

Vergaderjaar 2022–2023

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2022

Tijdens de algemene politieke beschouwingen zijn tijdens de eerste termijn (Handelingen II 2021/22, nr. 2, Algemene Politieke Beschouwingen) van de zijde van de Kamer verduidelijkende vragen gesteld over het voornemen van het kabinet tot de introductie van een tijdelijk tariefplafond op energie. In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Financiën en de Minister voor Klimaat en Energie, in op deze vragen. Daarbij kunnen nog niet alle vragen volledig worden beantwoord. De precieze vormgeving van het tijdelijke prijsplafond wordt namelijk momenteel nog verder uitgewerkt. Het kabinet gaat graag met de Kamer in gesprek over dilemma's en risico's en de verdere uitwerking van de voornemens. Voor de Algemene Financiële Beschouwingen wil het kabinet met een nadere precisering van de contouren van de aanvullende energiemaatregelen komen.

Volumegrens

De leden Hermans, Klaver en Wilders hebben gevraagd waarom het kabinet een volumegrens van 1.200m³ voor gas en 2400KWh voor elektriciteit voorstelt.

Zoals in de brief van 20 september jl. is vermeld, streeft het kabinet ernaar minimaal de helft van de huishoudens wat betreft verbruik volledig onder het prijsplafond te laten vallen. Behoud van een besparingsprikkel is belangrijk voor de energieleveringszekerheid én een Europese voorwaarde voor het invoeren van een generiek tariefplafond. Daarom is een vermogensgrens gekozen rond het gemiddelde verbruik in normale tijden. Bij de volumegrenzen van 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit zou ca. 50% van de huishoudens volledig onder het prijsplafond vallen op basis van de cijfers uit 2021 (tabel 3). Indien huishoudens 10% zouden besparen, zou dit circa 60% zijn. Deze volumegrenzen dekken het gemiddelde gas- en elektriciteitsverbruik van het eerste, tweede en derde inkomenskwintiel inclusief 10% besparingen (tabel 4). Het gemiddelde gebruik van de meeste type woningen (en bewoners), zoals geïdentifi-

ceerd door het CBS op basis van veel voorkomende woningtypen, vallen voor hun volledige gebruik onder dit plafond en worden geheel gecompenseerd met een lager tarief (tabel 5).

Het lid Hermans heeft gevraagd of het tijdelijke prijsplafond de koopkrachteffecten voor lagere middeninkomens dempt.

Het tariefplafond helpt alle huishoudens met hoge variabele tarieven. Het is de inzet van het kabinet dat minimaal de helft van de huishoudens wat betreft verbruik volledig onder het prijsplafond valt. Dit komt ook overeen met de volumegrenzen van 1.200m³ gas en 2400 kWh elektriciteit. Relatief gezien profiteren hier vooral lagere middeninkomens van, aangezien deze gemiddeld minder energie verbruiken dan de hogere inkomensgroepen (Tabel 4). Daarnaast bestaat voor de lagere middeninkomens een groter deel van de maandelijkse bestedingen uit energielasten. Tevens is het relevant dat het tijdelijke prijsplafond zal bestaan naast het koopkrachtpakket ter ondersteuning van de lage- en middeninkomens.

Tariefplafond

Het lid Azarkan heeft gevraagd naar de uitlatingen van de Minister voor Klimaat en Energie over de verwachte ontwikkeling van de gasprijzen.

De gasprijs is hoog, omdat er minder aanbod van gas is door de oorlog van Rusland in Oekraïne. Ook zorgt dit voor onrust op de markt, waardoor de prijzen volatiel zijn. Er zijn daarbij veel factoren die vraag en het aanbod op de gasmarkt en dus de prijs kunnen beïnvloeden.

- Zo zijn er grenzen aan de mogelijkheden voor gastransport waardoor soms landen met meer (dus goedkoper) gas niet extra kunnen transporteren naar landen met minder (dus duurder) gas.
- Ook de hoeveelheid LNG die naar Europa komt beïnvloedt de prijs. In Azië is de vraag laag geweest door lockdowns, maar die kan weer stijgen als de economie weer meer aantrekt. Dan heeft ook Azië weer meer LNG nodig.
- De problemen in Europa op gebied van elektriciteitsproductie (kerncentrales die stil staan of waterkrachtcentrales die door droogte niet kunnen draaien) zorgen ervoor dat er ook meer gas nodig is om elektriciteit te produceren.
- Tot slot speelt het feit dat er ook gas nodig is en blijft om de gasopslagen te vullen een bepalende rol. Dit jaar konden we daarvoor nog deels Russisch gas gebruiken, volgend jaar zal dat uit andere bronnen moeten komen.

Het kabinet werkt hard, internationaal, Europees en in ons land, om de energievraag omlaag te krijgen (door energiebesparing en verduurzaming) en het alternatieve aanbod van gas te vergroten (bijvoorbeeld door import LNG via de Eemshaven). Zo lang er echter krapte en onrust op de gasmarkt is, zal de prijs van gas hoger blijven dan we de afgelopen jaren gewend waren.

Tabel 1; gasprijzen inclusief opslagen en btw (exclusief nettarieven)

	Gem. 2021	Jan-22	Feb-22	Mrt-22	Apr-22	Mei-22	Juni-22	Juli-22	Aug-22
Variabel leveringstarief gas (€/m ³)	0,42	1,20	1,12	1,85	1,68	1,42	1,22	1,59	2,11
EB/ODE gas (€/m ³)	0,52	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	0,49	0,49
Totaal gas (€/m³)	0,94	1,74	1,67	2,39	2,23	1,97	1,76	2,08	2,60

Het lid Hermans heeft gevraagd waarom het kabinet een tariefplafond 0,70 per KWH elektriciteit voorstelt en hoe dit zich verhoudt tot andere landen.

De best mogelijke inschatting voor 2023 van de gemiddelde inkoopprijs voor elektriciteit op de groothandelsmarkt is nu € 0,40 per kWh. Daar komen de opslagen zoals de nettarieven, energiebelasting en BTW bovenop en de marge voor de energieleverancier. De inkoopprijs en de opslagen samen vormen het markttarief. De huidige inschatting is dat het markttarief voor huishoudens in 2023 zonder plafond voor elektriciteit iets onder een euro per kWh uitkomen. Op dat markttarief stelt het kabinet een korting voor van ongeveer 20 cent om het prijsplafond vast te stellen op 0,70 cent.

Relatief stelt het kabinet een hogere korting op de gasprijs voor. De gasprijs is het afgelopen jaar meer gestegen dan de elektriciteitsprijs. Gas is daarnaast het grootste onderdeel van de energierekening. Huishoudens geven een aanzienlijk groter deel van hun energierekening uit aan gas dan aan elektriciteit. De stijging van de gasprijs heeft gezinnen in die zin harder geraak dan de stijging van de elektriciteitsprijs. In het dempen van de koopkrachteffecten speelt een tijdelijk tariefplafond voor gas hierdoor een grotere rol. Het verwachte subsidieniveau voor gas is daarom relatief hoger gesteld dan voor elektriciteit. Mocht de ontwikkeling van de prijs voor gas of elektriciteit meevallen voor vaststelling van het plafond later deze maand, kunnen de plafonds nog worden verlaagd. Bij de verdere uitwerking zullen de opmerkingen van de leden van de Kamer worden meegenomen.

Andere landen hebben ook prijsplafonds ingevoerd voor een deel van de markt, daarbij worden de maximale tarieven in ieder land op eigen wijze vastgesteld. In Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk wordt de maximale stijging van de prijzen periodisch vastgesteld, waar in sommige gevallen de prijs (gedeeltelijk) gekoppeld blijft aan de ontwikkelingen op de retailmarkt voor energie. Het kabinet heeft het prijsplafond aangekondigd in aanvulling op een historisch groot koopkrachtpakket, waardoor de betaalbaarheid van de energierekening zowel ondersteund wordt door het generieke koopkrachtinstrumentarium als via een regulering van de prijs voor energie. Om deze reden zijn de gemaximeerde tarieven in verschillende landen niet direct vergelijkbaar.

Tabel 2; elektraprijzen inclusief opslagen en btw (exclusief nettarieven)

	Gem. 2021	Jan-22	Feb-22	Mrt-22	Apr-22	Mei-22	Juni-22	Juli-22	Aug-22
Variabel leveringstarief gas (€/m ³)	0,11	0,32	0,30	0,48	0,44	0,36	0,33	0,42	0,50
EB/ODE gas (€/m ³)	0,15	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07
Totaal gas (€/m³)	0,26	0,40	0,38	0,56	0,52	0,44	0,42	0,49	0,58

Gevolgen voor huishoudens

Het lid Wilders heeft gevraagd naar de effecten van het tijdelijke prijsplafond.

Het kabinet zal voorafgaand aan de algemene financiële beschouwingen de cijfers uit de koopkrachtbrief actualiseren op basis van de definitieve besluitvorming over het tariefplafond. Wel is het mogelijk enkele voorbeelden te geven. De kanttekening hierbij is dat er grote variatie is in de prijzen die huishoudens zouden betalen zonder prijsplafond.

Voorbeeld 1

Het kabinet denkt voor het markttarief aan een tariefplafond van maximaal 1,50 euro voor gas en 70 cent voor elektriciteit. Een huishouden met een verbruik van 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit, betaalt daardoor naar

verwachting zo'n € 1.800 (1200x € 1,50) aan gas en € 1.680 (2400 x € 0,70) aan elektriciteit. Een huishouden heeft variabele kosten en vaste elementen op de energierekening die in de maandbedragen worden. De vaste elementen zijn de leveringskosten en de transportkosten van de netbeheerder. Deze bedragen gezamenlijk ongeveer € 600 per jaar voor dit jaar. De rekening wordt verlaagd met de verlaging van de energiebelasting. Deze bedraagt in 2023 bijna 600 euro. Dit voorbeeldhuishouden betaalt onder een aantal grote aannames op jaarbasis ongeveer € 3.500 aan energie. Dit is iets minder dan € 300 per maand. Deze sommen zullen preciezer worden gemaakt tegelijk met de doorrekening van de koopkrachteffecten voor de algemene financiële beschouwingen

Het lid Omtzigt vraagt wat de gevolgen zijn voor twee of meer bewoners in een oude, middelgrote rijwoning. Ook de leden Wilders, Segers en Van der Staaij hebben gevraagd naar de gevolgen voor een huishouden met een verbruik boven de volumegrens.

Voorbeeld 2

In tabel 3 staat een indicatie voor het energieverbruik van twee of meer bewoners in een oude, middelgrote rijwoning op basis van CBS-data uit 2021, namelijk 1.430 m³ gas en 3220 kWh. Indien dit voorbeeldhuishouden 10% kan besparen op energie, komt het verbruik uit op 1.287 m³ gas en 2898 kWh elektriciteit. Voor dit huishouden is het tariefplafond van toepassing tot de volumegrens van 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit. Het merendeel van het verbruik valt dus onder het prijsplafond. Voor het verbruik boven de volumegrens is het hogere markt tarief verschuldigd.

De kosten van de eerste 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit zijn € 1.800 (1200x € 1,50) aan gas en € 1.680 (2400 x € 0,70) aan elektriciteit. Indien het huishouden 10% bespaart, valt 87 m³ gas en 498 kWh buiten het tariefplafond. De momenteel beste verwachting voor de consumentenprijs in 2023 voor een m³ gas en een kWh elektriciteit is respectievelijk € 3,00 en € 0,90. De kosten van de energie buiten het tariefplafond zijn € 261 (87x € 3) aan gas en € 448 (498 x € 0,90) aan elektriciteit. Een huishouden heeft variabele kosten en vaste elementen op de energierekening die in de maandbedragen worden. De vaste elementen zijn de leveringskosten en de transportkosten van de netbeheerder. Deze bedragen gezamenlijk ongeveer € 600 per jaar voor dit jaar. Vervolgens wordt de rekening verlaagd met de verlaging van de energiebelasting. Deze bedraagt in 2023 bijna 600 euro. Dit voorbeeld huishouden betaalt op jaarbasis dus ongeveer € 4.200 aan energie. Dit is ongeveer € 350 per maand. Deze sommen zullen preciezer worden gemaakt tegelijk met de doorrekening van de koopkrachteffecten voor de algemene financiële beschouwingen

De leden Omtzigt en Van der Plas hebben aandacht gevraagd voor huishoudens met hoge zorggerelateerde energiekosten.

Ook voor deze huishoudens is het tariefplafond van toepassing tot de volumegrens van 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit. Dit beperkt de stijging van de kosten over dit deel van hun energieverbruik. Daarnaast heeft het kabinet een omvangrijk pakket samengesteld om de inkomens te stutten. Kwetsbare groepen worden structureel ondersteund doordat de uitkeringen meestijgen met het minimumloon, de huurtoeslag wordt verhoogd en het kindgebonden budget wordt verhoogd. Incidenteel wordt in 2023 de zorgtoeslag verhoogd en nogmaals een energietoeslag van € 1.300 uitgekeerd. Voor de huishoudens die ondanks deze maatregelen niet rondkomen wordt de bijzondere bijstand verhoogd. Voor huishoudens met hoge zorggerelateerde energiekosten kan ook een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand.

Het lid Hermans vraagt een toelichting op de volgende passage in de Kamerbrief:

«Onder deze onzekere aannames krijgt een huishouden met een energieprijz volgens verwachting in 2023 en een gebruik rond het gemiddelde of hoger, een korting van 2.280 euro per jaar. Maar belangrijker is dat huishoudens de zekerheid hebben over de prijs voor dit energieverbruik.»

Het tariefplafond is van toepassing op 1.200 m³ gas en 2400 kWh elektriciteit. De inschatting voor de verwachte prijs in 2023 is zeer onzeker, maar de beste inschatting nu voor een m³ gas en een kWh elektriciteit is respectievelijk € 3,00 en € 0,90. Bij deze ingeschatte prijzen valt de energierekening met een prijsplafond van € 1,50 voor gas en € 0,70 voor elektriciteit € 2.280 lager uit bij een verbruik op of boven de volumegrens.

	Volumegrens	Geraamde prijzen voor 2023	Plafondtarief	Subsidie per huishouden
m ³ gas	1.200	€ 3,00	€ 1,50	€ 1.800,00
kWh elektra	2.400	€ 0,90	€ 0,70	€ 480,00

Vormgeving subsidierelatie

Verschillende leden hebben aandacht gevraagd voor het risico op overcompensatie voor energieleveranciers.

Energieleveranciers zullen worden gecompenseerd voor de kosten die gemaakt worden bij het uitvoeren van het prijsplafond. Dat vergt een adequate compensatieregeling, om te voorkomen dat leveranciers in financiële problemen komen of worden overgecompenseerd. Dit is een zeer belangrijk aandachtspunt van het kabinet bij de verdere uitwerking van het tijdelijke prijsplafond.

Wetgeving

Het lid Omtzigt heeft gevraagd hoe het tijdelijke prijsplafond zal worden uitgewerkt in wetgeving.

Het kabinet heeft in de brief van 20 september jl. een tijdelijk prijsplafond voorgesteld. Dit wordt nader uitgewerkt in een subsidieregeling die in de Staatscourant gepubliceerd zal worden. Met deze regeling wordt een deel van het verbruik (1.200m³ en 2400kWh) gesubsidieerd tot een bepaalde prijs (voorlopig 1,50 euro/m³ en 0,70 euro/kWh), waarmee het prijsplafond gerealiseerd wordt. Zoals gebruikelijk zullen wij de middelen hiervoor reserveren middels een begrotingswet, die door uw Kamer wordt geaccordeerd. De beoogde uitvoerder van de regeling, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) kan dan, zoals bij haar andere regelingen geld overmaken aan de leveranciers, op basis van een regeling die gepubliceerd wordt in het Staatsblad. Dit wordt de komende weken uitgewerkt.

Om de voorgenomen maatregelen budgettair te verwerken en uit te kunnen voeren dient het kabinet op korte termijn en in samenhang met de uitgewerkte voorstellen de noodzakelijke begrotingswetten in bij de Tweede Kamer voor parlementaire behandeling, te weten incidentele suppletore begrotingswetten over het begrotingsjaar 2022 en nota's van wijziging op de ontwerpbegrotingen 2023. Gezien de grote zorgen over de koopkracht en de snelle gewenste invoering van de voorgenomen maatregelen vraagt het kabinet om spoedige parlementaire behandeling van de incidentele suppletore begrotingswetten 2022.

Warmte

De leden Omtzigt en Van der Plas hebben gevraagd naar huishoudens die op een andere manier hun huis verwarmen, bijvoorbeeld door middel van een warmtenet of warmtepomp.

Zoals in de brief van de Minister van Financiën is toegelicht, wordt de precieze vormgeving van het prijsplafond de komende weken nader uitgewerkt in samenwerking met alle betrokken departementen, de beoogde uitvoerder en de energieleveranciers. Daarbij wordt onder andere uitgewerkt op welke manier warmte en daarmee dus huishoudens aangesloten op een warmtenet, onder het prijsplafond geplaatst worden. Er is reeds als bekend een koppeling tussen de warmte- en gasprijzen waarvan in dit kader in enige vorm gebruik kan worden gemaakt. Ook vanuit het perspectief van de aangekondigde normering van duurzamere verwarmingsinstallaties is nadere uitwerking van belang. De signalen, dat een verlaagd gastarief en elektriciteitstarief de businesscase voor eigenaren van elektrische warmteoplossingen zoals (hybride) warmtepompen doet verslechteren in het komende jaar, hebben het kabinet ook bereikt. Hierbij is wel van belang om als kanttekening te plaatsen dat het prijsplafond van tijdelijke aard is en tot 31 december 2023 geldt, terwijl de investeringshorizon voor een (hybride) warmtepomp grofweg 15 tot 20 jaar omvat. De beschikbare subsidie in combinatie met de huidige hoge marktprijzen leidden tot een positieve business case gedurende de levensduur en het is aannemelijk dat ook met het tijdelijke prijsplafond een (hybride) warmtepomp een goede investering blijft. Het kabinet vindt het wel van belang om hierbij te benadrukken dat deze uitzonderlijke maatregel nu getroffen wordt om vooral de huishoudens die koopkrachtsteun het hardst nodig hebben bescherming te bieden tegen de hoge energieprijzen. Tot op heden worden de meeste nieuwe warmtepompen geïnstalleerd in woningen met een bovengemiddeld gasgebruik. Het prijsplafond is zo ingericht dat in deze gevallen de verduurzamingsprikkels van kracht blijft.

De gebouwde omgeving is zeer divers, zowel in mate van isolatie en grootte van de woning als in wijze van verwarmen. Het grootste deel van de Nederlandse woningen wordt verwarmd met aardgas met de traditionele cv-ketel. Daarnaast worden zo'n 400.000 woningen verwarmd met warmtepompen en zo'n 500.000 woningen middels een warmtenet. In deze woningen wijkt het energieverbruik (sterk) af van het gemiddelde energieverbruik. In de zeer korte tijd waarin dit kabinetsvoorstel uitgewerkt moet worden, zal zoveel als mogelijk rekening gehouden worden met deze gevallen om te realiseren dat de meeste huishoudens volledig onder het plafond komen en zekerheid krijgen over de energierekening.

Het uitwerken van een tijdelijk prijsplafond en een subsidieregeling voor MKB heeft voor het kabinet momenteel de hoogste prioriteit. Met deze brief heb ik een deel van de vragen uit de Kamer beantwoord. Voor de precieze uitwerking resteren nog verschillende uitzoekpunten en vragen waar op dit moment nog geen antwoord op is. De verdere invulling en de details moet samen met de uitvoering gedaan worden. De urgentie is groot en snelheid is noodzakelijk. In die tijdsdruk wil het kabinet nog steeds de mogelijke zorgvuldigheid betrachten, bijvoorbeeld om de juridische en uitvoeringstechnische consequenties en risico's in beeld te krijgen. Mensen hebben immers niets aan beloftes die geen standhouden. De gewenste snelheid legt echter forse beperkingen op aan de mate van gerichtheid en complexiteit die uitvoerbaar is. Dit is de snelste manier om het prijsplafond in te voeren. Deze tijd moeten we de uitvoering ook

gunnen. Komende weken gaan we hiermee aan de slag, ook in overleg met de Kamer. Voor de Algemene Financiële Beschouwingen moet er zijn duidelijkheid.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

Tabel 3: energieverbruik per verbruiksdeciël

	VERBRUIK 2021		INCL. 10% BESPARING	
	Aardgas	Elektra	Aardgas	Elektra
(temp gecorrigeerd) (gemiddeld m ³)	1.240	2.810	1.116	2.529
Verbruik 1e deciel	340	1.170	306	1.053
Verbruik 2e deciel	650	1.510	585	1.359
verbruik 3e deciel	820	1.790	738	1.611
verbruik 4e deciel	980	2.110	882	1.899
verbruik 5e deciel	1.140	2.460	1.026	2.214
verbruik 6e deciel	1.310	2.840	1.179	2.556
verbruik 7e deciel	1.510	3.310	1.359	2.979
verbruik 8e deciel	1.780	3.930	1.602	3.537
verbruik 9e deciel	2.210	4.920	1.989	4.428

Bron: Centraal Bureau voor Statistiek 2022

Tabel 4: raming energieverbruik 2022 per inkomenscategorie

Inkomenscategorïeën	GEMIDDELDE VERBRUIKSDATA		10% BESPARINGEN	
	Gas	Elektrici- teit	Gas	Elektriciteit
1e (<=117% WML)	1.137	2.048	1.023	1.843
2e (117-187% WML)	1.197	2.261	1.078	2.035
3e (187-286% WML)	1.288	2.701	1.159	2.431
4e (286-423% WML)	1.398	3.149	1.259	2.834
5e (>423% WML)	1.740	3.918	1.566	3.526

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving in Klimaat- en Energieverkenning 2021

Tabel 5: energieverbruik per type woning

2021	(m ³)	(kWh)	(m ³)	(kWh)
	Gemid- delde	Gemid- delde	10% bespa- ring	10% besparing
Een bewoner in nieuw, klein appartement	640	1.600	576	1.440
Een bewoner in oud, klein appartement	840	1.590	756	1.431
Twee of meer bewoners in oud, klein appartement	1.040	2.330	936	2.097
Een bewoner in oude, kleine rijwoning	1.090	1.690	981	1.521
Een bewoner in oude, middelgrote rijwoning	1.300	2.000	1.170	1.800
Twee of meer bewoners in oude, kleine rijwoning	1.260	2.800	1.134	2.520
Twee of meer bewoners in nieuwe, middelgrote rijwoning	1.120	3.290	1.008	961
Twee of meer bewoners in oude, middelgrote rijwoning	1.430	3.220	1.287	2.898
Twee of meer bewoners in oude, grote rijwoning	2.020	4.000	1.818	3.600
Twee of meer bewoners in oude, grote vrijstaande woning	2.530	4.670	2.277	4.203

Bron: Centraal Bureau voor Statistiek 2022