

Vergaderjaar 2022–2023

36 252

Tiende incidentele suppletoire begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2022 inzake regelingen in verband met hoge energieprijzen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 31 januari 2023

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de tiende incidentele suppletoire begroting om het prijsplafond voor kleinverbruikers mogelijk te maken. Deze leden hebben hierover gezamenlijk een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie zijn voorstander van een daadwerkelijk prijsplafond in een via de Prijzenwet door de overheid vastgelegde maximum, maar hebben veel zorgen en vragen over de door de regering gekozen vorm, namelijk een verlaging van de energierekening voor huishoudens via een subsidieregeling voor private energiebedrijven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering om een impressie te geven van de eerste ervaringen met het prijsplafond van zowel de burgers als de energiebedrijven. Zijn er problemen ontstaan die inmiddels zijn opgelost? Kan de regering aangeven wat wordt gedaan

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

ter bevordering van de informatievoorziening, gelet op de lange wachttijden aan de telefoon van veel energiebedrijven.²

Deze leden vragen de regering om aan te geven of het voldoende duidelijk is gemaakt dat het energieverbruiksplafond per maand geldt. Zij maken zich zorgen dat verwarring kan ontstaan bij de jaarafrekening als die niet met de jaarwisseling samenvalt. Ook is de indruk bij deze leden ontstaan dat het voor veel mensen nog niet voldoende duidelijk is dat zij ondanks het prijsplafond, toch een aanzienlijk hoger maandbedrag dienen te betalen dan voorheen. Waarom heeft de regering over dit soort ingewikkelde aspecten geen eigen landelijke informatiecampagne gevoerd, maar dit overgelaten aan de energiebedrijven, die niet onafhankelijk zijn?

Kan de regering aangeven hoe het prijsplafond zal uitwerken nu Autoriteit Consument en Markt (ACM) nieuwe regels heeft uitgevaardigd om meer vaste contracten mogelijk te maken.³ Verwacht de regering dat energiebedrijven deze contractvorm nu vaker zullen aanbieden, zoals vroeger? De energieleveranciers mogen zelf de contractprijs vaststellen voor alle typen contracten en daarmee ook bepalen hoeveel voorschot zij op de subsidie later zullen ontvangen. Kan de regering uiteenzetten hoe te voorkomen is dat de energiebedrijven deze prijzen vrij hoog vaststellen, waardoor zij als het ware een renteloze lening van de overheid hebben, tot de definitieve afrekening over enige jaren (in 2025) heeft plaatsgevonden? Kan de regering helder uitleggen hoe gegarandeerd wordt dat de energiebedrijven deze «lening» niet benutten ten opzichte van concurrenten in een markt met toch al sterke kenmerken van oligopolie? Is het juist dat er daardoor weinig concurrentieprikkels zijn om goedkopere contracten aan te bieden? Gaat de ACM hier extra scherp op toezien? Door de bestaande werking van de energiemarkt, betalen consumenten die kiezen voor groene stroom, net zo veel voor hun stroom als klanten die kiezen voor grijze stroom, aldus deze leden. Door de systematiek dat de duurste brandstof (nu gas) de prijs bepaalt, betalen gebruikers van groene stroom veel overwaarde ten opzichte van de productiekosten voor groene stroom. Volgens deze leden kost windstroom tussen de 4–7 eurocent per KWh voor wind op land en 5–8 eurocent per KWh voor zon op land. Dit terwijl de huidige consumententarieven vaak rond de 70 eurocent per KWh schommelen. Een deel van de verklaring ligt in de disbalans tussen perioden van opwekken en gebruik. Echter, dat verklaart maar een deel van dit prijsverschil. Milieubewuste consumenten lijken volgens deze leden zo regelmatig indirect fossiele opwekking van stroom te sponsoren. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat dit een onwenselijke transfer van financiële middelen van groen naar grijze stroom is? Ziet de regering mogelijkheden om een directe relatie te leggen tussen productiekosten voor het opwekken en de verkooptarief aan klanten? Zo ja, welke mogelijkheden zijn dat? Zo niet, welke wetten en specifiek welke wetsartikelen belemmeren dit? Is de regering bereid om deze (eventuele) belemmeringen weg te nemen, zodat de consument meer voordeel krijgt bij de energietransitie door het afsluiten van een groen energiecontract?

Is het juist dat met de energieleveranciers is afgesproken dat huishoudens die ondanks het prijsplafond, toch door de hoge energierekening in problemen kunnen komen, in de winter kunnen worden afgesloten? Is de regering bereid dit te voorkomen en te verbieden, door nadere regelgeving en preventief beleid, zoals onlangs bijvoorbeeld door de gemeente Amsterdam is afgesproken met Liander?⁴ Kan de regering aangeven of

² Energiebedrijven amper bereikbaar: lange wachttijden aan telefoon en in app (parool.nl)

³ *Kamerstukken I, 2022–2023, 36 200, AB.*

⁴ Liander deelt adressen kwetsbare Amsterdammers om afsluiting van energie te voorkomen (parool.nl)

het tijdelijke noodfonds energie⁵ inmiddels inwerking is getreden en of dit tijdelijke noodfonds ook bedoeld is om afsluiting van energie te voorkomen?

Het prijsplafond is tijdelijk ingesteld. De kosten lijken tot nu toe mee te vallen, met dank aan het relatief zachte weer en aangepaste gedrag van burgers en bedrijfsleven. Het prijsplafond is volgens deze leden een instrument dat nogal «grof» vormgegeven is (rijk en arm, grotere en kleinere verbruikers, worden namelijk gelijk gecompenseerd) en daardoor kostbaar is en een mogelijke rem kan vormen op energiebesparing. Zij zetten dan ook hun vraagtekens bij de vraag in hoeverre dit een langdurig houdbaar instrument is. Zij zijn benieuwd naar welke instrumenten de regering aan het voorbereiden is om in 2024 ervoor te zorgen dat lage en lage middeninkomens beschermd worden tegen onbetaalbare energieprijzen, terwijl oversubsidiëring voorkomen wordt? Kan de regering vóór de besluitvorming over de Voorjaarsnota een overzicht op hoofdlijnen van de instrumenten waaraan gewerkt wordt aan de Eerste Kamer doen toekomen? Zij verzoeken in dit overzicht ook inzichtelijk te maken welke juridische en uitvoeringstechnische aandachtspunten en belemmeringen daarbij worden voorzien.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering helder uit te leggen waarom voor deze regeling voor deze vorm is gekozen? Waarom is de overheid volgens de regering zelf niet in staat voor een betaalbaardere energierekening te zorgen?

Erkent de regering, zo vragen deze leden, dat op het gebied van leveringszekerheid en betaalbaarheid de volledig geprivatiseerde en geliberaliseerde energiemarkt ook grote risico's met zich meebrengt? Erkent de regering dat het prijsplafond hier niets aan verandert en deze risico's dus onverminderd voortbestaan? Is de regering het met deze leden eens dat energie een basisvoorziening is en zo ja, vindt de regering het verantwoord dat een dergelijke basisvoorziening aan de markt wordt overgelaten? Als de regering energie geen basisvoorziening vindt kan zij toelichten waarom niet?

Kan de regering uitsluiten dat met de reeds ingevoerde subsidieregeling voor energiebedrijven deze bedrijven geen overwinsten zullen maken en dat elke euro van de gegeven subsidie bij de huishoudens terecht komt, respectievelijk kan garanderen dat zulke winsten tot de laatste cent met succes teruggevorderd zullen worden? Is het hiervoor voorgestelde systeem van controle achteraf 100 procent waterdicht? Zo ja, waar is deze zekerheid op gebaseerd? Zo nee, hoe schat de regering de risico's in dat niet elke euro van onterecht uitgekeerde subsidie naar de staatskas terug zal vloeien? Kan de regering uitleggen waarom gekozen is voor een subsidie vooraf en niet voor een compensatie achteraf? Of voor een mengvorm, dus voor een compensatie vooraf op basis van een van tevoren gesteld maximum tarief (liggende boven het prijsplafond, maar onder de nu snel gestegen contractprijzen van een aantal aanbieders), waarbij eventueel geleden nadeel van aanbieders achteraf gecompenseerd kan worden? Waarom worden energieleveranciers niet beperkt in hun vrijheid om zelf contractprijzen vast te stellen? Klopt het dat als energiebedrijven hun contractprijzen verhogen ze automatisch hiermee een hoger voorschot ontvangen? Is de regering het met voornoemde leden eens dat hiermee de energieleveranciers de facto de mogelijkheid wordt geboden bij de overheid gratis geld te lenen?

De leden van de SP-fractie hebben zich erover verbaasd dat de controle achteraf is uitbesteed aan een private partij, te weten KPMG. Erkent de

⁵ Kabinet draagt maximaal 50 miljoen euro bij aan privaat energienoodfonds voor kwetsbare huishoudens | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

regering dat daarmee niet alleen de uitvoering van het prijsplafond – bedoeld om de energierekening voor huishoudens beter betaalbaar te maken – maar ook het toezicht daarop is geprivatiseerd? Waarom heeft de regering voor deze constructie gekozen? Waren er nog andere alternatieven denkbaar, anders dan de ACM, welke normaliter hier voor de hand had gelegen? Is de regering het met deze leden eens dat het feit dat de ACM kennelijk niet in staat is om dit toezicht en deze controle uit te oefenen en betekent dat de ACM kennelijk niet in staat is (een deel van) haar toezichthoudende taak uit te oefenen? En zo ja, baart dit de regering zorgen? Klopt het dat de meeste gegevens die energiebedrijven aan KPMG voor controle achteraf zullen moeten aanleveren vertrouwelijk zullen zijn en dat dus alleen KPMG er inzage in zal hebben? Hoe zit dit met de democratische controle? Wie controleert de in dit geval private controleur? Hoe kan de Staten-Generaal nagaan of KPMG goed haar werk heeft gedaan, op de juiste wijze de margetoets heeft toegepast en op de juiste wijze heeft vastgesteld of bedrijven wel of geen winsten bovenop de vastgestelde marge hebben gemaakt?

Kan de regering toelichten waarom bij de vaststelling van de (winst-)marge ervoor is gekozen het slechtste jaar van de afgelopen vier jaren niet mee te laten tellen? Als het gaat om een historisch gemiddelde dan moet het toch gaan om de goede en de slechte jaren, zo vragen deze leden. Wat is de logica om door één jaar niet mee te laten tellen en zo deze gemiddelde winst omhoog te krikken en daarmee ook de door de overheid gegarandeerde marge voor 2023? Klopt het dat dit besloten is op advies van KPMG en dat deze accountantsorganisatie dus ook de zogenaamde margetoets heeft vastgesteld? En zo ja, is het dus zo dat het private bedrijf dat advies heeft uitgebracht over de margetoets, welk advies is overgenomen, vervolgens ook op de uitvoering van die toets gaat toezien? Kan de regering het externe advies van KPMG ten aanzien van de uitwerking van de regeling, en met name de margetoets, met de Eerste Kamer delen? Klopt het dat met de subsidieregelingen inclusief een op een historische benchmark gebaseerde marge de overheid feitelijk een belangrijk deel van de omzet en winst van energiebedrijven garandeert? Waarom is deze vermindering van het bedrijfsrisico geen vorm van staatssteun volgens de regering? Wanneer verwacht de regering een besluit van de Europese Commissie omtrent de rechtmatigheid van het prijsplafond te ontvangen?

Ten aanzien van de uitvoering van de regeling hebben de leden van de SP-fractie nog enkele aanvullende vragen. In de pers is veel aandacht geweest voor het feit dat het prijsplafond niet gerekend wordt over het kalenderjaar, maar dat er voor veel huishoudens een knip zal ontstaan op het moment dat gedurende het kalenderjaar voor hen de jaarrekening opgemaakt zal worden. Hierdoor zal een aantal huishoudens niet volledig van het prijsplafond kunnen profiteren. Kan de regering een schatting maken van hoeveel huishoudens dit betreft? Kan de regering in algemene zin uitleggen waarom bij veel huishoudens die reeds een variabel tarief hadden het termijnbedrag per 1 januari in het kader van de invoering van het prijsplafond fors verhoogd is in plaats van verlaagd? Klopt het dat het de energieleveranciers geheel vrij staat om zelf het termijnbedrag vast te stellen en hier geen noemenswaardig toezicht op bestaat? Indien er wel sprake is van toezicht, kan de regering aangeven waar het toezicht uit bestaat? Hebben de energiebedrijven de vrijheid om hele hoge termijnbedragen vast te stellen, ook al is daar geen objectieve grond voor, dat wil zeggen is dit objectief niet gerechtvaardigd door het verwachte verbruik? Klopt het dat voor zover dit de praktijk is dit feitelijk een manier is voor energiebedrijven om zichzelf een extra zekerheid te verschaffen, immers het is voor hen gunstiger om te veel ontvangen geld terug te moeten betalen dan om terug te moeten vorderen van klanten indien het feitelijk verbruik hoger uitvalt? Klopt het voorts dat deze praktijk van het rekenen

van te hoge termijnbedragen ook een rentevoordeel voor de energiebedrijven kan opleveren, omdat men hiermee feitelijk gratis geld leent van klanten?

Kan de regering de Eerste Kamer informeren over de stand van zaken ten aanzien van de regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen? Op welke wijze en wanneer zal naar verwachting de Eerste Kamer hierbij betrokken worden?

Het prijsplafond geldt voor een jaar en de regering zegt voor 2024 aan een gerichtere regeling te werken. Kan de regering de contouren van deze regeling schetsen of in ieder geval aangeven welke opties hierbij reeds op tafel liggen en aan welke (rand)voorwaarden deze nieuwe regeling zal moeten voldoen? Kan de regering uitsluiten dat de nieuwe regeling opnieuw in de vorm van subsidies voor private ondernemingen zal zijn? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de zogenaamde energiearmoede, welke ook al voor de oorlog in Oekraïne een groeiend probleem was, een structurele aanpak behoeft? En zo ja, is de regering een dergelijke aanpak aan het ontwikkelen en hoe ziet die aanpak er dan uit?

Voorts hebben de leden van de SP-fractie nog vragen over de vormgeving van dit wetsvoorstel en de wijze waarop het tot stand is gekomen. Waarom is er gekozen voor een incidentele en suppletore begroting en is het substantiële deel van het prijsplafond vervat in een ministeriële regeling in plaats van een materiële wet? Is de regering het met voornoemde leden eens dat gezien de omvang en verstreckende gevolgen van het prijsplafond dit vanuit het oogpunt van parlementaire betrokkenheid niet ideaal is? Voorts merken voornoemde leden op dat het lang heeft geduurd voordat de regering met een voorstel voor een prijsplafond kwam en er vervolgens een uitgewerkte regeling aan het parlement was voorgelegd. Daardoor is deze incidentele begroting en bijhorende regeling uiteindelijk met stoom en kokend water tot stand gekomen en dusdanig laat aan de Tweede Kamer voorgelegd dat zij – voor de voorgenomen ingangsdatum van 1 januari 2023 – zeer weinig tijd had voor een gedegen behandeling en de Eerste Kamer vervolgens geen tijd had voor een behandeling voor de voorgenomen ingangsdatum. Kan de regering hier op reflecteren? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat dit opnieuw vanuit het oogpunt van parlementaire betrokkenheid op zijn minst ongelukkig is geweest, en zo niet, waarom niet? Voornoemde leden betreuren deze gang van zaken, vooral omdat het de Staten-Generaal feitelijk beperkt in haar rol als medewetgever. Dat een en ander er toe geleid heeft dat de regering en beroep heeft gedaan op het tweede lid van artikel 2.27 van de Compatibiliteitswet vinden deze leden weinig fraai.⁶ In dat verband vragen zij wat de gevolgen zullen zijn indien de Eerste Kamer de voorliggende incidentele suppletore begroting niet goedkeurt, met name voor de reeds verstrekte subsidies. Ten slotte vragen deze leden de regering een actuele inschatting te geven van de budgettaire gevolgen van het prijsplafond, zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenkant? Geldt met betrekking tot het eerste nog steeds de genoemde 11,2 miljard euro? Klopt de berichtgeving in de media dat de dalende gasprijzen op de internationale markt netto voor de schatkist niet veel uitmaakt, omdat tegelijkertijd de gasbaten ook navenant teruglopen? Kan de regering dit antwoord met cijfers onderbouwen?

⁶ Brief 17 november 2022 (Kamerstukken I, 2022–2023, 36 252, A)

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 3 maart 2023.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer