

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 446

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2023

De Russische oorlog in Oekraïne heeft direct gevolgen gehad voor Nederland, zoals schaarste op de gasmarkt en hoge energieprijzen. Dit raakte in de eerste plaats huishoudens die ten gevolge van de gestegen energiekosten hun koopkracht achteruit zagen gaan. Bedrijven moesten op hun beurt soms hun productie verminderen of stopzetten vanwege de hoge energiekosten, wanneer het niet lukte om deze kosten door te berekenen aan hun afnemers. Daarnaast is ook de volatiliteit van prijzen op de groothandelsmarkt (sterk) toegenomen. Dit legde de kwetsbaarheid van sommige kleinere energieleveranciers bloot. Dit leidde in 2021 tot het omvallen van meerdere leveranciers, met problemen voor de consumenten tot gevolg. In reactie op deze recente situatie op de energiemarkt heeft het kabinet, in goed overleg met uw Kamer, op meerdere fronten ingegrepen. Zo heeft het kabinet besloten om de afhankelijkheid van Russisch gas zo snel mogelijk af te bouwen. Om de betaalbaarheid van energie te borgen heeft het kabinet een breed palet aan maatregelen genomen, zoals het ingestelde prijsplafond, de Tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb (TEK) en diverse andere koopkrachtmaatregelen.

In deze context van hoge prijzen en overheidsingrijpen heeft uw Kamer via de motie van de leden Segers en Marijnissen (Kamerstuk 36 200, nr. 31) verzocht om een onderzoek te laten uitvoeren naar hoe de publieke belangen in de Nederlandse energievoorziening beter geborgd kunnen worden. Het verzoek was om een kabinetappreciatie hiervan te delen en om met verbetervoorstellen te komen. Met deze brief stuur ik u het gevraagde onderzoek. Voorts reageer ik in deze brief op de motie van de leden Erkens en Bontenbal (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 36) die verzoekt om onderzoek te doen naar het inrichten van toezicht op de energiemarkt en vraagt om specifieke aanbevelingen met betrekking tot het mandaat, de taken, bevoegdheden en het budget van de Autoriteit Consument & Markt (ACM).

Kabinetsreactie op rapport Strategy&

In haar rapport¹ gaat Strategy& in op de borging van publieke belangen in de energievoorziening en de rol die liberalisering van de energiemarkt hierbij heeft gespeeld. Het onderzoek is gestructureerd langs de drie (klassieke) publieke belangen betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid, en richt zich op de gas- en elektriciteitsmarkt. De relatief nieuwe markten voor (groene) waterstof en Carbon Capture and Storage, als ook de markt voor collectieve warmte blijven daarmee buiten beschouwing. Het onderzoek richt zich ook op de keuzes die in Nederland en in de EU gemaakt zijn met betrekking tot marktordening, de verschillen hierin tussen Nederland en enkele grote buurlanden, en op de energiecrisis en de reactie daarop.

In het rapport geeft Strategy& een beschrijving van de ordening van de Nederlandse elektriciteits- en gasmarkten, welke voor wat betreft productie en levering worden gekenmerkt door een sterke mate van liberalisering. Deze onderdelen van de energieketen zijn in handen van private partijen. Hierbij is sprake van vrije prijsvorming op een markt met concurrentie en is er veel keuzevrijheid voor de consument. De Nederlandse retailmarkt is echter wel redelijk geconcentreerd: drie marktpartijen hebben een marktaandeel van circa 70%. De Nederlandse markten voor elektriciteit en gas zijn onderdeel van de Europese energiemarkten die gedurende de afgelopen twee decennia steeds verder zijn geïntegreerd. Strategy& concludeert dat deze invulling van de marktordening – met name als gevolg van concurrentie en marktintegratie – positieve effecten heeft gehad op de betaalbaarheid en de betrouwbaarheid van de energievoorziening in Nederland. Ook stelt Strategy& dat er geen bewijs is gevonden dat de huidige marktordening de schaarste van gas, en daarmee de stijgende prijzen tijdens de energiecrisis, heeft vergroot.

Het rapport schetst een wisselend beeld over de mate van liberalisering en de reactie op de energiecrisis in omliggende EU-landen, in het bijzonder Frankrijk, Duitsland en het VK. Het rapport stelt dat er geen verband is gevonden tussen de mate van liberalisering in verschillende landen en hoe hard deze landen zijn getroffen door de energiecrisis. Ook geeft Strategy& aan dat de geliberaliseerde Europese energiemarkt de effecten van de energiecrisis niet heeft verergerd, maar juist heeft bijgedragen aan het mitigeren van de schadelijke effecten van de energiecrisis door de schaarse energie efficiënt te verdelen. Het rapport stelt echter ook dat marktwerking in nauwe zin onvoldoende is om de publieke belangen te borgen. Een geliberaliseerde energiemarkt vereist een proactieve overheid die kaders stelt en waar nodig ook prikkels geeft om de publieke belangen te borgen.

Overheidsinmenging om de publieke belangen te dienen vindt plaats via wetgeving, bijvoorbeeld gericht op bescherming van consumenten en via regulering van netbeheerders, via subsidiëring en normering. Niettemin ziet Strategy& onderdelen waar verbetering mogelijk is. Om deze reden heeft Strategy& in haar rapport voor de drie publieke belangen een aantal concrete beleidsoverwegingen beschreven. In de bijlage zijn deze in tabelvorm genoemd.

Gezien de demissionaire status van het kabinet is het niet passend om in deze appreciatie uitspraken te doen over nieuw beleid en/of concrete standpunten als reactie op bevindingen van Strategy&. Deze bevindingen worden hierom ter kennis meegegeven aan een volgend kabinet. Als reactie op de motie van de leden Segers en Marijnissen zijn de

¹ Zie bijlage

concrete beleidsoverwegingen van Strategy& wel voorzien van een beschrijving van wat het kabinet al gedaan heeft op dat gebied.

Inrichting en versterking toezicht (motie Erkens/Bontenbal)

Naast mijn reactie op de bevindingen uit het Strategy&-rapport op het terrein van betaalbaarheid en consumentenbescherming benut ik deze brief graag om in te gaan op de motie van de leden Erkens en Bontenbal, die vraagt om te bezien hoe het toezicht op de energiemarkt in de toekomst moet worden ingericht, en hierbij specifiek met aanbevelingen te komen omtrent het wettelijk mandaat van de ACM, haar taken en bevoegdheden en het benodigde budget.

Wat het kabinet betreft speelt toezicht op de energiemarkt een cruciale rol in de bescherming van consumenten. De onderzoekers van Strategy& benoemen in hun onderzoek diverse bevoegdheden en daarbij horende instrumenten van de toezichthouder ACM, zoals de tariefregulering voor landelijke en regionale netbeheerders, de vergunningplicht voor leveranciers, technische regels over de betrouwbaarheid van transportnetwerken en regels gericht op consumentenbescherming. Daarnaast heeft de ACM diverse taken en bevoegdheden op het terrein van de groothandelsmarkten voor elektriciteit en gas. Zo speelt de ACM een belangrijke rol in het bevorderen van transparantie en integriteit op deze markten bij de uitvoering van de EU-verordening REMIT, en zet de ACM zich in voor de verdere integratie van Europese en regionale energiemarkten en de uitbreiding en versoepeling van de handel in elektriciteit en gas binnen de EU. De meest recente vijfjaarlijkse evaluatie van de ACM heeft plaatsgevonden aan het einde van 2020². De algehele conclusie van dit evaluatierapport is dat de ACM op een doeltreffende, doelmatige en toekomstbestendige wijze invulling geeft aan haar rol van toezichthouder en het rapport geeft aanbevelingen om deze rol verder te professionaliseren.

In reactie op de energiecrisis heeft de ACM op meerdere fronten haar toezicht versterkt. Zo heeft de ACM een nieuwe beleidsregel³ opgesteld om het risico op faillissementen van leveranciers te verkleinen en daarmee consumenten beter te beschermen. Ook heb ik een nieuwe beleidsregel vastgesteld waarin de eisen aan de vergunningverlening aan leveranciers zijn aangescherpt⁴. Hierdoor worden aan energieleveranciers strengere financiële en organisatorische eisen gesteld, zoals bijvoorbeeld aan hun inkoopstrategie en risicomanagement.

Door middel van onder andere een financiële stresstest, het toetsen van de inkoopstrategie en de beoordeling van het risicomanagement controleert de ACM of energieleveranciers kunnen voldoen aan de plicht om op een betrouwbare manier gas en elektriciteit te leveren, ook nadat zij een vergunning verleend heeft in het kader van het toezicht op de betrouwbare levering. Daarnaast heeft de ACM het toezicht op de energietarieven voor consumenten bij de introductie van het prijsplafond dit voorjaar aangescherpt. De ACM heeft in het eerste kwartaal van dit jaar uitgebreid onderzoek gedaan op locatie bij de grootste zes energieleveranciers. Deze leveranciers vertegenwoordigen samen meer dan driekwart van de markt. De toezichthouder concludeerde uit deze onderzoeken dat deze leveranciers na aftrek van alle kosten geen onredelijke winsten maakten op de levering van energie aan consumenten. Naast onderzoeken ten aanzien van de tarieven heeft de ACM dit jaar met het

² Kamerbrief over Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt, Kamerstuk 25 268, nr. 195

³ Beleidsregel betrouwbare levering elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers, najaar 2022 ACM.nl

⁴ Stcrt. 2022, nr. 26273

oprichten en publiceren van de Monitor Consumentenmarkt Energie⁵ de ontwikkelingen van prijzen op de markt voor consumenten inzichtelijk gemaakt.

Ik vind dat de ACM met deze inspanning een belangrijke, tijdige en relevante intensivering van het toezicht op de markt in korte tijd gerealiseerd heeft. Ik hecht er net als uw Kamer belang aan dat de toezichthouder ook de komende jaren stevig en proactief moet kunnen ingrijpen om consumenten te beschermen, waar zij dat nodig acht. Om invulling te geven aan de oproep om het toezicht op de energiemarkt te verbeteren voorziet de ACM een meerjarige uitbreiding van haar capaciteit. Daartoe heeft de ACM begin dit jaar een claim ingediend met het verzoek om extra middelen toe te kennen. Het gaat dan, naast extra toezicht op de tarieven, bijvoorbeeld om extra middelen om de intensivering van toezicht op de financiële positie van de energieleveranciers in te vullen. Het kabinet heeft deze claim betrokken bij de begrotingsbesluitvorming, waarop uw Kamer op Prinsjesdag wordt geïnformeerd.

De motie verzoekt de regering om naast de taken en het benodigde budget ook te kijken naar het wettelijke mandaat van de ACM. Voor de energiemarkt bestaat naast de (algemene) toezichthoudende rol op het consumentenrecht, reeds een aantal bijzondere regels ten aanzien van consumentenbescherming. In het wetsvoorstel Energiewet dat recent aan de Kamer is aangeboden worden deze wettelijke bevoegdheden uitgebreid. In dit wetsvoorstel worden bijvoorbeeld het recht tot toegang tot een vergelijkingsinstrument verankerd en worden de bevoegdheden van de ACM verder aangescherpt op het terrein van toezicht op energieleveranciers en vergunningverlening.

Conclusie

Strategy& beschrijft in haar rapport dat in de huidige marktordening een belangrijke rol is weggelegd voor zowel de markt als de overheid en concludeert dat de liberalisering van onderdelen van de energiemarkt, met name als gevolg van concurrentie en marktintegratie positieve effecten heeft gehad op de betaalbaarheid en de betrouwbaarheid van de energievoorziening. In de praktijk is er in Nederland – en ook in andere EU-landen – ook nu al sprake van een stevige inmenging van de overheid via verschillende instrumenten om de publieke belangen zo goed mogelijk te dienen.

Het Strategy&-rapport biedt een breed palet aan beleidsopties. Deze overwegingen en opties zijn voor een deel al opgenomen in de huidige beleidsvorming. Deze beleidsoverwegingen kunnen een volgend kabinet helpen om zorgvuldig af te wegen op welke terreinen een sterkere inmenging van de overheid gepast en/of noodzakelijk is en welk instrument daarvoor het meest geschikt is.

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

⁵ Energiemonitors | ACM.nl

In deze bijlage staan de beleidsoverwegingen van Strategy& benoemd (linker kolom) met bijbehorende kabinetsreactie (rechter kolom). Gezien de demissionaire status van het kabinet is deze reactie primair gericht op reeds ingezette acties door het kabinet. Welke aanvullende acties nog genomen worden is aan een volgend kabinet om te beslissen.

Betaalbaarheid

Beleidsoverweging Strategy&	Kabinetsreactie
<p><u>Structurele betaalbaarheid:</u> Het verlagen van de vraag en vergroten van het aanbod van energie is de enige manier om op lange termijn betaalbaarheid te borgen</p> <p><u>Consumentenbescherming tijdelijk hoge prijzen:</u> Advies om nu na te denken in hoeverre het wenselijk is om consumenten te beschermen tegen hoge prijzen en met welk beleid. Als gecompenseerd wordt valt gerichte steun voor kwetsbare groepen te prefereren boven een generieke oplossing.</p> <p><u>Consumentenbescherming faillissementen:</u> Om de gevolgen van faillissementen op de energiemarkt te beperken pleit Strategy& voor een aanpak waarbij de voor- en nadelen van verschillende oplossingen zorgvuldig worden afgewogen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het kabinet heeft sterk ingezet op vraagreductie, bijvoorbeeld via de campagne «Zet ook de knop om» en het beleid gericht op isolatie van gebouwen. • Het kabinet heeft zich ten volle ingezet in voor verdere verduurzaming van de energievoorziening • In de Kamerbrief van 14 april jl. (Kamerstuk 29 023, nr. 417) is toegelicht hoe de importcapaciteit van LNG voor gasaanbod verder wordt vergroot. <p>Het kabinet heeft diverse maatregelen getroffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke verlaging van BTW-tarief van 21% naar 9%. • Eenmalige tegemoetkoming van 190 euro voor kleinverbruikers in nov/dec 2022. • Instelling van het prijsplafond voor energie. • Subsidiereregelingen en extra toeslagen voor kwetsbare huishoudens via gemeenten. • Tijdelijk Noodfonds Energie. <p>Zowel het kabinet als de ACM hebben in de afgelopen periode actie ondernomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opstellen «Beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers» door de ACM¹. • Aanscherping eisen aan vergunningsregeling energieleveranciers⁴; de ACM kan nu controleren of energieleveranciers kunnen voldoen aan hun plicht om betrouwbaar te leveren en kan indien nodig de vergunning hierop aanpassen/intrekken. • Onderzoek uitgevoerd door bureau Sira² om consumenten beter te beschermen tegen faillissementen. De aanbevelingen van Sira zijn omgezet in beleidsregels. Ook het rapport Lavreijns in opdracht van ACM is hierbij betrokken. • Aanvullende eisen aan leveranciers zijn opgenomen in het wetsvoorstel Energiewet.

¹ Concept beleidsregel betrouwbare levering van elektriciteit of gas en continuïteit van energieleveranciers | ACM.nl

² Kamerbrief over onderzoeksrapport Financiële eisen energieleveranciers & positie consument bij faillissement van energieleverancier, Kamerstuk 29 023, nr. 347

Leveringszekerheid

Beleidsoverweging Strategy&

Kabinetsreactie

Infrastructuur als randvoorwaarde voor betrouwbaarheid: Actief zorgen voor goede netwerken, voldoende interconnecties, LNG-terminals en andere infrastructuur is van belang, dit kan zowel via regulering als deelnemen

Lange termijn zekerheid: Grote veranderingen op de gasmarkt leiden tot de vraag of toegang tot gas voldoende geborgd is door de markt of dat aanvullend beleid nodig is. Te denken valt aan meer lange termijn zekerheden aanhouden (langetermijncontracten) en of strategische reserves. De voor- en nadelen van maatregelen moeten zorgvuldig worden afgewogen.

Flexibiliteitsopties: Het vermogen van de elektriciteitsmarkt om flexibiliteit te bieden vraagt aandacht, zeker richting de toekomst. Een brede mix aan instrumenten is noodzakelijk.

- Het kabinet is zich bewust dat ontwikkeling van nieuwe en efficiënte benutting van bestaande infrastructuur randvoorwaarde is voor een succesvolle energietransitie en gaat daar o.a. in het concept NPE op in.
- Met het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) heeft het kabinet het voortouw genomen bij ontwikkeling van benodigde infrastructuur.
- Het kabinet heeft zich ingezet voor de ontwikkeling van infrastructuur voor wind op zee.
- Het kabinet heeft zich ingezet voor uitbreiding van gasinfrastructuur op basis van bestaande wetgeving en beschikbare bevoegdheden. Zo is de Nederlandse LNG-importcapaciteit in 2022 verdubbeld.
- Wat betreft langetermijncontracten: het ministerie laat onderzoeken in hoeverre de Nederlandse markt bediend wordt met langetermijncontracten, of het wenselijk is dat dit aandeel wordt vergroot en wat de mogelijkheden zijn om dit te bewerkstelligen. Zo kan een zorgvuldige weging worden gemaakt of ingrijpen gewenst en effectief is.
- Op EU-niveau wordt inkoopkracht georganiseerd door vraag te bundelen middels het nieuwe EU inkoopplatform voor gas dat eind april jl. van start is gegaan.
- Naar aanleiding van de motie van de leden Erkens en Kröger (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 38) heeft het kabinet een visie gasopslag met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk 29 023, nr. 442). Het kabinet is het met Strategy& eens dat gasopslagen een belangrijke rol vervullen in de Nederlandse energievoorziening. Daarom heeft het kabinet in de visie drie maatregelen aangekondigd. 1) Jaarlijks advies van Gasunie Transport Services (GTS) over de benodigde vulgraad van de Nederlandse gasopslagen, 2) uitwerking van een wetsvoorstel gasleveringszekerheid, zodat het kabinet een bevoegdheidsgrondslag heeft om in de toekomst een vulverplichting te kunnen opleggen; en 3) verlengt het kabinet voorlopig de taak aan EBN om gas op te slaan voor zover marktpartijen dat niet doen.
- In het concept NPE heeft het kabinet aangegeven dat het belang van flexibiliteit in het elektriciteitssysteem zal toenemen naarmate het aandeel duurzame energie stijgt. Ook andere studies onderschrijven het belang van flexibiliteit, waaronder de Adequacy Outlook van TenneT van 9 Mei¹.
- Een brede mix aan instrumenten voor flexibiliteit is noodzakelijk: vraagrespons, opslag, interconnecties en CO₂ vrij regelbaar vermogen.
- In het concept-NPE gaat het kabinet nader in op het vraagstuk van flexibiliteit.

¹ <https://www.tenne.eu/nl/nieuws/leveringszekerheid-van-elektriciteit-een-volledig-duurzaam-elektriciteitssysteem>

Duurzaamheid

Beleidsoverweging Strategy&

Kabinetsreactie

Geliberaliseerde marktonderdelen: Een geliberaliseerde markt vraagt met name om beprijzing, normering en subsidiëring om de energietransitie te realiseren.

- In het IBO-60% rapport is een reeks aan maatregelen voorgesteld. In de voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet vervolgens een breed palet aan aanvullende beleidsmaatregelen aangekondigd gericht op 60% emissiereductie.
- Om een klimaatneutrale elektriciteitssector in 2035 te bereiken zal de transitie sneller moeten plaatsvinden. Dit vergt versnelde opbouw van CO₂-vrije opwek en meer flexibiliteit in het systeem. In de brief die 7 Juli aan de Kamer is gestuurd¹ heeft het kabinet aangegeven te werken aan een subsidieregeling voor ombouw van gascentrales naar waterstof.

Beleids­overweging Strategy&	Kabinetsreactie
Netwerken: Verder onderzoek in hoeverre de huidige spelregels voor de beheerders van de energienetwerken geschikt zijn voor de energietransitie.	• Dergelijk onderzoek is nog niet uitgevoerd. Of en wanneer dit onderzoek zal worden uitgevoerd is aan een volgend kabinet.

¹ Kamerstukken 31 239 en 32 813, nr. 379