



Beleidsopties voor aanpak energiearmoede bij kwetsbare huishoudens

4 april 2024

1 Introductie

De ACM maakt zich sterk voor markten die goed werken voor alle mensen en bedrijven. Daarom houdt de ACM toezicht op eerlijke concurrentie op de energiemarkt. Elektriciteit en gas zijn eerste levensbehoeften, maar de energieprijzen crisis heeft duidelijk gemaakt dat energie niet altijd voor iedereen betaalbaar is. Eerlijke concurrentie biedt dus geen garantie voor betaalbare energie. Dit raakt in het bijzonder kwetsbare huishoudens. In deze notitie werkt de ACM deze boodschap verder uit. Daarbij reikt de ACM een aantal beleidsopties aan om energie voor kwetsbare huishoudens betaalbaar te houden, ook in tijden van sterk stijgende energieprijzen. Gedurende 2023 heeft het kabinet een prijsplafond ingesteld om energie betaalbaar te houden. Dat was op korte termijn een haalbare maatregel. De doelgroep was breed. Dit maakte de maatregel kostbaar en nam mogelijk energiebesparingsprijkkels en concurrentieprijkkels weg. Om deze nadelen zoveel mogelijk te beperken is het nodig om alleen steun te geven aan kwetsbare huishoudens, die de steun echt nodig hebben.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 werkt de ACM de stelling uit dat concurrentie betaalbare energie niet garandeert voor kwetsbare huishoudens. In paragraaf 3 bespreekt de ACM de routes om energie betaalbaar te houden voor kwetsbare huishoudens, namelijk koopkrachtbeleid, sociaal tarief en verduurzaming. In paragraaf 4 schetst de ACM, gebaseerd op modellen uit omliggende landen, mogelijkheden en aandachtspunten van een sociaal tarief. De ACM werkt het sociaal tarief uit omdat deze route raakt aan het functioneren van de energiemarkt, waar de ACM toezichtstaken heeft. Bovendien heeft de toezichthouder in sommige Europese landen een uitvoerende rol bij het sociaal tarief. De ACM spreekt geen voorkeur uit over hoe kwetsbare huishoudens ondersteund kunnen worden. De verschillende routes om energie voor kwetsbare huishoudens meer betaalbaar te maken, hebben ieder voor- en nadelen.

Deze notitie richt zich voornamelijk op elektriciteit en gas, maar is ook op de levering van warmte van toepassing. Het wetsvoorstel Wet Collectieve Warmte stelt als regel dat tarieven worden gebaseerd op daadwerkelijk gemaakte kosten door de energieleverancier.¹ Een kostengebaseerd tarief garandeert niet de betaalbaarheid van energie. De kosten van warmtelevering kunnen hoog zijn, bijvoorbeeld bij afhankelijkheid van gas in de productie van warmte of bij een relatief nieuw net. De ACM heeft de wetgever geadviseerd om bij deze kostengebaseerde systematiek passende maatregelen te nemen om kwetsbare consumenten te beschermen tegen extreem hoge tarieven.²

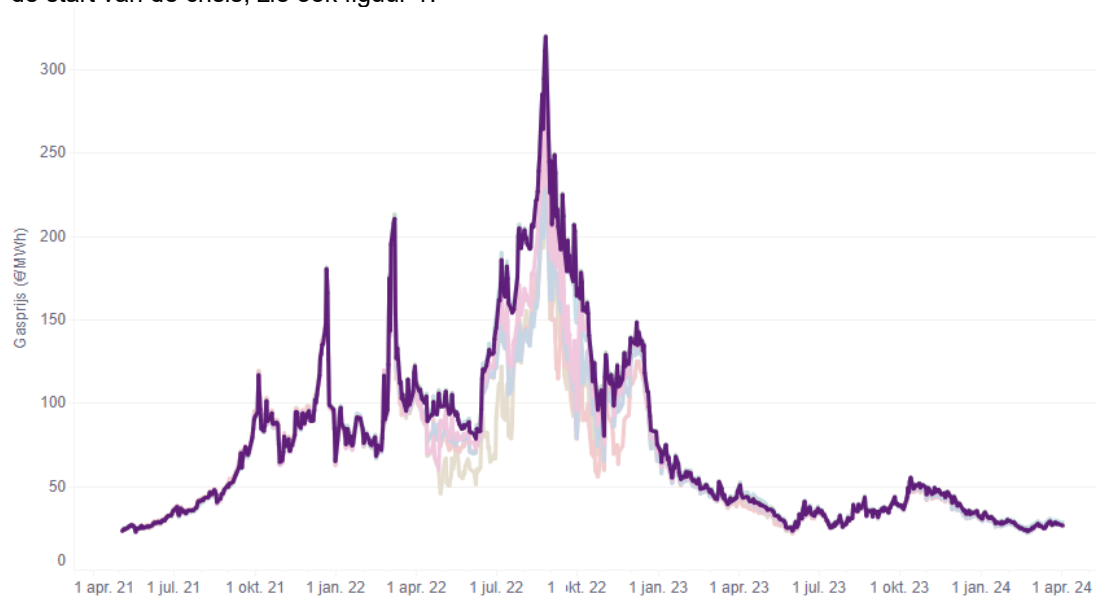
¹ Op grond de huidige wetgeving wordt het warmtetarief door de ACM vastgesteld op basis van gastarieven, vanuit de gedachte dat huishoudens met een warmteaansluiting niet meer betalen dan wanneer ze een gasaansluiting zouden hebben.

² Zie [ACM adviseert over wetsvoorstel Wet Collectieve Warmte](#).

2 Concurrentie garandeert betaalbare energie niet voor kwetsbare huishoudens

De markt voor levering van elektriciteit en gas aan consumenten is, conform Europese richtlijnen, sinds 2004 geliberaliseerd. Sindsdien concurreren commerciële leveranciers om consumenten. Het huidige ordeningsmodel vertrouwt niet op volledig vrije concurrentie. De concurrentie is onderworpen aan sectorspecifieke regels en toezicht, zoals een vergunningsplicht voor leveranciers met eisen aan organisatie en financieel beheer, informatieverplichtingen, toezicht op tarieven, en regelingen die voorkomen dat consumenten van elektriciteit worden afgesloten (bijvoorbeeld bij een faillissement).³

Concurrentie tussen leveranciers draagt bij aan betaalbare energie voor kwetsbare huishoudens, maar kan dat niet garanderen. Energieprijzen op de retailmarkt zijn namelijk een reflectie van de prijs die tot stand komt op groothandelsmarkten, waar energieleveranciers energie inkopen.⁴ Inkoopkosten vormen het overgrote deel van de kale energieprijs (prijs exclusief belastingen en kosten voor transport). De afgelopen jaren waren de groothandelsprijzen voor elektriciteit en gas veel hoger dan daarvoor. De hogere groothandelsprijzen rekenen energieleveranciers (met enige vertraging) door in consumentenprijzen. Dit betekent dat, zelfs bij redelijke winstmarges en een efficiënte bedrijfsvoering, betaalbare energie voor sommige consumenten minder vanzelfsprekend wordt en energiearmoede kan ontstaan.⁵ Op dit moment zijn de groothandelsprijzen aanzienlijk lager dan in augustus 2022, het hoogtepunt van de energieprijzencrisis. De groothandelsprijzen liggen echter nog steeds hoger dan voor de start van de crisis, zie ook figuur 1.



Figuur 1 - Maand Vooruit Groothandelsprijzen Gas, bron: ICIS, ACM Monitor groothandelsprijzen en leveringszekerheid gas

³ Deze notitie neemt dit ordeningsmodel als gegeven. Of dit model de publieke belangen van betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid het beste dient, valt buiten het bestek van deze studie. Het ministerie van Economische Zaken & Klimaat heeft naar aanleiding van een aantal Kamermoties Strategy& onderzoek laten doen naar de marktordening in de energiemarkt en daarbij gekeken naar de publieke belangen in de Nederlandse energievoorziening. Het Strategy& onderzoek gaat over de hele energieketen en is dus breder dan de retailmarkt. Deze ACM notitie is onafhankelijk van dit onderzoek opgesteld. Zie Strategy& (2023), *Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening*. Te vinden op: file (overheid.nl).

⁴ Sommige energieleveranciers zijn onderdeel van een concern dat ook elektriciteit produceert. Ook in die gevallen kopen de energieleveranciers in op groothandelsmarkten en niet direct bij de productie-eenheid van het concern.

⁵ In het voorjaar van 2023 heeft de ACM vastgesteld dat de tarieven van de zes grootste energieleveranciers niet onredelijk waren. Zie voor het onderzoek bij Eneco, Essent en Vattenfall: [ACM: 3 grootste energieleveranciers hanteren geen onredelijke tarieven | ACM.nl](#) en voor het onderzoek bij Budget Thuis, Greenchoice en ENGIE: [ACM: tarieven van Budget Thuis, Greenchoice en ENGIE niet onredelijk | ACM.nl](#). Verder introduceerde de ACM de Monitor Consumentenmarkt Energie om de marktontwikkelingen te volgen, zie [Monitor Consumentenmarkt Energie | Tableau Public](#).

De energieprijzen crisis heeft laten zien dat de betaalbaarheid van energie plotseling en onverwacht onder druk kan komen te staan. De gasprijs heeft een grote invloed op de energierekening, direct vanwege gasgestookte verwarming en indirect vanwege het gebruik van gas bij de opwek van elektriciteit. Om energie betaalbaar te houden tijdens de energieprijzen crisis heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen, waaronder een tijdelijk verlaagd btw-tarief voor energie in de tweede helft van 2022, een extra energietoeslag in november en december 2022 van €190 per huishouden en een prijsplafond in 2023. De doelgroep van deze maatregelen was breed. Dit leidt tot een groot beslag op overheidsmiddelen en nam mogelijk energiebesparingsprikkelers en concurrentieprikkelers weg. Door de doelgroep te beperken tot kwetsbare huishoudens, die de steun echt nodig hebben, worden de nadelen zoveel mogelijk verkleind. Een afbakening van de doelgroep van kwetsbare of energiearme huishoudens is wenselijk, waar de ACM in paragraaf 4 verder op in gaat.⁶

De Rijksoverheid geeft ook specifieke steun aan kwetsbare afnemers. Huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum een energietoeslag ontvangen bijvoorbeeld in 2022 een energietoeslag van €1.300 in 2022 en €800 in 2023.⁷ In 2024 is er geen energietoeslag. In 2023 stelde het kabinet aanvullende middelen beschikbaar voor energiefixteams en het nationaal isolatieprogramma.⁸ Ook het Tijdelijk Noodfonds Energie biedt steun aan kwetsbare huishoudens.⁹ Het Noodfonds was in 2024 geopend van 22 januari tot en met 20 maart. Dit private initiatief – dat gefinancierd wordt door energieleveranciers en het Rijk – betaalt (indirect) het deel van de energierekening dat boven een grenswaarde ligt. De grenswaarde is afhankelijk van de hoogte van het inkomen en het energieverbruik. Daarmee staat voor de doelgroep de leveringsprijs voor energie boven de grenswaarde op 0. Het fonds compenseert de leverancier voor de korting die de doelgroep ontvangt. Huishoudens moeten de steun zelf aanvragen.

Er is een reële kans dat gas van tijd tot tijd opnieuw aanzienlijk duurder wordt. Enkele factoren die invloed hebben op de gasprijs zijn het weer, capaciteitsbeperkingen bij LNG-installaties, de afbouw van (reeds beperkte) Russische gasleveringen, een aantrekkende vraag van China naar LNG, schade aan de Europese gasinfrastructuur, en (algemener) geopolitieke ontwikkelingen.¹⁰

De omwenteling naar duurzame opwek van elektriciteit en gebruik van warmte maakt Europa en Nederland op de lange termijn minder afhankelijk van gas. Dit betekent niet dat energie betaalbaarder is voor kwetsbare huishoudens. De energietransitie vereist grote investeringen in de capaciteit van de netwerken voor elektriciteit en warmte.¹¹ Netbeheer Nederland schat dat de infrastructuurkosten in 2050 ongeveer verdubbelen ten opzichte van nu, met variatie onder verschillende scenario's.¹² Hogere kosten voor netbeheerders leiden niet een-op-een tot hogere tarieven voor huishoudens omdat de kosten mogelijk over meer aansluitingen verdeeld kunnen worden. Het is echter wel de verwachting dat netbeheerkosten aanzienlijk zullen toenemen.¹³

⁶ Overigens definieert de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas een kwetsbare consument als de kleinverbruiker of huisgenoten van de kleinverbruiker voor wie (op basis van een gezondheidsverklaring) de beëindiging van het transport of de levering van elektriciteit of gas zeer ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zou hebben. In aanvulling hierop kan een groep energiearme of kwetsbare huishoudens worden gedefinieerd op basis van indicatoren van energiearmoede.

⁷ Zie [Hoe krijg ik de eenmalige energietoeslag 2023? | Koopkracht | Rijksoverheid.nl](#) en [Energietoeslag | CBS](#)

⁸ Zie [Extra inzet energiefixers en lokale aanpak isolatie in strijd tegen energiearmoede | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Zie [Tijdelijk Noodfonds Energie](#). Het fonds is nu gesloten voor nieuwe aanvragen.

¹⁰ Emiliozzi, S., F. Ferriani en A. Gazzani (2023). "The European energy crisis and the consequences for the global natural gas market", Bank of Italy Occasional Paper, no. 824.

¹¹ Deze netbeheerkosten vormen samen met de leveringskosten en belastingen de energierekening. Voor elektriciteit en gas maken de transportkosten ongeveer 19% uit van de energierekening, gemeten tegen actuele belastingen en leveringstarieven. Zie de Monitor Consumentenmarkt Energie, te vinden op: [Monitor Consumentenmarkt Energie | Tableau Public](#).

¹² Netbeheer Nederland, Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050, p. 161. Zie met name figuur 71, en daarin de kosten voor infrastructuur.

¹³ Netbeheer Nederland verwacht dat reeds in 2030 de netbeheerkosten per huishouden voor elektriciteit en gas met 70% respectievelijk 12% zijn toegenomen ten opzichte van 2023. Zie De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders ([netbeheernederland.nl](#)). In een rapport in opdracht van Essent concludeert ook Berenschot dat de

Uit een studie van De Nederlandsche Bank blijkt dat zonder steunmaatregelen ongeveer 200.000 huishoudens kwetsbaar waren voor energieprijsschommelingen in 2020. Bij het prijspeil van 2022 neemt deze groep toe tot bijna één miljoen huishoudens, en betreft het niet alleen huishoudens met een slecht geïsoleerde woning.¹⁴ Afhankelijk van de staat van de woning, de samenstelling van het gezin en de behoeften van huishoudens loopt de energierekening op tot 16,3% van het inkomen in 2022. In 2021 besteedden huishoudens gemiddeld 4,5% van het inkomen aan energie.¹⁵ De verwachting is dat energieprijzen in de toekomst volatiel blijven.¹⁶ De ACM stelt daarom vast dat concurrentie op de energiemarkt geen garantie biedt voor betaalbare energie voor kwetsbare huishoudens.

3 Mogelijkheden om energie betaalbaar te houden voor kwetsbare consumenten

Elektriciteit en gas zijn eerste levensbehoeften die voor iedereen beschikbaar en betaalbaar dienen te zijn. De vraag is hoe kwetsbare huishoudens beschermd kunnen worden tegen hoge prijzen om energiearmoede te voorkomen. Gerichte bescherming is van belang omdat ruime maatregelen een zwaar beslag leggen op de overheidsfinanciën, de prikkel tot duurzaam gedrag kunnen verminderen en de concurrentie kunnen verstoren. Hoe gericht de ondersteuning, hoe kleiner deze nadelen.¹⁷ Gedurende de energiecrisis hebben bijna alle Europese landen zowel koopkracht- als prijsbeleid toegepast. Gemiddeld 22% van het bestede budget ging naar maatregelen gericht op specifieke consumenten. Daarvan werd gemiddeld 34% besteed aan prijsinterventies en 66% aan koopkrachtbeleid.¹⁸

3.1 Modellen voor steun aan kwetsbare huishoudens

De Elektriciteitsrichtlijn en Gasrichtlijn verplichten lidstaten om passende maatregelen te nemen om kwetsbare en energiearme afnemers te beschermen.¹⁹ Er zijn drie routes om energie betaalbaar te maken voor kwetsbare consumenten²⁰:

1. **Algemeen koopkrachtbeleid:** Dit type beleid ondersteunt de financiële middelen van huishoudens. Koopkrachtbeleid kan generiek zijn, zoals het minimumloon en de bijstand, of gericht op consumenten die vanwege hoge energieprijzen in de problemen komen (met bijvoorbeeld een gerichte energietoeslag).

energierekening in 2035 naar verwachting hoog blijft, mede vanwege hogere netbeheerkosten. Zie Betaalbaarheid energierekening 2035 ([berenschot.nl](#)).

¹⁴ DNB (2023), Isoleren en compenseren: reactie van huishoudens op de energiecrisis.

Een huishouden telt hierin als financieel kwetsbaar wanneer zij voldoen aan drie criteria: (1) een inkomen tot onder 120% van de armoedegrens, (2) een vermogen lager dan €12.450 en (3) een energiequote hoger dan 8%.

¹⁵ TNO energiearmoedemonitor (2023) p. 20 en CBS Monitor Energiearmoede (2021) [Monitor Energiearmoede 2021 | CBS](#).

¹⁶ Zie onder meer [Gasprijzen zakken verder weg, 'de energiecrisis is voorbij' \(fd.nl\)](#).

¹⁷ Zie ook de recent verschenen Keuzewijzer Klimaat en Energie, in het bijzonder het onderdeel van de Keuzewijzer dat betrekking heeft op de betaalbaarheid van de energierekening. Zie Eindrapport "Keuzewijzer Klimaat en Energie" van de onafhankelijke werkgroep Klimaat en Energie, op verzoek van ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 4 december 2023 (met name sectie 3.4.3). Te vinden op: [Keuzewijzer Klimaat en Energie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁸ Bruegel (2023), National fiscal policy responses to the energy crisis.

Zie: National fiscal policy responses to the energy crisis ([www.bruegel.org](#)).

¹⁹ Zie Artikel 28 van de Elektriciteitsrichtlijn en afdeling 3.3 van de Gasrichtlijn. Zie ook Lavrijssen en Mulder, Wetenschapstoets Energiewet (positie consument), 13 sept. 2023; Raad van State, Energiewet, W18.22.0119/IV, 1 februari 2023. Te vinden op: [Wetenschapstoets Energiewet | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

²⁰ De Europese Commissie heeft voorgesteld om lidstaten de mogelijkheid te geven om in de tarieven in te grijpen ingeval van een noodsituatie waarin de prijzen veel hoger liggen dan gebruikelijk. Dat is pas mogelijk als de Europese Commissie een elektriciteitsprijscrisis afkondigt. Om deze reden, en het feit dat hoge energieprijzen ook tot betaalbaarheidsproblemen kunnen leiden bij kwetsbare huishoudens zonder dat er sprake is van een crisis, acht de ACM deze route niet opportuun. Zie voor het voorstel COM (2023) 148: Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/943 en (EU) 2019/942 en de Richtlijnen (EU) 2018/2001 en (EU) 2019/944 om de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie te verbeteren. Te vinden op: [EUR-Lex - 52023PC0148 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

2. **Sociaal tarief:** Dit type beleid richt zich op betaalbaarheid door in de energietarieven in te grijpen specifiek voor kwetsbare huishoudens. Alle of enkele energieleveranciers krijgen een verplichting om aan een specifieke groep consumenten energie te leveren tegen een vastgestelde maximumprijs. Het verschil met de marktprijs krijgen zij vergoed door de overheid.
3. **Verduurzaming:** Deze oplossing bestaat uit het verduurzamen van woningen om de energieafhankelijkheid van kwetsbare huishoudens structureel te verlagen.

Verduurzaming van woningen levert een structurele bijdrage aan het verminderen van het energieverbruik. Het kabinet heeft met het Nationaal Isolatieprogramma ingezet op verduurzaming van woningen. Onderdeel van het beleid is een verbod op de verhuur van woningen met een E-, F- of G-label per 2030. Aangezien kwetsbare huishoudens vaak huren, draagt deze maatregel ook bij aan het terugdringen van energiearmoede.²¹

3.2 Verduurzaming alleen biedt onvoldoende bescherming tegen prijsschommelingen voor kwetsbare huishoudens

Verduurzaming is geen volwaardige vervanger van koopkrachtbeleid of een sociaal tarief. Ten eerste kunnen huurders niet eenzijdig besluiten hun woning te verduurzamen en duurt het enige tijd voordat woningen daadwerkelijk verduurzaamd zijn. Bovendien hangen inkomen en isolatiewaarde van de woning in Nederland nauwelijks samen.²² Dat betekent dat mogelijk ook huishoudens steun nodig hebben die in een goed geïsoleerde woning wonen maar een laag inkomen hebben. Ook hebben sommige huishoudens een hoog energieverbruik vanwege medische aandoeningen binnen het huishouden.

3.3 Koopkrachtbeleid en sociaal tarief hebben ieder voor- en nadelen

Koopkrachtbeleid, zoals een toeslag, heeft als voordeel dat het steun betreft voor de groep potentieel kwetsbare consumenten, prijs- en concurrentievervalsingen voorkomt en energiebesparingsprikkels in stand houdt. Kwetsbare huishoudens moeten immers nog steeds een energiecontract afsluiten en voor iedere eenheid energie de marktprijs betalen. Ook kunnen zij een toeslag naar eigen inzicht besteden, wat ze mogelijk verkiezen boven een korting op de energierekening.

Een sociaal tarief kan tot enige marktverstoring leiden door de concurrentie (voor afnemers in de doelgroep) te remmen en minder prikkels tot verduurzaming te geven. Koopkrachtbeleid en een sociaal tarief hebben beiden het risico op een armoedeval; huishoudens die net geen recht hebben op steun vallen (flink) terug in besteedbaar inkomen. Mogelijke oplossingen voor een armoedeval gaan ten koste van de eenvoud, bijvoorbeeld door een meer glijdende steun te geven aan de hand van staffels.

Sociale tarieven voor energie bieden ook voordelen ten opzichte van koopkrachtbeleid. Ten eerste beweegt de mate van steun mee met het verbruik, wat lastiger is via koopkrachtbeleid. Dit is voordelig omdat kwetsbare huishoudens niet altijd in staat zijn om hun verbruik ineens te verminderen, bijvoorbeeld omdat isoleren te duur is of omdat ze in een huurhuis wonen. Ten tweede kan met een sociaal tarief de prijs voor kwetsbare huishoudens vastgezet worden en leidt daarmee tot eenvoud voor consumenten in de doelgroep. Dit is nuttig omdat energieprijzen sterk kunnen fluctueren. Een sociaal tarief biedt dan ook meer zekerheid dat de energierekening betaalbaar blijft. Ten derde impliceert een sociaal tarief dat kwetsbare consumenten niet te veel betalen vanwege complexiteit van contracten. Consumenten die vaak overstappen betalen gemiddeld lagere prijzen, bijvoorbeeld omdat zij profiteren

²¹ Zie TNO (2021), De feiten over energiearmoede in Nederland, TNO 2021.

²² Zie TNO (2023), De energiekosten van verschillende typen consumenten in Nederland, TNO 2023 P10493; Batenburg, A., F. Dalla Longa en P. Mulder (2023). "Zowel verduurzaming als inkomenssteun nodig om energiekosten te drukken", 108(4827), 23 november 2023.

van welkomstkortingen en andere aanbiedingen. Kwetsbare consumenten komen daar minder aan toe.²³ De ACM verwacht dat de complexiteit van de retailmarkten voor elektriciteit en gas toeneemt met de energietransitie: het wetsvoorstel Energiewet laat bijvoorbeeld toe dat consumenten afzonderlijke contracten kunnen afsluiten voor afname en invoeding van elektriciteit. Ten vierde voorkomt een sociaal tarief een nieuwe toeslag. Het toeslagenstelsel is momenteel complex, ook qua uitvoering.²⁴

4 Mogelijkheden en aandachtspunten bij een sociaal tarief voor kwetsbare huishoudens

In deze paragraaf werkt de ACM het sociaal tarief verder uit. Van de drie besproken routes (koopkrachtbeleid, sociaal tarief, en verduurzaming) werkt de ACM alleen het sociaal tarief uit. Een sociaal tarief raakt direct aan het functioneren van de energiemarkt, waar de ACM toezichtstaken heeft. Bovendien heeft de toezichthouder in sommige Europese landen een uitvoerende rol bij het sociaal tarief. De ACM spreekt geen voorkeur uit over hoe kwetsbare huishoudens ondersteund kunnen worden.

Implementatie van een sociaal tarief vereist de organisatie van informatiestromen tussen consumenten, leveranciers en uitvoeringsinstanties. Een verkenning door het demissionaire kabinet van de mogelijkheden om kwetsbare huishoudens gericht te ondersteunen na afloop van het prijsplafond laat zien dat veel gerichte maatregelen op korte termijn lastig uitvoerbaar zijn.²⁵ Deze route kan daarom pas op middellange termijn effectief worden. Het voor 2024 gesloten Tijdelijk Noodfonds Energie is wel gericht op kwetsbare huishoudens. Mogelijk biedt deze maatregel in de nabije toekomst ook soelaas. In het vervolg van deze paragraaf abstraheert de ACM van specifieke maatregelen en werkt zij een aantal ontwerpkeuzes uit. Hieruit blijkt dat een sociaal tarief op verschillende manieren ingevuld kan worden.

De Elektriciteitsrichtlijn biedt de mogelijkheid om een sociaal tarief in te voeren. Het uitgangspunt van de Richtlijn is dat leveranciers vrij zijn bij het vaststellen van de prijs, maar dat lidstaten mogen ingrijpen om kwetsbare of energiearme afnemers te beschermen.²⁶ Europese landen geven op verschillende manieren invulling aan sociale tarieven voor kwetsbare huishoudens.²⁷

4.1 Doelgroep

De Elektriciteitsrichtlijn biedt de mogelijkheid om een definitie van kwetsbare afnemers te hanteren in nationale regelgeving die verwijst naar energiearmoede.²⁸ Een aantal Europese landen hanteert de definitie van de kwetsbare afnemer op deze wijze om de doelgroep voor het sociaal tarief af te

²³ Onderzoek uit de VS concludeert bijvoorbeeld over de energiemarkt "We find that ... inertia [is] larger in neighbourhoods with lower income, lower education levels, and more senior citizens. These findings suggest that retail choice policy can have important distribution implications.", Hortacsu, A., S. A. Madanizadeh, and S. L. Puller (2017). Power to choose? An analysis of consumer inertia in the residential electricity market. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4): 192-226. Zie ook Heidhues, P. and B. Köszegi (2017). Naïveté-based discrimination. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1019-1054; CMA (2018), Tackling the loyalty penalty – Response to a super-complaint made by Citizens Advice on 28 September 2018; Handel, B., J. Kolstad, T. Minten en J. Spinnewijn (2020). Slechte eigenrisicokeuzes maken de zorgverzekering duurder voor laagopgeleiden. ESB, 106(4797), 14 mei 2021.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Van Dijk, J. en Y. van de Ven (2023), Het einde van de toeslagen: een robuust belastingstelsel voor inkomen uit werk. Instituut voor Publieke Economie.

²⁵ Zie [Kamerbrief uitkomsten verkenning instrumenten voor gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

²⁶ Zie artikel 5, lid 3, van de Elektriciteitsrichtlijn. Er gelden wel een aantal voorwaarden, waaronder dat het ingrijpen niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken, en niet-discriminatoir en verifieerbaar is. Zie voor alle voorwaarden leden 4 en 5 van artikel 5 van de Elektriciteitsrichtlijn. Voor de levering van gas biedt de Europese wetgeving tevens ruimte om in te grijpen om kwetsbare huishoudens te beschermen, zie Lavrijssen, S. en F. de Vries (2022), "Onderzoek naar interpretatie, toereikendheid en toepassing wettelijk kader voor toezicht op energieleveranciers", rapport Tilburg University en samhoud | consultancy.

²⁷ Zie de Elektriciteitsrichtlijn, artikel 28, eerste lid.

²⁸ Zie de Elektriciteitsrichtlijn, artikel 28, eerste lid.

bakenen.²⁹³⁰ De meer gedetailleerde definities gaan uit van een combinatie van factoren, zoals laag inkomen, hoge uitgaven aan energie, lage energetische waarde van de woning en hoge energieconsumptie vanwege ziekte of ouderdom.

CBS, SCP en Nibud ontwikkelen een geüniformeerde definitie van de armoedegrens voor de Nederlandse context, uitgaand van een nieuwe 'basis armoedeafbakening' en een 'aanvullende armoedeafbakening'.³¹ In de basis armoedeafbakening wordt aan de hand van de minimumbegrotingen, het besteedbaar inkomen en prijsontwikkelingen in kaart gebracht welke huishoudens onder de armoedegrens vallen. In de aanvullende armoedeafbakening kan detail worden aangebracht door de feitelijke uitgaven aan energie 'af te pellen'. Bij deze aanpak geldt een huishouden ook als arm wanneer het na correctie voor de feitelijke energie-uitgaven te weinig inkomen heeft om andere essentiële uitgaven te doen. In het kader van een sociaal tarief is een verdere aanscherping mogelijk nog zinvol, namelijk als er individuele omstandigheden zijn die niet meegenomen (kunnen) worden in bovenstaande aanvullende armoedeafbakening. Hier valt te denken aan een hoge energieconsumptie vanwege gezondheidsomstandigheden of een lage woningisolatie. Een preciezere definitie maakt steun gericht. Wel is dan meer informatie nodig.

4.2 Mate van steun

De mate van steun – en de zekerheid daarover – is een cruciale ontwerpkeuze. België hanteert bijvoorbeeld een sociaal tarief gelijk aan het laagste commerciële tarief van de voorgaande drie maanden.³² Andere landen geven een vastgestelde korting in euro's op de prijs van de energieleverancier, zoals Griekenland³³, of als percentage van een door de overheid gekozen marktprijs, zoals Spanje³⁴. Kwetsbare consumenten krijgen hiermee een scherpe prijs in relatie tot marktprijzen, maar die kan voor sommigen evengoed te hoog zijn. In plaats van een koppeling aan marktprijzen kan de overheid ook een specifiek niveau vaststellen zoals bij de prijsplafonds in onder meer Nederland en Duitsland. Daarmee blijft energie ook betaalbaar als de marktprijzen flink stijgen.

Eventuele volumegrenzen houden besparingsprikkels in stand. Onder meer Griekenland en Spanje bieden het sociale tarief alleen aan tot een bepaald consumptieniveau. Volumegrenzen leiden wel tot meer complexiteit. Bovendien kunnen of mogen niet alle consumenten hun woning isoleren, bijvoorbeeld omdat ze hun huis huren. Dit nadeel kan – op langere termijn – geadresseerd worden met gerichte steun voor verduurzaming van woningen.

4.3 Overige aandachtspunten

Tijdelijk of permanent. Een sociaal tarief in de vorm van een korting op de marktprijs geeft permanent steun. De prijsplafonds zoals in Nederland en Duitsland waren tijdelijke steunmaatregelen. Een combinatie van deze vormen van steun is een permanent prijsplafond. Via de hoogte van de plafondprijs kan de overheid het steunniveau vaststellen en bepalen wanneer steun gegeven wordt. Een hoog plafond geeft alleen steun in crisissituaties, een laag plafond continu.

²⁹ Zie voor een recent overzicht van in Europa gehanteerde definities van energiearmoede [Energy Retail and Consumer Protection 2023 Market Monitoring Report](#), ACER-CEER, september 2023, p. 75.

³⁰ De Raad van State adviseert, op soortgelijke wijze, om in de Energiewet een definitie van kwetsbare afnemers op te nemen en een sociaal tarief mogelijk te maken. Zie Raad van State, Energiewet, W18.22.0119/IV, 1 februari 2023.

³¹ Volgens de huidige definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal Cultureel Planbureau betreft dit ongeveer 8% van de huishoudens (peiljaar 2021). Zie het tussenrapport van het CBS, Nibud en SCP, *Naar een nieuwe armoedegrens*, p. 10. Te vinden op: [Op weg naar een nieuwe armoedegrens | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#). De drie instituten hebben hun tussenrapport aangeboden aan de Commissie sociaal minimum en werken aan een geüniformeerde definitie van armoede. De drie instituten leveren in het tweede kwartaal van 2024 een eindrapport op.

³² Zie voor een beschrijving van het Belgische systeem [Sociaal tarief voor energie voor personen met een verhoogde tegemoetkoming | FOD Economie \(fgov.be\)](#) en [Sociaal tarief | CREG : Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas](#).

³³ Zie voor een beschrijving van het Griekse systeem [Social Domestic Tariff \(www.gov.gr\)](#).

³⁴ Zie voor een beschrijving van het Spaanse systeem [What is social rate and how do I apply for it? | Endesa](#).

Automatische toekenning. Een sociaal tarief kan automatisch worden toegepast, zoals in België. Toekenning van de steun hangt dan niet af van een aanvraag bij de leverancier. Dat biedt meer zekerheid dat kwetsbare consumenten profiteren van de steun, en verlicht de administratieve lasten voor hen.

Privacy. Het is niet nodig om leveranciers toegang te bieden tot inkomensgegevens van afnemers. Wanneer een klant recht heeft op een sociaal tarief volstaat autorisatie door een bevoegde instantie. De gegevensoverdracht kan zich dus beperken tot het afgeven van een vinkje.³⁵

Compensatie voor energieleveranciers. Omdat het niet mogelijk is om leveranciers te dwingen verliesgevende klanten te bedienen, is compensatie nodig in geval van een tarief onder de kostprijs. Anders zouden zij kwetsbare consumenten willen weren. Idealiter hebben energieleveranciers geen invloed op de compensatie, zodat zij hun prijzen niet extra verhogen.³⁶ Een mogelijkheid hiervoor is compensatie op basis van het verschil tussen een referentietarief en het sociale tarief, zoals in België.

Selectie van leveranciers. In sommige Europese lidstaten bieden alle leveranciers verplicht een sociaal tarief aan (bijvoorbeeld België), elders is het bij enkele leveranciers beschikbaar (bijvoorbeeld Spanje). Het voordeel van het aanwijzen van een beperkt aantal leveranciers ligt in de versimpelde uitvoering, de vermindering van benodigde kosteninformatie en het toespitsen van de compensatie. Ook hoeft slechts een beperkt aantal leveranciers autorisatie bij de bevoegde instantie op te vragen om te toetsen of een klant in aanmerking komt voor het lagere tarief. Indien voor deze route gekozen wordt moeten er objectieve, transparante en non-discriminatoire criteria vastgesteld worden op basis waarvan energieleveranciers aangewezen worden om te leveren tegen een sociaal tarief.

Rol van de toezichthouder. Mocht de overheid kiezen voor een sociaal tarief, dan kan de toezichthouder bijdragen aan de uitvoering, zoals³⁷:

1. Op basis van wettelijke bepalingen het sociaal tarief vaststellen.
2. Op basis van wettelijke bepalingen een referentietarief ten behoeve van compensatie voor energieleveranciers berekenen.
3. Monitoring van de uitvoering van het sociaal tarief door de aangewezen leverancier(s).
4. Toezicht houden op (de) aangewezen leverancier(s), zoals het beoordelen van het rendement, kostentoekening, efficiëntie en naleving van het verbod op kruissubsidies.
5. Monitoren van de impact van het sociaal tarief op de concurrentie.

³⁵ Uiteraard dienen de overheid en leveranciers de AVG te respecteren, ook wanneer leveranciers geen inkomensgegevens van afnemers ontvangen. Een mogelijke vorm van de implementatie kan liggen in een publieke, open source 'data exchange layer' voor informatiesystemen zoals X-Road in Estland. Het vereist interoperabiliteit tussen publieke en private organisaties en informatiesystemen die, om samen te kunnen werken, slechts één keer informatie bij burger of bevoegde overheidsinstantie hoeven op te vragen (zie [X-Road - e-Estonia](#)).

³⁶ Zie o.a. Schinkel, M. P., Haan, M., van Tartwijk, S., Tieben, B., & Tuinstra, J. (2023). Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect. *Economisch-Statistische Berichten*, 108(4817), 16-19.

³⁷ Zie ook het advies van de Raad van State over de Energiewet, p. 10. Te vinden op: [Regels over energiemarkten en energiesystemen \(Energiewet\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).