

Vergaderjaar 2022–2023

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

A

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

De oorlog in Oekraïne laat zien dat vrijheid, veiligheid en welvaart in brede zin niet vanzelfsprekend zijn. De uitdagingen waarvoor we staan, brengen grote onzekerheden met zich mee. De inflatie is historisch hoog en langdurig hoge prijzen zijn niet uit te sluiten. Met name energie kent forse prijsstijgingen. Mensen maken zich zorgen over de stijgende kosten voor hun levensonderhoud. Dit raakt hen in hun eigen bestaanszekerheid of die van hun bedrijf.

Het kabinet versterkt met een uitzonderlijk groot pakket aan koopkrachtmaatregelen in de Miljoenennota 2023 de inkomenspositie van mensen om de negatieve effecten van de hoge prijzen te dempen. In aanvulling hierop heeft het kabinet op 20 september 2022 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 36 200, nr. 5) aangekondigd met aanvullende maatregelen ten aanzien van de energierekening te komen, waaronder de instelling van een tijdelijk prijsplafond voor kleinverbruikers, zoals huishoudens, zzp'ers en kleine bedrijven. Door dit plafond worden schommelingen in de energieprijzen deels opgevangen door de overheid en ontstaat er voor kleinverbruikers meer zekerheid over de energiekosten.

De koopkrachtmaatregelen en het tijdelijk prijsplafond helpen zowel huishoudens als bedrijven. De maatregelen dragen eraan bij dat huishoudens kunnen blijven consumeren, waarmee ook ondernemers worden geholpen. Tegelijkertijd kunnen niet alle bedrijven de hogere kosten aan de consument of hun afnemers doorberekenen. In de brief van 20 september 2022 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet daarom ook aangekondigd met maatregelen voor het energie-intensieve midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb) te komen.

De maatregelen die het kabinet neemt om de gevolgen van de stijgende energieprijzen voor burgers en bedrijven te dempen, zijn nadrukkelijk tijdelijk van aard. Het is daarom van belang dat we ook maatregelen nemen die in de toekomst onze weerbaarheid vergroten, onder andere

door het gebruik van fossiele brandstoffen in een rap tempo terug te brengen. De verwachting is dat de prijsniveaus van voor de oorlog in Oekraïne de komende periode niet meer terugkeren. Het kabinet blijft daarom vol inzetten op energiebesparing, het gebruik van duurzame energiebronnen en het afbouwen van het gebruik van aardgas. Het kabinet vraagt bedrijven en huishoudens om hun energieverbruik zo veel mogelijk te beperken. In veel gevallen zijn huishoudens en bedrijven daar al mee bezig. Zo wordt in veel woningen en kantoren de thermostaat lager ingesteld. En we zien dat het aantal subsidieaanvragen voor spouwmuurisolatie, warmtepompen en zonneboilers in de afgelopen maanden is verdubbeld. Maar vaak kan er nog meer en is het mogelijk om met relatief kleine ingrepen de maandelijkse energielasten verder te verlagen.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen heeft de Tweede Kamer veel vragen gesteld over het aangekondigde prijsplafond, en de uitwerking ervan. Tevens heeft de Tweede Kamer op een aantal punten verzocht om aanscherping van het voorstel uit de brief op 20 september 2022. Zo verzoekt de motie van de leden Klaver (GL) en Kuiken (PvdA) het kabinet om de volumegrenzen en het tariefplafond ruimhartig te kiezen, zodat ook gezinnen van twee of meer bewoners in een oude, middelgrote rijwoning deze winter niet in de kou komen te zitten, en om bij de uitwerking van het prijsplafond rekening te houden met mensen die hun huis reeds hebben verduurzaamd en daardoor een hoger elektriciteitsverbruik en lager gasgebruik hebben (Kamerstuk 36 200, nr. 30). De motie van de leden Hermans (VVD) en Heerma (CDA) verzocht het kabinet om snel met een op het energie-intensieve mkb toegespitste toereikende compensatieregeling voor de energielasten te komen (Kamerstuk 36 200, nr. 17).

Met deze brief informeren wij uw Kamer nader over het voorgestelde prijsplafond. Dit betreft de gekozen prijsplafonds en volumegrenzen, alsmede de doelgroep van deze tijdelijke maatregel. Tevens gaan we in op de hierboven genoemde moties en de borging van de besparings- en verduurzamingsprikkel in de regeling. Tot slot lichten we toe welke oplossing het kabinet voor het mkb heeft voorzien. De Minister van Financiën heeft de Tweede Kamer gelijktijdig geïnformeerd over de budgettaire consequenties van de door het kabinet aangekondigde maatregelen en de uitvoering van overige moties uit de APB die betrekking hebben op de energieprijzen.

Gelet op de grote urgentie van de hoge energieprijzen en de zeer korte tijdshorizon waarbinnen het prijsplafond tot stand gekomen is, hechten we eraan erop te wijzen dat er bij iedere keuze scherp gelet moet worden op de uitvoerbaarheid van de voorliggende maatregel binnen dat strakke tijdspad. Het kabinet wil met het prijsplafond directe verlichting bieden op de energierekening voor Nederlandse huishoudens en kleine ondernemers. De uitvoerbaarheid van het prijsplafond op korte termijn is daarom bij veel van de gemaakte keuzes leidend en dit betekent dat de ruimte voor maatwerk beperkt is. Dat betekent ook dat er kwetsbare huishoudens zullen zijn die geen mogelijkheden zien om hun verbruik te verlagen tot onder het niveau van het prijsplafond. Deze groep zal verder ondersteund worden door het koopkrachtpakket dat het kabinet op Prinsjesdag bekend maakte. Daarnaast verkent het kabinet samen met betrokken partijen de instelling van een tijdelijk noodfonds. Tegelijkertijd weten we dat een deel van de steun ook terecht zal komen bij kleinverbruikers die minder of (nog) niet worden geconfronteerd met hoge energieprijzen. Dat is onvermijdelijk bij een generieke regeling waarmee we huishoudens en andere kleinverbruikers zo snel mogelijk verlichting willen bieden.

De komende weken zal het kabinet samen met de energieleveranciers verder werken aan de operationele uitvoering van het prijsplafond. Het kabinet is de energieleveranciers daarbij erkentelijk voor hun inspanningen.

Tijdelijk prijsplafond per 1 januari 2023

In de brief van 20 september 2022 is aangegeven dat het tijdelijk prijsplafond wordt ingevoerd voor alle huishoudens en een deel van het mkb. Dit prijsplafond zal gelden voor de duur van een kalenderjaar en ingaan op 1 januari 2023 en eindigen op 31 december 2023. Vanwege de onmisbare rol die de energieleveranciers hebben bij de uitvoering van het prijsplafond werkt het kabinet in nauw overleg met de energieleveranciers aan de operationele vormgeving van het prijsplafond.

Hoogte prijsplafond

Het kabinet heeft in de brief van 20 september 2022 aangeven voornemens te zijn het prijsplafond zo vorm te geven dat minimaal de helft van de Nederlandse huishoudens wat betreft hun energieverbruik volledig onder het tariefplafond valt. Hiertoe zijn een volumegrens van 1.200 m³ voor gas en van 2400 kWh voor elektriciteit voorgesteld. Hierbij was een belangrijke overweging dat het plafond er niet toe moet leiden dat de verduurzamings- en besparingsprikkel wegvalt. Behoud van een besparingsprikkel vindt het kabinet belangrijk voor de energieleveringszekerheid; in tijden van energieschaarste is het noodzakelijk om de vraag naar energie te remmen. Het behouden van de besparingsprikkel is tevens een Europese voorwaarde voor het invoeren van een generiek tariefplafond. Daarom was een volumegrens gekozen rond het mediane verbruik van een huishouden 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 CBS-cijfers uit 2021. Indien huishoudens 10% van hun energieverbruik zouden besparen, zou dit circa 60% zijn.

Naast bovengenoemde volumegrenzen heeft het kabinet aangegeven te denken aan een prijsplafond voor aardgas van 1,50 euro/m³ en een prijsplafond voor elektriciteit van 0,70 euro/kWh.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is door de Tweede Kamer opgeroepen om ruimhartig te kijken naar de volumegrenzen en het tariefplafond. Daarbij werd uiteraard ook gewezen op de plannen van PvdA en GroenLinks op dit punt die kozen voor andere parameters in hun voorstellen. Daarnaast is gewezen op de consequenties van het prijsplafond voor huishoudens die hebben geïnvesteerd in een (hybride) warmtepomp, vanwege de relatief forse reductie van de prijs voor gas ten opzichte van elektriciteit. De Tweede Kamer heeft middels de eerder genoemde moties gevraagd om een eerlijke verhouding vast te stellen tussen de prijsplafonds voor gas en elektriciteit.

Het kabinet is net als de Tweede Kamer van mening dat de maatregelen die nu worden genomen de benodigde transitie op langere termijn niet in de weg moeten zitten. Het prijsplafond betreft daarom nadrukkelijk een tijdelijke regeling voor de duur van één jaar. Het blijft daarmee voor kleinverbruikers aantrekkelijk om te investeren in een (hybride) warmtepomp. Tegelijkertijd moet het prijsplafond er niet toe leiden dat kleinverbruikers meer gas gaan gebruiken, omdat het voor gebruikers van een hybride warmtepomp gedurende 2023 niet meer aantrekkelijk is om de warmtepomp te gebruiken. Verschillende partijen hebben hierover hun zorgen geuit.

Het kabinet neemt de oproepen van de Tweede Kamer serieus en heeft daarom gekeken welke aanpassingen in het prijsplafond mogelijk zijn ten opzichte van de voorstellen van vorige week. De belangrijkste wijziging is dat het kabinet voorstelt om het variabele plafondtarief voor elektriciteit en gas lager vast te stellen en de volumegrens voor elektriciteit te verhogen. Hiermee komen de volumegrenzen voor gas en elektriciteit op respectievelijk 1.200 m³ gas en 2900 kWh elektriciteit en de gehanteerde maximumtarieven op 1,45 euro/m³ en 0,40 euro/kWh. Deze maximumtarieven betreffen de variabele leveringstarieven per m³ en kWh (inclusief energiebelasting en btw)¹.

Met deze aanpassingen is het kabinet tot een evenwichtige invulling van het prijsplafond gekomen, waarmee tevens de prikkels voor energiebesparing en verduurzaming voldoende behouden blijven. In onderstaande tabel wordt ter illustratie het effect van het prijsplafond voor een huishouden met een mediaan verbruik op de energierekening getoond. Daarbij is aangesloten bij de in de brief van 20 september 2022 genoemde ontwikkeling van de prijzen. Hieruit volgt dat een huishouden met een mediaan verbruik er door het prijsplafond in 2023 circa 2.500 euro op vooruit gaat. Op het moment dat de energieprijzen hoger uitvallen, wordt het effect van het prijsplafond groter. Andersom geldt ook dat als de prijzen in de loop van 2023 dalen het effect van het prijsplafond kleiner is. Op deze manier resulteert het tijdelijke prijsplafond in meer zekerheid over de ontwikkeling van de energierekening voor kleinverbruikers.

Tabel 1 – inschatting energierekening 2022 en 2023, met en zonder prijsplafond, voor een huishouden met mediaan verbruik (bedragen inclusief btw)¹

	2022 ²	2023 ³		
		Zonder prijsplafond	Met prijsplafond	Verskil prijsplafond
<i>Aardgas</i>				
Variabele leveringskosten	€ 1.364	€ 2.640	€ 1.020	– € 1.620
Vaste leveringskosten	€ 69	€ 78	€ 78	
Nettarieven	€ 191	€ 223	€ 223	
Energiebelasting	€ 621	€ 720	€ 720	
<i>Elektriciteit</i>				
Variabele leveringskosten	€ 741	€ 1.476	€ 615	–€ 861
Vaste leveringskosten	€ 69	€ 78	€ 78	
Nettarieven	€ 266	€ 355	€ 355	
Energiebelasting	€ 190	€ 369	€ 369	
Belastingvermindering	– € 784	– € 597	– € 597	
Eenmalige tegemoetkoming	– € 380			
Totaal	€ 2.347	€ 5.342	€ 2.861	– € 2.481

¹ In 2021 was het mediaan verbruik zoals door CBS is ingeschat 1.200m³ en 2.460kWh.

² Volgens het CBS waren de gemiddelde leveringstarieven in januari 2022 gemiddeld 0,9.881 euro/m³ en 0,2.619 euro/kWh voor consumenten, excl. energiebelasting, opslag duurzame energie- klimaattransitie, en btw (<https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=3350E%20#/CBS/nl/dataset/84672NED/table>). Voor 2022 is gerekend met een btw op energie van 15% (6 maanden 21%, 6 maanden 9%).

³ Op basis van een consumentenprijs voor elektriciteit van 0,75 euro/kWh en 2,80 euro/m³(inclusief energiebelasting en btw).

Naast de ontwikkeling van de energieprijzen is ook de hoogte van het verbruik van huishoudens relevant. De tweede tabel laat daarom het effect zien voor verschillende typen huishoudens.

¹ Exclusief energiebelasting komen deze tarieven neer op 0,85 euro/m³ en 0,25 euro/kWh.

Tabel 2 – inschatting effect prijsplafond in 2023 voor de CBS huishoudprofielen¹

	Aardgas (m ³)	Elektr. (kWh)	Effect (euro)
Een bewoner in nieuw, klein appartement	640	1.560	1.410
Een bewoner in oud, klein appartement	810	1.540	1.633
Twee of meer bewoners in oud, klein appartement	990	2.260	2.128
Een bewoner in oude, kleine rijwoning	1.040	1.680	1.992
Een bewoner in oude, middelgrote rijwoning	1.230	1.980	2.313
Twee of meer bewoners in oude, kleine rijwoning	1.210	2.780	2.593
Twee of meer bewoners in nieuwe, middelgrote rijwoning	1.070	3.250	2.460
Twee of meer bewoners in oude, middelgrote rijwoning	1.360	3.190	2.635
Twee of meer bewoners in oude, grote rijwoning	1.890	3.880	2.635
Twee of meer bewoners in oude, grote vrijstaande woning	2.350	4.480	2.635

¹ De meest recente CBS-raming voor huishoudprofielen is gebaseerd op het verbruik in 2021 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/energielevering-aardgaswoningen-2019-2021--vernieuwd-->)

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is schriftelijk door de leden Marijnissen en Omtzigt gevraagd om indicaties van de koopkrachteffecten van het prijsplafond te delen. Het kabinet heeft toegezegd de Tweede Kamer voorafgaand aan de Algemene Financiële Beschouwingen te informeren over de gevolgen voor huishoudens. Deze vindt u daarom bijgevoegd. Daarbij is het goed op te merken dat de koopkrachtcijfers en armoedecijfers alleen kunnen worden geactualiseerd na een nieuwe macro-economische raming van het CPB. De getoonde effecten geven daarom een actualisatie weer op basis van alleen de verwachte stijging van de energierekening. Hieruit volgt dat het plafond voor een forsere verlaging van de energierekening in 2023 zorgt dan de eerder voorgestelde verlaging van de energiebelasting. Het merendeel van de huishoudens gaat naar verwachting erop vooruit dankzij de koopkrachtmatregelen uit de Miljoenennota en de instelling van het prijsplafond, ondanks de fors gestegen energierekening.

Doelgroep

Het tijdelijke prijsplafond zal gaan gelden voor alle kleinverbruikers die gas, elektriciteit en/of warmte gebruiken². Daarmee geldt het prijsplafond voor huishoudens, maar ook voor zzp'ers, (een deel van de) winkels, (een groot aantal) verenigingen, kleine maatschappelijke organisaties en een deel van het kleine mkb.

Circa 6,3% van de Nederlandse huishoudens gebruikt geen gas voor ruimteverwarming en warm water, maar neemt daarvoor collectieve warmte af (stadsverwarming) van warmtebedrijven. In de brief van 20 september 2022 is aangegeven dat wordt gezien hoe de prijs van warmte kan worden meegenomen in het tijdelijke prijsplafond. In overleg met de ACM is een mogelijke manier gevonden waarmee het tijdelijk prijsplafond ook voor deze huishoudens kan gelden. Voor collectieve

² Het gaat hier om alle kleinverbruikers in de zin van verbruikers van elektriciteit en/of gas die enkel beschikken over één of meerdere kleinverbruikersaansluitingen in de zin van de Elektriciteitswet 1998 onderscheidenlijk de Gaswet, die gas, elektriciteit verbruiken en/of als verbruiker van warmte onder de Warmtewet vallen. Met deze classificatie wordt gepoogd de grootzakelijke (industriële) grootverbruiker van elektriciteit en/of gas die ook beschikt over één of meerdere kleinverbruikersaansluitingen uit te sluiten van het beoogde prijsplafond.

warmte stelt de ACM op basis van de Warmtewet en het Warmtebesluit jaarlijks voor het hele jaar maximumtarieven vast op basis van het «niet meer dan anders»-principe. Dit principe houdt in dat een huishouden dat warmte afneemt, daarvoor niet meer betaalt dan een vergelijkbaar huishouden dat op gas is aangesloten.

Omdat de wettelijke maximumprijs voor warmte gebaseerd is op de marktprijs voor gas, zouden de warmtepreizen in 2023 zonder additionele maatregelen de huidige stijging van marktgasprijzen volgen. Dit is in licht van de aangekondigde prijsplafonds voor elektriciteit en gas en het «niet meer dan anders» – principe bij collectieve warmte onwenselijk. De ACM heeft aangegeven dat zij in de bepalingen van de Warmtewet en het Warmtebesluit ruimte ziet om een maximumtarief vast te stellen dat bestaat uit twee onderdelen. Het tarief bestaat enerzijds uit een prijs gerelateerd aan het tijdelijke prijsplafond van gas. Het prijsplafond van 1,45 euro per m³ gas tot een verbruik van 1.200 m³ zou zich voor warmte vertalen in een prijsplafond van 47,39 euro per GJ. Hiernaast stelt ACM het gebruikelijke maximum GJ-tarief vast. De grondslag voor dit tarief wordt normaliter gebaseerd op de eenjaarsvasteprijscontracten die door gasleveranciers worden gehanteerd per 1 januari. Dit tarief wordt in de regel eind december bepaald. Door het ontbreken hiervan is de ACM voornemens om uit te gaan van de TTF-prijzen die gelden voor het jaar 2023. De ACM staat in nauw contact met verschillende stakeholders waaronder Vereniging Eigen Huis, consumentenbond en de warmteleveranciers om de methode voor het maximumtarief vast te stellen.

Naast een beperkt aantal grootschalige collectieve warmtenetten is er ook sprake van een oplopend aantal kleinschalige warmtenetten. Voor warmtenetten is de uitvoering van het tijdelijke prijsplafond niet eenvoudig vorm te geven. Het kabinet spant zich maximaal in om het prijsplafond ook voor gebruikers van deze warmtenetten van toepassing te laten zijn. Met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt gekeken op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven. Gelet op het grotere aantal leveranciers van warmte dan van elektriciteit en gas kan de uitvoerbaarheid een andere uitvoeringsmethodiek vergen.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor een specifieke groep warmtegebruikers, namelijk huishoudens die gebruik maken van blokverwarming. Bij blokverwarming wordt in een appartementengebouw warmte met een collectieve cv-ketel of warmtepomp opgewekt, dan wel is er een collectieve aansluiting op een warmtenet, waarna die warmte door de verhuurder of de VvE wordt geleverd aan de appartementseigenaren en/of appartementshuurders. Het betreft op basis van de meest recente cijfers van CBS (2020) zo'n 5,5% van de woningen. Naast blokverwarming is er sommige gevallen ook sprake van «blokelektriciteit» (twee of meer kleingebruikers van elektriciteit achter één aansluiting). Hoewel het tijdelijk prijsplafond ook voor deze huishoudens geldt, heeft het prijsplafond een veel beperkter effect op deze huishoudens dan op een vergelijkbaar huishouden zonder blokverwarming. Voor het prijsplafond wordt immers gekeken naar het appartementsgebouw alsof het één huishouden is. Het is in de gekozen systematiek van het prijsplafond niet mogelijk om voor deze huishoudens een andere methode toe te passen. Het kabinet onderzoekt daarom alternatieve mogelijkheden om ook deze huishoudens in dezelfde mate ondersteuning te kunnen bieden. Gekeken wordt daarbij of de bestaande teruggaveregeling in de energiebelasting inzicht kan bieden in het aantal huishoudens achter een bepaalde aansluiting. Het kabinet zal zich maximaal inspannen om een passende oplossing te bieden, maar realiseert zich dat dit waarschijnlijk zeer lastig zal zijn.

Het kabinet heeft met de vormgeving van het prijsplafond gepoogd tot een evenwichtige invulling van het prijsplafond te komen, waarmee direct verlichting wordt geboden op de energierekening voor een zeer grote groep in Nederland, en de prikkel tot energiebesparing in tijden van schaarste in stand wordt gehouden

Vormgeving vergoeding energieleveranciers

Door het hanteren van een prijsplafond hanteren energieleveranciers per 1 januari 2023 voor een deel van het energieverbruik een lager tarief dan de meeste huidige contractprijzen. Energieleveranciers zullen daarom een vergoeding ontvangen voor het deel van hun klanten dat onder het tijdelijke prijsplafond valt.

Een aandachtspunt, waar ook de Tweede Kamer op wees, is dat voorkomen moet worden dat het systeem van het prijsplafond leidt tot overwinsten in de energiesector. Voor de vergoeding die de leveranciers ontvangen zal het kabinet, conform de eisen die de Europese Commissie hieraan stelt, zeker moeten stellen dat alle middelen die naar de leveranciers gaan, worden doorgegeven aan de consument. Het kabinet zal daarom in de vormgeving van de regeling waarborgen dat eventueel te veel vergoede middelen terug kunnen worden gehaald indien de beoogde accountantscontrole hier aanleiding toe geeft. Daarnaast zal moeten worden voorkomen dat het prijsplafond eventuele overwinsten beschermt. Het kabinet zal daarom, in overleg met de ACM, bezien wat er nodig is om mogelijke ongewenste effecten van het prijsplafond op de werking van de markt zoveel als mogelijk te voorkomen. De energieleveranciers ontvangen maandelijks een voorschot op basis van de verwachte levering van energie aan kleinverbruikers binnen de verbruiksgrenzen onder het prijsplafond. De definitieve vergoeding zal achteraf worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijk geleverde energie die binnen de verbruiksgrenzen van het prijsplafond valt en de daadwerkelijke verlaging van het tarief aan consumenten. De budgettaire raming van de vergoeding is daarmee ook een voorlopige, die hoger of lager kan uitvallen.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten zal het kabinet de regeling de komende weken verder vormgeven zodat het tijdelijke prijsplafond op 1 januari 2023 in werking kan treden. In de brief van 20 september 2022 is aangegeven dat voor de periode tot 1 januari 2023, dus november en december van dit jaar, wordt gewerkt aan een tussenvariant waarbij een prijsplafond wordt gesimuleerd. Zo ziet de hierboven aangeduide groep kleinverbruikers, waaronder huishoudens, al begin deze winter direct effect van het prijsplafond. In goed overleg met de energieleveranciers is overeengekomen om een tijdelijke regeling in te stellen in de maanden november en december van dit jaar. Kleinverbruikers ontvangen in deze maanden via de energieleveranciers een tegemoetkoming van gemiddeld € 190 per huishouden als korting op de energierekening. Voor deze tegemoetkoming ontvangen de energieleveranciers een eenmalige subsidie voor de uitgekeerde korting.

Het kabinet werkt de onderliggende regelingen tezamen met de energieleveranciers en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nader uit. Daarbij zal het kabinet ook nader in overleg treden met de Europese Commissie over de staatsteungoedkeuring voor zover nodig.

Het budgettaire beslag van deze maatregel beslaat naar verwachting circa € 23,5 miljard, waarbij het exacte bedrag uiteindelijk afhankelijk is van de ontwikkeling van de marktprijzen voor gas en elektriciteit gedurende 2023. De middelen voor de in de Miljoenennota voorgenomen verlaging van de

energiebelasting in 2023 (kosten 5,4 miljard euro) worden aangewend ter dekking van het energieplafond. In de brief van de Minister van Financiën wordt ook ingegaan op andere mogelijke dekkingsbronnen, waaronder de voorstellen van de Europese Commissie voor een solidariteitsheffing en inframarginaal prijsplafond op duurzame elektriciteitsproducenten. De resterende dekkingsopgave voor de maatregelen in deze brief zal in het voorjaar ingevuld worden.

Caribisch Nederland

Het kabinet heeft met de eilandsbesturen en elektriciteitsbedrijven van Caribisch Nederland besproken dat een specifieke regeling voor de eilanden nodig is. Uitvoerbaarheid is daarbij een randvoorwaarde. Het kabinet treft de volgende twee maatregelen. Ten eerste worden de vaste kosten van het netbeheer naar een nultarief teruggebracht. Hiermee worden ook de huishoudens met een laag verbruik (waaronder huishoudens in energiearmoede) effectief bereikt. Dit scheelt ongeveer 390 dollar per jaar voor een huishouden. Om de onzekerheid over elektriciteitstarieven deels weg te nemen wordt bij de eindgebruikers 50% van het variabele tarief door het kabinet gedekt voor zover dit tarief boven USD 0,38 per kWh uitkomt. Hiermee blijft er een sterke prikkel voor elektriciteitsbedrijven en eindgebruikers om kosten en verbruik te beperken. Met dit pakket is een investering van in totaal 15 miljoen euro gemoeid.

Aanpassingen afsluitbeleid

Het kabinet heeft in haar brief van 20 september 2022 ook aangekondigd te werken aan een tijdelijke uitbreiding van de situaties waarin energieleveranciers gedurende de komende winterperiode geen contracten mogen opzeggen, om te voorkomen dat consumenten worden afgesloten van energie. Hiermee geef ik ook invulling aan het verzoek van de vaste commissie van Economische Zaken en Klimaat van de Tweede Kamer van 29 september 2022, kenmerk 2022Z18126, over deze regeling. De verruiming van de bescherming voor de consument in de periode tot 1 april 2023 komt bovenop de bestaande bescherming, die al voorschrijft dat een consument nooit mag worden afgesloten in geval van zeer ernstige gezondheidsrisico's en bij een ingediende aanvraag tot schuld-hulpverlening. Daarnaast wordt het aantal consumenten met betalingsproblemen al zoveel mogelijk beperkt door het pakket aan maatregelen dat nu wordt genomen. De aanvullende bescherming wordt geboden, doordat de leverancier wordt verplicht om meerdere malen en op verschillende manieren, persoonlijk contact te leggen met de consument. Daarbij moet de leverancier een redelijke betalingsregeling aanbieden, waarbij een deel van de betalingen moet kunnen worden opgeschort. Uitsluitend wanneer het aantoonbaar onmogelijk is om in contact te komen met een afnemer en te komen tot een passende betalingsregeling blijft afsluiten als laatste stap mogelijk. Dit betekent dat de consument meer ruimte wordt geboden en de consument en leverancier gezamenlijk tot een passende oplossing moeten komen. Doordat de leverancier met de consument in contact blijft en daarbij de consument zoveel mogelijk ondersteunt of wijst op mogelijke financiële ondersteuning om de energierekening te betalen, wordt het (onnodig) oplopen van schulden voorkomen. Het principe is dus deze winter niet afsluiten, tenzij er sprake is van het moedwillig weigeren van iedere vorm van contact waardoor de totstandkoming van een redelijke betalingsregeling onmogelijk is.

Deze verruiming van de bescherming voor de consument in de periode tot 1 april 2023 komt bovenop de bestaande bescherming, die al voorschrijft dat een consument nooit mag worden afgesloten in geval van zeer

ernstige gezondheidsrisico's en bij een ingediende aanvraag tot schuld-hulpverlening. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Hermans en Marijnissen (Kamerstuk 36 200, nr. 19) en de motie Van Raan (Kamerstuk 35 925-XV, nr. 135) uit de Tweede Kamer. Gedurende de afgelopen periode is intensief contact geweest met energieleveranciers met betrekking tot betalingsproblemen in relatie tot de energierekening. Tijdens deze gesprekken hebben de energieleveranciers aangegeven de zorgen te delen over een toename van de groep mensen die tegen betalingsproblemen aan kan lopen deze winter, en bereid te zijn tot het leveren van een grotere inspanning door een passende betalingsregeling te bieden aan de consument. Hoewel een groter aantal mensen dan in normale jaren dit najaar problemen zou kunnen ondervinden met het betalen van de volledige energierekening, is het ook de verwachting dat het overgrote deel van deze mensen bereid zouden zijn om mee te werken aan een oplossing voor betalingsproblemen wanneer zij hier actief bij geholpen worden, bijvoorbeeld met een passende betalingsregeling. Deze inspanningsverplichting wordt op korte termijn vastgelegd in de wijziging van de regeling Afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling. Om aan te sluiten bij het tijdelijke karakter van de aanvullende bescherming in de winterperiode in de bestaande regeling geldt de uitbreiding tot april 2023.

Subsidieregeling energie-intensief mkb

Naast huishoudens zijn ook bedrijven van klein tot groot hard geraakt door deze historische ontwikkelingen op de energiemarkten. Ondernemers zijn vaak net als consumenten bereid om stappen te zetten met besparen en verduurzamen, maar ontkomen vanwege de aard van hun productieproces of type dienstverlening soms simpelweg niet aan een hoog, oftewel intensief energieverbruik, terwijl ze in principe een gezonde bedrijfsvoering hebben. Vergelijkbaar met huishoudens zien we dat bedrijven voor een tijd nog konden teren op bestaande contracten met energieleveranciers, maar nu steeds meer nieuwe contracten moeten afsluiten met hogere kosten tot gevolg.

Hoewel ondernemers in economisch onzekere tijden liever niet deze keuze maken, begrijpen wij dat zij deze kosten moeten doorrekenen aan een klant. Ook voor klanten die al lang in de winkel komen of waarmee eerder afspraken zijn gemaakt. Als kabinet willen we daarom ervoor zorgen dat als de prijzen in de winkels stijgen of het lidmaatschap van een vereniging duurder wordt, de burger dit kan dragen. Om hiervoor te zorgen heeft het kabinet de zeer uitgebreide koopkrachtmaatregelen aangekondigd.

Maar het zal niet voor iedere ondernemer mogelijk zijn om zijn prijzen genoeg te verhogen om de extra kosten te dekken én voldoende afzet te behouden. Soms omdat er concurrentie is vanuit het buitenland; soms hebben ondernemers vaste contracten waardoor ze de prijzen niet kunnen doorrekenen aan klanten. Omdat met name kleine ondernemers regelmatig ook beperkte buffers hebben, bijvoorbeeld door de zware coronaperiode, kunnen zij de hogere energiekosten vaak niet zelf op vangen.

Het tijdelijke prijsplafond dat het kabinet heeft ontwikkeld voor de huishoudens, staat ook ter beschikking van een grote groep bedrijven. Naar verwachting zal voor minimaal 100.000 bedrijven een prijsplafond voor een deel van hun gasverbruik gelden en voor minimaal 250.000 bedrijven in geval van het prijsplafond voor elektriciteit. Het tijdelijke prijsplafond zal ook voor hen de energiekosten verlagen.

Echter, het energie-intensieve mkb, kan hier niet afdoende gebruik van maken. Om ook deze ondernemers te helpen heeft het kabinet in de brief

van 20 september aangekondigd dat de mogelijkheden voor een specifieke subsidieregeling voor het energie-intensieve mkb worden onderzocht.

Naar aanleiding van deze inventarisatie gaat het kabinet nu een gerichte compensatieregeling ontwerpen voor deze groep ondernemers. De Tegemoetkoming Energiekosten (TEK) is gebaseerd op het energieverbruik en de omzet van een ondernemer. De compensatie bestaat dan uit een deel van de kostenstijging dit jaar en in 2023. De vergoeding bedraagt een percentage van de kostenstijging boven een referentieprijs. Er wordt een maximale vergoeding per bedrijf gehanteerd. De regeling is tijdelijk en is gericht op het energie intensieve mkb (op basis van energiekosten als percentage van de omzet). RVO gaat deze regeling uitvoeren. Het kabinet doet een beroep op ondernemers om alleen steun aan te vragen als het écht nodig is. Zoals ook bij de coronaregelingen kan onnodig verleende steun worden teruggehaald bijvoorbeeld op basis van omzetgroei. Het kabinet onderzoekt of dit uitvoerbaar is.

Deze regeling werkt de Minister van Economische Zaken en Klimaat met RVO en de overige betrokken partijen nader uit. Om dit zorgvuldig te doen en rekening te houden met geldende staatssteunkaders en benodigde goedkeuring door de Europese Commissie duurt het naar verwachting mogelijk tot het tweede kwartaal van 2023 voordat de TEK open kan.

Dat volstaat natuurlijk niet voor energie-intensieve mkb'ers die nu al in acute problemen zitten en nog de winter te gaan hebben. Daarom is de inzet om vanaf november al maatregelen gereed te hebben om voor ondernemers (tijdelijk) de bedrijfslasten te verlagen, zodat zij de benodigde liquiditeit houden. Op dit moment worden verschillende opties bekeken. Het kabinet informeert de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk over de uitwerking.

Middelen voor verduurzamen bedrijfsleven

Tegelijkertijd zet het kabinet vol in op verduurzaming en heeft hier ook extra budget voor vrijgemaakt in de Miljoenennota. Dit is namelijk op de middellange termijn de beste en enige oplossing in deze energietransitie. We zien dat veel bedrijven hier nu ook snel stappen in zetten.

Voor het mkb introduceert het kabinet binnen twee weken de BMKB-Groen. Voor dit groene luik wordt onder andere het garantiepercentage verhoogd tot effectief 67,5%. Daardoor kan het mkb gemakkelijker krediet aantrekken voor verduurzamingsinvesteringen in bedrijfspanden en bedrijfsmiddelen. Dat helpt bij het besparen van energiekosten en maakt bedrijven meer toekomstbestendig.

Er zijn verschillende subsidieregelingen beschikbaar voor het ondersteunen van innovatieve verduurzaming van de industrie. Deze hebben de afgelopen jaren bewezen een cruciale rol te vervullen bij het daadwerkelijk realiseren van verduurzaming. Binnen de industrie gaat ongeveer 60 procent van het subsidiebudget van de diverse regelingen naar het mkb.

Voor de industrie zijn de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), de Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI), de Topsector Energie Studies (TSE), Energie Investeringsaftrek (EIA), Milieu Investeringsaftrek (MIA), Willekeurige Afschrijving Milieu Investerings (VAMIL) belangrijke regelingen. In de brief «Verduurzaming Industrie» aan de Tweede Kamer van 5 april jl. heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat uiteengezet hoe deze regelingen verder worden geoptimaliseerd.

De Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI), die momenteel aanvullend op de SDE++ ontwikkeld wordt, is van groot belang om innovatieve technieken zoals groene chemie of elektrificatie, grootschalig uit te rollen in de industrie. Vanuit het Klimaatfonds zijn voor 2023 middelen voor de NIKI en VEKI beschikbaar.

Tot slot

Op korte termijn geven de beschreven maatregelen huishoudens en kleine bedrijven direct duidelijkheid en zekerheid: voor het begin van aankomende winter weten zij dat hun prijzen voor elektriciteit, gas en warmte niet hoger zullen zijn dan de vastgestelde plafonds. Op lange termijn is het van groot belang om genoeg betaalbare en schone energie zelf op te wekken, om de energiezekerheid te blijven waarborgen. Het kabinet hecht eraan te bedrukken dat het samen doorlopen van de energietransitie daarvoor de enige juiste route is.

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

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

DOORREKENING EFFECTEN PRIJSPLAFOND VOOR HUISHOUDENS

In de reguliere koopkrachtplaatjes die in de SZW-begroting staan (boxplot en voorbeeldhuishoudens) wordt de verandering van het besteedbaar inkomen tussen 2022 en 2023 weergegeven, gecorrigeerd voor inflatie. In deze standaard koopkrachtplaatjes wordt het effect van maatregelen gericht op de energierekening zichtbaar via een effect op de inflatie. Voor de berekening van het aantal huishoudens in armoede wordt berekend voor hoeveel huishoudens het besteedbaar inkomen onder de armoedegrens ligt. Ook deze armoedegrens wordt geïndexeerd met de inflatie.

In de MEV heeft het CPB-realisaties van juli gebruikt voor de inflatieraming. De economische data zijn in de MEV niet geactualiseerd sinds de MEV. Voor de gasprijzen betekent dit dat het CPB in de MEV is uitgegaan van de marktverwachting eind juli. In de zomer zijn de energieprijzen opnieuw aanzienlijk gestegen. Dit leidt naar verwachting tot een verslechtering van het beeld voor 2023, ten opzichte van eerdere doorrekeningen, maar de exacte doorwerking van de gestegen energieprijzen op het totale inflatiecijfer is niet bekend. Daarbij heeft het kabinet de invoering van een prijsplafond aangekondigd. De gestegen prijzen hebben uiteraard impact op de budgettaire omvang van een prijsplafond. De maatregel wordt nu geraamd op 20,9 miljard euro. Maatregelen van een dergelijke omvang zullen zelf ook weer doorwerken op de totale ontwikkeling van prijzen en lonen. De koopkrachtcijfers en armoedecijfers kunnen daarom alleen geactualiseerd worden na een nieuwe macro-economische raming van het CPB.

De effecten van de energierekening en het pakket (figuur 2 uit de koopkrachtbrief) en de stresstest over het aantal huishoudens met risico op betalingsproblemen kunnen wel worden geactualiseerd, op basis van alleen de verwachte stijging van de energierekening.

Effect van een hogere energierekening en het voorgenomen beleid

Hieronder wordt berekend met hoeveel de energierekening stijgt voor huishouden, en in hoeverre het beleidspakket van het kabinet voor de stijging van de energierekening compenseert. In deze berekeningen wordt geen rekening gehouden met andere macro-economische variabelen, zoals de verwachte loonontwikkeling of de algehele inflatie (zoals in de koopkrachtraming).

Met figuur 1 wordt het effect van de stijgende energierekening³ en een prijsplafond inzichtelijk gemaakt. In het figuur worden de financiële gevolgen voor huishoudens uitgedrukt in percentages van het besteedbaar inkomen. De linkerkolom toont hoe de stijging van de energierekening zich verhoudt tot het besteedbaar inkomen van huishoudens. De grote spreiding die zichtbaar wordt binnen inkomensgroepen ontstaat door verschillen in energieverbruik.

De middelste kolom toont het effect de energierekening plus het kabinetsbeleid volgens de Miljoenennota (met daarin onder andere een verlaging van de energiebelasting).⁴ In de rechterkolom wordt het effect van de

³ Dit komt overeen met inschattingen van de gemiddelde prijsstijging tussen 1 januari 2021 en 1 januari 2023 op basis van verwachtingen in de markt en de in de brief van 20 september geschatte ontwikkeling van de prijzen.

⁴ De middelste kolom bevat het negatieve effect van de energierekening voor huishoudens, plus de (voornamelijk positieve) inkomenseffecten van het beleid uit de Miljoenennota. Het wordt weergegeven in percentages van het besteedbaar inkomen. Er wordt geen rekening gehouden met gestegen inkomens of stijgende prijzen van andere producten. Dit verschilt als gevolg significant van koopkrachtberekeningen.

energierekening plus het voorgenomen beleid benaderd.⁵ Dat bevat in plaats van een verlaging van de energiebelasting het voorgenomen prijsplafond voor energie. Voor alle huishoudens wordt verondersteld dat zij in plaats van de geraamde prijs voor 2023 het prijsplafond gaan betalen tot de plafondgrenzen. In werkelijkheid hangt het voordeel van het prijsplafond voor huishoudens af van de prijs die zij zonder prijsplafond hadden betaald. Voor huishoudens is echter alleen data over het energieverbruik beschikbaar, en niet over de precieze prijs die zij daarvoor betalen of hun energiecontract. Zichtbaar is dat de spreiding binnen inkomensgroepen (met name de laagste) afneemt. Dit komt doordat huishoudens met hoger verbruik meer profijt hebben van het prijsplafond dan huishoudens met een verbruik onder de plafondgrenzen. Het verschil tussen de middelste en rechterkolom laat zien dat het plafond voor een forsere verlaging van de energierekening in 2023 zorgt dan de verlaging van de energiebelasting. Voor het merendeel van de huishoudens overstijgt het voordeel van het voorgenomen beleid (Miljoenennota plus het prijsplafond), het nadeel van de gestegen energierekening.

Figuur 1: Effecten van de hogere energierekening en de mate waarin kabinetsbeleid uit de miljoenennota en met prijsplafond hier tegenop weegt (in percentages van het besteedbaar inkomen)



Figuur 1 maakt inzichtelijk dat een tariefplafond relatief sterke effecten heeft bij lagere inkomensgroepen, doordat lagere inkomensgroepen een groter aandeel van het besteedbaar inkomen aan de energierekening besteden. Onderstaande beeld houdt nadrukkelijk geen rekening met andere effecten die het besteedbaar inkomen raken, zoals de stijging van de lonen of de stijging van prijzen van overige diensten en producten (inflatie). De mediane effecten kunnen daarom niet geïnterpreteerd worden als verwachte koopkrachtontwikkeling.

Effect maatregelen op aantal huishoudens met potentiële betaalbaarheidsproblemen (stresstest)

Het CPB heeft in juni en in september 2022 een stresstest gepubliceerd die de toename van het aantal huishoudens met potentiële betaalbaarheidsproblemen laat zien. Deze stresstest van het CPB geeft inzicht in de mate waarin het besteedbaar inkomen van huishoudens toereikend is om het bestedingspatroon vast te kunnen houden. Voordat de energieprijzen stegen hadden reeds 500 duizend huishoudens te maken met betaalbaarheidsproblemen. Door de stijging van energieprijzen schatte het CPB bij

⁵ De rechter kolom bevat het negatieve effect van de energierekening voor huishoudens, plus de (voornamelijk positieve) inkomenseffecten van het voorgenomen beleid (Miljoenennota, minus de verlaging van de energiebelasting, plus het prijsplafond).

de MEV dat het aantal huishoudens met betaalbaarheidsproblemen oploopt op 1 miljoen, wanneer er geen aanvullend beleid komt.

De opnieuw hogere energieprijzen leiden tot meer huishoudens met een risico op betaalbaarheidsproblemen in de situatie zonder aanvullend beleid dan in de MEV en de koopkrachtbrief stond. Op basis van nieuwe energieprijzen zou dat aantal uitkomen op 1,3 miljoen. Het kabinetsbeleid uit de Miljoenennota zorgt ervoor dat het aantal huishoudens met een risico op betaalbaarheidsproblemen wordt gereduceerd tot 770 duizend. Na de invoering van het prijsplafond resteren 540 duizend huishoudens met potentiële risico's op betaalbaarheidsproblemen in 2023.

Tabel 1. Aantal huishoudens met een risico op betaalbaarheidsproblemen

	Basis zonder prijsstijging	Basis MEV	Nieuwe basis	Nieuwe basis + beleid Miljoen- nnota	Nieuwe basis + beleid incl. prijsplafond
Prijsstijging	<i>Zonder stijging (prijsspeil jan. 2021)</i>	<i>MEV</i>	<i>Nieuwe energieprij- zen</i>	<i>Nieuwe energieprij- zen</i>	<i>Nieuwe energieprijzen</i>
Beleid	<i>Zonder aanvullend beleid</i>	<i>Zonder aanvullend beleid</i>	<i>Zonder aanvullend beleid</i>	<i>Beleid Miljoenen- nota (incl. verlaging energiebelasting)</i>	<i>Beleid Miljoenennota, zonder verlaging energiebelasting met prijsplafond</i>
Aantal huishoudens	500 duizend	1 miljoen	1,3 miljoen	770 duizend	540 duizend

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)	De prijsplafonds geven kleinverbruikers voor de start van de winter duidelijkheid over de hoogte van hun energierekening en vergroten de betaalbaarheid ervan. Hierdoor zijn kleinverbruikers niet meer overgeleverd aan de volateiteit van de markt voor hun verbruik dat onder de plafonds valt. Hiermee dempt het kabinet de energierekening voor meer dan de helft van de huishoudens in Nederland.
2. Beleidsinstrument(en)	Om de prijsplafonds per 1 januari 2023 te realiseren wordt een subsidieregeling in werking gesteld die energieleveranciers vergoedt voor het omzetverlies dat zij lijden door de prijsplafonds. Het voordeel dat de Staat uitkeert komt via de energieleveranciers geheel bij de kleinverbruikers terecht. Ter overbrugging tot 1 januari 2023 treedt een subsidieregeling in werking die energieleveranciers € 190 per maand geeft om direct in mindering te brengen op de energierekening van kleinverbruikers.
3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Voor de tijdelijke overbruggingsregeling van 1 november t/m 31 december 2022 is € 2,6 mld aan uitgaven geraamd. Voor de prijsplafonds is € 20,9 mld. aan uitgaven geraamd.
B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Door de overbruggingsregeling en de prijsplafonds krijgen kleinverbruikers deze winter en aankomend jaar zekerheid over hun energierekening en wordt de kosten die zij voor energie betalen gedempt. Dit komt ten goede aan alle kleinverbruikers (met name huishoudens, zzp'ers en het kleine of niet-energie-intensieve mkb).
4. Nagestreefde doeltreffendheid	De overbruggingsregeling is een maatregel die op korte termijn met een generiek bedrag per aansluiting per maand de energiekosten verlicht. De prijsplafonds zullen gedurende aankomend kalenderjaar zorgen voor duidelijkheid over en verlaging van de energierekening van kleinverbruikers. Alle ingezette middelen in de subsidieregelingen komen ten goede aan de doelgroep van eindgebruikers van energie.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Op de zeer korte termijn waarop de prijsplafonds gerealiseerd moeten worden en gezien de urgentie van overheidsingrijpen zijn de gestelde maxumprijzen, gerealiseerd middels een subsidie aan de energieleveranciers, de meest betrouwbare en effectieve weg. Alle ingezette middelen komen ten goede aan de doelgroep van kleinverbruikers.
6. Evaluatieparagraaf	De prijsplafonds gelden voor de duur van één kalenderjaar en zullen tussentijds en na afloopt geëvalueerd worden.