

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 383

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2022

De ongekende prijsstijgingen in de energiemarkt hebben ertoe geleid dat de betaalbaarheid van energie zwaar onder druk is komen te staan. Het kabinet heeft om deze reden een prijsplafond ingesteld voor individuele kleinverbruikersaansluitingen voor warmte, gas en elektriciteit om de prijsstijgingen bij huishoudens te dempen (Kamerstukken 29 023 en 36 200, nr. 354). Het kabinet heeft in eerdere brieven al aangegeven dat het prijsplafond niet alle huishoudens in Nederland afdoende bereikt. Huishoudens met een blokaansluiting voor warmte, gas of elektriciteit hebben vaak geen of beperkt voordeel van het prijsplafond.

Het kabinet wil ook deze huishoudens in 2023 een passende tegemoetkoming bieden in de energiekosten en deelt ook de uitgesproken wens van de Kamer hiertoe (Kamerstuk 36 200, nrs. 119 en 165). De Ministeries van Financiën, Economische Zaken (EZK) en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst en het Kadaster werken in gezamenlijkheid hard aan het uitwerken van een subsidieregeling en het inrichten van een uitvoeringsproces en -organisatie. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voert hierbij regie op de regeling en de Belastingdienst op de uitvoering. Het kabinet streeft ernaar medio februari de regeling te kunnen publiceren in de Staatscourant.

In deze brief schets ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de contouren van deze regeling en het vervolgproces om tot een nadere uitwerking en uiteindelijke uitvoering van een subsidieregeling te komen. De geschetste hoofdlijnen zijn nog niet volledig en kunnen op elementen nog veranderen. Bovendien zal de voorziene uitvoeringsorganisatie nog een uitvoeringtoets moeten doen als de regeling verder is uitgewerkt. De exacte bedragen die huishoudens gaan ontvangen, worden nog nader uitgewerkt, maar zullen het gemiddelde voordeel van huishoudens onder het prijsplafond weerspiegelen. Hoewel er nog een aantal uitzoekpunten zijn, wordt met deze brief al wel inzicht geboden aan huishoudens, inclusief de bewoners van onzelfstandige wooneenheden, over het soort tegemoetkoming waar het

kabinet aan denkt. Deze tussenstap biedt ook richting voor uw Kamer en de gelegenheid om op de voorziene contouren te reageren.

Contouren regeling

Doel en doelgroep regeling

De *Regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluiting* zal gericht zijn op het bieden van een tegemoetkoming aan de, naar voorlopige inschatting, 700.000 huishoudens met een blokaansluiting die onvoldoende tot geen voordeel ontvangen onder het prijsplafond. Het betreft hier huishoudens woonachtig in zowel zelfstandige als onzelfstandige wooneenheden, waarbij deze laatste groep ook studenten en bewoners van woonzorginstituten omvat.

Er zijn grofweg twee situaties te onderscheiden. Allereerst zijn er blokaansluitingen waarbij sprake is van een grootverbruiksaansluiting. Deze vallen geheel buiten het prijsplafond en hebben dus geen voordeel van het plafond. Ten tweede zijn er blokaansluitingen met een kleinverbruiksaansluiting. Deze vallen wel onder het plafond, maar ervaren slechts beperkt voordeel tot de vastgestelde volumegrens onder het prijsplafond, terwijl het gecombineerde gebruik van alle huishoudens achter de blokaansluiting vele malen hoger is.

De subsidieregeling ziet op een compensatie voor blokaansluitingen op warmte, gas en elektriciteit. Concreet gaat het hierbij om situaties met:

1. Collectieve externe warmte: de situatie waarin wooneenheden warmte krijgen geleverd door de verhuurder van de wooneenheid of de vereniging van eigenaren (VVE), waar de eigenaar van de woning lid van is.¹ Het betreft hier warmte die via een centrale aansluiting wordt betrokken van een (extern) warmtenet en die wordt doorgeleverd door de verhuurder of VVE.
2. Zelf geproduceerde warmte (in de regel uit aardgas): de situatie waarin wooneenheden warmte krijgen geleverd door de verhuurder van de wooneenheid of de vereniging van eigenaren (VVE), waar de eigenaar van de woning lid van is.² Het betreft hier warmte die door, of in opdracht van, de verhuurder of VVE geproduceerd is in een collectieve eenheid (in de regel met een collectieve gasketel).
3. Elektriciteit: Wooneenheden zonder eigen elektriciteitsaansluiting, die elektriciteit ontvangen vanuit een collectieve aansluiting waar ook andere verbruikers op zijn aangesloten.

Om interferentie met het prijsplafond te voorkomen, beziet het kabinet hierbij *of* er een ondergrens moet komen voor het aantal wooneenheden dat is aangesloten via de blokaansluiting en zo ja, *op welke hoogte* deze ondergrens gezet moet worden. Aansluitingen met, naar schatting, minder dan 2 tot 3 zelfstandige eenheden of 3 tot 5 onzelfstandige eenheden zullen namelijk naar verwachting al voldoende steun onder vinden van het prijsplafond, waardoor verdere ondersteuning via een subsidie in deze gevallen onwenselijk is. Op de mate waarin en zo ja, de wijze waarop, gemeenschappelijke ruimtes of voorzieningen meege-
nomen kunnen worden in de regeling beraadt het kabinet zich nog.

¹ Levering van warmte door een andere partij dan de verhuurder aan zijn huurder of de VVE aan zijn leden, valt onder de tariefregulering van de Warmtewet en daarmee is het prijsplafond van toepassing op deze levering tot de volumegrens van 37 GJ per woning.

² Idem.

Type regeling

Het kabinet heeft verschillende opties voor de tegemoetkoming aan blokaansluitingen onderzocht. Zoals ook besproken tijdens het notaoverleg over het prijsplafond van 10 november 2022 (Kamerstuk 36 200, nr. 169) zijn twee opties nadrukkelijk in beeld geweest: het loslaten van de volumegrens bij het prijsplafond voor blokaansluitingen, waardoor het volledige verbruik van blokaansluitingen met een kleinverbruikersaansluiting onder de plafondprijs zou vallen, en een subsidieregeling. Tijdens dit overleg is door het kabinet ook reeds aangegeven dat om zo veel mogelijk groepen te kunnen bereiken, vanwege de aantallen en de onderlinge diversiteit, er naar verwachting gewerkt zou moeten worden met een sterk vereenvoudigde tegemoetkomingsystematiek.

Het kabinet heeft gekozen voor een subsidieregeling. Het loslaten van de volumegrens binnen de plafondregeling levert grote problemen in de uitvoerbaarheid op en energieleveranciers hebben dan ook aangegeven een dergelijke optie niet te kunnen uitvoeren. De uitvoeringscomplexiteit is er met name in gelegen dat er onvoldoende zicht is bij energieleveranciers, uitvoeringsinstanties en het Rijk op blokaansluitingen in Nederland. Deze uitdaging wordt ondervangen door een subsidieregeling, waarbij partijen met een blokaansluiting zelf een aanvraag kunnen doen. In het aanvraagproces kan het meesturen van informatie over de locatie en samenstelling (zelfstandig/onzelfstandig) van de blokaansluiting vereist worden.

Forfaitaire bedragen

De regeling zal werken met forfaitaire bedragen, oftewel vooraf vastgestelde uniforme bedragen per wooneenheid en energiesoort. Het kabinet streeft ernaar bij het vaststellen van de forfaitaire bedragen zo veel mogelijk aan te sluiten bij het prijsplafond, zodat huishoudens met een blokaansluiting een tegemoetkoming ontvangen in lijn met het gemiddelde voordeel onder het prijsplafond. Elementen die hierbij leidend zijn, zijn zo veel mogelijk vooraf zekerheid bieden aan huishoudens over de te verwachte tegemoetkoming en aansluiten bij gemiddeld verbruik om prikkels te behouden tot besparing. De urgentie van deze regeling en de diversiteit van de doelgroep vragen hierbij op punten wel om vereenvoudiging van de aannames.

Het kabinet denkt op dit moment aan separate bedragen voor doorlevering van collectieve warmte, eigen opwek van warmte (waarvoor de aardgasketel als referentie geldt) en elektriciteit. Het kabinet gaat bij het vaststellen van de bedragen uit van een gemiddeld energieverbruik en een gemiddelde energieprijs voor externe warmte, gas en/of elektriciteit. De subsidie per wooneenheid en per energiesoort zal vastgesteld worden op basis van de formule:

- $\text{Subsidie} = \text{gemiddeld energieverbruik} \times (\text{gemiddelde energieprijs} - \text{relevante plafondprijs}^3)$

De in deze formule te hanteren volumes en prijzen worden momenteel nader uitgewerkt.

Gemiddeld energieverbruik

Het kabinet is voornemens om voor het gemiddelde energieverbruik per energievorm (warmte, gas en elektriciteit) in ieder geval onderscheid te maken tussen zelfstandige en onzelfstandige eenheden, zoals studenten-

³ Deze plafondprijzen sluiten aan bij het prijsplafond: € 47,38 per GJ warmte, € 1,45 per m³ gas en € 0,40 per kWh elektriciteit.

en woonzorgeenheden. Het verbruik van één kamer, de meest voorkomende vorm van onzelfstandige eenheden, zal immers gemiddeld lager liggen dan het verbruik van een gehele woning of appartement. Deze veronderstelling wordt ondersteund door data die zijn aangedragen door stakeholders.

Daarnaast is het kabinet voornemens om net als bij het prijsplafond rekening te houden met energiebesparing bij het vaststellen van de verbruikersvolumes. De *Regeling tijdelijke tegemoetkoming blokaansluiting* zal aansluiten bij de verwachte besparing van 10% op het gemiddelde historische verbruik die ook aangenomen is bij het prijsplafond.

Voor zelfstandige wooneenheden heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op verzoek van het Ministerie van EZK een analyse gedaan naar het gemiddelde klimaatgecorrigeerde verbruik van woningen met blokverwarming.⁴ Het CBS heeft deze analyse gedaan op basis van 390.000 wooneenheden op blokverwarming. Deze gegevens zijn niet terug te vinden in Statline van het CBS, maar komen op een hoger gemiddeld verbruik uit dan de via Statline te vinden gegevens over energieverbruik in appartementen. De reden hierachter is dat blokverwarming in de regel voorkomt bij gemiddeld oudere panden (t.o.v. de gemiddelde leeftijd van het bestand appartementen). Voor onzelfstandige eenheden zijn data aangeleverd door Kences, het Kenniscentrum voor Studentenhuisvesting. Deze data worden nader getoetst bij overige stakeholders in onder meer de zorgsector. Uitgaande van bovengenoemde energiebesparing komt het gemiddelde energieverbruik per categorie op basis van de genoemde data uit op onderstaande volumes. Het kabinet gaat voorlopig uit van onderstaande volumes en zal de definitieve volumes vaststellen in de regeling.

	Zelfstandige wooneenheid	Onzelfstandige wooneenheid
Warmtelevering voor blokverwarming	27,8 GJ	11,6 GJ
Gas voor blokverwarming	909 m ³	381 m ³
Blokelektriciteit	1917 kWh	806 kWh

Gemiddelde energieprijis

Op de gemiddelde prijs voor een eenheid warmte, gas en elektriciteit oriënteert het kabinet zich nog. Het vaststellen van een redelijke gemiddelde energieprijis wordt gecompliceerd door de grote spreiding in contractprijzen voor huishoudens. De meest voor de hand liggende optie is aansluiten bij het gewogen gemiddelde van de energiecontractprijzen die de energieleveranciers zullen rapporteren aan de Rijksdienst voor Ondernemende Nederland (RVO) in het kader van het prijsplafond. Op deze wijze wordt aangesloten bij de gemiddelde contractprijzen in de markt. Deze gegevens kunnen echter niet zonder meer gebruikt worden en RVO moet toestemming hebben deze gegevens ook te delen ten behoeve van de regeling *tijdelijke tegemoetkoming blokaansluitingen*. Het kabinet bestudeert of een dergelijke juridische grondslag kan worden gecreëerd.

⁴ Klimaatgecorrigeerd wil zeggen dat is gecorrigeerd voor verschillen in jaarlijks energieverbruik n.a.v. verschillende gemiddelde temperaturen per jaar. Er is dus gecorrigeerd voor jaren die gemiddeld kouder of warmer waren.

Differentiatie

Bij het vaststellen van energieverbruik en -prijzen zal er niet worden gekeken naar het feitelijke energieverbruik en de feitelijke energieprijzen die een huishouden betaalt. Er zal voor alle zes categorieën één uniform forfaitair bedrag gelden en er zal geen sprake zijn van nacalculaties op basis van feitelijke verbruik of feitelijke energieprijzen aan het einde van het jaar. Het kabinet heeft deze optie wel nadrukkelijk gewogen, omdat met nacalculaties de kans op over- en ondercompensatie – een kenmerk van forfaitaire bedragen op basis van gemiddelden – verkleind wordt. Hoewel het kabinet zich bewust is van de relatief grote spreiding in daadwerkelijk geconsumeerde volumes en daadwerkelijk betaalde energieprijzen, kiest het kabinet toch voor een systeem van forfaitaire bedragen. Op deze manier beoogt het systeem de administratieve last bij aanvragers en uitvoerder te beperken.

Het kabinet streeft ernaar de forfaitaire bedragen zo vast te stellen dat deze aansluiten bij het gemiddelde niveau van compensatie onder het prijsplafond, maar eveneens als onder het prijsplafond de prikkel tot besparing behouden blijft. Om rekening te houden met eventuele grote ontwikkelingen in de energieprijzen in 2023, in Nederland is het kabinet voornemens de betaling van de subsidie in twee keer te doen. Het subsidiebedrag dat ziet op de eerste helft van 2023 wordt berekend op basis van de actuele energieprijzen begin 2023. Het subsidiebedrag dat ziet op de tweede helft van 2023 wordt berekend op basis van de energieprijzen op dat moment. Beide bedragen worden apart vastgesteld. Om de uitvoeringslast en de last voor de aanvragers zo minimaal mogelijk te houden, hoeft er maar een keer een subsidieaanvraag gedaan te worden.

In het kader van de doelmatigheid van de regeling, neemt het kabinet ook de volgende elementen mee in de uitwerking van de regeling:

- Het kabinet streeft ernaar, zoals boven genoemd, om per energievorm een apart bedrag te hanteren voor zelfstandige en onzelfstandige wooneenheden.
- Het kabinet onderzoekt of aanvragers met een vast contract onder het prijsniveau van het prijsplafond uitgesloten kunnen worden van deze regeling. Individuele aansluitingen met een dergelijk contract profiteren immers ook niet van het prijsplafond, en ook bij de collectieve variant is er geen nadeel dat compensatie noodzakelijk maakt.
- Het kabinet onderzoekt, zoals boven genoemd, of en hoe een ondergrens voor het aantal eenheden per blokaansluiting zou kunnen werken.
- Het kabinet overweegt een n-1 regel te hanteren, waarbij het totale subsidiebedrag per blokaansluiting berekend wordt op basis van het aantal eenheden achter de aansluiting minus één. Op deze wijze wordt gecompenseerd voor het reeds ontvangen voordeel onder het prijsplafond.

Tegemoetkoming november en december 2022

Een belangrijke vraag die ook door uw Kamer gesteld is, is hoe omgegaan zal worden met de twee maal € 190 die huishoudens met een individuele kleinverbruikselektriciteitsaansluiting hebben ontvangen in november en december 2022. Vooropgesteld: een groot deel van de huishoudens met een blokaansluiting heeft deze tegemoetkoming wel ontvangen. Concreet zijn er drie situaties:

- Huishoudens met blokverwarming en een individuele elektriciteitsaansluiting hebben dit bedrag al wel individueel gekregen;

- Huishoudens achter een kleinverbruikersaansluiting voor blokelektricititeit hebben dit bedrag als collectief éénmalig ontvangen. Hiermee is de tegemoetkoming verwaterd voor deze groep;
- Huishoudens achter een grootverbruikersaansluiting voor blokelektricititeit hebben dit bedrag nog niet gehad.

Met het oog op de twee laatstgenoemde groepen streeft het kabinet ernaar om een aanvullend forfaitair bedrag voor zelfstandige wooneenheden met blokelektricititeit vast te stellen op € 380 om de gemiste tegemoetkoming in november en december te compenseren. Ook voor onzelfstandige eenheden met blokelektricititeit zal het kabinet een forfaitair bedrag vaststellen ter compensatie van de gemiste tegemoetkoming in november en december. Het kabinet overweegt deze tegemoetkoming wel te herijken voor het significant lagere energieverbruik van onzelfstandige eenheden – een exact bedrag volgt in de regeling. Het kabinet beziet bij de uitwerking van dit aanvullende forfaitaire bedrag in het kader van rechtsgelijkheid, redelijkheid en doelmatigheid in hoeverre het wenselijk en mogelijk is rekening te houden met vaste contracten met een prijsniveau onder het niveau van het prijsplafond, de bovengenoemde ondergrenzen en de n-1 optie.

Aanvraagprocedure

Na publicatie en openstelling van de regeling kunnen aanvragen ingediend worden. Onder regie van de Belastingdienst wordt hiervoor momenteel een aanvraagproces ontworpen. Vanwege de uitvoeringslast bij de Belastingdienst en om snelle uitvoering mogelijk te maken, is het indienen van een aanvraag door individuele bewoners achter een blokaansluiting niet mogelijk en niet wenselijk. Om een effectieve en snelle uitvoering van deze regeling mogelijk te maken, dienen aanvragen ingediend te worden door de partijen die verantwoordelijk zijn voor de doorlevering van warmte, de levering van de in een collectieve eenheid (meestal gasketel) geproduceerde warmte of de doorlevering van elektricititeit en daarvoor de kosten in rekening brengen bij de bewoners. Er wordt nog gewerkt aan de precieze afbakening en definitie van deze groep om ervoor te zorgen dat die representatief is voor degenen die verantwoordelijk zullen zijn voor het indienen van een aanvraag. Relevante factoren die hiervoor worden onderzocht zijn welke partijen houder zijn van het energiecontract voor de blokaansluiting, wie verantwoordelijk is voor de doorlevering, wie kosten in rekening brengt bij bewoners en wie een contractuele relatie met bewoners heeft met betrekking tot energie.

Met de afbakening wordt beoogd dat in elk geval woningbouwcorporaties, verenigingen van eigenaren, de verhuurders van het betreffende pand of woonzorgaanbieders mogelijke subsidieaanvragers zijn. Deze partijen zijn in de regel professioneel geëquipeerd om een aanvraag in te dienen en worden ook actief betrokken via hun brancheverenigingen bij de uitwerking van de regeling, zodat deze aansluit bij hun informatievoorziening en mogelijkheden. Aansluitend dragen deze partijen in de regel ook verantwoordelijkheid voor de reguliere verrekening van de energiekosten aan de huishoudens in het betreffende pand en hebben daarmee ook een direct belang bij het aanvragen van de subsidie om zo betalingsachterstanden te voorkomen. Met de desbetreffende brancheverenigingen worden ook afspraken gemaakt over actieve informatievoorziening aan de huishoudens achter de blokaansluiting, zodat zij goed geïnformeerd zijn over de inhoud en effecten van deze tegemoetkoming.

Uitbetaalprocedure

Na toetsing en goedkeuring van de aanvraag zal het eerste deel van de subsidie worden overgeboekt naar de aanvrager. Als de aanvraag wordt goedgekeurd, krijgt de aanvrager de subsidie met als doel deze te verrekenen met de energiekosten die de aanvrager in rekening brengt bij de bewoners achter de blokaansluiting. Deze eis zal in de regeling worden opgenomen. Waarborgen op naleving worden zo veel als mogelijk in het aanvraagproces opgenomen door het toepassen van controles en verificatie. Ook wordt er bijvoorbeeld bij grotere instanties als woningbouwcorporaties gedacht aan borging via de accountantsverklaring aan het einde van het jaar.

Ook beziet het kabinet of hierbij een noodzaak is om in de regeling nadere regels te stellen aan de periodiciteit van deze doorbetaling en de wijze waarop de door de aanvrager ontvangen tegemoetkoming wordt verdeeld over de bewoners achter de aansluiting. Daarnaast kijkt het kabinet nog naar hoe omgegaan moet worden met mutaties in bijvoorbeeld het bewonersbestand en de eigenaar van het pand.

Vervolgproces

Het kabinet gaat in volle vaart verder met de uitwerking van de subsidieregeling en de wijze van uitvoering. Het kabinet streeft ernaar de regeling medio februari te kunnen publiceren. Deze verwachting is gebaseerd op ons huidige inzicht in wat er nodig is en mogelijk lijkt. Uiteraard kunnen zich nieuwe onvoorziene problemen voordien die deze plannen onder druk zetten. De subsidieregeling valt onder de begroting van EZK en budgettair lopen de uitgaven van deze regeling mee in de reservering voor het prijsplafond.

Om maximaal te versnellen, wordt aan de regeling en de opzet van de uitvoering zo veel als mogelijk parallel gewerkt. Ook wordt de uitvoeringstoets vanuit de Belastingdienst en andere betrokken uitvoerders zo snel mogelijk opgestart. Hiermee beoog ik de uitvoering zo spoedig mogelijk na vaststelling van de regeling te kunnen starten en doe daarbij een uiterste inspanning voor een korte invoeringstermijn. Ik verwacht uw Kamer begin 2023 hier nader over te kunnen informeren. Het kabinet is doordrongen van het belang van deze regeling en zet alles op alles om ook de huishoudens achter een blokaansluiting zo snel als verantwoord mogelijk is van een passende tegemoetkoming te voorzien.

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