf documenten hadden betrekking op het vergroten van de (onder meer financiële) weerbaarheid van energieleveranciers. Het laatste document was expliciet gericht op consumenten.

- *Een actieplan over de financiële weerbaarheid van de detailhandel*

Het actieplan is het belangrijkste document met maatregelen om faillissementen van energieleveranciers te voorkomen (zie de volgende paragraaf).

- *Een besluit over intensivering van de mijlpaalbeoordelingen en aanvullende rapportage-eisen*⁵⁸

In het VK moet een energieleverancier aan additionele verplichtingen voldoen wanneer de drempels van 50.000 en 200.000 klanten overschrijdt. Ofgem controleert dit

⁵⁶ Ofgem (2021), Action plan on retail financial resilience. Laatst bekeken op 7 juni 2022.

⁵⁷ Ofgem (2022), Update to action plan on retail financial resilience – supplier control over material assets. Laatst bekeken op 7 juni 2022

⁵⁸ Ofgem (2022), Decision on strengthening milestone assessments and additional reporting requirements. Laatst bekeken op 7 juni.

in de zogenaamde mijlpaalbeoordelingen. Een leverancier mag geen nieuwe klanten werven totdat deze zijn voltooid. Deze maatregel bevat voorstellen om de regeling van Ofgem voor de mijlpaalbeoordelingen te intensiveren en om nauwer toezicht te houden op belangrijke commerciële ontwikkelingen en personeelswijzigingen van leveranciers.

- *Een oproep tot het indienen van standpunten over mogelijke aanpassingen aan de 'price cap' methodologie met het oog op het herstel van de veerkracht in volatiele markten.*⁵⁹

De invoering van de price cap in 2019 wordt beschouwd als een belangrijke reden achter de faillissementen van energieleveranciers aan eindgebruikers, aangezien kleinschalige leveranciers met weinig buffers werden blootgesteld aan de hoge volatiliteit van de gasprijzen op de internationale markt. Ofgem overweegt dan ook de methode voor de berekening van de *price cap* in drie stappen te herzien:

- *Verbeterde status quo* - in essentie zal de maximumprijs nog steeds van kracht zijn, maar Ofgem zou meer mogelijkheden hebben om deze in extreme omstandigheden aan te passen;
 - *Driemaandelijke updates* - deze optie houdt in dat de *price cap* om de drie maanden opnieuw worden bekeken, in plaats van de huidige zes maanden;
 - *Vaste termijn standaardtarief* - bij deze optie zouden klanten een vaste prijs voor 6 maanden krijgen en een overstapvergoeding betalen die mettertijd kan dalen.
- *Een besluitvormingsbrief over de termijn voor de beoordeling van aanvragen voor leveringsvergunningen.*⁶⁰

Deze maatregel houdt in dat de beoordeling van aanvragen voor nieuwe leveringsvergunningen tijdelijk wordt opgeschort voor een periode van negen maanden, met de mogelijkheid van verlenging.
 - *Een besluitvormingsbrief over de stilzwijgende goedkeuring en intrekking van slapende leveringsvergunningen.*⁶¹

Met deze maatregel krijgt Ofgem de mogelijkheid om leveringsvergunningen in te trekken die niet gebruikt worden.
 - *Een ondersteunende wettelijke raadpleging over mogelijke korte termijn interventies om de risico's voor consumenten als gevolg van marktvolatiliteit aan te pakken.*⁶²

In dit beleidsdocument werd een oproep gedaan aan stakeholders om aanvullende maatregelen aan te dragen die op de korte termijn konden helpen om consumenten te beschermen.

Maatregelen om faillissementen te vermijden

Het oorspronkelijke actieplan, dat in december 2021 werd gepubliceerd, bestond uit tien acties. In januari 2022 werd het plan herzien en werden zes nieuwe acties toegevoegd.⁶³

1. Verbetering van monitoring en data

Deze maatregel vereist dat energieleveranciers aanvullende informatie verstrekken aan Ofgem, met name met betrekking tot hun financiële en operationele gereedheid om de levering aan nieuwe en bestaande klanten te verzorgen en veilig te stellen. Andere

⁵⁹ Ofgem (2021), Adapting the price cap methodology for resilience in volatile markets. Laatst bekeken op 8 juni 2022.

⁶⁰ Ofgem (2021), Supply license applications: Reasons for the decision to amend the time period for assessment and to remove tacit authorisation. Laatst bekeken op 8 juni 2022.

⁶¹ Ofgem (2021), Decision on revoking unused and dormant licenses. Laatst bekeken op 8 juni 2022.

⁶² Ofgem (2021), Statutory consultation on potential short-term interventions to address risks to consumers from market volatility. Laatst bekeken op 8 juni 2022.

⁶³ Ofgem (2022), Update to action plan on retail financial resilience – supplier control over material assets. Laatst bekeken op 8 juni 2022.

gebieden waarover meer verslag moet worden uitgebracht zijn onder meer strategieën voor risicobeheer, zoals hedging, klantenkreditsaldi, prijsstelling en volumebeheer.

2. *Stresstests*

Deze maatregel houdt in dat van leveranciers wordt gevraagd om data te verstrekken zodat Ofgem een aantal stresstests kan uitvoeren met behulp van modellen. Daarbij gaat bijvoorbeeld om scenario's met betrekking tot prijsvolatiliteit, wanbetaling door klanten, significante groei of krimp van het klantenbestand, weerbaarheid tegen extreme weersomstandigheden, etc.

3. *Managementcontrolekader*

Ofgem eist dat energieleveranciers een robuust managementcontrolekader ontwikkelen voor de commerciële strategie en het beheer van risico's. Om dit mogelijk te maken zal Ofgem een zelfbeoordelingsinstrument ontwikkelen dat door energieleveranciers moet worden gebruikt om aan te tonen dat hun managementcontrolesysteem, dat onder meer betrekking heeft op de governance, het beleid, de processen, de controles en de managementinformatie die wordt gebruikt om de commerciële risico's te monitoren en te beheeren, voldoende solide is. Ofgem zal de raden van bestuur van energieleveranciers vervolgens vragen om garanties dat de risico's op passende wijze worden beheerd.

4. *Financiële verantwoordelijkheid en operationele capaciteitsverplichtingen*

Ofgem zal nagaan of de leveranciers voldoen aan de minimumeisen die zijn ingevoerd door de voorwaarde over operationele capaciteit (Supply Licensing Condition - SLC 4A) en het beginsel over financiële verantwoordelijkheid (Financial Responsibility Principle - FRP, SLC 4B). Kort samengevat vereisen deze recente regels, die begin 2021 zijn ingevoerd, het volgende:

- a. Op grond van het beginsel van financiële verantwoordelijkheid moeten leveranciers op verantwoorde wijze omgaan met kosten die in geval van faillissement gesocialiseerd worden, passende maatregelen nemen om dergelijke kosten tot een minimum te beperken en zorgen voor doorlopende adequate financiële regelingen om dergelijke kosten te dekken.
- b. De voorwaarde van operationele capaciteit houdt in dat de leveranciers over een dergelijke interne capaciteit, systemen en processen moeten beschikken om hun eigen klanten te kunnen bedienen, hun wettelijke en reglementaire verplichtingen na te komen en het risico op schade voor de consument efficiënt en doeltreffend op te sporen en te beperken. Met andere woorden, van de leveranciers wordt verlangd dat zij over solide financiële en risicobeheerprocedures beschikken, zodat zij aan de vereisten van de financiële verantwoordingsbeginselen en andere relevante verplichtingen kunnen voldoen.

5. *Kreditsaldi*

Ofgem zal nagaan hoe tegoeden van klanten kunnen worden beschermd. De twee voorstellen die in het overleg over het actieplan zijn opgenomen, zijn:

- a. Automatische terugbetaling van tegoeden na 12 maanden⁶⁴ - ter aanvulling op de al bestaande regels voor automatische afschrijvingen;
- b. Grenzen aan uitstaande kreditsaldi van klanten, waarbij leveranciers deze saldi op een geaggregeerd niveau moeten beschermen.

6: *Beheer van klantenacquisities en groei*

Om ervoor te zorgen dat de marktgroei van een energieleverancier op een houdbare wijze plaatsvindt, zal Ofgem stakeholders raadplegen over de volgende gerichte acties:

⁶⁴ In Nederland is dit al staande praktijk, aangezien bij de eindafrekening alle uitstaande tegoeden worden verrekend.

- a. Tijdelijk pauzeren van de onboarding van klanten zodra leveranciers de mijlpalen van 50.000 en 200.000 klanten bereiken, totdat de mijlpaalbeoordeling is afgerond en de leverancier voldoende tijd heeft gehad om de nodige maatregelen te nemen;
- b. Het mijlpaalbeoordelingskader flexibeler maken, zodat in de toekomst nieuwe mijlpalen kunnen worden toegevoegd en/of de bestaande indien nodig kunnen worden aangepast;
- c. Aanscherping van de eisen dat Ofgem in kennis wordt gesteld van belangrijke commerciële of personele veranderingen, zodat het een beoordeling kan maken van de gevolgen voor de consument.

7. Bestuur en verantwoordingsplicht

Naast maatregelen die gericht zijn op de financiële weerbaarheid van energieleveranciers, onderzoekt Ofgem maatregelen om het regelgevingskader voor het bestuur en de verantwoordingsplicht van leveranciers verder te verbeteren. Deze maatregelen hebben in het bijzonder betrekking op posities met aanzienlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid of invloed en zouden een aanvulling vormen op al bestaande aanverwante maatregelen. Energieleveranciers zijn bijvoorbeeld verplicht om Ofgem in kennis te stellen van belangrijke personeelswijzigingen met betrekking tot functies met leidinggevende verantwoordelijkheid of invloed, alsook met betrekking tot handelsverkoop of -aankoop (leveringsvergunningsvoorwaarde 19AA).

8. Verlenging van de beoordelingsperiode voor nieuwe leveringsaanvragen

De beoordeling van nieuwe aanvragen voor leveringsvergunningen wordt gepauzeerd voor een periode van negen maanden (eerder zes maanden). Gedurende deze periode werkt Ofgem aan de ontwikkeling van een duurzaam regelgevingskader voor financiële veerkracht dat zal worden gebruikt voor de beoordeling van nieuwkomers en huidige leveranciers.

9. Wijziging van de richtlijnen over het financiële-aansprakelijkheidsbeginsel (FRP)

Als overkoepelende vergunningsvoorwaarde voor leveringen eist het FRP van leveranciers dat zij op een financieel verantwoorde wijze handelen en stappen ondernemen om een passend deel van hun risico te dragen. In het geval van een onderbreking van de voorziening zorgt deze voorwaarde ervoor dat de wederzijdse kosten voor de consumenten of andere energieleveranciers tot een minimum worden beperkt. In het geval van onvoldoende zeggenschap over of eigendom van essentiële activa, wordt niet aan dit beginsel voldaan. Deze situatie heeft Ofgem ertoe aangezet de FRP-richtsnoeren te wijzigen om voldoende duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop operationele regelingen en bedrijfsstructuren op de FRP moeten worden afgestemd.

10. Wijziging van de richtlijnen over het operationeel capaciteitsbeginsel

Net als de bovengenoemde wijzigingen van de FRP-richtsnoeren houdt deze maatregel in dat meer duidelijkheid wordt verschaft over wat voldoende zeggenschap over of eigendom van activa inhoudt om aan het overkoepelende beginsel van operationele capaciteit te voldoen.

11. Zorgen voor naleving

In gevallen die aanleiding geven tot bezorgdheid over potentiële risico's zal Ofgem ingrijpen door bijvoorbeeld een gedetailleerde controle en beoordeling van de naleving uit te voeren of handhavingsmaatregelen te overwegen.

Naast de elf onmiddellijke acties die hierboven zijn beschreven, overweegt Ofgem vijf maatregelen die op de (middel)lange termijn moeten worden uitgevoerd.

12. Beperken socialisering kredietsaldi en betalingen voor hernieuwbare verplichtingen

In deze context wordt met socialisering van kredieten de situatie bedoeld waarin energieleveranciers die voormalige afnemers van een failliete onderneming overnemen, de schuld van de voormalige leverancier aan hun nieuwe afnemers moeten compenseren.

13. Bredere herziening van het regelgevingskader voor de financiële weerbaarheid van leveranciers

Deze overkoepelende maatregel heeft tot doel lessen te trekken uit de gebeurtenissen in de energiemarkt in het VK en daarbuiten. In de loop van 2022 is een reeks workshops met energieleveranciers gepland, met als expliciete doelstelling de beleidsopzet te bespreken.

14. Aanvullende vergunningsverplichtingen over eigendom van activa

De acties 9 en 10 hierboven hadden betrekking op wijzigingen van de bestaande vergunningsvoorwaarden om meer duidelijkheid te scheppen over de implicaties van risicomini-malisering en eigendom van activa bij het voldoen aan de FRP- en OCP-voorwaarden. Actie 14 heeft betrekking op het opnemen van een nieuwe vergunningsvoorwaarde die expliciet gericht is op het risico dat voortvloeit uit leveranciers die onvoldoende controle hebben over hun activa.

15. Koppeling met bredere acties over socialisering van kosten en financiële weerbaarheid van leveranciers

Deze actie heeft betrekking op het waarborgen van een gecoördineerde aanpak van problemen in verband met de socialisering van kosten. Dit omvat onderzoek naar de omstandigheden die leveranciers ertoe brengen grote bedragen aan onbetaalde passiva op te bouwen, overleg over optimale contractuele regelingen en bedrijfsstructuren en het opsporen van mogelijke lacunes in de regelgeving.

16. Zorgen voor verenigbaarheid met bredere faillissementsprocedures

Deze actie houdt in dat wordt nagegaan of wijzigingen in de wetgeving kunnen bijdragen aan het aanpakken van asymmetrische risico's op de energiemarkt voor eindgebruikers, bijvoorbeeld door wijzigingen aan te nemen die ervoor zorgen dat gesocialiseerde kosten ten laste komen van failliete leveranciers.

Maatregelen om consumenten te beschermen

In de consultatie over mogelijke kortetermijnmaatregelen om de risico's voor de consument als gevolg van de marktvolatiliteit aan te pakken, worden drie tijdelijke maatregelen voorgesteld:

- a. Leveranciers verplichten om alle nieuwe tarieven beschikbaar te stellen aan bestaande klanten, zodat deze niet onnodig lang vastzitten aan hoge tarieven;
- b. Leveranciers toestaan om overstapvergoedingen in rekening te brengen voor bepaalde variabele tarieven;
- c. Leveranciers verplichten om een marktstabiliseringsheffing te betalen aan de vorige leverancier van de nieuwe klanten, wanneer er sprake is van plotselinge prijsdalingen in de groothandelsmarkt.

Terwijl de eerste voorgestelde maatregel op zichzelf of in aanvulling op andere maatregelen ten uitvoer kan worden gelegd, worden de laatste twee suggesties geacht elkaar uit te sluiten.

Conclusies en lessen voor Nederland

- Het Verenigd Koninkrijk kende voor de crisis een actief stimuleringsbeleid voor de toetreding van energieleveranciers tot de markt. De toetredingsbarrières waren als gevolg hiervan lager dan in Nederland. Dit heeft geleid tot een groot aantal toetreders, die echter kwetsbaar waren voor marktschokken door riskante bedrijfsstrategieën en lage buffers.
- Daarnaast gold er een 'price cap' voor de variabele tarieven die consumenten betaalden als hun contract was afgelopen. Doordat deze price cap niet onmiddellijk meesteeg met de groothandelsprijzen zorgde deze voor een extra verliespost voor energieleveranciers.
- De monitoring door Ofgem van de gezondheid en stabiliteit van energieleveranciers was voor de crisis beperkt en ogenschijnlijk minder intensief dan in Nederland.

- Als gevolg van deze drie factoren lag het aantal faillissementen in het Verenigd Koninkrijk hoger dan in Nederland. Dit was echter ook al voor de crisis het geval. De faillissementen zijn dan ook niet uitsluitend het gevolg van de recente prijsstijgingen.
- De omgang met faillissementen van energieleveranciers wijkt sterk af van die in Nederland. Enkele in het oog springende verschillen zijn:
 - Ofgem vervult een actieve, coördinerende rol bij het toewijzen van klanten aan een nieuwe leverancier.
 - Het Verenigd Koninkrijk maakt geen gebruik van een mechanisme om klanten te verdelen over verschillende leveranciers. Alle klanten worden overgenomen door één leverancier. Als dit niet mogelijk of wenselijk is, wordt het failliete bedrijf met overheidssteun overeind gehouden en onder speciaal toezicht geplaatst.
 - De nieuwe leverancier neemt alle bestaande verplichtingen van de failliete leverancier over. Dit betekent dat lopende contracten worden uitgediend en dat de uitstaande tegoeden van klanten worden overgenomen door de nieuwe leverancier.
 - Het is daardoor goed mogelijk dat de nieuwe leverancier nettoverlies maakt op de overgenomen klanten. Leveranciers kunnen daarom ook een negatief bod uitbrengen op de over te nemen klantenportfolio, wat inhoudt dat een leverancier geld toe krijgt op de overname. Dit bedrag wordt uiteindelijk verhaald op alle afnemers in het VK door middel van een toeslag op de energierekening.
 - In het algemeen kan gesteld worden dat individuele consumenten in het VK een lager risico lopen dan in Nederland op hoge kosten bij een faillissement omdat deze gesocialiseerd worden. Daar staat tegenover dat zij wel gezamenlijk de lasten dragen van dit systeem.
- Ofgem werkt naar aanleiding van de faillissementen aan de invoering van een serie maatregelen gericht op het voorkomen van faillissementen, waaronder de invoering van stresstests, het verhogen van de financiële weerbaarheid van energieleveranciers en het stellen van extra eisen aan de bedrijfsvoering. De afhandeling van faillissementen blijft op hoofdlijnen gelijk.

Bronnen

De case study van het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op een inventarisatie van openbare bronnen, waaronder alle beschikbare beleidsdocumenten van Ofgem. Daarnaast hebben toetsende en verdiepende gesprekken plaatsgevonden met drie onafhankelijke experts:

- Lawrence Haar, University of Brighton, voormalig “head of Valuation” bij RWE UK;
- Michael Pollitt, University of Cambridge, voormalig extern adviseur van Ofgem;
- Paul Drummond, University College London.

Ofgem was ten tijde van dit onderzoek niet beschikbaar voor een interview. Er is wel schriftelijk contact geweest.

IV Case study: Duitsland

Inleiding

De Duitse energiemarkt wijkt in een aantal opzichten sterk af van de Nederlandse: er zijn relatief veel leveranciers actief (meer dan 1.400), maar desondanks zijn er weinig (10-20) faillissementen geweest. De markt is slechts licht gereguleerd en kent met zijn *Stadtwerke*, lokaal actief als leverancier en distributienetbeheerder, een type bedrijf dat wij in Nederland niet (meer) kennen.

In deze case study worden de bovengenoemde kwesties meer in detail besproken. We introduceren eerst de specifieke kenmerken van de Duitse markt voor de levering van energie aan kleinverbruikers en het wetgevend kader. Vervolgens bespreken wij de maatregelen die zijn genomen in reactie op de sterke stijging van de energieprijzen. We eindigen met enkele conclusies en lessen voor Nederland.

De Duitse energiemarkt

Duitsland is van oudsher sterk afhankelijk van de invoer van energie. Deze bedraagt meer dan 60% van het energieverbruik, waarvan ongeveer de helft afkomstig is uit Rusland.⁶⁵ Tegen deze achtergrond heeft de huidige energiecrisis Duitsland zeer kwetsbaar gemaakt voor de hoge volatiliteit van de internationale energieprijzen. Het onderwerp kreeg echter relatief weinig media-aandacht in vergelijking met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Dit is deels te verklaren door het feit dat de coalitiebesprekingen na de verkiezingen van 2021 de meeste andere onderwerpen overschaduwden, alsook door de aandacht van de media voor de status van de Nord Stream 2-gaspijpleiding.⁶⁶

Duitsland heeft sinds lange tijd een van de hoogste elektriciteitsprijzen in de EU. In de tweede helft van 2021 bedroegen de Duitse elektriciteitsprijzen voor huishoudelijke verbruikers 0,32 EUR/kWh, het op één na hoogste niveau binnen de EU na Denemarken. Deze niveaus waren aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde van 0,23 EUR/kWh of de Nederlandse prijs van 0,14 EUR/kWh.⁶⁷ Meer dan de helft van de uiteindelijk door de consument betaalde prijs is toe te schrijven aan verschillende fiscale maatregelen, waarvan steun voor hernieuwbare energie een belangrijk deel uitmaakt. Daarom is de prijsvolatiliteit op de groothandelsmarkt aanzienlijk groter dan die voor eindverbruikers. Ook gaf dit de regering ruimte om door middel van gerichte verlaging van energiebelastingen consumenten te beschermen tegen extreme prijsspieken.

De Duitse markt voor de levering van energie is sterk gefragmenteerd. Er zijn meer dan 1.400 leveranciers van elektriciteit actief en ruim 1.000 leveranciers van gas.⁶⁸ De meeste van deze leveranciers hebben minder dan 10.000 klanten. Bijna 900 van deze leveranciers zijn *Stadtwerke*, gemeentelijke of regionale nutsbedrijven die in hun regio distributienetten exploiteren en energie leveren aan eindgebruikers.⁶⁹ Zij verzorgen een breed palet aan diensten. Behalve de distributie en de levering van gas en elektriciteit zijn zij actief op gebieden als de drinkwatervoorziening, stadsverwarming, kabeltelevisie, openbaar vervoer, afvalverwerking en zwembadbeheer. De *Stadtwerke* hebben een groot marktaandeel: 46% in de elektriciteitslevering, 59% in de gaslevering en 65% in stadsverwarming. Ter vergelijking, de grootste energieleverancier van Duitsland (RWE) heeft een marktaandeel van 16% in elektriciteit en 10% in gas.

⁶⁵ Eurostat (2020), From where do we import energy? Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁶⁶ Zachmann et al. (2022), United in diversity? National responses to the European energy crisis. Policy paper no.16. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁶⁷ Eurostat (2022), Electricity price statistics. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁶⁸ Gecombineerde cijfers voor gas en elektriciteit waren niet beschikbaar. Aangenomen mag worden dat het totale aantal leveranciers niet ver boven de 1.400 ligt.

⁶⁹ Thomson Reuters (2021). Electricity regulation in Germany: overview. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

Energieleveranciers in Duitsland lijken de prijsstijgingen goed te hebben doorstaan, al zijn er ook waarschuwingen dat de grootste klap nog moet komen.⁷⁰ Van de ruim 1.400 leveranciers zijn er tot nu toe tien tot twintig failliet gegaan.⁷¹ Dit waren over het algemeen kleine, regionale leveranciers (geen *Stadtwerke*) met een klantenbestand van enkele duizenden afnemers.^{72,73}

De meeste aandacht ging in Duitsland uit naar een ander incident, waarbij een goedkope leverancier (actief onder de merknamen Stromio en Gas.de) zich zonder vooraankondiging terugtrok uit de markt en honderdduizenden klanten daardoor zonder leverancier zaten. Meer leveranciers hebben zich teruggetrokken uit de markt en de Duitse beleidsreactie is dan ook meer gericht op dit fenomeen dan op het voorkomen van faillissementen.

Regelgeving Duitse energiemarkt

Duitsland kent geen vergunningsplicht of speciale faillissementsregeling voor energieleveranciers.⁷⁴ Voor leveranciers gelden slechts twee eisen. Ten eerste moeten zij het *Bundesnetzagentur* (Federaal Agentschap voor Elektriciteit, Gas, Telecommunicatie, Post en Spoorwegen) in kennis stellen van de start en de beëindiging van hun bedrijfsactiviteiten. Ten tweede zijn zij wettelijk verplicht hun organisatorische, technische en economische capaciteiten en betrouwbaarheid aan te tonen.

Ook zijn er geen *price caps*.⁷⁵ Interventie in de prijsvorming wordt niet nodig geacht, omdat het grote aantal energieleveranciers dat concurreert om marktaandeel voldoende zou moeten zijn om de energieprijzen voor de consument te beperken.

Ten slotte is er ook geen plicht tot *unbundling* van leverings- en distributieactiviteiten, zolang een leverancier onder de grens van 100.000 klanten blijft.

De belangrijkste regelingen met betrekking tot faillissementen zijn die van de regionale basisleverancier (de *Grundversorger*) en noodleverancier (de *Ersatzversorger*). In de Duitse wet op de energiesector (*Energiewirtschaftsgesetz*) wordt de basisleverancier gedefinieerd als het energiebedrijf dat de meeste afnemers van energie voorziet in een bepaald netwerkgebied. In de praktijk komt het netwerkgebied meestal overeen met het verzorgingsgebied van een *Stadtwerke* en treedt deze dan ook op als basisleverancier. De basisleverancier wordt elke drie jaar opnieuw bepaald. De noodleverancier is de Duitse uitwerking van het Supplier of Last Resort mechanisme. De noodleverancier is per definitie dezelfde partij als de basisleverancier, maar de rollen zijn formeel gescheiden.

Wanneer de basisleverancier is aangewezen moet deze zijn algemene voorwaarden bekendmaken. Onderdeel van deze voorwaarden is een basistarief. (Daarnaast mag de basisleverancier ook andere tarieven aanbieden.) Elke afnemer in het verzorgingsgebied van de basisleverancier kan ervoor kiezen beleverd te worden tegen het basistarief. De basisleverancier is in principe verplicht elke afnemer te beleveren. Er is een uitzonderingsgrond dat belevering niet verplicht is als dit om economische redenen onredelijk zou zijn,⁷⁶ maar in de praktijk worden kleinverbruikers altijd geaccepteerd.

Wanneer een leveringscontract met een andere leverancier afloopt, beëindigd wordt of wanneer de leverancier failliet gaat, valt een afnemer de eerste drie maanden niet onder de basislevering, maar onder de noodlevering. De klanten krijgen dan een

⁷⁰ Reuters (2021), Germany braces for energy supplier casualties. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁷¹ Dit is een schatting van de BundesNetzAgentur. In Duitsland worden faillissementen van energieleveranciers alleen geregistreerd in de algemene administratie van het Duitse federale bureau voor de statistiek.

⁷² Reuters (2021) German energy retailer Otimia declares itself insolvent as energy crisis bites. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁷³ Clean Energy Wire (2022), Cancellation of power supply contracts by budget providers possibly illegal.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Reuters (2021), German braces for energy supplier casualties. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁷⁶ Wikipedia (2022), Grundversorger. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

noodleveringstarief, dat (tot voor kort, zie hieronder) niet hoger mocht zijn dan het basistarief. Ook afnemers zonder contract worden geacht tegen deze voorwaarden beleverd te worden. Klanten kunnen op elk moment zelf een ander contract sluiten, maar worden pas na drie maanden toegelaten tot de basislevering. Voor toelating tot de noodlevering zijn geen uitzonderingsgronden.

Zowel het basistarief als het noodtarief kunnen tijdens de levering veranderen, maar een tariefwijziging moet ruim van tevoren worden aangekondigd.

De Duitse reactie op de energiecrisis

De Duitse marktstructuur verklaart ten dele waarom er weinig problemen zijn geweest met noodlijdende energieleveranciers. De *Stadtwerke* hebben dankzij hun brede dienstverleningsportefeuille een solide financiële basis en kunnen verliezen op het ene gebied (cross-sectoraal) compenseren met inkomsten op het andere gebied. Daarnaast hadden zij bij aanvang van de crisis ruime financiële buffers om klappen op te kunnen vangen.⁷⁷ Daardoor hebben zij de prijsstijgingen ook slechts in beperkte mate hoeven af te wentelen op de consument.

Toch zagen de basisleveranciers zich genoodzaakt voor nieuwe klanten tarieven te hanteren die aanzienlijk hoger lagen dan die voor bestaande klanten. Gemiddeld werden nieuwe klanten geconfronteerd met prijzen die zo'n 2,5 keer hoger waren dan hun vorige tarieven.⁷⁸ Verschillende rapporten van instanties voor consumentenbescherming hebben over deze praktijk geklaagd bij de regering, omdat deze in strijd zou zijn met de wet.

In reactie hierop voert de regering op dit moment twee aanpassingen door van de wet op de energiesector. Ten eerste is bepaald dat er slechts één basistarief mag zijn, maar dat het noodtarief wel hoger mag zijn dan het basistarief. De totstandkoming van het noodtarief zal wel scherper worden gemonitord dan in het verleden. Er komt een kostenbenchmark en er komen aanvullende transparantie-eisen.

Ten tweede is er een opzegtermijn van drie maanden ingevoerd voor leveranciers die de levering aan klanten willen beëindigen. Dit zou klanten voldoende tijd moeten geven om een nieuwe leverancier te vinden.

Er is ook overwogen om hedging criteria voor energieleveranciers in te voeren en om een algemene verzekering tegen faillissementen voor eindverbruikers in te voeren, maar beide maatregelen werden als te ingrijpend beschouwd.

Verder heeft de Duitse regering een aantal maatregelen genomen om de gevolgen van de gestegen energieprijzen voor de consument te beperken. Hiervoor heeft de regering tussen september 2021 en juni 2022 in totaal 42,3 miljard euro uitgetrokken. Dit is het hoogste bedrag in de EU en komt overeen met 1,2% van het BBP van het land. Voor Nederland zijn deze cijfers respectievelijk 6,2 miljard EUR en 0,7% van het BBP.⁷⁹

Deze maatregelen zijn goedgekeurd via twee steunpakketten. Het eerste, dat op 24 februari is goedgekeurd, omvat het stopzetten van de heffing op elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, een verhoging van de reiskostenvergoeding, verlaging van de inkomstenbelasting en hogere uitkeringen voor kwetsbare groepen.⁸⁰ Omdat de prijzen in de daaropvolgende weken verder stegen, werd op 24 maart een tweede pakket overeengekomen door de coalitie. Dit pakket omvat een eenmalige betaling aan alle belastingbetalers, extra betalingen aan kwetsbare groepen en een verlaging van de energiebelasting tot het EU-minimumniveau.

⁷⁷ Clean Energy Wire (2015), Small, but powerful – Germany's municipal utilities. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁷⁸ Wiwo (2022), ENQU ist insolvent. Der nächste Energieanbieter ist pleite. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁷⁹ Bruegel (2022), National policies to shield consumers from rising energy prices. Laatst bekeken op 23 juni 2022.

⁸⁰ Idem.

Eind april 2022 heeft de Bundestag een wet aangenomen om de heffing op hernieuwbare energie (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*)⁸¹ af te schaffen, met ingang van juli 2022. Verwacht wordt dat dit een besparing van ongeveer 300 euro per jaar voor huishoudens zal opleveren.

Conclusies en lessen voor Nederland

Doordat Duitsland sterk afhankelijk is van de invoer van energie - waarvan ongeveer de helft afkomstig is uit Rusland - is het relatief kwetsbaar voor de volatiliteit van de internationale energieprijzen. Toch is slechts een handvol van de ongeveer 1.400 energieleveranciers failliet gegaan als gevolg van de scherpe stijging van de energieprijzen.

Een van de redenen voor dit beperkte effect is het grote marktaandeel van de *Stadtwerke*, die van oudsher financieel gezond zijn en een brede portefeuille van openbare diensten exploiteren. Dit betekende dat zij over de middelen beschikten om eventuele problemen als gevolg van de sterke prijsstijging aan te pakken.

Daarnaast is er in de regulering van de energiemarkt geen sprake van *price caps*. Dit betekent ook dat de basis- en noodleverancier - die consumenten overneemt van wie de leverancier failliet gaat - prijzen in rekening kan brengen die de marktprijs reflecteren.

Duitse consumenten hadden al te maken met één van de hoogste energieprijzen in Europa, maar dit was mede het gevolg van diverse belastingen en heffingen. Dit bood de regering de mogelijkheid om in te grijpen door deze belastingen en heffingen te verlagen of helemaal af te schaffen en zo de gevolgen van sterke prijsstijgingen voor de consument te verzachten.

Naar aanleiding van de recente ontwikkelingen in een voorheen weinig gereguleerde markt voert de regering enkele wijzigingen door in de wet op de energiesector. Basisleveranciers mogen dan niet langer verschillende tarieven hanteren voor bestaande en nieuwe klanten, maar zij mogen wel een noodtarief hanteren dat hoger is dan het basistarief. Verder worden alle leveranciers verplicht om hun klanten ten minste enkele maanden van tevoren op de hoogte te brengen van een beëindiging van de dienstverlening.

De Duitse marktstructuur en regulering wijken dusdanig af van de Nederlandse dat het moeilijk is om concrete maatregelen uit Duitsland over te nemen. De combinatie van de historisch gegroeide *Stadtwerke* en de *Grundversorger*-verplichting bieden de Duitse consument een betrouwbaar vangnet. Tegelijk is duidelijk dat ook de Duitse consument niet immuun is voor het risico op faillissementen en hoge tarieven bij nieuwe leveranciers.

Bronnen

De case study van Duitsland is gebaseerd op een inventarisatie van openbare bronnen en een interview met de Bundesnetzagentur. Daarnaast zijn diverse onafhankelijke experts benaderd. Deze waren ten tijde van dit onderzoek echter niet beschikbaar voor een interview.

⁸¹ Bundesregierung (2022), Stromkunden werden entlastet. Laatst bekeken op 23 juni 2022.