

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 359

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2022

De fors gestegen energieprijzen sinds de oorlog in Oekraïne worden inmiddels gevoeld door het grootste deel van de Nederlandse consumenten. Hoe het verdere verloop van de prijswijzigingen eruit ziet, is lastig te voorspellen, maar over het algemeen is de verwachting dat de prijzen niet (spoedig) zullen terugkeren naar het niveau van voor de oorlog in Oekraïne.

Om de gevolgen van de stijgende energierekening te dempen, heeft het kabinet op 20 september 2022 reeds verschillende (tijdelijke) maatregelen aangekondigd (Kamerstuk 36 200, nr. 5), waaronder het prijsplafond voor energie voor consumenten. Door het prijsplafond voor energie worden de hoge energieprijzen in 2023 grotendeels opgevangen door de overheid en ontstaat er voor consumenten meer zekerheid over hun energiekosten.

De hoge energieprijzen brengen, ondanks de hiervoor genoemde maatregelen, alsnog grote onzekerheden met zich mee voor consumenten die een variabel energiecontract hebben. Huidige vaste energiecontracten lopen af en aangezien er momenteel geen aanbod van vaste energiecontracten is, krijgt een nog groter deel van de consumenten te maken met een energiecontract met variabele prijzen. Ik maak me zorgen over het beperkte aanbod aan vaste energiecontracten waar Nederlandse huishoudens, die op zoek zijn naar zekerheid over hun energiekosten, onder deze marktomstandigheden op kunnen rekenen.

Aanleiding

Tijdens het Commissiedebat van 15 september (Kamerstuk 29 023, nr. 351) over de gasmarkt en leveringszekerheid heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de huidige situatie op de energiemarkt ten aanzien van vaste energiecontracten voor consumenten en de voorgenomen stappen om energieleveranciers te stimuleren dan wel te verplichten tot het aanbieden van meer vaste energiecontracten aan consumenten. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Allereerst zal ik de huidige stand van zaken voor wat betreft het aanbod van (vaste) energiecontracten schetsen. Vervolgens besteed ik aandacht aan de oorzaken van het ontbreken van vaste energiecontracten in de markt. Tot slot komen de te nemen stappen aan bod.

De aandacht voor het belang van de consument blijkt tevens uit het pamflet van de leden Bontenbal (CDA) en Erkens (VVD) over 5 maatregelen om de energiemarkt te versterken, welke mij op 11 oktober is toegekomen. Ik deel de noodzaak en oproep om de positie van de consument in de energiemarkt te verbeteren en zal daarom ook in het laatste onderdeel van deze brief een korte appreciatie geven van het pamflet.

Huidige situatie energiemarkt

Consumenten die een variabel energiecontract hebben, hebben of zullen te maken krijgen met de hoge energieprijzen en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat. Deze groep consumenten kan twee keer per jaar, of vaker als dat vanwege marktomstandigheden nodig is en dit is opgenomen in de algemene voorwaarden, een wijziging van de tarieven verwachten van hun energieleverancier.¹ Op basis van de meest recente cijfers, zoals gepubliceerd door het CBS, is ongeveer 67% van de energiecontracten variabel en ongeveer 33% van de energiecontracten vast.² Omdat er geen aanbod van vaste energiecontracten is, stijgt het aandeel variabele energiecontracten en daarmee de onzekerheid onder consumenten over hun energierekening. Consumenten hebben daarmee op dit moment niet de keuze om voor een variabel tarief of een vast tarief (met meer zekerheid) te gaan. Dit gebrek aan vaste energiecontracten geldt overigens niet alleen voor Nederland. Uit onderzoek op Europees niveau komt naar voren dat het waarschijnlijk is dat energieleveranciers minder (of aanzienlijk duurder) energiecontracten tegen een vaste prijs aanbieden in 2022 en 2023.³

Het ontbreken van het aanbod aan vaste energiecontracten zorgt onder meer voor een grote daling in het aantal consumenten dat overstapt naar een andere energieleverancier (van 27% in 2021 naar 14% in 2022).⁴ De voornaamste aanleiding voor consumenten om over te stappen is gelegen in het besparen van maandelijkse kosten.⁵ Wanneer een consument overstapt en bij een nieuwe energieleverancier een variabel energiecontract afsluit, wordt hij in de huidige markt doorgaans geconfronteerd met een hoger tarief dan het tarief dat geldt ten opzichte van bestaande klanten met een variabel energiecontract.

Tariefverschillen tussen variabele energiecontracten voor bestaande klanten en nieuwe klanten kunnen ontstaan doordat de energieleverancier hogere kosten maakt bij het inkopen voor een nieuwe klant wegens de dan geldende marktprijzen, dan bij reeds eerder ingekochte energie voor bestaande klanten. In een markt met dalende prijzen kan een nieuwe klant daarentegen juist goedkoper uit zijn dan de bestaande klant. Het feit dat inkooprijzen erg snel wijzigen (tarieven kunnen bijvoorbeeld per uur verschillen) maakt het moeilijk om energiecontracten te vergelijken, er zijn namelijk weinig klanten die precies hetzelfde energietarief betalen.

¹ Mits op tijd aangekondigd (30 dagen van tevoren).

² CBS werkt aan nieuwe methode om energieprijzen te berekenen, laatste meting betreft augustus 2022.

³ https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/MMR_2021_Energy_Retail_Consumer_Protection_Volume.pdf.

⁴ Energiemonitor 2022 (acm.nl).

⁵ Energiemonitor 2022 (acm.nl).

Uit het voorgaande blijkt dat de tariefverschillen tussen bestaande en nieuwe klanten verklaarbaar zijn. Desalniettemin vind ik de ontwikkeling van dergelijke tariefverschillen opvallend. Ook het CBS heeft in zijn analyse ten behoeve van beter inzicht in de prijsontwikkeling op de markt benoemd dat prijsverschillen in nieuwe energiecontracten niet direct worden doorberekend aan bestaande klanten.⁶ Volgens berichtgeving zouden nieuwe klanten zelfs in uitzonderlijke gevallen tot wel drie keer meer voor hun energie betalen dan bestaande klanten.⁷ Ik vind dergelijke signalen reden tot zorg, zeker gezien deze groep nieuwe klanten deels bestaat uit kwetsbare consumenten, zoals jongeren die voor het eerst een energiecontract afsluiten of pas gescheiden consumenten die een nieuw energiecontract afsluiten. Ik ben voornemens nader onderzoek te verrichten naar de oorzaak van de opvallend hoge tariefverschillen tussen bestaande en nieuwe klanten. Ik wil daarbij tevens onderzoeken of en hoe er meer gelijkheid gevraagd kan worden in de tarieven voor bestaande en nieuwe klanten.

Ondanks de hoge energieprijzen is er een aanzienlijke spreiding in het marktaanbod via de verschillende prijsvergelijkers voor variabele energiecontracten. Overstappen is mogelijk, maar het aanbod van energieleveranciers op dit moment is beperkt en veelal onaantrekkelijk qua prijs. Ook biedt overstappen naar een ander variabel energiecontract geen oplossing voor consumenten die op zoek zijn naar (lange termijn) zekerheid. Dit staat in contrast met de situatie die we hiervoor gewend waren van de Nederlandse energiemarkt: een ruim aanbod aan diverse (vaste) energiecontracten, relatief veel Nederlanders die overstapten en mede daardoor voldoende concurrentie om te zorgen voor een scherpe prijs.

Voor wat betreft het huidige aanbod aan energiecontracten geldt dat energieleveranciers verplicht zijn om aan consumenten ten minste een energiecontract aan te bieden voor onbepaalde duur.⁸ Daarnaast zijn energieleveranciers verplicht een modelcontract aan te bieden naast eventuele andere vrije contractvormen.⁹ Volgens het Besluit tot vaststellen van het modelcontract voor de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers (hierna: Besluit Modelcontract)¹⁰ van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) moet het voor een consument altijd mogelijk zijn om een modelcontract met variabele tarieven met onbepaalde looptijd af te sluiten.

Oorzaken beperkt aanbod energiecontracten

Het ontbreken van vaste energiecontracten in de markt heeft verschillende oorzaken. De sterk fluctuerende energieprijzen maken het voor energieleveranciers duurder en risicovoller om hun inkooprijzen voor langere tijd vast te leggen. Ook zijn de kosten voor zekerheid (margins) erg hoog, doordat hoge bedragen als onderpand betaald moeten worden voor het afdekken van risico's op termijncontracten. Hierdoor wordt energie vooral op de korte termijnmarkt verhandeld en bieden energieleveranciers alleen variabele energiecontracten aan.

⁶ Naar een nieuwe methode om energieprijzen te berekenen (cbs.nl).

⁷ Nieuwe klanten betalen hoofdprijs voor energie: «Soms drie keer meer dan bestaande klanten» | Energiecrisis | AD.nl.

⁸ Art. 95m lid 5 van de Elektriciteitswet 1998 en art. 52b lid 5 Gaswet.

⁹ Art. 95na Elektriciteitswet 1998 en art. 52ca Gaswet.

¹⁰ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 14 november 2016, met kenmerk ACM/DC/2016/206825, houdende de vaststelling van het modelcontract als bedoeld in artikel 95na, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 52ca, eerste lid, van de Gaswet.

Daarnaast speelt de opzegvergoeding een belangrijke rol bij het ontbreken van vaste energiecontracten in de huidige markt. De opzegvergoeding die in Nederland geldt, is gelet op de huidige hoge en volatiele energieprijzen en het risico dat deze met zich meebrengen voor energieleveranciers in de huidige marktomstandigheden uitzonderlijk laag. In de door de ACM opgestelde Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen Vergunninghouders (ROVER) staan vaste bedragen vermeld die in de huidige marktsituatie niet in verhouding staan met het daadwerkelijke verlies dat de energieleverancier als gevolg van voortijdig opzeggen lijdt.¹¹ Ter vergelijking: in Duitsland geldt het principe dat de consument het energiecontract uitdient en dit niet voortijdig opzegt. Energieleveranciers hebben hiermee voldoende zekerheid om langjarige energiecontracten met een vaste prijs aan te bieden, dat blijkt uit het feit dat er in Duitsland ook sinds de oorlog in Oekraïne aanbod is geweest van vaste energiecontracten.

Te nemen stappen

Ik wil borgen dat iedereen weer een bewuste keuze kan maken tussen een energiecontract met een variabele prijs en een energiecontract met een vast tarief, dat meer zekerheid biedt. Op korte termijn zal de aanpassing van de Richtsnoeren Redelijke opzegvergoedingen door de ACM hier aan bijdragen. Daarnaast wil ik via de wet regelen dat er meer vaste energiecontracten aangeboden gaan worden door energieleveranciers.

1. Aanpassing Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen

Allereerst is van belang dat de Richtsnoeren Redelijke Opzegvergoedingen zo snel als mogelijk aangepast worden. De ACM heeft het ontwerp van de «Beleidsregel Redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2022» van 21 oktober tot en met 4 november geconsulteerd.¹² De opzegvergoedingen zullen beter gaan aansluiten bij het reële verlies van de energieleverancier in geval van vroegtijdige overstap van de klant. In de praktijk komt het neer op een hogere opzegvergoeding voor consumenten die vroegtijdig hun energiecontract beëindigen wanneer de energieprijzen dalen. Dit levert een prikkel op voor consumenten om hun energiecontract uit te dienen, wat uiteindelijk meer stabiliteit en zekerheid zal bieden. De opzegvergoeding wordt berekend aan de hand van het verschil tussen de contractprijs en de prijs waarvoor de energieleverancier de ingekochte energie op dat moment in de markt kan verkopen. Als er sprake is van stijgende energieprijzen hoeft de consument geen opzegvergoeding te betalen, echter is het in dat geval ook onwaarschijnlijk dat de consument zal overstappen. De nieuwe regels voor opzegvergoedingen zullen naar verwachting op korte termijn gaan gelden voor nieuwe energiecontracten. Het is hierbij van belang dat, bij het afsluiten van het energiecontract, de consument zich er van bewust is dat de regels voor opzeggen zijn veranderd en dat hier een hoge(re) vergoeding tegenover kan staan. Omdat de opzegvergoeding kan variëren en hoger kan uitvallen dan nu, is het ook belangrijk te regelen dat de oude energieleverancier bij een overstap zijn klant tijdig en actief moet informeren over de opzegvergoeding.

¹¹ Zo staat in de ROVER op dit moment dat de opzegvergoeding maximaal € 50 is voor stroom en € 50 voor gas als het contract binnen 1,5 jaar afloopt.

¹² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-start-consultatie-nieuwe-regels-voor-opzegvergoedingen-vaste-contracten>.

Zoals ik bij de beantwoording van Kamervragen¹³ heb aangekondigd zal ik in mijn formele reactie op de geconsulteerde Beleidsregel Redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2022 de vraag stellen wat de ACM verstaat onder een redelijke opzegvergoeding in het geval van een energiecontract met een looptijd voor bepaalde tijd in combinatie met variabele tarieven. Daarbij zal ik aangeven dat ik een opzegvergoeding voor energiecontracten voor bepaalde tijd met variabele tarieven voor kleinverbruikers onwenselijk vind, vanwege de scheve risicoverdeling en beperkte voordelen voor de consument. Ik meen dat een energieleverancier meer oog moet hebben voor de kwetsbare positie van kleinverbruikers en dat dit bij het bepalen van de redelijkheid voorop moet staan.

2. Aanpassing van de wet

Ik wil in de wet regelen dat er vaste energiecontracten aangeboden moeten worden door energieleveranciers. Om dit wettelijk te verankeren worden twee mogelijkheden verkend, namelijk via een algemene bepaling over de contracten die een leverancier moet aanbieden aan kleinverbruikers¹⁴ ofwel via een bepaling die ziet op een verplichting van de leverancier om levering volgens een modelcontract aan te bieden en een bevoegdheid van de ACM om dit modelcontract vast te stellen.¹⁵

Wat betreft de eerste optie is momenteel in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet vastgelegd dat leveranciers verplicht zijn om aan consumenten ten minste een contract aan te bieden voor onbepaalde duur. Het is een mogelijkheid om in deze bepaling voor te schrijven dat leveranciers (ook) een energiecontract voor een bepaalde duur (bijv. minimaal 12 maanden) aanbieden tegen een vast tarief.

Een tweede mogelijke invulling is om aan te sluiten bij de bestaande bepaling in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet dat elke leverancier verplicht is te leveren volgens een type modelcontract, waarbij de ACM dit modelcontract kan vaststellen. De ACM heeft daaraan nadere invulling gegeven in het Besluit Modelcontract. Daarmee wordt beoogd dat consumenten altijd kunnen overstappen en dat deze contractvorm vergelijkbaar is doordat elke leverancier hetzelfde type contract moet aanbieden. Het modelcontract is zoals gezegd nu een contract met variabele tarieven en onbepaalde looptijd. Er zou dan met een wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet een verplichting voor leveranciers worden opgenomen om te leveren volgens twee typen modelcontracten. Daarnaast zou aan de ACM moeten worden gevraagd een tweede type modelcontract vast te stellen, met de wens dat dit tweede type contract een contract voor bepaalde duur met een vast tarief is. Op die manier ontstaat een mogelijkheid om, naast het bestaande variabele modelcontract, ook een modelcontract aan te bieden met een vast tarief met een bepaalde looptijd van bijvoorbeeld minimaal 12 maanden.

Hoewel de uitwerking van de verplichtstelling tot het aanbieden van een vast energiecontract gevolgen voor – vooral de kleinere – energieleveranciers met zich meebrengt, ben ik van mening dat het vrijwel volledig wegvallen van het aanbod aan dergelijke contracten illustreert dat er

¹³ Beantwoording Kamervragen van het lid Bontenbal (CDA) over de regels voor het beginnen van een energiebedrijf en het toezicht op kleine energiebedrijven door de ACM (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 620, ingezonden op 27 september 2022) & beantwoording Kamervragen van het lid Leijten (SP) over het bericht «Agressieve verkoper van energiecontracten start eigen energiemaatschappij. Radar Checkt!» (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 621, ingezonden 13 oktober 2022).

¹⁴ Art. 95m lid 5 Elektriciteitswet 1998 en art. 52b lid 5 Gaswet.

¹⁵ Art. 95na Elektriciteitswet 1998 en art. 52ca Gaswet.

behoefte is aan een basis voor het bieden van meer zekerheid. Uiteraard zal ik bezien hoe deze wettelijke eis het beste verder vormgegeven kan worden.

Reactie pamflet VVD en CDA

Ik heb met interesse kennisgenomen van het pamflet «5 maatregelen om de energiemarkt te versterken» van de leden Bontenbal (CDA) en Erkens (VVD). Deze brief geeft invulling aan de in de eerste voorgestelde maatregel geuite wens om het aanbod van energiecontracten met vaste tarieven en een bepaalde looptijd te vergroten. Wanneer er meer aanbod komt in vaste energiecontracten wil dat overigens niet zeggen dat de energietarieven altijd lager zullen zijn. Dit heeft immers met andere factoren te maken, waaronder de geopolitieke ontwikkelingen en de prijsontwikkelingen in de groothandelsmarkten voor gas en elektriciteit.

De tweede maatregel, waarbij wordt voorgesteld alle energieleveranciers aan een jaarlijkse stresstest te onderwerpen, sluit aan bij de recent in werking getreden Beleidsregels van de ACM¹⁶ en mijzelf (Stcrt. 2022, nr. 26273). In deze beleidsregels, gericht op het toezicht van een betrouwbare levering en strengere eisen voor een vergunning om energie te leveren, is een periodieke stresstest voor energieleveranciers inmiddels opgenomen. Ook eisen aan risicomanagement vormen onderdeel van deze Beleidsregels. Ik heb het voornemen om deze eisen in de lagere regelgeving van de Energiewet te verankeren.

De maatregelen die betrekking hebben op het afschaffen van de welkomstbonus en het aanpassen van de status van de consument bij een faillissement, waardoor er meer kans bestaat dat de consument uitstaande tegoeden¹⁷ terug krijgt uit de faillissementsboedel, vragen nadere uitwerking en afweging of de voordelen opwegen tegen de nadelen. 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. Door de status van de *energieconsument* in de Faillissementswet te wijzigen in «preferente schuldeiser» staat deze consument hoger in de rangorde bij de verdeling van de faillissementsboedel en heeft hij een grotere kans om uitstaande tegoeden terug te krijgen. Er zal verder onderzocht moeten worden in hoeverre het aanpassen van de status van de consument daadwerkelijk betekent dat de consument uitstaande tegoeden terugkrijgt, omdat zij de preferente positie delen met andere partijen en dit afhankelijk is van de hoogte van de faillissementsboedel. De aanpassing van de status van consumenten naar preferente schuldeiser is complex en kan mogelijk precedentwerking richting andere sectoren hebben.¹⁸ Ik ben hierover in gesprek met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

In het laatste punt van het pamflet is voorgesteld dat bij een faillissement een andere energieleverancier een bieding mag doen waarbij de contractvoorwaarden gerespecteerd dienen te blijven. Recent is door de Rechtbank Amsterdam een uitspraak gedaan waarin de rechter heeft

¹⁶ Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers | ACM.nl.

¹⁷ Denk hierbij aan (te veel betaalde) voorschotbedragen en welkomstbonussen.

¹⁸ Op dit moment geldt alleen voor levensverzekeringen een uitzondering omdat dit Europees is geregeld. Voor alle andere sectoren wordt hier wel over gesproken. Dit maakt het extra lastig om hierop vooruitlopend een enkele uitzondering te maken voor alleen de energiesector.

geoordeeld dat bij overname van het klantenbestand na faillissement de nieuwe energieleverancier de voorwaarden uit de bestaande overeenkomsten die tussen de klant en de failliete energieleverancier waren gesloten, moet respecteren.¹⁹ «Het overnemen van een klantenbestand, zonder dat daarbij de energieovereenkomsten worden overgenomen, is een figuur die in het Besluit leveringszekerheid Elektriciteitswet 1998 niet voor komt», aldus de rechter. Pas als de consument overstapt, een nieuw energiecontract aangaat en instemt met nieuwe voorwaarden, kunnen andere voorwaarden gaan gelden. De uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 10 oktober 2022 legt het huidige Besluit leveringszekerheid als zodanig uit. Ik ben voornemens om in de lagere regelgeving van de Energiewet de procedure voor het overnemen van klanten bij faillissement van een energieleverancier te verduidelijken. Ik vind het van belang dat het helder is voor alle betrokken partijen, maar in het bijzonder voor consumenten, waar zij aan toe zijn als hun energieleverancier failliet gaat.

Tot slot wil ik afsluiten met het benadrukken dat ik mij volledig aansluit bij het standpunt dat consumentenbescherming juist ook in deze tijd van groot belang is. Ik zet mij daarom van harte in om meer bescherming en meer zekerheid te realiseren.

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

¹⁹ ECLI:NL:RBAMS:2022:6001, Rechtbank Amsterdam, 9288109 CV EXPL 21-8878 (rechtspraak.nl).