

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 556

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2025

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) de ambitie uitgesproken om te faciliteren dat iedereen kan meekomen met verduurzaming, dat de energietransitie rechtvaardig is en de energierekening betaalbaar blijft, met name voor mensen met een kleine beurs. Het is belangrijk om de betaalbaarheid van de energierekening te bezien met een brede blik op de ontwikkelingen in de energiemarkt, koopkrachtontwikkeling, de verduurzaming van de gebouwde omgeving en de koers tot het behalen van de gestelde klimaatdoelen. Tegen deze achtergrond wordt, op verzoek van de vaste Kamercommissie KGG, in de volgende paragrafen een korte reflectie gegeven op het door CE Delft gepubliceerde onderzoek over de gasrekening en zal worden ingegaan op de acht aanbevelingen.

Policy paper CE Delft: Hoe blijft de gasrekening betaalbaar?

CE Delft heeft in opdracht van Essent een studie gedaan naar de ontwikkeling van de gasrekening voor huishoudens.¹ Of de gasrekening voor huishoudens stijgt of daalt hangt in het onderzoek af van het gebruikte marktprijsscenario. CE Delft toont deze verwachte verandering tot 2030:

Marktprijsscenario	2021	2023	2030	Verskil 2023–2030
2030 Laag	€ 1.215	€ 1.866	€ 1.805	– € 61
2030 Hoog	€ 1.215	€ 1.866	€ 2.290	+ € 424

CE Delft concludeert dat in beide scenario's overheidsbeleid, o.a. de energiebelasting, de invoering van ETS2 en de bijmengverplichting, voor een prijsverhogend effect zorgt. De studie gaat hierbij uit van eenzelfde gemiddeld gasverbruik van huishoudens (1.169 m³/jaar) in alle getoonde jaren.

¹ CE_Delft_240201_Hoe_blijft_de_gasrekening_betaalbaar_Def.pdf

Reflectie onderzoek CE Delft

De algemene boodschap vanuit het onderzoek van CE Delft, dat de overheid maatregelen neemt die invloed hebben op de hoogte van de gasrekening, wordt herkend. De genoemde voorgenomen maatregelen, zoals de invoering van ETS2 en de bijmengverplichting groen gas, hebben een prijsverhogend effect en daarmee invloed op de betaalbaarheid van de energierekening en mogelijk ook op het aantal huishoudens in (verborgen) energiearmoede. Daar staat tegenover dat de energiebelasting op gas door dit Kabinet juist is verlaagd. Ook heeft het kabinet besloten om in 2025 huishoudens in energiearmoede wederom te ondersteunen via een energiefonds². Het kabinet werkt met urgentie aan de uitwerking van het fonds, zodat deze snel opengesteld kan worden voor huishoudens. Hieronder zal worden ingegaan op enkele specifieke aandachtspunten van het kabinet bij het rapport.

Gasverbruik

De studie gaat uit van eenzelfde gemiddeld gasverbruik per huishouden in alle getoonde jaren. Het gemiddelde gasverbruik in 2023 ligt volgens de laatste inzichten van CBS³ op 1.020 m³/jaar. Dit is lager dan de gestelde 1.169 m³/jaar in het onderzoek. De verwachting is dat door energiebesparing, door bewustwording van huishoudens en door isolatiemaatregelen het gemiddelde gasverbruik in de komende jaren verder afneemt. Een lager gasverbruik zorgt voor een verlaagde energierekening en een geringer effect van diverse prijsingsmaatregelen.

Prijsontwikkeling gasmarkt

Het rapport van CE Delft laat de effecten van voorgenomen overheidsmaatregelen zien bij verschillende prijsscenario's. Wanneer gerekend wordt met marktprijzen die in 2030 nog steeds rondom het prijsplafondniveau liggen, het zogeheten *2030 Hoog* scenario van het PBL⁴, komt CE Delft tot een stijging van de gasrekening. Wanneer gerekend wordt met het zogenaamde *2030 Laag* scenario van PBL, komt de gasrekening lager uit dan in 2023, zoals figuur 3 in het rapport aantoont. In de KEV2024 laat het PBL zien dat na de daling van de groothandelsprijzen in 2024, prijzen naar verwachting redelijk constant blijven tot 2030.⁵ Het prijsniveau in 2030 ligt op basis van KEV2024 eerder in lijn met het zogeheten *2030 Laag* scenario van het PBL. Zoals toegelicht in de brief van 14 januari jl.⁶, laten analyses zien dat de lange termijn gasprijs op de groothandelsmarkt betrekkelijk stabiel is, maar op de korte termijn relatief sterke reacties laat zien bij ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de gasvraag of -aanbod en het transport van gas. Het kabinet houdt uiteraard de ontwikkelingen op de groothandelsmarkt nauwlettend in de gaten, maar volgt zoals altijd bij het maken van beleid de laatste inschatting van het PBL.

De gasrekening in relatie tot de totale energierekening

Het kabinet hecht eraan om de betaalbaarheid van de gasrekening te beoordelen binnen de volledige context. Vrijwel alle huishoudens met een gasaansluiting hebben ook een elektriciteitsaansluiting. Ook binnen de

² Kamerstuknummer II 2024/2025, 29 023, nr. 533

³ Energielivering particuliere woningen naar woningkenmerken, 2019-2023 | CBS

⁴ Scenario's voor aardgas- en elektriciteitsprijzen voor kleinverbruikers in de periode 2025-2040 (PBL, 2023)

⁵ Klimaat- en Energieverkenning 2024 | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl)

⁶ Kamerstukken II 2024/2025, nr. 29 023, nr. 531

elektriciteitsmarkt zijn er diverse ontwikkelingen die bijdragen aan de hoogte van de totale energierekening. Zo wordt in de komende jaren de energiebelasting op elektriciteit voor huishoudens verder verlaagd, maar zullen de totale kosten voor het elektriciteitsnetwerk fors toenemen richting 2030. In verband met de toenemende kosten voor het elektriciteitsnet zijn maatregelen uitgewerkt in het IBO Elektriciteit infrastructuur. Netbeheer Nederland heeft recent een voorstel voor een alternatief nettarievenmodel⁷ uitgewerkt. Het kabinet vindt het belangrijk dat een nieuw tariefstelsel betaalbaar en begrijpelijk is voor huishoudens. Voor het mitigeren van negatieve effecten van dit alternatieve tariefstelsel voor specifieke (kwetsbare) groepen kan besloten worden tot flankerend beleid. Daarnaast worden energieprijzen ook meegewogen in de koopkrachtbesluitvorming, omdat deze doorwerken in de inflatie. Via die route kan besloten worden om bepaalde inkomensgroepen extra te compenseren. Verder draagt het verduurzamen van woningen bij aan een lagere energierekening, zodat huishoudens minder kwetsbaar zijn voor (plotse) prijsstijgingen van energie.

Reactie op de acht aanbevelingen CE Delft

Met belangstelling heeft het kabinet de verschillende aanbevelingen uit het policy paper gelezen. Hieronder zal per aanbeveling een reactie worden gegeven:

Aanbevelingen CE Delft

1.

Zorg voor inzicht bij de overheid in de beleidseffecten op de gasrekening van huishoudens, met name voor de kwetsbare groepen. Zodat besluiten genomen kunnen worden op basis van een goed overzicht. Het kan als onderdeel van de tweejaarlijkse rapportage over de voortgang van het Klimaatplan, en fungeert als belangrijke randvoorwaarde.

In lijn met het aangenomen amendement Kröger⁸ op de Energiewet wordt er een definitie voor energiearmoede en de uitwerking van een monitor energiearmoede opgenomen in de AMvB onder de Energiewet. Deze monitor geeft inzicht in het aantal huishoudens met energiearmoede, waar een hoge energierekening en een woning met een lage energetische kwaliteit, bijvoorbeeld door achterblijvende isolatie, onderdeel van zijn. In de uitwerking van het Energiebesluit zal worden toegelicht welke keuzes gemaakt worden over exacte vormgeving. Ook in het lopende onderzoek in het kader van de motie-Postma⁹, die oproept om advies te vragen over hoe te voorkomen dat de energietransitie leidt tot een toename van de energiearmoede, worden relevante inzichten verzameld over de beleidseffecten van overheidsmaatregelen. Bij de vormgeving van beleid wordt rekening gehouden met de effecten op de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens. In aanloop naar Prinsjesdag wordt de ontwikkeling van de energierekening meegenomen in de koopkrachtbesluitvorming.

2.

Regel dat ook de kwetsbare groepen minder gas gaan gebruiken. Zodat iedereen meekan met de energietransitie. Dit betekent zowel ontzorgen (het regelen dat het gebeurt) als het wegnemen van de kosten van de maatregelen.

⁷ Huishoudens kunnen netbeheerkosten besparen door slimmer gebruik van het elektriciteitsnet | Netbeheer Nederland

⁸ Kamerstuknummer II 2023/24 36 378, nr. 29

⁹ Kamerstuknummer II 2023/24, 32 813, nr. 1324

Dit kabinet zet zich in om de gebouwde omgeving in de komende jaren verder te isoleren en te verduurzamen. Juist ook bij huishoudens die het meest gebaat zijn bij een lagere energierekening. De meeste energiearmoede komt voor in de sociale huursector. In de nationale prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt met woningcorporaties over verduurzaming. Deze worden momenteel herijkt. Een van de afspraken is dat uiterlijk in 2028 alle EFG-labels worden uitgefaseerd. Voor deze isolatiemaatregelen wordt bij de zittende huurder geen huurverhoging in rekening gebracht. Om de verduurzaming van alle huurwoningen te stimuleren, is in het Regeerprogramma aangekondigd dat het kabinet de uitfasering van huurwoningen met EFG-labels doorzet. Daarnaast worden in 2025 diverse regelingen aangepast, waaronder de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH).

Ook in de koopsector is er beleid om verduurzaming voor iedereen mogelijk te maken. Voor woningeigenaren en bewoners van Verenigingen van Eigenaren die extra ondersteuning nodig hebben, is er in de lokale aanpak al ruim 1,1 miljard euro via gemeenten beschikbaar gesteld. Dit jaar is nog eens ruim 400 miljoen voorzien. Gemeenten kunnen hiermee de huishoudens die dit nodig hebben ontzorgen en financieel ondersteunen. Dit is bovenop de landelijke subsidies (ISDE en SVVE), die beschikbaar zijn voor iedereen in Nederland en waarmee al tot circa 30% van de kosten wordt gedekt. In de resterende financieringsbehoefte kan worden voorzien met het Nationaal Warmtefonds. Het fonds continueert in 2025 de rentekorting voor financiering voor VvE's en de 0% rente voor woningeigenaren met een verzamelinkomen tot 60 duizend euro. Ten slotte ondersteunt het kabinet mensen met advies en informatie, via onder andere Verbeterjehuis.nl.

3.

Transitievergoeding regionale gasnetbeheerders voor de kosten voor het ontmantelen van gasnetonderdelen en van huisaansluitingen. Zodat die gevolgen van het klimaatbeleid niet worden verdeeld over de achterblijvers op de gasnetten.

Gasaansluitingen en delen van het gasnet moeten door de netbeheerder verwijderd worden als deze niet veilig kunnen blijven liggen en/of niet hergebruikt gaan worden. De ACM houdt bij de berekening van de nettarieven voor gasnetten al rekening met de afnemende groep netgebruikers. De ACM heeft daarom een aantal wijzigingen doorgevoerd die voorkomen dat toekomstige gasnetgebruikers een onredelijk groot deel van de kosten voor hun rekening krijgen van het net dat mede is aangelegd ten behoeve van de huidige gasnetgebruikers.¹⁰ In het wetsvoorstel Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (Wgiw) is verduidelijkt dat de ACM kan besluiten netbeheerders een spaarpotje op te laten bouwen voor toekomstige verwijderkosten. De ACM onderzoekt op dit moment de haalbaarheid en vormgeving van deze optie en kijkt ook naar alternatieven.

4.

Meerjarige duidelijkheid over ontwikkeling gastransporttarieven Gasunie Transport Services, zodat gasleveranciers daarvoor geen risico-opslag hoeven te rekenen in de m3-prijzen.

Meerjarige duidelijkheid is inderdaad wenselijk en hier streeft GTS ook naar. De afgelopen jaren was de tariefontwikkeling van GTS slecht te voorspellen, hierbij speelt mee dat de energiecrisis van grote invloed was

¹⁰ Zie ACM, Gewijzigd methodebesluit regionale netbeheerders gas 2022–2026, paragraaf 4.1 en paragraaf 7.2.1 en Methodebesluit GTS 2022–2026, paragraaf 4.1 en paragraaf 7.2.1.

op zowel de inkomsten als de kosten van GTS. Afnemers hebben belang bij voorspelbare tarieven en het is voor de financierbaarheid van GTS van belang dat de gemaakte kosten tijdig worden doorberekend.

5.

Vaste prijs netkosten energie voor huishoudens? Zodat ieder huishouden een betaalbare aansluiting op de energienetwerken houdt. Dit idee vergt eerst nadere verkenning.

De betaalbaarheid en voorspelbaarheid van nettatarieven voor gas en elektriciteit zijn belangrijke aandachtspunten, maar niet de enige criteria bij de tariefregulering van energie-infrastructuur. Het is ook van groot belang dat de energie-infrastructuur efficiënt wordt benut. Daarnaast is het van belang dat de maatschappelijk gewenste keuzes worden gemaakt bij de aanleg van nieuwe infrastructuur. Het kabinet hecht daarom waarde aan het uitgangspunt «de gebruiker betaalt» bij de tarieven van de energie-infrastructuur. Dit uitgangspunt zorgt voor een prikkel om bij het energiegebruik rekening te houden met de infrastructuurkosten. Gebruikers hebben er dan belang bij om de kosten van de energie-infrastructuur, die wij met elkaar moeten betalen, te beperken. Het uitgangspunt «de gebruiker betaalt» is ook opgenomen in de Europese regelgeving voor de tarieven voor elektriciteits- en gasnetten.

Er kunnen zich wel situaties voordoen waarbij de infrastructuurkosten voor een bepaalde (kleine) groep gebruikers te hoog worden gevonden. Het lijkt in dat geval eenvoudiger om gerichte maatregelen te nemen om te voorkomen dat de kosten voor opschaling of uitfasering van energienetwerken onevenredig bij een relatief kleine groep terecht komt. Momenteel wordt bijvoorbeeld onderzocht of het mogelijk is om, flankerend aan de invoering van de Wet collectieve warmte, bij de aanleg van een warmtenet een «prijsgarantie» te geven aan verbruikers. Aangesloten huishoudens krijgen dan de garantie dat, als een warmtenet de verduurzamingsoptie is met de laagste nationale kosten, zijzelf ook nooit meer betalen dan ze bijvoorbeeld bij een gas of warmtepomp zouden betalen.¹¹ Ook in het eerder genoemde IBO Elektriciteit infrastructuur worden diverse maatregelen ten behoeve van de betaalbaarheid onderzocht. Tot slot heeft de ACM maatregelen genomen die gericht zijn op de betaalbaarheid van het gasnet voor de laatste groep gebruikers. Zie mijn reactie op aanbeveling 3.

6.

Zorg dat de gasopslag Norg/Grijpskerk beschikbaar komt voor marktpartijen. Zodat de kosten van gasopslag ten behoeve van leveringszekerheid en flexibiliteit niet stijgen door gecreëerde schaarste.

CE Delft zet in de studie twee opties uiteen met betrekking tot het vullen en gebruik van gasopslag als middel voor gasleveringszekerheid, namelijk het opleggen van een vulverplichting voor gasopslagen en het aanhouden van een strategische voorraad. CE Delft baseert zich daarbij op een advies van Kyos.¹² CE Delft wijst er daarbij op dat deze twee maatregelen de energierekening verhogen met respectievelijk € 0,01/m³ (afhankelijk van de grootte van de strategische voorraad) en € 0,01–0,02 m³. Uiteindelijk komt CE Delft tot de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de gasopslagen Norg en Grijpskerk beschikbaar komen voor marktpartijen, via een nog nader uit te werken constructie met mogelijk een rol voor EBN.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 387, nr. 47

¹² bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 494

Het kabinet vindt het belangrijk dat gasopslagen toegankelijk zijn voor marktpartijen. EU-regelgeving¹³ geeft lidstaten wat betreft toegang tot de gasopslagen de keuze tussen onderhandelde of gereguleerde toegang, waarbij het ook mogelijk is voor beide te kiezen. In de Gaswet (straks de Energiewet) is vastgelegd dat – voor de situatie dat er toegang zou moeten worden verleend – er sprake is van onderhandelde toegang. Dit geeft de maximale ruimte aan partijen om zelf te komen tot voorwaarden en tarieven voor de toegang tot de gasopslagen.¹⁴ Sommige gasopslagen, zoals gasopslag Bergermeer, werken met veilingen waar marktpartijen kunnen bieden op toegang tot de opslagcapaciteit. De capaciteit van de opslagen Norg en Grijskerk is van oudsher volledig door GasTerra gecontracteerd, ten behoeve van de L-gassturing op basis van het Norg akkoord, portfoliomanagement en optimalisatie. Er zijn geen andere marktpartijen die gas opslaan in deze gasopslagen. Overigens kunnen andere marktpartijen wel toegang vragen tot deze gasopslagen. Omdat GasTerra eind 2026 stopt¹⁵ wordt bekeken op welke manier ervoor gezorgd kan worden dat andere marktpartijen gas kunnen opslaan in deze gasopslagen en dat ook daadwerkelijk gaan doen, voor zover dat nodig is voor de leveringszekerheid van de krimpende L-gasmarkt. In eerste instantie is dit iets voor marktpartijen om op te pakken. Eventueel kan EBN aanvullend een rol pakken als vulagent. Het kabinet kijkt hiernaar in het kader van het wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis en komt in dit wetsvoorstel met enkele voorstellen.¹⁶ Dit wetsvoorstel is op 26 februari 2025 in internetconsultatie gegaan.

7.

Geen energiebelasting heffen op groen gas. Zodat de energiebelasting op gas rekening houdt met de broeikasemissie van het gas, en de prijs van groen gas lager kan komen te liggen dan van aardgas (mits er sprake is van een evenwichtige liquide groengasmarkt).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Belastingplan 2025 in de Tweede Kamer zijn ook verschillende vragen gesteld over groen gas.¹⁷ Naar aanleiding van een vraag van de heer Vermeer (BBB) tijdens de plenaire behandeling heeft de Minister van Financiën toegezegd dat het kabinet nog verder op groen gas en de energiebelasting zou ingaan. Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om dat hier te doen. Om te beginnen is het goed om te benadrukken dat voor wat betreft de biomassa die wordt gebruikt voor de productie van groen gas geldt dat over de levering van die biomassa geen energiebelasting wordt geheven. Het verbranden van aardgas en het gebruik van elektriciteit tijdens het productieproces is wel belast. Voor wat betreft de levering en het verbruik van groen gas zelf, geldt het volgende. Fossiel en groen gas kunnen niet op basis van fysieke kenmerken worden onderscheiden. Een bijzondere regeling voor groen gas is daarom op dit moment niet op een uitvoerbare en handhaafbare manier te introduceren. Voor specifiek een vrijstelling, zoals CE Delft bepleit, geldt bovendien dat de EU-Richtlijn energiebelastingen hieraan in de weg staat. Bij de vraag of een bijzondere regeling te overwegen is, zou in elk geval moeten worden meegewogen waarom een fiscale regeling

¹³ Artikel 33 van zowel Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (hierna: derde gasrichtlijn) als Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (hierna: de nieuwe gasrichtlijn)

¹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 814, nr. 3

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33 529, nr. 1153

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 494

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 26

noodzakelijk is, om welke hoeveelheden het gaat en wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling is. Ook moet worden gezien hoe een dergelijke maatregel zich verhoudt tot bestaand en aankomend beleid, de uitvoerbaarheid en de extra complexiteit die de nieuwe fiscale regeling aan de toch al complexe energiebelasting zou toevoegen. In het licht van het voorgaande introduceert het kabinet op dit moment geen bijzondere fiscale regeling voor groen gas.

8.

Bijmengverplichting groen gas verlengen tot tenminste 2035. Of breder: borgen dat er een liquide en evenwichtige groengasmarkt ontstaat. Zodat er voldoende investeringszekerheid is voor het tijdig vergroten van de groengasproductie, waardoor een liquide markt ontstaat, en de prijzen als gevolg van het instrument van de bijmengverplichting niet op de buy-outprijs uitkomen.

Het huidige wetsvoorstel kent geen einddatum en verplicht daarmee voor onbepaalde tijd de bijmenging van voldoende groen gas om 3,8 Mton CO₂-uitstoot te reduceren. Het vorige kabinet heeft eerder gecommuniceerd dat deze wet ongewijzigd zou blijven tot 2030 en dat voor de periode na 2030 gezien zou worden of deze doelgroep en hoogte nog steeds passend zouden zijn of dat aanpassing, door bijvoorbeeld het doel te verhogen of verlagen of de doelgroep uit te breiden of in te krimpen, wenselijk zou zijn. Dit laatste ook met het oog op alternatieve en hoogwaardige inzet van biograndstoffen voor bijvoorbeeld chemie en het zeker stellen van voldoende groen-gasaanbod voor de ETS1-sectoren, in lijn met het duurzaamheidskader biograndstoffen. Om een geïnformeerd besluit te kunnen nemen over de doelgroep en hoogte van de bijmengverplichting na 2030, is Guidehouse een studie gestart naar deze materie. Deze studie zal in het eerste kwartaal van 2025 gereed komen. Wanneer aanpassing van de hoogte of de doelgroep ten opzichte van de huidige hoogte (3,8 Mton) of doelgroep (ETS2) wenselijk is voor de periode na 2030, kan dit later via een aanpassing van de wet worden geregeld. Zoals ik bij het debat over de begroting van 2025 reeds heb aangegeven, wil ik er zorg voor dragen dat de investeringszekerheid voor groen gas ondernemers, met inachtneming van de prijsontwikkeling op de markt, richting 2040 wordt geborgd. We onderzoeken nog of dit richting 2040 het beste kan met de bijmengverplichting of met andere instrumenten.

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