

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers elektriciteit en gas en de Warmteregeling

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Door de uitzonderlijk gestegen energieprijzen en de hoge inflatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne, hebben veel huishoudens betalingsproblemen met hun energierekening. Op 26 oktober 2022 is een wijziging van de Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers elektriciteit en gas en de Warmteregeling (hierna: de regeling) in werking getreden waarbij gedurende de winterperiode het beschermingsregime voor het afsluiten van (klein)verbruikers van elektriciteit, gas en warmte is aangescherpt. Deze aanscherping geldt tot 1 april 2023. Hiermee is invulling gegeven aan de motie Hermans (VVD) Marijnissen (SP) d.d. 22 september 2022 en het verzoek van de Kamer om "deze winter enkel afsluiting toe te staan bij aantoonbaar misbruik, fraude of veiligheidsrisico's".

De aanhoudende hoge prijzen en opgelopen betalingsachterstanden leiden tot zorgen vanuit o.a. energieleveranciers, gemeenten en netbeheerders dat wanneer na 1 april de aanvullende bescherming vervalt, dit tot veel afsluitingen zou kunnen leiden. Er is behoefte om tijdig helderheid te bieden over welke regels er na 1 april gelden.

Vanuit de betrokken partijen is een aantal voorstellen voor structurele aanpassing van de regeling gedaan voor het uitwisselen van signalen tussen energieleveranciers en gemeenten ten behoeve van schuldhulpverlening (dit wordt ook wel vroegsignalering genoemd in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, hierna: Wgs). In dit kader is geconstateerd dat er in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Warmtewet ruimte is om de bestaande regeling aan te passen, waarbij dit proces kan worden verduidelijkt in de regeling en daardoor de bescherming van kleinverbruikers tegen afsluiting wordt verbeterd. Het voorstel is om de regeling daarom per 1 april 2023 structureel te wijzigen.

NB: De VNG en energieleveranciers hebben zich in oktober 2022 tot de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: de AP) gewend met het verzoek een uitspraak te doen hoe vaak een vroegsignaal gegeven mag worden en welke informatie deze mag bevatten. De AP constateert dat wet en regelgeving op het punt van de frequentie van uitwisseling en over de aard van het signaal leidt tot onduidelijkheden. De AP erkent dat het maatschappelijke probleem van de uitzonderlijk stijgende energieprijzen en hoge inflatie de urgentie tot het verkennen van de (on)mogelijkheden van het verstrekken van signalen door energieleveranciers en gemeenten groot maakt. De AP ziet als mogelijkheid om te komen tot een oplossing dat betrokken ministeries EZK en SZW bovengenoemde knelpunten ondervangen door regelgeving op dit punt te verduidelijken. De AP geeft aan zijn steun te kunnen uitspreken wat helpt om sneller tot een oplossing te komen.

2. Wie zijn betrokken?

Vergunninghoudende energieleveranciers en netbeheerders moeten de voorschriften uit de regeling naleven. De leverancier spant zich in om in contact te treden met de afnemer en op meerdere manieren tot een oplossing voor de betalingsproblemen te komen. Gezien het leveranciersmodel dat we in NL kennen heeft dit in juridische zin ook betrekking op het contract dat de netbeheerder met de kleinverbruiker heeft in geval van elektriciteit en gas. In het geval van (her)aansluitkosten, waarbij er geen sprake is van een leveringscontract, heeft dit ook betrekking op de inspanning voor de netbeheerder voor elektriciteit en gas. Voor warmte kennen we geen netbeheerder. Alleen als op de aansluiting geen vergunninghouder (leverancier) bekend is mag de netbeheerder overgaan tot afsluiten van elektriciteit of gas.

De gemeenten zijn als instanties voor schuldhulpverlening betrokken bij het ontvangen en opvolgen van (vroeg)signalen over betalingsachterstanden en nemen contact op met de inwoner om ondersteuning te bieden bij financiële problemen. Zij worden vertegenwoordigd in de VNG, welke betrokken is bij de totstandkoming van deze gewijzigde regeling. De Autoriteit Persoonsgegevens is geraadpleegd over het uitwisselen van gegevens van (klein)verbruikers door leveranciers en gemeenten. De ACM is betrokken voor toezicht en handhaving. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is betrokken in het kader van haar armoede en schuldenbeleid. Ook andere belanghebbenden worden gericht geconsulteerd, namelijk Divosa, de

NVVK en de Consumentenbond.

3. Wat is het probleem?

Ondanks dat er maatregelen worden getroffen om de koopkracht te versterken en (klein)verbruikers financieel te ondersteunen bij de stijgende energieprijzen is het in aanvulling op deze maatregelen gewenst (klein)verbruikers extra bescherming te bieden tegen afsluiten in het geval van betalingsproblemen.

Bij een ongewijzigde situatie wordt na de huidige winterperiode op 1 april 2023 terug gevallen op het lagere niveau van bescherming in de bestaande regeling, dit heeft mogelijk veel afsluitingen tot gevolg. Een structurele wijziging van de regeling zal beter toegespitst kunnen worden op het vinden van een oplossing voor betalingsproblemen.

Daarnaast zijn er structurele wensen voor verbetering geuit met betrekking tot het uitwisselen van gegevens tussen energieleveranciers en gemeenten. In het kader van vroegsignalering hebben gemeenten en aangesloten vaste lasten partners (waaronder energieleveranciers) afspraken gemaakt over het zo vroeg mogelijk in beeld krijgen van schuldenproblematiek. Een aantal energieleveranciers interpreteren de huidige regeling met betrekking tot afsluiten wegens wanbetaling dusdanig dat zij een keer een signaal naar de gemeente sturen en twijfelen over een rechtmatige wettelijke grondslag voor het frequenter uitwisselen van gegevens. Dit leidt ertoe dat voornoemde gegevensuitwisseling niet plaatsvindt, of door verschillende partijen anders wordt ingevuld. Tegelijk voelen zowel gemeenten als energieleveranciers zich in hun wettelijke taak en maatschappelijke opdracht beperkt.

4. Wat is het doel?

Het doel van de voorgestelde wijziging is om de (klein)verbruiker van elektriciteit, gas en warmte gedurende het gehele jaar - en niet alleen tijdens de wintermaanden - in geval van wanbetaling beter en in een eerder stadium te helpen bij betalingsproblemen voor er sprake is van afsluiten. Daarmee worden ook oplopende betalingsachterstanden, welke zowel problemen opleveren voor de consument, maar ook de leverancier en netbeheerder en mogelijk andere afnemers als niet ingeloste schulden worden gesocialiseerd worden, zoveel mogelijk voorkomen. Dit wordt gerealiseerd door (naast de bestaande bescherming in geval van ernstige medische bezwaren) ofwel het overeenkomen van een redelijke en passende betalingsregeling of het doen van een aanvraag tot schuldhulpverlening. Hiermee wordt de bescherming toegespitst op het vinden van een oplossing voor de (klein)verbruiker en een onnodig hoog oplopende schuldenlast voorkomen. Dit is in het voordeel van alle partijen, aangezien het onwenselijk is dat kleinverbruikers met betalingsproblemen buiten beeld blijven bij (schuld)hulpverlening en zonder een oplossing voor de betalingsproblemen worden afgesloten en een nieuw contract moeten aan gaan bij een andere leverancier.

Door de regeling aan te passen opdat leveranciers ook de informatie over de ontwikkeling van de schuld of het niet nakomen van een betalingsregeling mogen doorgeven, wordt de waarde van de signalen die door de leverancier naar de gemeente worden verzonden verhoogd. Door het verduidelijken van het proces rondom het uitwisselen van gegevens wordt tevens een ongelimiteerde gegevensuitwisseling voorkomen. Door daarnaast het signaal naar de gemeente te sturen voordat het contract wordt ontbonden kan de gemeente tijdig ingrijpen en ondersteuning bieden bij de betalingsproblemen. Dit draagt bij aan het voorkomen van afsluiting terwijl de financiële problemen nog niet zijn opgelost en bij een andere energieleverancier waarschijnlijk opnieuw gaan spelen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het voorgestelde is in lijn met hetgeen in artikel 95b, achtste lid, van de Elektriciteitswet 1998; artikel 44, achtste lid, van de Gaswet; en artikel 4, derde lid, van de Warmtewet is bepaald, namelijk:

“Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het beëindigen van de levering van elektriciteit / gas / warmte aan een afnemer (als bedoeld in artikel 95a eerste lid Elektriciteitswet 1998, artikel 43, eerste lid Gaswet) of een verbruiker van warmte, alsmede over preventieve maatregelen om de afsluiting van dergelijke afnemers zoveel mogelijk te voorkomen.”.

Voor wat betreft elektriciteit en gas is daarin verder nog relevant dat is bepaald dat:

“De in het achtste lid bedoelde preventieve maatregelen kunnen tevens inhouden dat in daarbij omschreven gevallen met in die regeling aangeduide instanties overleg wordt gepleegd alsmede dat in die gevallen aan de desbetreffende instantie in die regeling omschreven gegevens omtrent de afnemer worden verstrekt.”.

Overheidsingrijpen is hier gerechtvaardigd vanuit een zorgplicht voor inwoners, met name kwetsbare afnemers in het kader van de toegang tot een betrouwbare energievoorziening (namelijk elektriciteit, gas en warmte). Er is evenwel een belangenafweging nodig tussen het belang van de individuele afnemer en de mate van bescherming versus het algemene maatschappelijke belang van een betaalbare en betrouwbare energievoorziening welke wordt bereikt door een goed werkende energiemarkt met energieleveranciers als marktpartijen.

6. Wat is het beste instrument?

Het wijzigen van de bestaande regelingen (Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling), zodat zoveel mogelijk aangesloten wordt bij de bestaande situatie en de geboden bescherming een aanvulling is op de huidige situatie. Andere instrumenten met het oog op de betaalbaarheid van de energierekening worden momenteel ontwikkeld met een tijdelijk karakter, het structureel verbeteren van de positie van de (klein)verbruiker met betrekking tot afsluiten is te borgen in wet- en regelgeving. Naast het ongewijzigd laten van de situatie en daarmee terugvallen op de bestaande regeling en voorgesteld alternatief zijn er nog andere opties overwogen. In onderstaande tabel staat een korte schematische weergave van de overwogen alternatieven.

Periode aanvullende bescherming	Voordelen	Nadelen
<u>Variant 1 (voorstel)</u> <i>Gehele jaar aanvullende bescherming en inspanningsverplichtingen leveranciers, maar wanbetaling kan wel reden tot afsluiting zijn.</i>	Aanvullende bescherming van kleinverbruikers tegen afsluiting gedurende het hele jaar en toegespitst op een oplossing van het onderliggende probleem (betalingsachterstand).	Alsnog mogelijk toename aantal afsluitingen na 1 april 2023 van kleinverbruikers waarbij de betalingsproblemen (nog) niet zijn opgelost en die geen aanvraag tot schuldhulpverlening hebben gedaan of geen betalingsregeling treffen, maar alleen in contact zijn gebleven deze winterperiode.
<u>Variant 2</u> <i>Geen (terug naar bestaande regeling).</i>	Voorspelbaarheid: Zoals voorgenomen bij vaststellen van deze tijdelijke wijziging: extra bescherming 'voor deze winterperiode'. Sluit aan bij verwachting dat de koopkracht- en compensatiemaatregelen gericht op het oplossen van het onderliggende probleem (betaalbaarheid energierekening) hun effect hebben.	Afsluiten kan (weer) veel sneller plaatsvinden. Dit leidt tot mogelijk onwenselijk snel afsluiten (kort gezegd mogelijk 'na 1 schriftelijke betalingsherinnering').
<u>Variant 3</u> <i>Tijdelijke wijziging in huidige vorm (contact = niet afsluiten) behouden t/m winter 2024.</i>	Voorkomt dit jaar afsluitingen door in het komende jaar aanvullende bescherming behouden (alleen in contact blijven is voldoende) en daardoor meer tijd te creëren om de mogelijke betaalachterstanden uit de huidige marktsituatie op te lossen.	Doordat alleen 'in contact blijven' voldoende is om niet te mogen worden afgesloten kan dit leiden tot een (onnodige) hogere schuldenopbouw. Voor 1 april 2024 zal opnieuw de afweging nodig zijn voor een beleidswijziging, want het structureel behouden van deze mate van bescherming vraagt een vergaande (en mogelijk onrechtmatige) inspanning van leveranciers om wanbetaling te 'accepteren'. Dit draagt uiteindelijk niet bij aan het oplossen van de betalingsproblemen.

<p><u>Variant 4</u> <i>Extra bescherming gedurende hele jaar en aanvullend (contact = niet afsluiten) alleen structureel in winterperiode.</i></p>	<p>Aanvullende bescherming van kleinverbruikers tegen afsluiting gedurende het hele jaar en (buiten de winterperiode) toegespitst op een oplossing van het onderliggende probleem (betalingsachterstand). Sluit aan bij de bestaande regeling en uitgangspunt in de wet welke vooral ziet op bescherming in de winterperiode.</p>	<p>De voorwaarde dat alleen 'in contact blijven' in de winter voldoende is om niet te mogen worden afgesloten kan in die periode leiden tot een (onnodige) hogere schuldenopbouw. Afweging nodig of dit onderscheid tussen winter en de rest van het jaar en het structureel behouden van deze mate van bescherming een te vergaande (en mogelijk onrechtmatige) inspanning van leveranciers vraagt om wanbetaling te 'accepteren'.</p>
---	---	---

7. Wat zijn de gevolgen?

Door deze wijziging moet de vergunninghouder (energieleverancier) minimaal drie (i.p.v. één) schriftelijke betalingsherinneringen met een nakomingstermijn van 14 dagen sturen, een maximale inspanning leveren om in persoonlijk contact met de (klein)verbruiker te treden en daarbij een redelijke en passende betalingsregeling aanbieden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen. De (klein)verbruiker wordt daardoor vaker van informatie voorzien en oplossingen aangeboden door de leverancier en mag daarmee in geval van wanbetaling niet langer worden afgesloten wanneer een betalingsregeling met de vergunninghouder wordt overeengekomen, wanneer een aanvraag tot schuldhulpverlening is gedaan (totdat op die aanvraag negatief is beslist) of in geval van ernstige medische bezwaren.

Daarnaast wordt het proces ten behoeve van schuldhulpverlening verbeterd door:

1. termijnen op te nemen waarin het traject voor schuldhulpverlening opgestart kan worden (tot twee keer ten minste vier weken) en waarin niet mag worden afgesloten en;
2. de regeling te wijzigen (met behoud van de bestaande bepalingen) door in de regeling te expliciteren dat de vergunninghouder:
 - A. nadere informatie met de instantie voor schuldhulpverlening mag uitwisselen over de ontwikkeling van de schuld en wanneer een betalingsregeling niet wordt nagekomen.
 - B. het voornemen van de vergunninghouder om de leveringsovereenkomst met de kleinverbruiker te beëindigen door mag geven aan de instantie voor schuldhulpverlening.

De gemeente/schuldhulpverlener ontvangt hierdoor meer (waardevolle) signalen en kan deze beter benutten om problemen in kaart te brengen. Het gevolg is dat hiermee betalingsproblemen van de energierekening en een mogelijk oplopende schuldenlast bij kleinverbruikers zoveel mogelijk worden geprobeerd te voorkomen en te verkleinen, zodat de bescherming tegen afsluiting wegens wanbetaling verder wordt vergroot, gedurende het hele jaar.