

Vergaderjaar 2024–2025

27 879

Versterking van de positie van de consument

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Het is van belang dat de energiemarkt goed werkt voor consumenten. Het kabinet monitort daarom de prijsontwikkeling continu en neemt waar nodig maatregelen om voldoende aanbod op de markt te borgen, de positie van consumenten verder te versterken en te zorgen dat de energierekening voor iedereen in Nederland betaalbaar blijft. In deze brief worden de laatste ontwikkelingen op de energiemarkt toegelicht. Daarnaast geeft het kabinet aan met welke stappen de toegankelijkheid van energie voor kwetsbare afnemers in de toekomst beter geborgd zal worden. Tot slot wordt de Kamer geïnformeerd over de afronding en verantwoording van het prijsplafond en de Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (hierna: TTB).

Actuele ontwikkelingen in de energiemarkt voor consumenten

De situatie op de energiemarkt voor consumenten is op dit moment redelijk stabiel. De huidige gasprijzen op de groothandelsmarkt liggen ongeveer op hetzelfde niveau als een jaar geleden rond de € 35/MWh (per 24 juni 2025). In de tussenliggende periode was er meer volatiliteit waar te nemen, veelal in reactie op de geopolitieke spanningen. Vanwege deze recente geopolitieke ontwikkelingen worden de prijsontwikkelingen nauwlettend gevolgd. Op het hoogste punt lag de gasprijs op de groothandelsmarkt in februari 2025 ongeveer anderhalf keer zo hoog als nu. Ter vergelijking, dat is nog steeds vijfmaal lager dan tijdens de piek van de crisis in 2022.

De veranderingen in de groothandelsprijzen van gas werken met enige vertraging door in de tarieven die consumenten betalen. De gemiddelde gasprijs voor de Nederlandse consument was € 1,36/m³ in mei¹. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft berekend dat de gemiddelde energierekening van huishoudens dit jaar 2.065 euro bedraagt op

¹ StatLine - Gemiddelde energietarieven voor consumenten

basis van de prijzen in januari. Dit is 43 euro lager ten opzichte van een jaar eerder.²

Het is goed nieuws dat de daling van de gemiddelde energierekening na de piek in de energiecrisis verder doorzet. Het inkomen bepaalt echter in grote mate in hoeverre de energierekening voor huishoudens betaalbaar is, en voor een deel van de Nederlandse huishoudens geldt dat de uitgaven aan energie een groot deel van de kosten van het levensonderhoud vormen. Dit kan worden uitgedrukt in de zogeheten energiequote, de energiekosten van een huishouden in verhouding tot het besteedbaar inkomen. De Nederlandsche Bank (DNB) laat in haar Voorjaarsraming 2025³ zien dat de betaalbaarheid van energie voor huishoudens is verbeterd. DNB stelt dat huishoudens in 2025 gemiddeld 2,8% van hun besteedbaar inkomen kwijt zijn aan energie (gas en elektra), vergeleken met 3,3% in 2023. Door de verdere inkomensgroei en lagere belastingen op energie daalt dit percentage in 2026 naar verwachting tot 2,5%. In 2027 neemt het percentage licht toe tot 2,6% door de invoering van de ETS2-beprijzing van gas.

De analyses van CBS en DNB bevestigen het beeld dat de energierekening voor een groot deel van de Nederlanders goed betaalbaar is. Het kabinet desalniettemin onverminderd oog houden voor huishoudens die kwetsbaar zijn voor hoge energiekosten. Dit kan komen doordat zij een beneden modaal inkomen hebben of een woning met een lage energietechnische kwaliteit. De analyse van DNB laat ook zien dat de huishoudens met de laagste inkomens vaker kwetsbaar zijn voor hoge energiekosten. Door het lagere inkomen zijn deze huishoudens sneller een (te) groot deel van hun besteedbaar inkomen kwijt aan energie.

De mate waarin huishoudens worden geraakt door ontwikkelingen op de energiemarkt hangt af van het type contract dat zij hebben. Het aantal huishoudens met een vast of variabel contract is al geruime tijd stabiel. De meeste huishoudens kiezen voor de prijszekerheid van een vast contract, terwijl ruim 40% van de huishoudens een variabel contract heeft waarbij tarieven minimaal twee keer per jaar worden aangepast. Het aantal huishoudens met een dynamisch contract, waarbij de prijzen per uur kunnen variëren, is relatief sterk toegenomen van 2% in 2023 naar 6% in 2025.

Er is op dit moment een ruim aanbod van vaste, variabele en dynamische contracten beschikbaar. Deze tarieven liggen veelal lager dan wat de gemiddelde consument op dit moment betaalt. Het kan voor consumenten voordelig zijn om te kijken of hun huidige energiecontract nog aansluit bij hun wensen.

Energie bereikbaar houden voor consumenten en zorgen dat overstappen loont

Energie is een onmisbare voorziening, maar mensen kunnen door de toenemende complexiteit van de markt of eerdere betalingsproblemen een hoge drempel ervaren om een goed en passend contract af te sluiten of over te stappen naar een andere leverancier. Het kabinet wil daarom de positie van consumenten op de markt versterken.

Naast de betaalbaarheid van de energierekening vindt het kabinet ook de toegankelijkheid ervan belangrijk. De energierekening bestaat uit verschillende onderdelen die voor controleerbaarheid en inzicht moeten zorgen. Tegelijkertijd kan deze gedetailleerde informatie de energiere-

² De energierekening januari 2025 | CBS

³ Voorjaarsraming 2025 | De Nederlandsche Bank

kening voor consumenten moeilijk leesbaar of onbegrijpelijk maken. Dit kan en moet beter, zodat consumenten weten hoe de rekening tot stand komt en een bewuste keuze kunnen maken voor een nieuw contract. Onder de Energiewet wordt per 1 januari 2026 de eis gesteld om duidelijke en begrijpelijke taal te hanteren op de rekening. Energieleveranciers worden daarnaast verplicht om een samenvattend voorblad bij de energierekening te voegen. Op deze manier krijgen consumenten in één overzicht duidelijk te zien hoeveel energie ze hebben afgenomen en wat de kosten hiervan zijn. Gelijktijdig wordt ingezet op meer betrouwbare en onafhankelijke hulpmiddelen bij vragen over de energierekening.⁴ In samenwerking met Milieu Centraal wordt daarvoor een online tool ontwikkeld waarmee consumenten via een aantal vragen meer inzicht krijgen in wat er op hun energierekening staat, hoe deze gelezen kan worden en wat bepaalde begrippen op de rekening betekenen. Zo kunnen zij eenvoudiger grip krijgen op hun energiekosten.

Wanneer een consument kiest voor een energiecontract met vaste tarieven, is hij een opzegvergoeding verschuldigd bij voortijdig opzeggen. De regels ten aanzien van het berekenen van de hoogte van de opzegvergoeding worden verankerd in de Energieregeling onder de Energiewet, die momenteel geconsulteerd wordt. In lijn met de motie Vermeer, waarin is verzocht om in afstemming met de ACM de werking van de huidige Beleidsregel Opzegvergoedingen te evalueren en daarbij in ieder geval in te gaan op de vraag of de hoogte van de vergoeding voldoende duidelijk is voor de consument,⁵ heeft de ACM het afgelopen jaar sectoronderzoek gedaan naar hun Beleidsregel Opzegvergoedingen. Op basis van de uitkomsten van dit sectoronderzoek heeft de ACM aanbevelingen gedaan om de regels rondom de hoogte van de opzegvergoeding te verduidelijken en transparanter te maken. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de consultatieversie van de Energieregeling onder de Energiewet.

Mensen met betalingsachterstanden op de energierekening worden in Nederland beschermd tegen afsluiting van energie. De regels zijn gericht op het voorkomen van afsluiting vanwege betalingsachterstanden, door tijdige interventie en ondersteuning. De bescherming uit de bestaande regeling wordt overgenomen en vanaf 2026 op bepaalde punten verbeterd als onderdeel van de onderliggende regelgeving van de Energiewet. Zo worden de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling tussen de leverancier en gemeente ten behoeve van schuldhelpverlening uitgebreid. De bescherming van kwetsbare afnemers blijft in stand. Zo mag een eindafnemer niet afgesloten worden van energie als dit ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt voor de eindafnemer of diens huisgenoot.

Tot slot worden er vanaf 2026 regels gesteld aan de hoogte van de waarborgsom die bij een energiecontract gevraagd kan worden. In de Energieregeling is hiervoor een nieuwe bepaling toegevoegd, waarin een maximum wordt gesteld aan de hoogte van de waarborgsom die de leverancier voorafgaand aan het sluiten van een leveringsovereenkomst kan vragen aan een huishoudelijke eindafnemer of micro-onderneming wanneer eerder sprake is geweest van betalingsproblematiek. In de Energieregeling worden twee eisen aan leveranciers gesteld. De hoogte van de waarborgsom moet redelijk en passend zijn en deze mag ten hoogste een derde van de hoogte van de verwachte jaarafrekening bedragen. Dit is een flinke vermindering ten opzichte van de huidige hoogte van de maximale waarborgsom, die op grond van sectorale regels is gemaximeerd op zesmaal het maandbedrag dat de klant vermoedelijk

⁴ Met dit traject wordt invulling gegeven aan toezegging T03961 van de leden Van Aelst-den Uijl (SP), Holterhues (CU) en Prins (CDA).

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024/25, 36 602, nr. 119.

betaalt voor elektriciteit en/of gas. Of de waarborgsom ook redelijk en passend is, ligt aan de persoonlijke situatie van de klant. Bijvoorbeeld als sprake is van schuldhulpverlening, ligt het voor de hand dat dit een verlagend effect heeft op de hoogte van de waarborgsom. Hiermee wordt voorkomen dat voor mensen in de praktijk de drempel om een energiecontract af te sluiten hoger komt te liggen dan nodig is.

Prijsplafond

Vaststelling subsidie

In 2023 is door leveranciers van elektriciteit en gas maandelijks een subsidievoorschot aangevraagd voor de toepassing van het prijsplafond bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO). Medio 2023 zijn leveranciers gestart met het corrigeren van de ontvangen voorschotten aan de hand van de definitieve toepassing van het prijsplafond op basis van de definitieve meterstanden. Inmiddels is voor meer dan 99% van het oorspronkelijke verstrekte voorschot een verzoek tot correctie op basis van de definitieve jaar- en eindafrekeningen door RVO goedgekeurd. Warmteleveranciers hebben hun voorschot tussentijds niet gecorrigeerd. Inmiddels zijn 11 warmtezaken vastgesteld. Na de voorschot- en correctiefase dienen leveranciers uiterlijk 30 juni 2025 een vaststellingsverzoek in bij RVO. Leveranciers die meer dan 125.000 euro aan voorschot hebben ontvangen, leveren bij hun vaststellingsverzoek een accountantsrapport aan. Consumenten kunnen tot 1 juli 2025 terecht bij de Geschillencommissie Energie Prijsplafond wanneer zij een geschil hebben met de eigen energieleverancier over de prijsplafondsubsidie op hun rekening. Vanaf de start tot begin mei 2025 zijn er bij de commissie 54 klachten ingediend, waarvan 26 klachten vroegtijdig zijn afgesloten. In die zaken zijn de energieleverancier en de consument onderling tot een oplossing gekomen, of is er geen aanvullende informatie aangeleverd. In 23 zaken is inmiddels een uitspraak gedaan. De overige vijf zaken zijn nog in behandeling en zullen naar inschatting dit jaar worden afgerond. De commissie is verlengd tot 1 juli 2025 zodat alle consumenten toegang blijven houden tot geschilbeslechting.

In de Kamerbrief van 25 oktober 2024 over de stand van zaken van de afronding van het prijsplafond is de Kamer geïnformeerd over de juridische stappen die één leverancier heeft ondernomen tegen de wijziging van de subsidieverlening. Inmiddels heeft de beroepsprocedure tegen de genomen beslissing op bezwaar plaatsgevonden. De uitspraak wordt begin van deze zomer verwacht. In dezelfde Kamerbrief van 25 oktober 2024 is de Kamer geïnformeerd over de correctie die heeft plaatsgevonden voor de toekenning het prijsplafond aan (oud) NAVO-militairen die in 2023 geheel of gedeeltelijk in Nederland woonachtig waren. Deze groep kreeg, voor zover mogelijk, alsnog subsidie. In het voorjaar van 2025 bleek een er kleine groep NAVO-militairen geen subsidie te hebben ontvangen. Ook zij hebben alsnog de subsidie ontvangen.

Lessons learned

Het aflopen van het prijsplafond per 1 januari 2024 gaf aanleiding tot een eerste inventarisatie naar de belangrijkste «*lessons learned*» uit de uitvoering van het prijsplafond en de gevolgen van de vormgeving voor de energiemarkt en de consument. De opgehaalde lessen kunnen worden meegenomen in de integrale evaluatie die na het afronden van de regeling zal plaatsvinden. Voor de «*lessons learned*» is in 2024 met veertien partijen gesproken die een rol hadden in de totstandkoming of de

uitvoering van het prijsplafond. De gesprekken gingen over de totstandkoming, de uitvoering en de verschillen risico's die bij de totstandkoming waren geïdentificeerd. Daarnaast was er tijdens gesprekken ruimte voor inbreng van relevante inzichten en het delen van reflecties.

Veel partijen benadrukten dat de brede betrokkenheid bij het ontwikkelen van het prijsplafond («co-creatie») positief was. Tegelijkertijd erkennen alle partijen ook dat door een hoge tijdsdruk het reguliere proces onder druk kwam te staan. Het prijsplafond kwam niet zonder risico's, er waren zorgen over de marktwerking, risico's op overwinsten bij energieleveranciers en er waren vragen over de uitvoering van een publieke regeling door private partijen. Het prijsplafond kon niet tot stand komen zonder de bereidheid van de energieleveranciers om het prijsplafond uit te voeren. Ondanks een korte implementatietijd kon het prijsplafond uitgevoerd worden vanaf 1 januari 2023. Mede door een snelle daling van de prijzen in het voorjaar van 2023 vielen de risico's in de praktijk mee. De brutomarge toets zal nog worden uitgevoerd bij de indiening van de vaststelling in de zomer van 2025. Tegelijkertijd blijft staan dat ingrijpen op de energierekening in geval van een nieuwe prijzen crisis complex is, zodat het belangrijk is dat in zo'n geval de randvoorwaarden en risico's opnieuw goed worden gewogen.

Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting

De Tijdelijke Tegemoetkoming Blokaansluiting (TTB) had als doel huishoudens achter een blokaansluiting te compenseren voor de hoge energiekosten in 2023. Met de TTB werd een groep huishoudens geholpen die niet op een andere wijze bereikt kon worden, doordat zij geen individueel energiecontract hadden. De TTB werd aangevraagd door de contracthouder van het energiecontract, vaak de verhuurder of VVE. De contracthouder verrekende de TTB vervolgens met de energierekening van de bewoners.

De Belastingdienst is begonnen met de nacontrole van de TTB. Hierbij wordt nagegaan of het volledige subsidiebedrag ten goede is gekomen aan de bewoners. Een geselecteerde contracthouder kan kiezen om de aanvraag door de Belastingdienst of door een deskundige derde na te laten gaan. Door de keuze te bieden wordt de regeldruk beperkt, omdat bij een nacontrole door een deskundige derde aangesloten kan worden bij de reguliere accountantscontrole. Welke route ook gekozen wordt, de nacontrole zal in beide gevallen dezelfde stappen doorlopen.

De Belastingdienst heeft tegelijkertijd extra geïnvesteerd in communicatie met de bewoners voor wie TTB is toegekend. Zo zijn bewoners middels een brief geïnformeerd over het recht op subsidie, en extra gewezen op de informatie die over de TTB beschikbaar is. Ook kunnen bewoners voor vragen terecht bij de Belastingdienst. De Belastingdienst constateerde vorig jaar uit eigen onderzoek dat bij 307 van de 35.437 aanvragen subsidie is toegekend, terwijl er het hele jaar sprake was van een vast tarief onder het prijsplafond⁶. Na nader onderzoek blijkt dat 103 aanvragen wel aan de voorwaarden van de regeling voldoen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een variabel energiecontract. Van de overige 204 aanvragen is, waar nodig, aanvullende onderbouwing gevraagd. De Belastingdienst heeft in 2024 een aantal pro-forma bezwaren ontvangen van bulk aanvragen, dat zijn aanvragen voor een groot aantal blokaansluitingen. De Belastingdienst hanteerde bij de behandeling van deze pro-forma bezwaren niet de correcte termijn. Om die reden moet de Belastingdienst een dwangsom betalen van in totaal € 30.641.

⁶ Kamerbrief 29 023,nr. 495, 28 maart 2024.

Vanaf de bekendmaking van de TTB was bekend dat de regeling bewerkelijk zou zijn in de uitvoering, maar dat het wenselijk was om de regeling in te voeren ten behoeve van snelle koopkrachtverlichting. De Belastingdienst zet zich ervoor in om dit jaar de nacontrole af te ronden. Door het inrichten van een nacontrole en het direct informeren van bewoners wordt ingezet op een correcte afhandeling en duidelijkheid voor bewoners.

Afsluiting

De ontwikkelingen op de energiemarkt voor consumenten blijven van groot belang voor de betaalbaarheid van de energierekening. Het kabinet blijft daarom de ontwikkelingen nauwgezet monitoren.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans