

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

TOELICHTING

Deze regeling wijzigt de Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling. In deze regelingen zijn minimumeisen opgenomen voor energieleveranciers ten aanzien van de incassoprocedure bij wanbetaling. In de regelingen is opgenomen dat leveranciers in de wintermaanden de contactgegevens, klantnummer en hoogte van de schuld van wanbetalers doorgeven aan een instantie voor schuldhulpverlening.

Als een van de belangrijkste categorieën schuldeisers werken energieleveranciers veelal samen met gemeenten om te voorkomen dat burgers in problematische schulden terecht komen. Gemeenten en leveranciers signaleren dat de klanten waarbij de energielevering wordt beëindigd buiten de winterperiode buiten beeld blijven van schuldhulpverleningsinstanties, terwijl deze mensen ook in de winterperiode het risico lopen geen energie geleverd te krijgen. Energie Nederland, een aantal gemeenten waaronder Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag (de G4), de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en Divosa hebben de Minister van Economische Zaken en Klimaat verzocht om de verplichting voor leveranciers om klantgegevens te verstrekken aan instanties voor schuldhulpverlening tijdens de wintermaanden uit te breiden naar een verplichting voor het gehele jaar. Dat het doorgeven van de gegevens beperkt blijft tot de wintermaanden wordt door genoemde instanties als een beperkende factor gezien voor het vroeg signaleren van problematische schulden. Zij geven aan dat ongeveer de helft van de klanten van schuldhulpverleningsinstanties betalingsachterstanden hebben bij energieleveranciers, welke uiteindelijk kunnen leiden tot een afsluiting van warmte, gas of elektriciteit.

Met de onderhavige regeling wordt de verplichting voor leveranciers voor de wintermaanden uitgebreid naar een verplichting voor het gehele jaar.

Gewijzigde procedure bij wanbetaling

Uitgangspunt is dat de klant primair verantwoordelijk is voor de betaling van de energierekening. In de praktijk is het echter zo dat het niet alle kleinverbruikers altijd lukt om tijdig de energierekening te betalen. Om te voorkomen dat de klant wordt afgesloten, zonder dat de klant weet hoe en waar hij een oplossing kan vinden voor zijn betalingsachterstanden, dient de leverancier de volgende procedure te volgen.

De leverancier moet zich inspannen om persoonlijk in contact te komen met de kleinverbruiker om hem te wijzen op de mogelijkheden om betalingsachterstanden te voorkomen en te beëindigen. Bij de betalingsherinnering biedt de leverancier aan om met schriftelijke toestemming van de klant diens gegevens te verstrekken aan een instantie voor schuldhulpverlening. Lukt het de energieleverancier echter niet om contact te krijgen met de klant, dan verstrekt de leverancier de contactgegevens, klantnummer en informatie over de hoogte van de schuld aan

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

een instantie voor schuldhulpverlening. Het verstrekken van de gegevens was verplicht in de periode van 1 oktober tot 1 april.

Met deze wijziging van de Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling wordt geregeld dat de leverancier van warmte, elektriciteit of gas die geen contact te krijgt met de klant, de contactgegevens, klantnummer en informatie over de hoogte van de schuld verstrekt aan een instantie voor schuldhulpverlening, ongeacht het seizoen.

Het uitgangspunt blijft dat de gegevens alleen worden verstrekt met instemming van de klant. De leverancier dient zich in te spannen om contact te krijgen. Wanneer de klant in het contact met de leverancier niet uitdrukkelijk instemt worden de gegevens niet verstrekt. Alleen als het niet lukt om contact te krijgen met de klant, worden de gegevens zonder toestemming verstrekt aan schuldhulpverleningsinstanties.

Privacy

Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd (zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 31051, nr. D; motie-Franken). Met behulp hiervan is de noodzaak van de uit de wijziging voortvloeiende gegevensverwerking bekeken. Hoewel het Rijk geen verwerker is bij de uitvoering van de Regeling afsluitbeleid kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling, zijn met de PIA zo goed mogelijk de implicaties van de uitbreiding van gegevensuitwisseling naar de zomermaanden voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding en de rechten van de betrokkenen.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een recht dat ingevolge artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) alleen mag worden beperkt als die beperking bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is uit het oogpunt van specifieke belangen, waaronder het belang van de bescherming van de gezondheid. De inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is noodzakelijk in een democratische samenleving volgens het Hof voor de Rechten van de Mens als "dringende maatschappelijke behoefte" bestaat en voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste. De proportionaliteitseis houdt in dat de inbreuk op privacy niet onevenredig mag zijn met het daarmee te dienen doel. Er dient een belangenafweging te worden verricht, waarbij de omstandigheden van het geval, het algemeen belang en de op het spel staande belangen van het individu moeten worden betrokken.¹ Voorts moet de verwerking voldoen aan de subsidiariteitseis. Dit betekent dat het doel niet op een andere, voor de betrokkende minder nadelige wijze kan worden gerealiseerd.

Door in deze wijzigingsregeling de verplichting voor de leverancier om gegevens gedurende het hele jaar te verstrekken op te nemen, is sprake van een geldige wettelijke grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens in de zin van

¹ EHRM 19 juni 2006, nr. 35014/97 (*Hutten-Czapska/Polen*).

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

artikel 8, onderdeel c, Wet bescherming persoonsgegevens. Het doorgeven van de persoonsgegevens is noodzakelijk om te voldoen aan de in deze regeling opgenomen verplichting van de leverancier. Daarmee is de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in artikel 8 EVRM bij wet voorzien.

Verstrekking van de gegevens van de klant aan een instantie voor schuldhulpverlening als onderdeel van het afsluitbeleid is in het belang van de bescherming van de gezondheid. Elektriciteit, gas en warmte kunnen worden gekwalificeerd als een eerste levensbehoefte. Zonder energielevering zou, zeker in de winterperiode, de gezondheid van de klant of diens huisgenoten gevaar kunnen lopen doordat kou wordt geleden en de eisen van hygiëne niet in acht genomen kunnen worden. Daarnaast is aannemelijk dat schulden verband houden met psychosociale problemen, zoals stress, spanning, angststoornissen en depressie. Psychosociale problemen kunnen leiden tot lichamelijke klachten.

Ten tijde van het opstellen van de Regeling afsluitbeleid elektriciteit en gas en de Warmteregeling werden gezondheidsproblemen met name verwacht bij afsluiting van energie in de wintermaanden. Om die reden is het verstrekken van gegevens in de geldende regelingen toen ook beperkt tot de wintermaanden. In de praktijk blijkt echter, dat klanten waarvan de schulden oplopen en de energielevering wordt beëindigd in de zomerperiode, ook in de winterperiode zonder energie zitten en gezondheidsproblemen kunnen krijgen. Ook het risico van psychosociale problemen door armoede en schulden speelt het jaar rond. Door leveranciers te verplichten om ook in de zomermaanden klantgegevens aan te leveren bij instanties voor schuldhulpverlening wordt voorkomen dat deze mensen in de zomerperiode buiten beeld blijven van instanties voor schulphulpverlening.

De inbreuk op de privacy van de klant wordt gerechtvaardigd door de dringende maatschappelijke behoefte om de gezondheid van mensen met olopende schulden en hun eventuele huisgenoten te beschermen. Voor de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk ten opzichte van het te dienen doel is van belang dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer op grond van deze regeling ten doel heeft gezondheidsproblemen van diezelfde persoon, of van diens huisgenoten, te voorkomen. Het verstrekken van persoonsgegevens van de klant aan een instantie voor schuldhulpverlening, is een inmenging waarmee mogelijk grote gezondheidsproblemen bij die klant of bij diens huisgenoten in de winter kunnen worden voorkomen. In verband met de proportionaliteitstoets is relevant dat de gegevens pas worden verstrekt na schriftelijke kennisgeving van de mogelijkheden tot schuldhulpverlening en na een of meer pogingen tot persoonlijk contact. De instantie voor schuldhulpverlening heeft minimaal de contactgegevens, klantnummer en hoogte van de schuld nodig om in contact te kunnen treden met de klant. Zonder naam, adres en woonplaats kan geen contact worden opgenomen. Zonder het klantnummer kan de uitwisseling van informatie tussen schuldhulpverleningsinstanties en energieleveranciers over de klant niet plaatsvinden. De leverancier beëindigt de levering niet wanneer de vordering van de leverancier is, of binnen redelijke termijn wordt betrokken bij een traject van schuldhulpverlening. De leverancier heeft daar het klantnummer voor nodig. Tot slot heeft een schuldhulpverleningsinstantie de hoogte van de schuld nodig om een passend plan van aanpak op te stellen. Er zijn geen andere manieren

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

waarop de instantie zijn taak kan uitvoeren. Aan het subsidiariteitsvereiste is om die reden eveneens voldaan.

Regeldruk

De wijzigingen veroorzaken geen nieuwe administratieve lasten. Administratieve lasten zijn gedefinieerd als extra kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van verplichtingen om informatie te verstrekken aan de overheid. De wijzigingen in de regeling veroorzaken wel extra inhoudelijke nalevingskosten. Dit gaat in de eerste plaats om de plicht voor leveranciers om niet alleen gedurende de winterperiode, maar gedurende het gehele jaar gegevens te verstrekken (mits de klant niet heeft gereageerd) aan schuldhulpverleningsinstanties. Slechts in die gevallen waarbij de energieleverancier geen contact krijgt met de klant, zal uiteindelijk de gegevensverstrekking aan de instantie voor schuldhulpverlening plaatsvinden. Als de plicht wordt doorgetrokken naar de zomerperiode zou dit volgens de sector een verdubbeling van het aantal meldingen betekenen ten opzichte van het doorgeven tijdens enkel de winterperiode. Momenteel zijn er volgens Energie Nederland tussen de 4500 en 5000 meldingen aan schuldhulpverleningsinstanties per maand (op basis van artikel 9 van de Regeling Afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en artikel 7, zesde lid van de Warmteregeling). Daar zitten de meldingen voor de warmtelevering bij in. In het verleden is gerekend dat een melding EUR 2,50 kost, uitgaande van een uurtarief van 60 EUR (Stcrt. 1 december 2006, nr. 235, onder punt 4). Het is plausibel van dit bedrag uit te blijven gaan. Uitgaande van een gemiddeld aantal van 4750 per maand, en daarmee een gemiddeld aantal meldingen van 28.500 voor 6 maanden (april tot en met september), bedragen de structurele inhoudelijke nalevingskosten van de wijzigingen EUR 71.250 per jaar.

Leveranciers zijn op grond van de genoemde regelingen onder meer verplicht om de kleinverbruiker bij een betalingsherinnering op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening te wijzen en tevens het aanbod te doen om met schriftelijke toestemming van de kleinverbruiker de eerder genoemde gegevens aan een schuldhulpverleningsinstantie te verstrekken. In de praktijk blijkt dat de leveranciers ervoor kiezen om uit hoofde van de genoemde informatieplicht, de klanten er reeds zelf op wijzen dat de gegevens door de leverancier zelf zullen worden doorgegeven als de klant niet heeft gereageerd op het aanbod van de leverancier om dat te gaan doen. De voorgestelde wijziging zorgt ervoor dat er eenmalige kosten optreden om deze informatie aan te passen. Ervan uitgaande dat dit per leverancier 1 dag werk is, met een gemiddeld uurtarief van EUR 60, betekent dit voor de 81 vergunninghoudende leveranciers (56 voor elektriciteit en gas, 25 voor warmte) een eenmalig bedrag voor inhoudelijke nalevingskosten van EUR 38.880.

Tegelijkertijd geldt ook dat de leveranciers niet meer twee verschillende processen hoeven te hanteren voor de winter en de zomer. Het niet meer hoeven switchen van proces levert weer een voordeel op voor de leverancier. Nu kan voor het gehele jaar hetzelfde proces gehanteerd worden. Bovendien is het de verwachting dat door de meldingen in de zomer het aantal afsluitingen in de zomer kan worden verlaagd. Dat betekent vervolgens minder administratieve lasten bij grotendeels de netbeheerder en de sociale dienst en voorkomt af- en aansluitkosten bij de

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

kleinverbruiker. Tegelijkertijd verwacht de sector ook dat de extra meldingen zullen leiden tot minder schulden, en/of schulden die problematisch worden. Voor de cliënten van schuldhulpverleners kunnen hoge opslagen voor afsluiting en heraansluiting voorkomen worden, wat de complexiteit van schuldenlast verlaagt.

Genoemde verwachtingen zijn moeilijk in cijfers weer te geven. Wel kan een inschatting worden gemaakt van te verwachten gedaalde aantal afsluitingen in de zomer, en de daarbij behorende verlaging van kosten.

Netbeheerders geven aan dat er in 2015, 2016, en 2017 (onvolledig jaar) in de wintermaanden in totaal respectievelijk 7338, 8363 en 3956 afsluitingen waren, en in de zomermaanden waren dit er 6950, 9466 en 5677.² Over de data van 2015, 2016 en 2017 (onvolledig jaar) schatten de netbeheerders het totaal aantal "ongevraagde" afsluitingen bij kleinverbruikers (wanbetaling/onveilige situatie of fraude), inclusief afsluitingen in verband met "einde levering", in 2015 op 86%, in 2016 op 75% en in 2017 op 69% van het totale aantal afsluitingen.

Voor de winterperiode zijn in de regelingen een aantal eisen opgenomen om afsluiting te voorkomen. Uit hierboven genoemde cijfers valt af te leiden dat het aantal afsluitingen in de winter lager ligt dan het aantal in de zomer. Dit kan worden toegeschreven aan de meldplicht van leveranciers voor de winterperiode. Hieruit kan worden afgeleid dat het een gerede verwachting is dat met de meldplicht voor de zomer, het aantal afsluitingen in de zomermaanden zal dalen.

Een inschatting van deze daling valt moeilijk te geven. Er zijn geen actuele gegevens vanuit de sector voor handen die aangeven hoeveel afsluitingen in de zomer voorkomen kunnen worden door nu gedurende het gehele jaar mogelijk te maken dat gegevens aan schuldhulpverleningsinstanties gemeld worden. Wel geeft de sector aan de aanpassing te onderschrijven en hiermee ook de eventuele met de wijziging gemoeide kosten zal incasseren. Tevens is bekend dat een "ongevraagde" afsluiting gemiddeld 650 EUR kost. Gelet op de hierboven genoemde jaarlijkse toename van structurele inhoudelijke nalevingskosten van EUR 71.250, zou een daling van het aantal ongevraagde afsluitingen in de zomer met 110 er reeds toe leiden dat gemiddeld genomen de wijzigingen juist leiden tot geen nalevingskosten, of dat de wijziging de maatschappij zelfs nalevingskosten zou besparen. Dit zou aansluiten bij een conclusie van de Amsterdamse aanpak van vroegsignalering (Vroeg Eropaf)³, die laat zien dat dat elke euro die de gemeente investeert, voor de maatschappij 2 Euro oplevert. Voorkomen van ongevraagde energieafsluitingen is daarin meegenomen.⁴

² TK 2017-2018, nr. 327, antwoord op vraag 6 en 7.

³ Vroeg Eropaf is een samenwerking tussen de gemeente Amsterdam, energieleveranciers, Agis, woningcorporaties en Maatschappelijke dienstverleningsinstanties, die erop gericht is om (naast voorkoming van huisuitzetting) wanbetalers vroegtijdig in beeld te krijgen en tijdige schuldhulpverlening aan te bieden. Hierbij is uitgegaan van een kosten post per afsluiting van EUR 790,00.

⁴ "Amsterdam: Vroeg Eropaf, Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden", Panteia, april 2014, pag. 32

(http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/50/91/Amsterdam_Vroeg_Eropaf_best-practice_Vroeg_eropaf_-1442918436.pdf)

ONTWERP TOELICHTING behorende bij de ONTWERPREGELING van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling

Inwerkingtreding

In verband met de toepassing door de Rijksoverheid van vaste verandermomenten een minimuminvoeringstermijn voor regelgeving treedt deze regeling in werking op 1 april 2018 en wordt deze ten minste twee maanden voor die datum gepubliceerd.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,