

Vergaderjaar 2023–2024

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2023

In de Miljoenennota van 19 september 2023 (Kamerstuk 36 410, nrs 1 en 2) zijn verschillende maatregelen opgenomen om de algemene koopkracht te verbeteren. In reactie hierop is tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de motie van het lid Van Baarle c.s.¹ aangenomen (Handelingen II 2023/24, nr. 3, Stemmingen), die vraagt om een noodplan voor als de energierekening de komende winter stijgt en dit de koopkracht onder druk zou zetten. De wens voor een snel inzetbaar instrument in tijden van een stijgende energierekening is begrijpelijk. Tegelijkertijd is gebleken dat het ingrijpen op de energierekening een complexe puzzel is met verschillende afwegingen, met name tussen enerzijds snelle inzetbaarheid en anderzijds gerichtheid en uitvoerbaarheid van een maatregel; maar ook met bijvoorbeeld nadelige gevolgen voor (prikkel voor) verduurzaming. In deze brief geef ik invulling aan de motie door uw Kamer mee te nemen in de actuele situatie. Ik bespreek de verschillende mogelijke instrumenten die in aanloop naar de augustusbesluitvorming zijn uitgewerkt en beoordeeld op uitvoerbaarheid voor komende winter.

Actuele stand van de markt

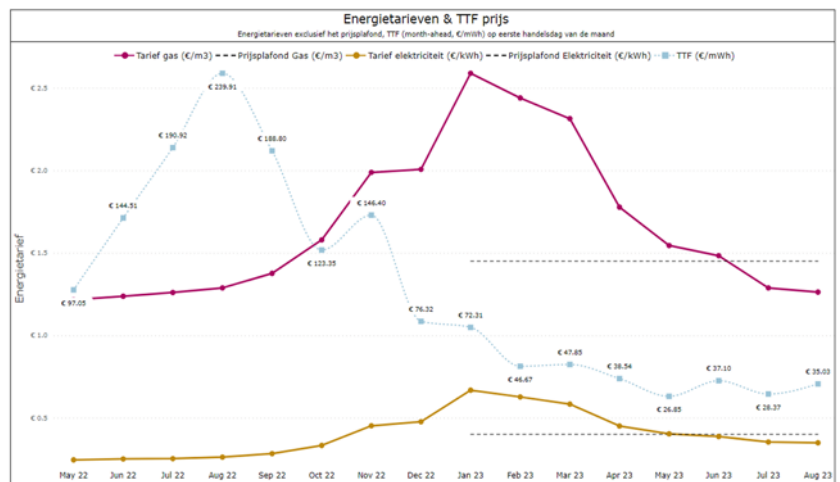
De energiemarkt verkeert in rustiger vaarwater en de situatie is wezenlijk anders dan vorig najaar. Waar de groothandelsprijs voor gas (TTF) op het hoogtepunt in augustus 2022 bijna 300 euro per megawattuur bedroeg, schommelt deze momenteel rond de 40. De TTF-prijzen zijn met enkele maanden vertraging terug te zien in de consumententarieven voor gas en elektriciteit. Daarnaast zijn, in tegenstelling tot vorig jaar, weer vaste energiecontracten beschikbaar. Huishoudens kunnen zich daarmee, ook voor meerdere jaren, beschermen tegen nieuwe prijsschommelingen in de markt. De tarieven van dergelijke contracten liggen veelal onder het niveau van het prijsplafond.

¹ Kamerstuk, 36 410 nr. 48.

De energietarieven piekten richting januari 2023. Dit werd opgevangen door de compensatie van tweemaal 190 euro in november en december 2022 en het prijsplafond dat in januari 2023 in werking trad. Het prijsplafond loopt tot en met 31 december 2023. De gemiddelde energietarieven zijn ondertussen gedaald tot onder het niveau van het prijsplafond, waardoor al 85.6%² van de consumenten momenteel een bedrag onder de plafondprijs betaalt. Daarnaast is er sinds juni 2023 weer een groeiend aanbod van vaste contracten met een tarief dat onder het prijsplafond ligt. Consumenten hebben dus de mogelijkheid om te kiezen voor langdurige prijszekerheid. Het aandeel vaste contracten is sinds het dieptepunt in maart 2023 (27%) weer gestegen tot ruim 35% in augustus. Hoewel ruim 60% van de consumenten een variabele contractvorm heeft en dus kwetsbaarder is voor prijschommelingen, hangt de snelheid waarmee de tarieven aangepast kunnen worden af van wat er is opgenomen in hun individuele contracten met de betreffende energieleverancier. In de praktijk kunnen de tarieven bijvoorbeeld wijzigen per kwartaal, maand of vaker bij een dynamisch contract.³

Afsluiten vaste contracten weer mogelijk

Lagere tarieven en een breed aanbod aan contracten zijn goed nieuws voor de consument. Tegelijk geldt dat de inflatie zich sinds de oorspronkelijke stijging van de energieprijzen heeft verbreed. Het kabinet heeft daarom gekozen om bij de begroting 2024 in te zetten op gerichte koopkrachtmaatregelen en het tegengaan van een stijging in de armoede. Ondanks de bovengenoemde positieve prijsontwikkelingen op de energiemarkt, liggen de energieprijzen nog steeds hoger dan voor de Russische inval in Oekraïne. Er zullen daarom ook komend jaar nog altijd mensen zijn die moeite hebben met het betalen van de basisbehoeften, waaronder de energierekening. Naast de gerichte koopkrachtmaatregelen, zal deze groep ook in 2024 een beroep kunnen doen op het Tijdelijk Noodfonds Energie.



Figuur 1: Cijfers van het CBS (gemiddelde tarieven) en ICE (TTF). Hier valt te zien dat een piek in de TTF-prijs in de zomer van 2022 werd gevolgd door een piek in de consumententarieven in de winter van 2023.

² Kamerstuk 36 200, nr. 188

³ Naast een risico bij stijgende prijzen, kunnen dynamische en variabele contracten ook gunstig uitpakken in het geval de energieprijzen zouden dalen.

Noodfonds

Het Tijdelijke Noodfonds Energie wordt in 2024 voortgezet. Er wordt naar gestreefd dat het Noodfonds vanaf januari 2024 beschikbaar zal zijn voor huishoudens met een laag inkomen en middenlaag inkomen (tot 200% van het sociaal minimum) en een relatief hoge energierekening. Zowel het Rijk als een aantal energieleveranciers stellen ook dit jaar weer een bijdrage beschikbaar aan de Stichting Tijdelijk Noodfonds Energie. Komend jaar zal er in ieder geval 60 miljoen euro beschikbaar zijn voor het Noodfonds. Het Rijk zal 40 miljoen euro beschikbaar stellen, de energieleveranciers 20 miljoen euro. Bovenop het bedrag dat het kabinet beschikbaar stelt, is er vanuit het Rijk een aanvullend bedrag van 20 miljoen euro gereserveerd dat voor het Noodfonds ingezet kan worden, mits er een evenredige bijdrage van 10 miljoen euro door derde partijen wordt geleverd. Hiermee blijft de verhouding tussen Rijksfinanciering (2/3^{de}) en financiering van derden (1/3^{de}) in stand.

Mogelijke (nood)maatregelen in geval van een hoge stijging van de energierekening in 2024

De huidige situatie op de energiemarkt verschilt wezenlijk met die van eind vorig jaar. De tarieven liggen een stuk lager en er is opnieuw een aanbod van vaste contracten met tarieven onder het huidige prijsplafond. Hierdoor ligt het niet voor de hand dat er voor 2024 opnieuw generieke maatregelen worden getroffen, zoals het prijsplafond. Hiermee worden ook mensen gecompenseerd die dat niet nodig hebben. Bovendien belemmert generieke compensatie aanpassing van burgers en bedrijven (o.a. verduurzaming). De ergste prijsschommelingen lijken achter ons te liggen. Toch valt niet volledig uit te sluiten dat een nieuwe prijsspiek, vergelijkbaar met die van vorig jaar, zich opnieuw voordoet. Om hier beter op voorbereid te zijn, heeft het kabinet in aanloop naar de augustusbesluitvorming verschillende maatregelen nader verkend. Per maatregel geef ik hierbij aan wat de snelheid is waarmee deze zou kunnen worden ingezet en welk effect deze heeft.

In voorbereiding op de augustusbesluitvorming zijn drie varianten van het prijsplafond nader verkend: 1) voortzetting van het huidige prijsplafond, 2) een slapend prijsplafond en 3) een regeling met een vast bedrag per huishouden per maand.

De verkenningen rond een prijsplafond voor 2024 hebben plaatsgevonden tegen de achtergrond van het aflopen van de actuele Europeesrechtelijke criskaders, die de huidige prijsplafondregeling mogelijk maakten. Door het aflopen van deze kaders heeft Nederland beperkte ruimte om voor 2024 vergelijkbare ongerichte maatregelen te treffen. De huidige prijsplafondregeling voorziet mede in steun aan ondernemingen en voldoet niet aan de nieuwe vrijstellingsvoorwaarden in de inmiddels gewijzigde reguliere Europese staatssteunkaders. Momenteel wordt er op Europees niveau in trilogie onderhandeld over aanpassingen van de elektriciteitsrichtlijn en over een nieuwe gasrichtlijn. Onderdeel hiervan is de introductie van een prijscrisismechanisme in beide richtlijnen, dat bij het uitroepen van een nieuwe Europese prijscrisis onder voorwaarden prijsinterventies door lidstaten op de energiemarkt zou toestaan. Een dergelijke grondslag of voortzetting van de huidige criskaders is een randvoorwaarde om nieuwe maatregelen zoals het prijsplafond te kunnen implementeren.

Voortzetting huidig prijsplafond

In dit scenario wordt het prijsplafond met een jaar verlengd. Dit betekent dat gedurende 2024 voor alle kleinverbruiksaansluitingen (hierna: KVA-aansluitingen) opnieuw een maximumtarief voor gas en elektriciteit tot een bepaald verbruik geldt. Voor huishoudens met een blokaansluiting zou opnieuw een aparte regeling nodig zijn. De voor 2023 daartoe geldende Tijdelijke subsidieregeling tegemoetkoming blokaansluitingen vraagt veel van de uitvoerende organisaties. Tijdens de verkenning hebben de energieleveranciers aangegeven voor de implementatie van een prijsplafond voor 2024 minstens drie maanden nodig te hebben. Tegelijkertijd lopen de Europeesrechtelijke crisisaders die het huidige prijsplafond mogelijk maken in 2023 af. Dit maakt voortzetting van het huidige prijsplafond in 2024 vooralsnog niet mogelijk. In geval van een nieuwe prijsspiek ligt het voor de hand dat er vanuit Brussel wederom ruimte wordt geboden voor generieke (prijs)interventies op de energiemarkt door lidstaten.

Slapend prijsplafond

Naast voortzetting van het huidige prijsplafond is er ook gekeken naar een variant op het prijsplafond die inactief, of «slapend», gereed gesteld wordt voor het geval er een nieuwe prijscrisis uitbreekt. Ook bij deze variant zou opnieuw een maximumtarief gelden voor alle KVA-aansluitingen gas en elektriciteit. Zowel de energieleveranciers als de RVO hebben als belangrijkste uitvoeringsorganisaties aangegeven dat het voor hen niet haalbaar is om gedurende het jaar een prijsplafond in te stellen. Zelfs als de maatregel wel uitvoerbaar zou zijn, laat het prijsdempend effect van een slapend prijsplafond enkele maanden op zich wachten door de benodigde implementatietijd. De kosten die huishoudens in de tussentijd maken door een nieuwe prijsspiek worden vanwege deze implementatietijd niet opgevangen. Ook zou de regeling moeten voldoen aan de dan geldende Europese voorwaarden en zou er, net als bij het reguliere prijsplafond, weer een aparte regeling voor huishoudens met een blokaansluiting nodig zijn.

Regeling met een vast bedrag

Tot slot is gekeken naar een regeling die alle verbruikers met een KVA-aansluiting voor elektriciteit ondersteuning biedt door middel van één of meerdere lumpsumuitkeringen. Deze maatregel zou qua werking vergelijkbaar kunnen zijn met de overbruggingsregeling van eind vorig jaar – de tweemaal 190 euro in november en december 2022. De maatregel kostte 3,1 miljard euro en kwam bij alle gebruikers met een elektriciteitsaansluiting met een verblijfsfunctie terecht. In het geval van een nieuwe prijscrisis hebben energieleveranciers en de RVO aangegeven een dergelijke regeling snel te kunnen implementeren. Het is dan wel van belang dat de Europese Commissie de regeling zo nodig goedkeurt. Ook zou er een oplossing moeten komen voor huishoudens zonder eigen KVA-aansluiting voor elektriciteit. Dit is echter in vergelijking met huishoudens met een blokaansluiting voor warmte een beperkte groep.

Energiebelasting

Het is mogelijk om via de energiebelasting huishoudens tegemoet te komen in hun energiekosten. Dat kan via een verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf gas, een verlaging van het tarief van de nieuwe eerste en tweede schijf elektriciteit of een verhoging van de belastingvermindering. Het voordeel slaat ook neer bij bedrijven. Van een verlaging van het tarief van de eerste schijf gas of verhoging van de belastingver-

minderings komt ongeveer 90% terecht bij huishoudens en het overige deel bij andere verbruikers zoals bedrijven. Bij een verlaging van het tarief van de nieuwe eerste en tweede schijf elektriciteit (dus tot 10.000 kWh) komt circa 77% van het voordeel terecht bij huishoudens (bij alleen verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf elektriciteit tot 2.900 kWh is dit naar schatting circa 90%). Een verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf gas is uitvoeringstechnisch zeer complex, komt mogelijk niet terecht bij veel huishoudens met blokverwarming en kent frauderisico's. Dit komt doordat de Belastingdienst een impactvolle forfaitaire teruggaveregelings zal moeten invoeren om de naar schatting 600.000 huishoudens met blokverwarming via hun verhuurder of VvE te kunnen laten profiteren van een verlaging van het tarief van de eerste schijf gas. De Belastingdienst en energieleveranciers kunnen in elk geval tot en met de stemming over het wetsvoorstel Belastingplan 2024 in de Tweede Kamer de hoogte van de belastingvermindering en tarieven per 1 januari 2024 aanpassen. Het eerstvolgende wijzigingsmoment is daarna 1 januari 2025, dus de tarieven en de belastingvermindering kunnen niet gedurende het jaar worden aangepast.

Energietoeslag

Er is gekeken of een energietoeslag een rol kan spelen bij het bestrijden van een toekomstige prijscrisis in 2024. In zowel 2022 als 2023 is een eenmalige energietoeslag aan huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum uitgekeerd. De verwachting is dat de onderbouwing van de energietoeslag als bijzondere bijstand in 2024 onvoldoende zal zijn. De Raad van State was in 2023 al zeer kritisch op herhaling. Bijzondere bijstand is bedoeld voor kosten die samenhangen met uitzonderlijke omstandigheden. Als de energiekosten voor een derde jaar op rij hoog zijn, moet de vraag worden gesteld of deze omstandigheid nog als «uitzonderlijk» kan worden aangemerkt.

De VNG heeft namens gemeenten formeel aangegeven een energietoeslag in 2024 niet langer uit te kunnen en willen voeren. De VNG pleit voor landelijke maatregelen. De dienstverlening van gemeenten op andere onderdelen van het sociaal domein is zwaar onder druk komen te staan door uitvoering van de huidige energietoeslag. Voor de juridische houdbaarheid is het nodig om ook studenten tegemoet te komen voor de energiekosten. Het is niet gezegd dat DUO opnieuw een rol kan spelen voor studenten in 2024.

Tot slot

Bovenstaande maatregelen op het gebied van energie zijn door het kabinet tijdens de augustusbesluitvorming gewogen. De huidige stand van zaken op de energiemarkt en het verbreden van de inflatie waren aanleiding voor het kabinet om in te zetten op gerichte koopkrachtmaatregelen. Tegelijkertijd liggen de energieprijzen nog steeds hoger dan voor 2021. Daarom heeft het kabinet besloten om opnieuw een bijdrage beschikbaar te stellen aan het Tijdelijk Noodfonds Energie, zodat er voor huishoudens met een laag en middenlaag inkomen en een hoge energierekening in 2024 een vangnet beschikbaar is. Verder geldt tot het einde van dit jaar nog de bescherming van het prijsplafond en volgt nog de uitkering van de energietoeslag 2023 aan kwetsbare huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum.

De verkenning van de verschillende (nood)maatregelen heeft ertoe geleid dat inmiddels duidelijk is welke maatregelen op korte termijn uitvoerbaar zijn en welke niet. Wel zal, in het geval van een nieuwe prijscrisis, bezien moeten worden wat er binnen de dan geldende Europeesrechtelijke

kaders aan noodmaatregelen te zijner tijd mogelijk en wenselijk is. Dit zal sterk afhankelijk zijn van de situatie die zich op dat moment voordoet en hoe groot de gevolgen voor de koopkracht zijn. Als het aankomt op inzet van generieke energiesteunmaatregelen gedurende het jaar lijkt een regeling met een vast bedrag het snelst inzetbaar, maar ook kostbaar en ongericht.

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