EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.4.2026
COM(2026) 850 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over marktgebaseerde prijzen voor de levering van elektriciteit, daadwerkelijke mededinging op de detailhandelsmarkt en het bevorderen van vergoedingen voor flexibiliteit in detailhandelscontracten

INLEIDING

Overeenkomstig artikel 5, lid 10, van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit[1] (hierna "Richtlijn (EU) 2019/944" of de "elektriciteitsrichtlijn" genoemd) moet de Commissie een verslag indienen over de uitvoering van de in dat artikel genoemde bepalingen betreffende marktgebaseerde leveringsprijzen en overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit.

In overeenstemming met haar verbintenis tot het bevorderen van de betaalbaarheid van energie en het mogelijk maken van flexibele deelname aan elektriciteitsmarkten, streeft de Commissie — zoals aangekondigd in het actieplan voor betaalbare energie[2] ("affordable energy action plan", AEAP) — naar de bevordering van vergoedingen[3] teneinde meer betaalbare energie te bieden, onder meer door de kosten voor de levering van elektriciteit terug te dringen.

Concurrerende detailhandelsmarkten en flexibiliteit aan de vraagzijde staan in nauw verband met andere aspecten van het AEAP, en meer in het bijzonder met de elektrificatie- en digitaliseringsstrategieën van de Commissie, waarin ook sterk de nadruk ligt op een klantvriendelijke energievoorziening[4].

Het eerste hoofdstuk van dit verslag is gericht op marktgebaseerde detailhandelsprijzen, overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn (EU) 2019/944, die van essentieel belang zijn voor het creëren van daadwerkelijke mededinging tussen leveranciers en een beter marktaanbod voor consumenten. Daarnaast worden praktijken aan de orde gesteld die de lidstaten bij de uitvoering van artikel 5 kunnen helpen. Marktgebaseerde prijzen zijn bovendien van belang voor de uitvoering van flexibele contracten. In lidstaten waar nog steeds prijsinterventies worden gehanteerd, moet deze transitie zorgvuldig worden beheerd ter bescherming van de betaalbaarheid, met ruimte voor duidelijke prijssignalen als basis voor flexibele detailhandelscontracten.

Flexibiliteit aan de vraagzijde[5] kan op verschillende manieren worden vormgegeven en speelt een centrale rol bij het afstemmen van de markten op de behoeften van consumenten en het waarborgen van betaalbaarheid, besparingen en systeemefficiëntie. Flexibiliteit komt zowel rechtstreeks de deelnemende consumenten ten goede in de vorm van lagere prijzen en een beter energieverbruik, als het systeem in bredere zin door de kosten terug te dringen en de efficiëntie te verhogen. Als leidend beginsel moet echter gelden dat flexibiliteit de consumenten ten goede moet komen en niet belastend voor hen is, en dat detailhandelsaanbiedingen en in het systeem ingebouwde prikkels tot doel hebben duidelijkheid, billijkheid en inclusiviteit te waarborgen. Om deze voordelen in de praktijk te verzilveren moet flexibiliteit aan de vraagzijde actief worden bevorderd wanneer zij duidelijk voordelen creëert. Dit geldt met name voor

---

1 Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (herschikking) (Voor de EER relevante tekst), (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 125). De lidstaten moesten de omzetting uiterlijk op 31 december 2020 hebben voltooid. ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj.

2 COM(2025) 79 final, "Actieplan voor betaalbare energie — De werkelijke waarde van onze energie-unie ontsluiten om betaalbare, efficiënte en schone energie voor alle Europeanen te waarborgen".

3 In de context van dit document wordt met elektriciteitsleveringscontracten voornamelijk verwezen naar contracten tussen energieleveranciers en afnemers die geen rechtstreekse toegang hebben tot groothandelsmarkten, zoals huishoudens en bedrijven (bijvoorbeeld kleine en middelgrote ondernemingen en micro-ondernemingen).

4 Zoals aangekondigd in het actieplan voor betaalbare energie zal de Commissie een actieplan voor elektrificatie en een strategische routekaart voor digitalisering en AI voor de energiesector voorleggen.

5 Volgens artikel 2, punt 79, van Verordening (EU) 2019/943 wordt "flexibiliteit" gedefinieerd als het vermogen van een elektriciteitssysteem om zich aan te passen aan de variabiliteit van productie- en verbruikspatronen en aan de beschikbaarheid van het net in de relevante markttijdsbestekken.

eindafnemers die voldoende toegerust en gemotiveerd zijn om aan de detailhandelsmarkt deel te nemen, maar ook voor het energiesysteem in zijn geheel.

Het tweede hoofdstuk van dit verslag is gericht op het bieden van flexibiliteit door middel van detailhandelscontracten[6], waarbij consumenten op prijssignalen kunnen reageren door hun elektriciteitsverbruik aan te passen. Het bieden van dergelijke flexibiliteit heeft tot doel de betrokkenheid van de consument te bevorderen door aanpassingen in energieverbruik te stimuleren die stroken met de dynamiek van vraag en aanbod, met waarborging van de betaalbaarheid en bescherming van kwetsbare consumenten.

1. MARKTGEBASEERDE LEVERINGSPRIJZEN

Volgens artikel 5, lid 1, van Richtlijn (EU) 2019/944, zijn alle leveranciers vrij de prijs waarvoor zij aan de afnemers leveren, vast te stellen. In combinatie met het recht van afnemers hun eigen leverancier te kiezen, vormt dit een essentieel element van de elektriciteitsrichtlijn voor het waarborgen van eerlijke mededinging en open toegang voor alle leveranciers.

Artikel 5 moet consumenten in staat stellen ten volle te profiteren van een geliberaliseerde interne markt voor elektriciteit die zowel mededinging op prijs als op andere punten dan prijs tussen leveranciers stimuleert, nieuwkomers aantrekt en uiteindelijk de keuzevrijheid en tevredenheid van de consument verbetert. Geliberaliseerde energiemarkten helpen daarnaast te waarborgen dat consumenten ten volle kunnen profiteren van betere flexibiliteit en meer investeringen in hernieuwbare energie, en leveren een bijdrage aan de netstabiliteit door middel van de vraagrespons. Naast artikel 5 bevat de elektriciteitsrichtlijn ook andere maatregelen om de mededinging en de keuzevrijheid van de consument te bevorderen, bijvoorbeeld in de vorm van instrumenten voor prijsvergelijking, nauwkeurige facturen, slimme meters en het recht op buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

Onder strikte voorwaarden kunnen de lidstaten als onderdeel van de overgang naar daadwerkelijke mededinging op grond van artikel 5 ook in de prijsstelling ingrijpen, ofwel voor de bescherming van energiearme en kwetsbare afnemers, ofwel voor alle huishoudens en micro-ondernemingen. Ingrepen in de prijsstelling (ook wel "gereguleerde prijzen" genoemd) houden in dat minstens één leverancier in de detailhandelsmarkt beperkt is bij het vrijelijk bepalen van de prijs waar hij de elektriciteit voor verkoopt via een van zijn contracten[7]. Gereguleerde prijzen kunnen doeltreffend zijn voor het stabiliseren van de energieprijs voor eindconsumenten. Ze kunnen er echter ook toe leiden dat consumenten het prijssignaal wordt ontnomen, dat de stimulansen voor energie-efficiëntie worden teruggedrongen en dat de mededinging wordt ondermijnd, stuk voor stuk aspecten die op de lange termijn ten koste gaan van de consument.

Dit verslag bevat een beoordeling van de prijsstellingsmechanismen in de detailhandelsmarkten in de lidstaten sinds de inwerkingtreding van de elektriciteitsrichtlijn in juli 2019. Het is mede gebaseerd op door de lidstaten krachtens artikel 5, lid 9, ingediende verslagen[8], alsook op analyses en gegevens van het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER), Eurostat-gegevens en deskresearch.

---

[6] Naar dit soort vraagrespons wordt doorgaans verwezen als prijsgebaseerde (of impliciete) vraagrespons, aangezien consumenten op veranderende detailhandelsprijzen voor elektriciteit reageren door hun verbruik te verschuiven naar tijdstippen waarop elektriciteit goedkoper is.

[7] Interventies in de vorm van eenmalige betalingen aan huishoudens, vouchers en btw- en accijnsverlagingen, die geen beperking voor leveranciers vormen om hun prijzen vrijelijk te bepalen, vallen niet onder het toepassingsgebied van artikel 5. Op grond van de elektriciteitsrichtlijn zijn interventies op de groothandelsmarkt niet toegestaan.

[8] Over de uitvoering van artikel 5 overeenkomstig artikel 5, lid 9.

Ondanks de energiecrisis van de afgelopen jaren (als gevolg van de COVID-19-pandemie en de ongerechtvaardigde invasie van Oekraïne door Rusland in 2022), zijn er tekenen die op verbeterde concurrerende omstandigheden in de Unie duiden, met name in lidstaten zonder prijsregulering. Er is echter nog altijd aanzienlijke ruimte voor verbetering. De lidstaten moeten routekaarten opstellen die het traject van de overgang naar daadwerkelijke mededinging bevatten en de ontwikkeling van meer flexibiliteit op de detailhandelsmarkten bevorderen.

Kader 1. Overheidsingrijpen in de prijsstelling tijdens de energiecrisis

De energiecrisis heeft de detailhandelsprijzen in 2022 aanzienlijk opgedreven, en gedurende een groot deel van 2023 en 2024 bleven de prijzen hoog.

Als onderdeel van de mededeling betreffende REPowerEU[9] *(COM(2022) 108 final) heeft de Commissie tijdens de crisis richtsnoeren uitgebracht voor de toepassing van artikel 5 van de elektriciteitsrichtlijn. Hierop volgde Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, waarmee de lidstaten tijdelijk meer mogelijkheden kregen om in te grijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit*[10].

Tijdens de crisis hebben de lidstaten gebruikgemaakt van een aantal interventie-instrumenten, onder meer in de vorm van ingrepen in de detailhandelsprijzen, btw-verlagingen en elektriciteitskredieten en -vouchers voor huishoudens. Globaal genomen vond tijdens de crisis een verschuiving van afnemers plaats richting gereguleerde, geplafonneerde of op andere wijze gegarandeerde aanbiedingen. Hoewel de meeste maatregelen zijn afgeschaald, bleef een aantal tot 2025 van kracht.

Met de herziening van de elektriciteitsrichtlijn is artikel 66 bis ingevoerd, op basis waarvan de Raad een regionale of Uniebrede elektriciteitsprijscrisis kan afkondigen waardoor de lidstaten tijdelijk prijzen onder de kostprijs kunnen hanteren en onder strikte voorwaarden steun kunnen verlenen aan kmo's om de mededinging, de energie-efficiëntie en prikkels voor vermindering van de vraag te waarborgen.

1.1 Huidige status van de verslaglegging door de lidstaten betreffende de bepalingen van artikel 5

Hieronder volgt een overzicht van de verslaglegging door de lidstaten over artikel 5[11]. De meeste verslagen zijn vóór 31 maart 2025 ingediend en geven de situatie op die datum weer:

- veertien lidstaten gaven aan geen prijsinterventies te hebben toegepast: Oostenrijk, Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Estland, Griekenland, Finland, Kroatië, Ierland, Luxemburg, Letland, Nederland, Zweden en Slovenië;
- drie lidstaten gaven aan alleen interventies te hebben toegepast voor energiearme en kwetsbare huishoudens: België, Italië en Portugal;
- zes lidstaten gaven aan interventies te hebben toegepast voor alle huishoudens en/of micro-ondernemingen in het kader van de transitie naar optimaal concurrerende markten: Bulgarije, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Litouwen en Slowakije;

[9] REPowerEU:een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbaardere, veiligere en duurzamere energie COM/2022/108 final.

[10] Het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de evaluatie van noodinterventies in verband met de hoge energieprijzen overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad bevat een overzicht van de uitvoering van deze verordening.

[11] De Commissie heeft in 2024 een model verstrekt om het gemakkelijker te maken aan deze vereiste te voldoen.

- drie lidstaten maakten melding van interventies in de prijsstelling, die in 2025 zijn beëindigd: Polen (september 2025), Portugal (december 2025) en Roemenië (juli 2025);
- twee lidstaten gaven afwijkingen van de toepassing van artikel 5 aan en dat verslaglegging derhalve niet noodzakelijk was[12]: Cyprus en Malta.

Op grond van artikel 5, lid 8, moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van hun besluiten tot regulering van de prijzen, en wel binnen één maand na goedkeuring van deze besluiten. Deze verplichting bestrijkt ook alle significante wijzigingen van lopende regelingen (bijvoorbeeld een uitbreiding van het toepassingsgebied van begunstigden). Deze verplichtingen moeten systematisch worden nagekomen.

1.2 Prijsinterventies ten behoeve van kwetsbare en energiearme consumenten

Op grond van artikel 5, lid 2, moeten de lidstaten voor de bescherming van energiearme of kwetsbare afnemers prioriteit geven aan sociaal beleid of aan niet op de prijs gebaseerde interventies. Dergelijke maatregelen kunnen de vorm aannemen van de in Aanbeveling (EU) 2023/2407 van de Commissie uiteengezette aanpak van energiearmoede[13], welke aanpak gericht is op structurele oplossingen voor het probleem.

De lidstaten kunnen uit hoofde van artikel 5, lid 3, niettemin overheidsingrijpen in de prijsstelling toepassen. Dergelijke ingrepen moeten plaatsvinden binnen een breder kader van ingrepen die tot doel hebben steun te verlenen aan kwetsbare en energiearme personen in het kader van hun nationale energie- en klimaatplannen[14].

In artikel 5, lid 4, is bepaald dat overheidsingrijpen in de prijsstelling voor kwetsbare huishoudens een algemeen economisch belang moet dienen, transparant en niet-discriminerend moet zijn, aanbieders gelijke toegang moet bieden, van beperkte duur en evenredig moet zijn, en niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers mag leiden.

België, Italië en Portugal maakten melding van interventies in de prijsstelling (in de vorm van sociale minimumtarieven), die alleen van toepassing zijn op kwetsbare en energiearme huishoudens. Die interventies maken deel uit van bredere strategieën die in die landen worden toegepast ter bestrijding van energiearmoede. Ook Spanje heeft een "bono social"-mechanisme ingesteld dat als interventie in het kader van artikel 5, lid 3, kan worden beschouwd.

Waar in België het marktaandeel van dit ingrijpen beperkt is tot 9,9 % van de huishoudens[15], bestrijkt in Italië de prijsinterventie voor kwetsbare afnemers — *Esercenti maggior tutela per clienti vulnerabili* — 35 % van de huishoudens omdat hier de toelatingscriteria ruimer zijn[16]. In Portugal wordt het sociaal minimumtarief[17] als sociale beleidsmaatregel toegepast in het kader van de Portugese langetermijnstrategie 2023-2050 ter bestrijding van de energiearmoede

---

[12] Artikel 66, lid 4 (Cyprus, lopende werkzaamheden tot verlenging van de afwijking) en artikel 66, lid 5 (Malta).

[13] Aanbeveling (EU) 2023/2407 van de Commissie van 20 oktober 2023 over energiearmoede, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L_202302407.

[14] In artikel 5, lid 5, van de richtlijn wordt verwezen naar artikel 3, lid 3, punt d), en artikel 24, van Verordening (EU) 2018/1999, waarin is bepaald dat de lidstaten in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen de beleidslijnen en maatregelen ter bestrijding van energiearmoede moeten schetsen, met inbegrip van sociale beleidsmaatregelen en andere relevante nationale programma's.

[15] CEER/ACER, 2023. Ter vergelijking: de energiearmoede in België bedroeg in 2023 ongeveer 6 %.

[16] In aanmerking komende consumenten zijn mensen die 75 jaar oud zijn geworden, consumenten die op grond van hun economische situatie of gezondheidstoestand (die op elektriciteit werkende medische apparatuur vereist) in aanmerking komen voor de sociale bonus, personen met een handicap, en mensen die in noodhuisvesting verblijven na een rampzalige gebeurtenis of op een klein, niet aan een ander eiland verbonden eiland wonen.

[17] Het sociaal minimumtarief valt niet onder artikel 5, lid 3, aangezien kwetsbare consumenten het recht hebben hun leverancier te kiezen en de korting wordt toegepast op het nettarief, en het leveranciers derhalve vrij staat hun prijzen te bepalen.

(*Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética*), en dit tarief was in 2022 van toepassing op 13 % van de elektriciteitsverbruikers[18].

De lidstaten worden aangespoord prioriteit te geven aan structurele maatregelen, zoals energierenovatie, boven maatregelen inzake betaalbaarheid — zoals inkomenssteun en socialebijstandsprogramma's of tijdelijke financiële steun — voor huishoudens die met energiearmoede te kampen hebben. Sociale tarieven kunnen worden toegepast als onderdeel van een bredere, doelgerichte aanpak voor het verlichten van de onmiddellijke noden.

1.3 Prijsinterventies ten behoeve van alle huishoudens en micro-ondernemingen gedurende de overgangsperiode naar daadwerkelijke mededinging

In artikel 5, lid 6, van de elektriciteitsrichtlijn is bepaald dat de lidstaten gedurende de overgangsperiode naar daadwerkelijke mededinging de elektriciteitsprijzen mogen reguleren. Dit maakt interventies gedurende een beperkte periode mogelijk wanneer de concurrentievoordelen anders niet ten volle zouden worden gerealiseerd.

De criteria voor prijsinterventies — in het kader van een overgang naar daadwerkelijke mededinging, zoals uiteengezet in artikel 5, lid 7 — zijn van toepassing in combinatie met de in artikel 5, lid 4, genoemde criteria en moeten als overkoepelend doel hebben een robuust juridisch en economisch kader te creëren om marktverstoringen te voorkomen. Dit betreft onder meer een beoordeling van de geboekte vooruitgang, de niet-discriminerende behandeling van leveranciers, de vaststelling van prijzen boven de kostprijs, informatie voor begunstigden over andere concurrerende aanbiedingen en het voorkomen van kruissubsidiëring tussen afnemers die worden bevoorraad tegen vrijemarktprijzen en afnemers die worden bevoorraad tegen gereguleerde leverprijzen. Waar sommige landen erin zijn geslaagd prijsregulering te combineren met de geleidelijke liberalisering van de markt, staan weer andere pas aan het allereerste begin van de transitiefase. De marktdynamiek laat aanzienlijke verschillen zien: zo heeft 18 % van de huishoudens in Portugal nog altijd te maken met gereguleerde tarieven. In Litouwen gaat het om 27,3 %, in Spanje om 29 %, in Frankrijk om 57 % en in Polen om 63 %[19]. Deze landen geven aan dat zij aan de in artikel 5, lid 7, punt a), genoemde vereisten proberen te voldoen door maatregelen te treffen voor het bevorderen van de mededinging en het monitoren van de voortgang. Niet al deze landen hebben echter duidelijke data voor de herziening van hun regelingen vastgesteld.

In weer andere lidstaten, waaronder Hongarije, Slowakije en Bulgarije[20], maakt daarentegen bijna 100 % van de huishoudelijke afnemers gebruik van gereguleerde tarieven. In sommige lidstaten beslaan de maatregelen nog steeds kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Dergelijke maatregelen waren tijdens de crisis weliswaar toegestaan uit hoofde van Verordening (EU) 2022/1854, maar staan haaks op de elektriciteitsrichtlijn.

Overeenkomstig artikel 5, lid 7, punt a), gaat overheidsingrijpen "*vergezeld van een reeks maatregelen om daadwerkelijke mededinging tot stand te brengen en van een methode om de geboekte vooruitgang ten aanzien van deze maatregelen te beoordelen*". Om aan deze vereiste tegemoet te komen, kunnen de lidstaten een routekaart opstellen op basis van een aantal maatregelen die vastgestelde mijlpalen en een beoordelingsmethode moeten omvatten, inclusief indicatoren. Deze routekaart moet maatregelen bevatten voor het tegengaan van verstoringen van prijsmechanismen, voor het bevorderen van de transparantie van

---

[18] Direção-Geral de Energia e Geologia. *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (RCM 11/2024, 8.1.2024)*. 2024. https://www.dgeg.gov.pt/media/rgicnggr/rcm-11-2024-08-01-2024-estrat%C3%A9gia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-%C3%A0-pobreza-energ%C3%A9tica.pdf

[19] ACER, Markttoezichtverslag 2025.

[20] ACER, Markttoezichtverslag 2024, blz. 23.

marktsignalen en voor het waarborgen van eerlijke mededinging tussen leveranciers, overeenkomstig de bredere in artikel 5, lid 7, uiteengezette criteria.

Door de leveringsprijzen te verankeren in de marktdynamiek kunnen de lidstaten investeringen in hernieuwbare energie bevorderen, de stabiliteit van het net verbeteren en de voorspelbaarheid van de kosten voor consumenten op lange termijn ondersteunen. Met het oog op de zorgen over betaalbaarheid en marktvolatiliteit moet de routekaart ook **raadpleging van belanghebbenden** omvatten, onder meer van energieproducenten, consumenten en regulators. Een gestructureerde aanpak zal niet alleen de integratie van hernieuwbare energie versnellen, maar zal er ook voor zorgen dat de lidstaten bestand blijven tegen externe schokken, zoals geopolitieke verstoringen of plotselinge verschuivingen in de vraag naar energie.

Verscheidene lidstaten hebben de overgang naar meer daadwerkelijke mededinging op de detailhandelsmarkt voor energie met succes doorlopen en tegelijkertijd de belangen van de consument gewaarborgd. Zo heeft Ierland tussen 2000 en 2011 een gefaseerde aanpak van de openstelling van de markt toegepast en tegelijkertijd de liberalisering van de groothandelsmarkt bevorderd. Wat de totstandbrenging van mededinging op de detailhandelsmarkt betreft, bevindt Litouwen zich in een vergevorderd stadium, waaruit de veerkracht van het land blijkt, ondanks de energiecrisis. Uit door hen ingediende gegevens blijkt dat drie andere lidstaten de geleidelijke afschaffing van prijsinterventies bij de vaststelling van detailhandelsprijzen hebben aangekondigd: Roemenië vanaf juli 2025, Polen vanaf september 2025 en Portugal vanaf december 2025. Deze voorbeelden laten zien hoe geleidelijke, doelgerichte strategieën een evenwicht tot stand kunnen brengen tussen marktdynamiek en consumentenbescherming.

In artikel 5, lid 4, punten c) en d), en artikel 5, lid 7, punt b), is bepaald dat interventies specifieke begunstigden of leveranciers niet op ongerechtvaardigde wijze mogen bevoordelen of benadelen. Alle elektriciteitsbedrijven moeten gelijke toegang hebben tot afnemers en de financiële lasten van interventies moeten eerlijk worden verdeeld[21]. Deze bepalingen zorgen voor een gelijk speelveld en voorkomen versnippering van de markt, aspecten die van essentieel belang zijn op markten met een dominante (gevestigde) leverancier. Gereguleerde prijzen mogen specifieke leveranciers geen onrechtmatig voordeel verschaffen, noch door het inzetten van gereguleerde prijzen, noch door toepassing van het kader voor gereguleerde prijzen om andere marktgebaseerde contracten van die leverancier te bevorderen.

Door de leveringsprijzen af te stemmen op de marktomstandigheden kunnen de lidstaten consumenten van duidelijkere prijssignalen voorzien, en tegelijkertijd investeringen in hernieuwbare energie ondersteunen, het net versterken en de voorspelbaarheid van de kosten voor huishoudens op lange termijn verbeteren. Om deze redenen en als algemene doelstelling voor de lidstaten die prijsinterventies verrichten, moeten de lidstaten een duidelijke, tijdgebonden routekaart ontwikkelen voor de transitie naar marktgebaseerde leveringsprijzen, in overeenstemming met de beginselen van de hervormde opzet van de EU-markt en de doelstellingen van de transitie naar schone energie.

De Commissie zal nader onderzoek doen naar de plannen van elke lidstaat voor de vaststelling en uitvoering van die routekaarten. Daarnaast beoordeelt de Commissie de naleving van de EU-regels en -beginselen en zal zij haar samenwerking met de lidstaten intensiveren om eventuele onopgeloste kwesties aan te pakken.

Hoewel Richtlijn (EU) 2019/944 niet een nieuwe verslagdatum na 1 januari 2025 omvat, zullen de lidstaten worden verzocht om door middel van de nationale energie- en klimaatvoortgangsverslagen regelmatig verslag uit te brengen over het niveau van

[21] Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 20 april 2010, Federutility, C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, punten 45-46.

mededinging op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit. Deze verslaglegging kan een afspiegeling zijn van bestaande rapportageverplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 9, van de gasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1788), uit hoofde waarvan om de twee jaar een verslag moet worden ingediend.

Toepassing van de beginselen van artikel 5, lid 4

De lidstaten beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen wat een dienst van algemeen economisch belang vormt, alsook de daarmee samenhangende openbaredienstverplichtingen. De lidstaten hebben de criteria van artikel 5, lid 4, punt a), van "algemeen belang", "noodzaak" en "evenredigheid", op verschillende manieren geïnterpreteerd[22]. In het arrest Federutility heeft het Hof van Justitie het evenredigheidsbeginsel geschetst in de context van overheidsingrijpen in de prijsstelling voor aardgas opdat de opzet en toepassing van overheidsingrijpen steeds doelgericht, doeltreffend en evenwichtig zijn, en meer in het bijzonder dat de interventie moet worden beperkt tot een duur die strikt noodzakelijk is om de beoogde doelstelling te bereiken.

In artikel 5, lid 4, punt d), is bepaald dat overheidsingrijpen van beperkte duur moet zijn en in verhouding moet staan tot de begunstigden ervan. Dit vereiste moet worden uitgelegd in het kader van de ruimere beginselen van evenredigheid en het nastreven van het algemeen belang. De interventie moet met name in overeenstemming zijn met nationaal gedefinieerde doelstellingen, zoals het bestrijden van energiearmoede of het faciliteren van een overgang naar daadwerkelijke mededinging. De beperking in de tijd maakt een regelmatige herziening mogelijk om na te gaan of nog steeds aan alle in artikel 5 vastgestelde criteria inzake overheidsingrijpen wordt voldaan. Maatregelen die worden voortgezet of verlengd moeten opnieuw aan de Commissie worden voorgelegd met het oog op een nieuwe beoordeling van de noodzaak ervan.

1.4 Niveau van mededinging in de lidstaten

Een belangrijke doelstelling van de elektriciteitsrichtlijn — en met name van artikel 5 — is het waarborgen van daadwerkelijke mededinging op de detailhandelsmarkten voor elektriciteit. In hun verslagen hebben achttien lidstaten aangegeven dat zij van mening zijn dat er op detailhandelsniveau sprake is van daadwerkelijke mededinging, terwijl vijf lidstaten[23] aangaven dat dit niet het geval is.

Twee veelgebruikte concurrentie-indicatoren zijn de Herfindahl-Hirschman-index (HHI) en de overstapgraad van leveranciers[24]. De HHI maakt gebruik van marktaandelen van leveranciers om te meten hoe geconcentreerd een markt is, waarbij een lage concentratie wordt geassocieerd met een groot aantal leveranciers en dus meer concurrentie, terwijl een hoge concentratie wordt geassocieerd met minder concurrerende omstandigheden. Sinds 2019 is de gemiddelde HHI in de EU licht gedaald, wat wijst op enige verbetering in de concurrerende omstandigheden. Er zijn verschillen in de Unie, waarbij sommige lidstaten[25] te maken hebben met toegenomen mededinging en andere[26] met minder mededinging. Over het algemeen zagen lidstaten zonder prijsregulering een verbetering van de concurrentie, terwijl de mededinging marginaal

[22] Deze autonomie wordt uitdrukkelijk gewaarborgd uit hoofde van verscheidene EU-rechtsinstrumenten en is bevestigd door de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de Unie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers consequent erkend dat het Unierecht niet belet dat de lidstaten bij het definiëren van diensten van algemeen economisch belang rekening houden met specifieke doelstellingen van hun nationale beleid.

[23] Oostenrijk, Griekenland, Spanje, Italië en Polen.

[24] De gegevens over deze twee indicatoren zijn afkomstig van ACER.

[25] Bijvoorbeeld Denemarken, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland en Portugal.

[26] Te weten Estland, Finland en Slovenië.

verslechterde (HHI-stijging van 1,7 %) in lidstaten waar gereguleerde prijzen op bijna alle huishoudens werden toegepast. De crisis heeft een negatief effect op de mededinging gehad; in de twaalf lidstaten met consistente, op jaarbasis berekende gegevens over marktconcentratie, steeg de rekenkundige (niet-gewogen) gemiddelde HHI-index met 4,7 %[27]. Dit is deels te verklaren door consolidatie en uittreding van leveranciers[28] (als gevolg van de crisis) in sommige lidstaten.

De HHI voor de sector niet-huishoudens ligt over het algemeen lager dan die voor de huishoudelijke sector in de lidstaten. Hoewel de concurrerende omstandigheden in de niet-huishoudelijke sector sinds 2019 enigszins zijn verbeterd, zijn de omstandigheden in sommige lidstaten in 2022 en 2023 verslechterd.

De overstappercentages in de EU variëren aanzienlijk. Hogere percentages wijzen op een gezonde concurrerende markt en lagere percentages wijzen op een beperkte keuze voor klanten of een lage consumentenbetrokkenheid. In sommige lidstaten ligt dit percentage van tijd tot tijd hoger dan 20 %[29] en in andere consequent lager dan 5 %[30]. Sinds de invoering van de elektriciteitsrichtlijn is het overstappercentage in zowel de sector huishoudens[31] als de sector niet-huishoudens[32] in de meeste lidstaten gestegen. Hoewel het gemiddelde EU-percentage in de sector huishoudens tijdens het begin van de crisis in 2022 is gestegen (van 8,7 % tot 9 %), is het in 2023 gedaald (tot 7,15 %), mogelijk vanwege de gevolgen van de crisis voor leveranciers en de dynamiek als gevolg van overheidsingrijpen. Een vergelijkbaar patroon werd opgetekend in de sector niet-huishoudens.

Volgens ACER[33] is in bijna driekwart (73 %) van de lidstaten waar het overstappercentage minder dan 10 % bedraagt, sprake van dominante leveranciers. Daarnaast merkt ACER op dat prijsinterventies het overstappen mogelijk ontmoedigen, aangezien het percentage huishoudelijke afnemers waarop prijsinterventies van toepassing zijn, relatief lager is in lidstaten waar de overstappercentages hoger zijn dan 10 %. Evenzo zijn er verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot het overstappercentage voor niet-huishoudens. Over het algemeen stappen er meer niet-huishoudelijke afnemers over dan huishoudelijke afnemers, met in 2023 een gemiddelde dat twee keer zo hoog lag.

Samengevat lijken de concurrerende omstandigheden sinds de invoering van de elektriciteitsrichtlijn licht te zijn verbeterd, ondanks de gevolgen van de crisis rond de energieprijzen. De omstandigheden verschillen echter van lidstaat tot lidstaat. Veel markten zijn nog altijd relatief geconcentreerd en een groot aantal respondenten (21,7 %) is van mening dat er geen daadwerkelijke mededinging is op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit in hun lidstaat.

In hun opmerkingen gaven de lidstaten updates over de moeilijkheden die zij hebben ondervonden[34] bij het verbeteren van de concurrerende omstandigheden, waarbij deze vier belemmeringen het meest werden genoemd:

---

[27] De procentuele stijging heeft betrekking op de gemiddelde verandering in HHI tussen 2022 en 2021 voor de volgende twaalf lidstaten: Denemarken, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Ierland, Italië, Litouwen, Letland, Portugal en Slovenië.

[28] Zie tabel 10 in het verslag van ACER, Energy Retail and Consumer Protection 2023 Market Monitoring Report. Gedurende deze periode waren er aanzienlijk meer uittredende leveranciers dan nieuwkomers.

[29] Bijvoorbeeld Spanje, Italië en Polen.

[30] Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Litouwen, Polen en Slowakije.

[31] Een toename in 17 van de 23 lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

[32] Een toename in 15 van de 22 lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

[33] ACER, Markttoezichtverslag 2024 ACER-CEER_2024_MMR_Retail-1.pdf.

[34] Slechts drie lidstaten (Zweden, Slovenië en Letland) gaven aan dat er geen identificeerbare belemmeringen van de mededinging waren.

1) lage overstappercentages en/of een laag gemeld niveau van consumentenbetrokkenheid (elf lidstaten);
2) effect van een dominante marktdeelnemer (tien lidstaten);
3) een geringe omvang van de markt (negen lidstaten);
4) een geringe toegang tot de groothandelsmarkt en de aanwezigheid van andere concurrentieverstorende activiteiten op de markt (vijf lidstaten).

De lidstaten kunnen no-regretmaatregelen toepassen die de mededinging, de veerkracht van de markt op lange termijn en de keuzevrijheid van de consument aanzienlijk kunnen verbeteren. Deze maatregelen vergroten de transparantie, garanderen leveranciers eerlijke toegang tot de groothandelsmarkt en doen de flexibiliteit in detailhandelscontracten toenemen. Deze maatregelen worden in de volgende afdeling nader toegelicht.

De lidstaten moeten prioriteit geven aan de toepassing van bestaande wetgeving om de samenhang op de interne energiemarkt te waarborgen, en zij hebben daarbij de vrijheid om de vorm en methode voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijke doelstelling die kenmerkend is voor de richtlijnen te kiezen. Het is van cruciaal belang dat de lidstaten de elektriciteitsrichtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1711 betreffende de opzet van de elektriciteitsmarkt (hierna "EMD" genoemd), volledig uitvoeren. Een vertraagde of onvolledige omzetting van deze regels brengt het risico met zich mee de doeltreffendheid ervan te ondermijnen en de energieonzekerheid te verlengen. De Commissie bevestigt dat zij beschikbaar is om de correcte uitvoering van de relevante EU-wetgeving te ondersteunen en te versnellen.

1.4.1 Nationale maatregelen ter verbetering van de mededinging op de markt

In de verslagen van de lidstaten zijn specifieke maatregelen uiteengezet voor het verbeteren van de concurrentie sinds de invoering van de elektriciteitsrichtlijn. Hierbij ging het om de volgende maatregelen:

1. maatregelen om eerlijke en transparante toegang tot de groothandelsmarkt te waarborgen (zestien lidstaten);
2. de invoering van vergelijkingsinstrumenten[35] (veertien lidstaten);
3. vereenvoudiging van de procedures om de toegang van nieuwe leveranciers te vergemakkelijken (twaalf lidstaten);
4. reclame en voorlichtingscampagnes voor consumenten (negen lidstaten);
5. de invoering van specifieke verplichtingen voor dominante leveranciers (acht lidstaten);
6. de invoering van verbeteringen in wet- en regelgeving (acht lidstaten).

De machtspositie van sommige marktspelers op het gebied van zowel productie als levering blijft een belemmering vormen voor daadwerkelijke mededinging op de detailhandelsmarkten voor elektriciteit. Het waarborgen dat leveranciers eerlijke en gelijke toegang hebben tot de groothandelsmarkt — onder meer door middel van stroomafnameovereenkomsten en contracten ter verrekening van verschillen, zoals ingevoerd bij de hervorming van de elektriciteitsmarkt[36] — is van cruciaal belang voor de werking van de markt, met name in lidstaten met een aanzienlijke marktconcentratie.

[35] Deze maatregel is verplicht op grond van artikel 14 van de elektriciteitsrichtlijn.
[36] Verordening (EU) 2024/1747 tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft het Verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie.

Om de toepassing van artikel 5 te verbeteren, moeten de lidstaten maatregelen nemen om de markt in evenwicht te brengen door billijke en eerlijke toegang tot de groothandelsmarkt voor alle leveranciers te waarborgen, met behoud van volledige transparantie.

Ook de bevordering van niet-fossiele flexibiliteit in alle detailhandelscontracten, ook die in gereglementeerde markten, is noodzakelijk voor de totstandbrenging van mededinging. Gezien de netbeperkingen en de behoefte aan betaalbare energie vormen flexibele leveringscontracten inmiddels een belangrijke oplossing.

De uitrol van slimme meters is van cruciaal belang om meer flexibele leveringscontracten mogelijk te maken. Flexibiliteit vormt momenteel integraal onderdeel van een groot aantal detailhandelsaanbiedingen — uiteenlopend van dynamische prijsstelling en tarieven op basis van het tijdstip van verbruik tot hybride modellen waarbij stabiliteit en respons worden gecombineerd — zodat consumenten over nieuwe manieren beschikken om hun rekeningen te verlagen en de stabiliteit van het net te ondersteunen.

Frankrijk en Spanje hebben aangetoond dat flexibiliteit ook mogelijk is in combinatie met gereguleerde tarieven via mechanismen zoals dag-/nachttarieven en aan de groothandel gerelateerde structuren.

De lidstaten moeten de uitrol van slimme meters versnellen, gesteund door duidelijke strategieën voor consumentenbetrokkenheid om de deelname aan flexibele aanbiedingen te maximaliseren. Zij moeten alle leveranciers, ook gereguleerde leveranciers, aanmoedigen om — mits haalbaar — flexibiliteitsfuncties als tarieven op basis van het tijdstip van verbruik of hybride prijsstelling toe te passen en tegelijkertijd de bescherming van de consument te waarborgen.

Wat de combinatie van flexibiliteit en prijsregulering betreft, zorgt het in artikel 66 bis van de EMD verankerde kader ervoor dat huishoudens en kmo’s nog steeds worden gestimuleerd om het verbruik te verminderen, zelfs bij gereguleerde prijzen. Verscheidene lidstaten hebben dit beginsel tijdens de energiecrisis met succes toegepast en de criteria van artikel 66 bis kunnen ook door de lidstaten worden toegepast tijdens perioden zonder crisis, met bescherming van de consument en behoud van prijssignalen.

2. DE ROL VAN FLEXIBILITEIT AAN DE VRAAGZIJDE IN DE ENERGIETRANSITIE

2.1 Flexibiliteit als essentiële katalysator voor een op de consument gericht, koolstofvrij elektriciteitssysteem

Flexibiliteit aan de vraagzijde kan een efficiënte, concurrerende detailhandelsmarkt voor elektriciteit ondersteunen en zowel rechtstreekse voordelen creëren voor de consument als voordelen voor het systeem in bredere zin. Het activeren van flexibiliteit in de detailhandelsmarkt zal helpen bij de integratie van variabele hernieuwbare energie en consumenten in staat stellen hun energie beter te beheren. Het realiseren van deze flexibiliteit vereist een doeltreffend regelgevingskader dat consumenten beschermt, billijke toegang bevordert en de betaalbaarheid waarborgt. De infrastructuur voor slimme meters zal een centrale rol in deze verandering vervullen.

Over het algemeen moeten consumenten die zich actief willen opstellen en hun flexibiliteit aan de markt willen aanbieden, de kans krijgen dit te doen. Hiervoor hebben zij een duidelijk rechtskader nodig, innovatieve oplossingen en producten die hen in staat stellen te profiteren van keuzemogelijkheden, eerlijke prijzen en beloningen. Daarnaast moeten consumenten toegang hebben tot informatie en instrumenten door middel van slimme-metersystemen[37], en tot doeltreffende regelingen voor gegevenstoegang die hen in staat stellen weloverwogen keuzes te maken.

Het is evenzeer van belang ervoor te zorgen dat eindafnemers die deelnemen aan flexibiliteit, worden beschermd in de vorm van robuuste waarborgen inzake contractuele regelingen, transparantie en informatie over producten en prijzen, met eerbiediging van de gegevensbescherming. Leveranciers die flexibele detailhandelscontracten en met name contracten op basis van een dynamische prijs aanbieden, moeten consumenten op passende wijze informeren over de risico's en voordelen die aan deze aanbiedingen verbonden zijn.

Tot slot moet het consumentenbewustzijn actief worden bevorderd. Gerichte communicatiecampagnes en -initiatieven kunnen helpen de potentiële voordelen en risico's van deelname aan flexibiliteitsregelingen onder de aandacht te brengen, geïnformeerde betrokkenheid te ondersteunen en meer consumenten aan te moedigen een bijdrage te leveren.

2.2 Vraagresponsprogramma's

In artikel 2, punt 20, van de elektriciteitsrichtlijn wordt "vraagrespons" als volgt gedefinieerd: "De verandering van de elektriciteitsbelasting door eindafnemers ten opzichte van hun normale of bestaande verbruikspatronen, in reactie op de marktsignalen, waaronder tijdvariabele elektriciteitsprijzen of financiële prikkels, of in reactie op het aanvaarden van het bod van de eindafnemer, individueel of via aggregatie, om vraagvermindering of -verhoging voor een bepaalde prijs te verkopen op de georganiseerde markt."

In vraagresponsprogramma's wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen een prijsgebaseerde ("impliciete") of op stimulansen gebaseerde ("expliciete") vraagrespons. Bij een op stimulansen gebaseerde vraagrespons komen consumenten, vaak via een derde partij, vooraf overeen hun energieverbruik te verlagen of te verschuiven in ruil voor een directe financiële vergoeding. In de praktijk wordt dit soort flexibiliteit vooral toegepast op balanceringsmarkten, in ondersteunende diensten en, in voorkomend geval, in capaciteitsmechanismen. Aankoopgroeperingen vervullen een cruciale rol bij het combineren

[37] In artikel 2, punt 23, van Richtlijn (EU) 2019/944 wordt *"slimme-metersysteem"* als volgt gedefinieerd: *een elektronisch systeem dat de elektriciteit die in het net wordt ingevoed of die uit het net wordt verbruikt kan meten, dat meer informatie verstrekt dan een conventionele meter, en dat data kan verzenden en ontvangen voor informatie-, monitoring- en controledoeleinden door middel van een vorm van elektronische communicatie*.

van kleinere flexibele belastingen van huishoudens, bedrijven en kleine industriële afnemers, alsook uit opslagvoorzieningen, in hoeveelheden die groot genoeg zijn om op zinvolle wijze deel te nemen aan elektriciteitsmarkten en om diensten aan het systeem te leveren.

Het waarborgen dat aankoopgroeperingen, met inbegrip van onafhankelijke aankoopgroeperingen, op transparante en niet-discriminerende voorwaarden toegang hebben tot markten en dat consumenten zich gemakkelijk kunnen aanmelden voor hun diensten, is van essentieel belang om de op stimulansen gebaseerde vraagrespons te ontsluiten.

Flexibele detailhandelscontracten vallen onder de prijsgebaseerde vraagrespons. Hierbij reageren consumenten op elektriciteitsprijzen die in de loop der tijd variëren — zoals tarieven op basis van het tijdstip van verbruik, dynamische prijzen of prijsstelling tijdens extreme piekmomenten — en passen zij hun verbruik dienovereenkomstig aan, zonder zich er expliciet toe te verbinden een specifieke belastingvermindering te realiseren.

2.3 Rechtskader

Met het pakket schone energie is het kader voor vraagflexibiliteit ingevoerd, met inbegrip van de definitie van de belangrijkste rollen en verantwoordelijkheden van marktdeelnemers, alsook de modaliteiten die van toepassing zijn op een flexibele detailhandelsmarkt voor elektriciteit. Richtlijn (EU) 2019/944, zoals gewijzigd bij de EMD[38], en de elektriciteitsverordening (EU) 2019/943[39] (hierna "elektriciteitsverordening" genoemd), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/1747[40], vormen tezamen het rechtskader voor flexibele detailhandelsaanbiedingen, met inbegrip van bepalingen die consumenten in staat stellen om, los van hun primaire huishoudelijke verbruik, afzonderlijke contracten te sluiten voor flexibele belasting, bijvoorbeeld voor het opladen van elektrische voertuigen en voor warmtepompen.

De vraagrespons is het meest doeltreffend wanneer consumenten toegang hebben tot marktgebaseerde detailhandelsprijzen, overeenkomstig artikel 5 van de elektriciteitsrichtlijn. In lidstaten waar nog steeds prijsinterventies worden gehanteerd, moet de transitie zorgvuldig worden beheerd ter bescherming van de betaalbaarheid, met ruimte voor duidelijke prijssignalen ten behoeve van flexibele elektriciteitsleveringscontracten.

Artikel 11 van de elektriciteitsrichtlijn vormt een aanvulling op de basisbepalingen inzake de vrije keuze van leveranciers en marktgebaseerde leveringsprijzen door te vereisen dat de markt ten minste één contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs aanbiedt voor eindafnemers met een slimme meter. Om transparantie en vertrouwen te waarborgen en weloverwogen beslissingen te vergemakkelijken, moeten leveranciers een duidelijke beschrijving verstrekken van de mogelijke voordelen en risico's voordat klanten zich aanmelden.

Deze bepalingen worden versterkt door artikel 13 inzake aggregatiecontracten, en de artikelen 15 en 17 waarin de regeling voor actieve afnemers en de vraagrespons via aggregatie worden gedefinieerd. De lidstaten zijn verplicht te zorgen voor niet-discriminerende toegang tot alle elektriciteitsmarkten voor consumenten en aankoopgroeperingen, door passende

[38] Richtlijn (EU) 2024/1711 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2018/2001 en (EU) 2019/944 inzake het verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie (PB L, 2024/1711, 26.6.2024), ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1711/oj.

[39] Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking) (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 54), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj.

[40] Verordening (EU) 2024/1747 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft het Verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie (PB L, 2024/1747, 26.6.2024), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1747/oj.

marktmechanismen in te richten die de nodige flexibiliteit blijft om deel te kunnen nemen aan alle markten en naar behoren te worden gewaardeerd.

Toekomstige regels, zoals de netcode betreffende de vraagrespons[41], die een gemeenschappelijk EU-kader zal omvatten voor het activeren en belonen van flexibiliteit op alle markten, zullen naar verwachting samen met de uitvoeringshandeling inzake gegevensinteroperabiliteit betreffende de vraagrespons[42],, die de toegang tot relevante gegevens zal vergemakkelijken, het bestaande kader aanvullen en het gebruik van vraagrespons verder ondersteunen. Daarnaast zal de gedragscode inzake slimme apparaten [43]ervoor helpen zorgen dat er sprake is van een soepele wisselwerking tussen aangesloten apparaten in slimme huizen en flexibele leveringscontracten, hetgeen zowel de deelname van de consument als de systeemefficiëntie ten goede komt.

2.4 Slimme meters als fundamentele katalysator

Slimme meters zijn een essentiële vereiste om consumenten deel te kunnen laten nemen aan flexibel energieverbruik, maken facturering op tijdbasis en realtime-inzicht mogelijk, en bevorderen de automatisering. Daarnaast bieden zij verbeterde, veilige toegang tot meet- en verbruiksgegevens en helpen zij eindafnemers bij het verkrijgen van duidelijke kostenramingen en aanbiedingen op maat. Hierdoor kunnen zij weloverwogen keuzes maken. In lidstaten waar de uitrol verder gevorderd is, kunnen consumenten nu al profiteren van op groothandelsprijzen gebaseerde producten die de vraagrespons bevorderen en helpen de systeemkosten te verlagen.

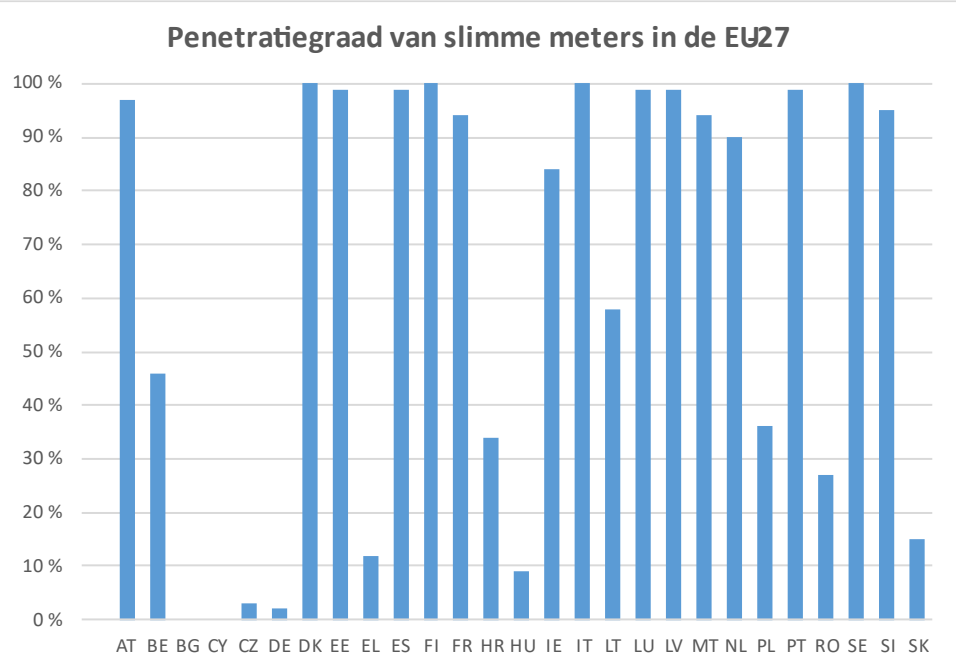
Hoewel de uitrol van slimme-metersystemen in de hele EU aanzienlijk is gevorderd, is er nog altijd sprake van verschillen. De penetratiegraad van slimme elektriciteitsmeters in de EU-27 bedroeg volgens gegevens van ACER-CEER eind 2024 ongeveer 60 %[44]. Vijftien lidstaten hebben een penetratiegraad van meer dan 80 % bereikt, waaronder tien lidstaten met vrijwel volledige dekking. In twaalf lidstaten ligt de penetratiegraad onder 80 %, waarvan zeven lidstaten achterlopen wegens een vertraagde uitrol of omdat zij nog niet hebben besloten of zij tot een grootschalige uitrol overgaan. Onderstaande grafiek geeft de penetratiegraad van slimme meters in de EU weer.

[41] De rechtsgrondslag van deze netcode is artikel 59, lid 1, punt e), van Verordening (EU) 2019/943.

[42] De rechtsgrondslag van deze uitvoeringshandeling is artikel 24, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/944.

[43] JRC-website van de Europese Commissie, “Code of Conduct for Energy Smart Appliances”, geraadpleegd op 25.9.2025; url: https://ses.jrc.ec.europa.eu/development-of-policy-proposals-for-energy-smart-appliances.

[44] ACER-CEER, “Energy Retail Market Monitoring report 2024” (september 2024) en “ACER Electricity country sheets monitoring data 2024” (juli 2025).



Figuur 1: De uitrol van slimme meters in de EU (op basis van gegevens uit het "Energy Retail Market Monitoring report 2024" van ACER en de ACER-landenfiches (juli 2025).

Slimme-metersystemen moeten zijn voorzien van de in artikel 20 van de elektriciteitsrichtlijn beschreven functionaliteiten. Functionaliteiten als het verstrekken van gevalideerde meetgegevens en bijna-realtimegegevens die de onbalansverrekeningsperiode op de nationale markt weerspiegelen, zijn van cruciaal belang om energiediensten te helpen invoeren die flexibele verbruikspatronen belonen.

Bovendien hebben consumenten voorafgaand aan of tijdens de installatie van slimme meters passend advies en informatie nodig. Dit is van essentieel belang voor het vertrouwen van de consument en om weloverwogen keuzes mogelijk te maken. Dergelijke adviezen en informatie moeten niet alleen tot doel hebben de mogelijkheden voor consumenten beter onder de aandacht te brengen, maar ook inzicht te krijgen in de wisselwerking tussen apparaten die flexibiliteit bieden (zoals warmtepompen, laders voor elektrische voertuigen of slimme apparaten voor thuisgebruik) en slimme meters. Dit zal het doeltreffende gebruik van flexibiliteit op de detailhandelsmarkten helpen versnellen door de praktische integratie van flexibele apparaten en infrastructuur voor slimme meters te bevorderen.

Ook de interoperabele toegang tot meet- en verbruiksgegevens is van cruciaal belang om het potentieel van slimme meters ten volle te benutten en flexibiliteitsdiensten te bevorderen. De Commissie treft voorbereidingen voor meer specifieke technische regels inzake gegevensinteroperabiliteit op het gebied van vraagrespons. Het hebben van toegang tot meetgegevens is van essentieel belang, niet alleen om vraagresponsdiensten te ondersteunen, maar ook om innovatieve detailhandelsaanbiedingen te bevorderen en consumenten in staat te stellen hun verbruiks- en flexibiliteitspotentieel actief te beheren.

In dit verband vallen drie prioriteiten op:

- **Snelle uitrol:** het is zaak te waarborgen dat slimme meters onverwijld worden uitgerold en worden uitgerust met functionaliteiten die dynamische prijzen, bijna-realtime feedback en interoperabiliteit voor naadloze toegang tot gegevens op een veilige manier mogelijk maken.

- **Interoperabele toegang tot gegevens:** de EU-voorschriften inzake gegevenstoegang, zoals onder meer vervat in Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1162[45][46], waarborgen dat zowel aanbieders van diensten als consumenten op snelle en doeltreffende wijze gebruik kunnen maken van meet- en verbruiksgegevens in het kader van flexibiliteitsdiensten.
- **Consumentenbetrokkenheid:** voor een optimale doeltreffendheid moet de uitrol van slimme meters gepaard gaan met duidelijke communicatie, displays in huis en digitale hulpmiddelen waarmee consumenten de gegevens met betrekking tot hun verbruik en energiekosten kunnen inzien, kunnen begrijpen en hierop kunnen reageren.

2.5 Bevordering van flexibele detailhandelscontracten die geschikt zijn voor het beoogde doel

Flexibele detailhandelscontracten stellen consumenten in staat om op de markt te reageren door middel van prijssignalen, hun elektriciteitsverbruik te beheren en hun rekeningen te verlagen, en tegelijkertijd het beheer van piekbelastingen te verbeteren. Daarnaast bevorderen deze contracten de systeemefficiëntie en de integratie van hernieuwbare energie, door het verbruik te stimuleren in perioden waarin goedkope, koolstofarme elektriciteit ruimschoots voorhanden is.

Er zijn verschillende soorten flexibele elektriciteitsleveringscontracten die geschikt zijn voor verschillende consumentenprofielen:

- contracten op basis van een dynamische prijs[47] op basis van groothandelsprijzen voorzien consumenten van prijssignalen die realtimeaanpassingen van hun energieverbruik stimuleren. Zij zijn met name relevant voor consumenten met flexibele activa, zoals elektrische voertuigen en warmtepompen, die hun verbruik gemakkelijk kunnen verschuiven en hun energierekening aanzienlijk kunnen verlagen;
- op het tijdstip van verbruik gerichte producten verdelen de dag in een beperkt aantal prijsintervallen (bijvoorbeeld dag/nacht of piek-/daluren). Deze zijn minder ingewikkeld, voorspelbaarder en toegankelijk voor eindgebruikers die volgens vooraf vastgestelde schema's de belasting kunnen verschuiven;
- hybride contracten, die vaak een vast en een flexibel prijselement bevatten, voor consumenten die behoefte hebben aan beter voorspelbare energiekosten. Deze stellen de consument in staat het voordeel van flexibiliteit te benutten en tegelijkertijd volledige blootstelling aan prijsvolatiliteit te voorkomen;
- prijsstelling tijdens extreme piekmomenten ("critical peak pricing", CPP), waarbij de elektriciteitsprijzen aanzienlijk stijgen tijdens perioden van een buitensporige vraag of een krap aanbod (bijvoorbeeld wanneer de bijdrage van hernieuwbare energiebronnen laag is).

De combinatie van deze contracten biedt consumenten een ruime keuze die strookt met hun vermogen en bereidheid voor de toepassing van flexibiliteit.

---

[45] Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1162 van de Commissie van 6 juni 2023 inzake interoperabiliteitsvoorschriften en niet-discriminerende en transparante procedures voor toegang tot meter- en verbruiksgegevens (PB L 154 van 15.6.2023, blz. 10), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1162/oj.

[46] Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1162 biedt een transparant kader om eindafnemers en in aanmerking komende partijen op tijdige, eenvoudige en veilige wijze toegang te geven tot gevalideerde historische en niet-gevalideerde meter- en verbruiksgegevens in bijna-realtime. De verordening bevat regels om de interoperabele toegang tot en uitwisseling van gegevens door marktdeelnemers te vereenvoudigen, en tegelijkertijd energiediensten en de mededinging op de detailhandelsmarkt te bevorderen.

[47] Dynamische prijsstelling wordt vaak aangeduid als real-time prijsstelling (RTP), zie bijvoorbeeld Florence School of Regulation, *"Dynamic Retail Electricity Tariffs: Choices and Barriers"*, 2020.

Contracten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs: bij contracten op basis van een dynamische prijs bestaat er een direct verband tussen de detailhandelsprijzen en de groothandelsprijzen, doorgaans op de day-ahead- en intraday-markt. Deze contracten kunnen aanzienlijke energiebesparingen opleveren voor consumenten die over flexibele activa beschikken en bereid zijn prijsrisico's te beheren, zoals eigenaren van elektrische voertuigen of huishoudens met een slim verwarmingssysteem, aangezien consumenten hiermee in staat zijn van lagere prijzen te profiteren wanneer hernieuwbare energie ruimschoots voorhanden is, en waarbij zij aan hogere prijzen worden blootgesteld bij een krap aanbod[48].

Volgens gegevens van ACER-CEER[49] hebben huishoudens in zestien lidstaten toegang tot contracten op basis van een dynamische prijs; in slechts een klein aantal landen wordt echter in aanzienlijke mate gebruik gemaakt van dergelijke contracten[50]. Verschillende lidstaten met een zeer lage penetratiegraad van slimme meters bieden helemaal geen contracten op basis van een dynamische prijs aan, op een klein aantal uitzonderingen na. Op deze markten verklaart de afwezigheid van ondersteunende infrastructuur het gebrek aan flexibele detailhandelsaanbiedingen, waarmee wordt aangetoond dat het van belang is de uitrol van slimme meters te versnellen om de flexibiliteit aan de vraagzijde te ontsluiten.

Rechtskader en kernbeginselen met betrekking tot contracten op basis van een dynamische elektriciteitsprijs: volgens de elektriciteitsrichtlijn is een "contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs", een leveringscontract waarin de prijzen op de spotmarkten worden weerspiegeld in intervallen die ten minste overeenkomen met de marktvereffeningsperiode[51]. Alle consumenten met een slimme meter hebben het recht een contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs met ten minste één leverancier te sluiten en met elke leverancier die in het betreffende land meer dan 200 000 afnemers heeft. Contracten op basis van een dynamische prijs moeten consumenten van een getrouwe weergave van de schommelingen van de marktprijzen voorzien zodat zij hier op passende wijze op kunnen reageren. De algemene doelstelling is te waarborgen dat eindafnemers met een contract op basis van een dynamische prijs hun verbruikspatronen op flexibele wijze aanpassen en zo de pieken in de groothandelsprijzen helpen beperken.

In artikel 11, lid 1, punt a), van de elektriciteitsrichtlijn, is bepaald dat voorafgaand aan het afsluiten of verlengen van een contract, waaronder een contract op basis van een dynamische prijs, afnemers in kennis moeten worden gesteld van de totale prijs en de uitsplitsing ervan, alsook of het om een vaste, variabele of dynamische prijs gaat. Hoewel het in het geval van dynamische prijscontracten voor leveranciers niet mogelijk is de consument weken van tevoren in kennis te stellen van de definitieve leveringsprijs[52], moeten zij wel duidelijk kunnen overbrengen hoe prijzen op de spotmarkten doorwerken in de prijzen voor de consument.

Voorts moeten eindafnemers, wat consumentenbescherming betreft, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Richtlijn (EU) 2019/944, volledig door de leveranciers worden geïnformeerd over de mogelijkheden (bijvoorbeeld lagere kosten bij de aanpassing van het verbruik aan goedkopere perioden, deelname aan de integratie van hernieuwbare energie), en de kosten en risico's

---

[48] Op basis van gegevens uit het Markttoezichtverslag 2025 van ACER (*"Rewarding Flexibility: How retail contract choice can help unlock consumer flexibility*") en de berekeningen van de Commissie zelf, zouden elektriciteitsverbruikers besparingen tot 40 % kunnen realiseren als zij op een contract op basis van een dynamische prijs overstappen en hun verbruik op actieve wijze beheren.

[49] ACER-CEER, "Energy Retail Market Monitoring report 2024" (tabel in bijlage 3).

[50] Volgens de ACER-landenfiches inzake elektriciteit (juli 2025) bedraagt de penetratiegraad van contracten op basis van een dynamische prijs in slechts een klein aantal lidstaten (FI, LV, NL, SE, ES) meer dan 5 %.

[51] "Contract op basis van een dynamische elektriciteitsprijs": een elektriciteitsleveringscontract voor de levering van elektriciteit tussen een leverancier en een eindafnemer waarin de prijsvariatie op de spotmarkten, waaronder de day-ahead- en intraday-markten, wordt weerspiegeld in intervallen die ten minste overeenkomen met de marktvereffeningsperiode.

[52] Overeenkomstig artikel 10, lid 4, van Richtlijn (EU) 2019/944.

(bijvoorbeeld blootstelling aan prijspieken, grotere rekeningsvolatiliteit en voor consumenten die niet aan een flexibiliteitsregeling deelnemen). Het is evenzeer van belang eindafnemers te informeren over de technische vereisten, met name de noodzaak van een passende slimme meter.

Hybride contracten: contracten op basis van een dynamische prijs zijn mogelijk niet voor alle afnemers geschikt. Sommige consumenten bevinden zich mogelijk in omstandigheden waarin contracten op basis van een dynamische prijs slechts een beperkte mate van flexibiliteit bieden. Weer andere consumenten maken zich mogelijk zorgen over de blootstelling aan financiële risico's in perioden van sterke prijsvolatiliteit.

Dit werd des te duidelijker tijdens de recente pieken in energieprijzen toen bleek dat er contractopties nodig zijn die zowel flexibiliteit als stabiliteit bieden. Contracten op basis van hybride prijzen bieden een combinatie van stabiliteit en flexibiliteit die mogelijk ideaal is voor consumenten die voorspelbare energierekeningen willen, maar er ook voor openstaan geld te besparen door de wijze en het tijdstip waarop zij elektriciteit verbruiken aan te passen. Door voorspelbaarheid te combineren met responsiviteit kunnen hybride contracten worden afgestemd op uiteenlopende behoeften van consumenten en kunnen zij niet alleen een mate van zekerheid maar ook van flexibiliteit bieden, zodat consumenten met betrekking tot hun energieverbruik meer keuzes, meer controle en meer vertrouwen hebben.

ACER-CEER[53] maakt onderscheid tussen verschillen soorten hybride contracten. Sommige hybride contracten hebben tot doel consumenten tegen prijspieken te beschermen en tegelijkertijd de marktontwikkelingen te weerspiegelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om prijsplafonds die ervoor zorgen dat de consument niet met onverwacht hoge rekeningen te maken krijgt. Andere contracten bieden gratis of goedkopere uren om consumenten aan te sporen hun gebruik te verschuiven naar die perioden met gereduceerde tarieven. Daarnaast kunnen er op maat gemaakte contracten voor elektrische voertuigen worden opgesteld, waarbij vaste daluren worden gecombineerd met stimulansen voor slim opladen. Dergelijke contracten kunnen mogelijkheden voor tweerichtingsladen bieden, door consumenten specifieke stimulansen te verstrekken om energie terug te leveren bij piekbelasting en op te laden op momenten waarop de prijzen laag zijn.

Om het gebruik van hybride contracten te ondersteunen, moeten de lidstaten regelgevingsvoorwaarden creëren die leveranciers in staat stellen te experimenteren met innovatieve hybride aanbiedingen, met behoud van transparantie, vergelijkbaarheid en consumentenbescherming. Het onder de aandacht brengen van dergelijke producten door middel van prijsvergelijkingsinstrumenten zal van cruciaal belang zijn om consumenten in staat te stellen weloverwogen keuzes te maken en verwarring te voorkomen.

Voorbeelden uit de lidstaten[54]
In **Finland** wordt een hybride contract[55] aangeboden, bestaande uit een combinatie van vaste en flexibele prijzen. Consumenten betalen een vaste prijs voor hun verbruik, maar kunnen hun rekeningen verlagen door het gebruik te verschuiven naar uren met goedkopere tarieven (bijvoorbeeld tussen 01:00 en 06:00 uur). Zij kunnen profiteren door hun energie-intensieve activiteiten nauwkeurig te plannen, bijvoorbeeld het opladen van elektrische voertuigen of

[53] Verslag van ACER-CEER "Energy Retail MMR 2024".

[54] De voorbeelden in dit document dienen louter ter illustratie van de soorten contracten die aan bod komen. Dit betreft geen uitputtende lijst van producten die in de EU verkrijgbaar zijn.

[55] Het door Väre Ltd aangeboden "Välkky"-contract.

het gebruik van waterverwarming, terwijl het risico van aanzienlijke prijsstijgingen in vergelijking met een dynamisch contract wordt vermeden.

Daarnaast wordt in Finland[56] op basis van een variatie van vaste en flexibele prijzen een contract met een vaste prijs aangeboden in combinatie met een maandelijks "verbruikseffect", waarbij consumenten op basis van via een app ontvangen informatie hun elektriciteitsverbruik kunnen aanpassen om te profiteren van goedkopere dagen en uren, en zo hun uiteindelijke elektriciteitskosten kunnen terugdringen.

In **België** wordt een contract[57] aangeboden met vaste daluren in drie tijdzones, waarbij zones met een laag tarief en zones met een zeer laag tarief met elkaar worden gecombineerd. De klanten kunnen via een app worden geïnformeerd over de verschillende tijdzones en hun verbruik optimaliseren. Eigenaren van een elektrisch voertuig kunnen gebruikmaken van een functie voor slim opladen.

In **Frankrijk** wordt een op elektrische voertuigen gericht contract[58] aangeboden dat een combinatie van een laadstation, een specifiek elektriciteitstarief en een app biedt, waarmee de gebruiker toegang heeft tot monitoringdiensten en diensten voor slim opladen. Afnemers kunnen hun voertuigen opladen tijdens perioden met gereduceerde tarieven, en opladen en besparen optimaliseren via de functie voor slim opladen.

Prijsstelling tijdens extreme piekmomenten (CPP): artikel 7 bis van de elektriciteitsverordening kent een peak-shaving-product dat alleen bestemd is voor gebruik tijdens een elektriciteitsprijscrisis[59]. Dit tijdelijke en tijdgebonden gereguleerde peak-shaving-mechanisme kan naast marktgebaseerde CPP-aanbiedingen bestaan. Deze worden reeds in sommige lidstaten toegepast, waarbij leveranciers als onderdeel van reguliere detailhandelsactiviteiten producten met een prijsstelling tijdens extreme piekmomenten aanbieden om consumenten te stimuleren de vraag terug te dringen tijdens perioden die gepaard gaan met hoge kosten. Dergelijke commerciële CPP-producten maken deel uit van reguliere innovatie in de detailhandel en keuzevrijheid van de consument.

Bevorderen van de keuzevrijheid door het aanbieden van meerdere leveringscontracten: het gewijzigde artikel 4 van Richtlijn (EU) 2019/944 versterkt de consumentenrechten door ervoor te zorgen dat alle eindafnemers niet alleen vrij zijn om hun elektriciteitsleverancier te kiezen, maar ook om meer dan één leveringscontract tegelijkertijd af te kunnen sluiten doordat zij de beschikking hebben over meerdere meet- en factureringspunten achter het centrale aansluitpunt voor hun terreinen en gebouwen. Deze optie kan worden geactiveerd door middel van slimme-metersystemen of individuele bemetering[60].

Deze nieuwe bepaling heeft belangrijke gevolgen voor de bevordering van flexibiliteit in detailhandelscontracten. Zij biedt consumenten met name de mogelijkheid om hun elektriciteitsvraag over verschillende contracten te verdelen, afhankelijk van de aard van hun

---

[56] Het door Oomi Oy aangeboden "Oomi Flex"-contract; het bedrijf schat dat 90 % van de afnemers in het kader van dit flexibele contract minder betaalt in vergelijking met een volledig op een vaste prijs gebaseerd contract doordat zij hun elektriciteitsverbruik kunnen plannen. Afnemers betalen mogelijk meer dan het vaste tarief wanneer zij hun verbruik niet dienovereenkomstig plannen. De app speelt een sleutelrol door klanten te informeren over de meest kosteneffectieve verbruiksperioden.

[57] Het door ENGIE aangeboden "Empower Flexi-time"-contract, voor afnemers met een hoger verbruik die een aanzienlijk deel van hun elektriciteitsverbruik kunnen verschuiven (bijvoorbeeld voor elektrische auto's, slimme batterijen of programmeerbare energie-intensieve apparaten).

[58] Het door ENGIE aangeboden "Ma Recharge Intelligente"-contract.

[59] Overeenkomstig artikel 66 bis, van Richtlijn (EU) 2019/944.

[60] Overeenkomstig overweging 19 van Richtlijn (EU) 2024/1711 maakt de vooruitgang op het gebied van meettechnologie en submeteringtechnologie het in combinatie met informatie- en communicatietechnologie technisch mogelijk om meerdere leveranciers per locatie te hebben.

belasting. Consumenten kunnen derhalve in hun elektriciteitsbehoeften voorzien door verschillende contracten voor hun apparaten te gebruiken. Bijvoorbeeld:

- elektrische voertuigen: afnemers kunnen kiezen voor een dynamisch contract of een contract op basis van het tijdstip van verbruik en de kosten optimaliseren door het opladen te verschuiven naar uren die gepaard gaan met lage tarieven;
- warmtepompen: de warmtebelasting kan worden gedekt door middel van een contract op basis van het tijdstip van verbruik of, indien de installatie hier ruimte voor biedt, door een contract op basis van een dynamische prijs of een hybride contract;
- op huishoudens gebaseerde belasting: het resterende deel van de energiebehoefte van huishoudens kan worden gedekt door middel van een conventioneel vast contract dat voorspelbaarheid met betrekking tot het dagelijkse verbruik biedt.

Een dergelijke contractuele splitsing zorgt ervoor dat consumenten niet voor een "alles of niets"-keuze worden gesteld door een dynamisch contract aan te gaan voor hun totale huishoudelijke verbruik. In plaats hiervan kunnen huishoudens stabiliteit met flexibiliteit combineren door een deel van hun energiebehoefte te beschermen tegen prijsrisico's, waarbij op flexibele belastingen passende prijssignalen worden toegepast.

Wisselwerking met nettarieven: de nettarieven vormen een aanzienlijk deel van de elektriciteitsrekening[61] en aangezien de investeringen in het net de komende jaren naar verwachting zullen toenemen, zal dit aandeel waarschijnlijk verder stijgen[62]. Nettarieven die de kosten weerspiegelen kunnen prikkels bieden om de vraag tijdens piekperioden te verleggen en de totale systeemkosten te verlagen, als aanvulling op flexibele detailhandelscontracten[63]. Om de doeltreffendheid te maximaliseren, moeten tariefstructuren de systeemkosten weerspiegelen, belastingverschuiving op piekmomenten stimuleren, en voor alle gebruikers billijk en betaalbaar blijven, ook voor van gebruikers met een beperkt flexibiliteitspotentieel. De voordelen van een vermindering van de netcongestie zouden lagere systeemkosten mee zich moeten brengen.

Nettarieven die de kosten weerspiegelen, in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie van 2025 inzake de opzet van distributietarieven[64], kunnen stimulansen op elkaar afstemmen en verschuivingen in de vraag aanvullend belonen in situaties waarin leveranciers dynamische of hybride contracten aanbieden. De lidstaten en regulators worden dan ook aangemoedigd ervoor te zorgen dat de nettarieven de kosten weerspiegelen en flexibiliteitssignalen afgeven die in overeenstemming zijn met flexibele detailhandelscontracten. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen regulators, systeembeheerders en relevante belanghebbenden.

---

61 Volgens het verslag van ACER-CEER "Energy Retail MMR 2024" vertegenwoordigen netkosten 24 % van de gemiddelde elektriciteitsrekening in de EU. Waar de netkosten voorheen een groter aandeel van de elektriciteitsrekening vertegenwoordigden, vormt de energiecomponent als gevolg van de recente stijgingen van de elektriciteitsprijzen inmiddels de belangrijkste kostenfactor voor consumenten.

62 C(2025) 4010 final, "Approval of the content of a draft Commission Notice on Guidelines on future proof network charges for reduced system costs" (Goedkeuring van de inhoud van een ontwerpmededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor toekomstbestendige nettarieven voor lagere energiesysteemkosten).

63 Flexibele distributienettarieven kunnen een aanvullende stimulans zijn voor het bevorderen van flexibel verbruik. Een aantal lidstaten hanteert nu al facultatieve of verplichte "dag-/nachttarieven" of andere nettarieven op basis van het tijdstip van verbruik (ACER, *"Unlocking flexibility: No-regret actions to remove barriers to demand response"*, 2025). Nettarieven kunnen ofwel rechtstreeks in rekening worden gebracht door middel van een contract voor netdiensten, ofwel indirect door middel van een elektriciteitsleveringscontract.

64 PB C, C/2026/126, 2.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/126/oj

Om de ontwikkeling van flexibiliteit te stimuleren en ondersteunen, moeten de lidstaten zich, in samenwerking met regulerende instanties en leveranciers, met name richten op de volgende aspecten:

- **Het bevorderen van de diversificatie van detailhandelsproducten** door de invoering te ondersteunen van dynamische, op het tijdstip van verbruik gebaseerde en hybride producten die de marktblootstelling beperken met behoud van prijssignalen, zodat consumenten die in verschillende mate bereid en in staat zijn risico's te nemen, voor een flexibel contract kunnen kiezen.
- **Het stimuleren van innovatie** door proefprojecten en testomgevingen voor regelgeving voor nieuwe producten op de markt te stimuleren, waaronder hybride contracten. Dit moet worden aangevuld met eerlijke, in de tijd beperkte en passende stimulansen, die op een maatschappelijk evenwichtige manier zijn ontworpen ter ondersteuning van de eerste fase van de invoering van flexibele aanbiedingen en ontsluitende apparaten (bijvoorbeeld de integratie van elektrische voertuigen en warmtepompen, slimme-controlemechanismen). Deze stimulansen moeten zorgvuldig worden vastgesteld om regressieve effecten te voorkomen en te waarborgen dat kwetsbare en energiearme huishoudens niet worden uitgesloten.
- **Waarborgen dat deelname aan flexibiliteit vrijwillig blijft**, alsook transparant en afgestemd op verschillende consumentenbehoeften, en waarborgen voor energiearme en kwetsbare afnemers omvatten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat detailhandelsaanbiedingen flexibiliteit belonen en tegelijkertijd consumenten beschermen die minder goed in staat zijn hieraan deel te nemen. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat consumenten goed worden beschermd tegen oneerlijke marketingpraktijken, waaronder agressieve telemarketing en misleidende informatie, die ertoe kunnen leiden dat consumenten contracten op basis van een dynamische prijs aangaan die niet op hun behoeften aansluiten.
- **Het waarborgen van de beschikbaarheid van voor het beoogde doel geschikte slimme meters en optimale toegang tot gegevens** door de uitrol van slimme meters te versnellen en de interoperabiliteitsvereisten voor gegevenstoegang volledig te handhaven (Uitvoeringsverordening (EU) 2023/1162), zodat consumenten en aanbieders van diensten tijdig en veilig toegang tot informatie kunnen krijgen. Er moeten minimumnormen worden gehanteerd in overeenstemming met de verplichte functionaliteiten (artikel 20 van de elektriciteitsrichtlijn) voor de dekking van slimme meters, toegang tot bijna-realtimegegevens en geautomatiseerde programma's, zodat consumenten en instrumenten van derden doeltreffend kunnen reageren.
- **Bevordering van het consumentenbewustzijn** door duidelijke informatie te verstrekken over de voor- en nadelen en geschiktheid van elk type contract. Dit kan onder meer duidelijke en eenvoudige campagnes via verschillende communicatieplatforms en -middelen betreffen die betrekking hebben op prijsvorming, kenmerkende effecten van energierekeningen voor verschillende consumentenprofielen, risicoscenario's en kanalen voor klachtenafhandeling.
- **De verplichting dat elektriciteitsleveranciers illustratieve vergelijkingen tussen rekeningen verstrekken** waaruit blijkt wat een consument zou hebben betaald bij een dynamisch, vast of op het tijdstip van verbruik gebaseerd contract, aan de hand van historische verbruiksgegevens. Leveranciers kunnen ook onafhankelijke methoden voor het opstellen van risicoprofielen van afnemers toepassen voordat een contract met een afnemer wordt gesloten. Leveranciers moeten worden verplicht de relevante

informatie over de verdeling van risico's en de beginselen betreffende vergoedingen openbaar te maken in een door de nationale regulerende instantie vastgesteld standaardformaat. Daarnaast kunnen leveranciers tijdens de uitvoering van het contract gepersonaliseerde informatie en advies verstrekken om consumenten te helpen hun verbruikspatronen aan te passen.

- **De verplichting dat online vergelijkingsinstrumenten niet alleen prijzen weergeven** van de verschillende op dynamische prijzen gebaseerde producten, **maar ook informatie over risicoblootstelling en potentiële besparingen** voor de consument in vergelijking met producten op basis van vaste prijzen of andere aan bepaalde tijdsbestekken gekoppelde producten. Dergelijke instrumenten moeten neutraal zijn en onder toezicht van de overheid staan om vertrouwen te waarborgen, en toegankelijk zijn voor consumenten die over minder digitale vaardigheden beschikken.
- **Bevordering van het gebruik van automatiseringstechnologieën** (bijvoorbeeld beheersystemen voor thuisgebruik en slimme thermostaten, slimme opladers voor elektrische voertuigen en slimme apparaten) die consumenten helpen de voordelen van dynamische prijzen te benutten zonder constant handmatig te hoeven ingrijpen. Bij de ontwikkeling van nationale initiatieven met betrekking tot slimme apparaten wordt de lidstaten verzocht voort te bouwen op de EU-gedragscode inzake interoperabele energieslimme apparaten om het gebruik van apparaten met interoperabele en open flexibiliteitskenmerken aan te moedigen, in plaats van nationale benaderingen te ontwikkelen die kunnen leiden tot versnippering van de interne markt voor apparaten als verwarming, ventilatie, airconditioning (HVAC-systemen) of witgoed[65].
- **Het waarborgen van digitale inclusie en billijke toegang** door erop toe te zien dat consumenten met beperkte digitale vaardigheden of connectiviteit niet aan hun lot worden overgelaten. Deze maatregelen kunnen bestaan uit opties voor offlinetoegang, hulplijnen, vergelijkingsinstrumenten op papier en gerichte ondersteuning via consumentenorganisaties. Dergelijke stappen zijn van essentieel belang om te waarborgen dat flexibele aanbiedingen toegankelijk zijn voor alle huishoudens en er geen risico bestaat dat zij onderbenut worden als gevolg van digitale belemmeringen.
- **Het waarborgen dat nationale consumentenorganisaties en energieregulators eenvoudige leidraden ontwikkelen** waarin wordt uitgelegd welke consumentenprofielen het meest geschikt zijn voor dynamische, op het tijdstip van verbruik gebaseerde of hybride contracten. In de leidraden moet ook aandacht worden besteed aan gerichte waarborgen die beschikbaar zijn voor kwetsbare en energiearme consumenten, zoals in flexibele contracten opgenomen facultatieve stabiliseringsmechanismen voor energierekeningen. Deze mechanismen beschermen huishoudens tegen kortetermijnvolatiliteit of tijdelijke extreme prijspieken, met behoud van de prikkel om de vraag te verschuiven, en kunnen worden ontworpen als facultatieve uitbreiding, gerichte maatregelen voor kwetsbare groepen of tijdelijke instrumenten die tijdens perioden van crisis worden geactiveerd.
- **Toezicht op en verslaglegging van de geboekte vooruitgang**. De lidstaten en/of regulators moeten het gebruik van contracten op basis van een dynamische prijs en het effect op de elektriciteitskosten voor consumenten volgen en hun bevindingen dienovereenkomstig rapporteren ter onderbouwing van op feiten gebaseerde

[65] De Commissie zal ervoor zorgen dat modellen die conform zijn verklaard met de gedragscode van de ondertekenende fabrikanten, vindbaar zijn bij doorzoeking van het Europees productregister voor energie-etikettering (EPREL), (url: https://energy-efficient-products.ec.europa.eu/eprel_en).

aanpassingen op de markt (artikelen 11 en 59 van de elektriciteitsrichtlijn). De monitoring moet de behaalde resultaten met betrekking tot billijke en eerlijke distributie, klachten van consumenten en de doeltreffendheid van beschermingsmaatregelen omvatten, teneinde aanhoudende, empirisch onderbouwde aanpassingen te waarborgen. In dat verband wordt ook aanbevolen toezicht te houden op de ontwikkeling van andere flexibele detailhandelscontracten door soortgelijke aspecten in overweging te nemen.

CONCLUSIES

Artikel 5 van de elektriciteitsrichtlijn biedt een gestructureerd maar flexibel regelgevingskader voor prijsinterventies door de overheid op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit. Hiermee hebben de lidstaten de bevoegdheid om op specifieke uitdagingen te reageren, mits deze doelstellingen in overeenstemming zijn met het algemeen economisch belang en de beginselen van de elektriciteitsrichtlijn. Dit aanpassingsvermogen maakt beleidsreacties op maat mogelijk, met behoud van de samenhang van de interne energiemarkt. De in artikel 5 vervatte criteria vormen ook een leidraad voor de uitvoering van crisisspecifieke interventies uit hoofde van artikel 66 bis van de EMD, waarmee de samenhang in de regelgeving tijdens noodsituaties wordt gewaarborgd. Door interventies tot deze specifieke gevallen te beperken, versterkt de richtlijn het kernbeginsel van een markt op basis van een door de leverancier gestuurde prijsstelling, waarbij ervoor wordt gezorgd dat interventies zeldzaam en in de tijd beperkt blijven. Interventies moeten vergezeld gaan van structurele maatregelen om daadwerkelijke mededinging tot stand te brengen of energiearmoede aan te pakken.

Artikel 5 biedt een veerkrachtig en aanpasbaar kader dat onmiddellijke kwetsbaarheden aanpakt zonder de langetermijnontwikkeling van een eengemaakte, dynamische energiemarkt in de EU in gevaar te brengen. De Commissie heeft in dit verslag gewezen op praktijken om de lidstaten te helpen bij een betere toepassing van artikel 5. De Commissie stelt in dit stadium niet voor een nieuw wetgevingsvoorstel in te dienen met betrekking tot artikel 5. Zij zal echter de toepassing van artikel 5 blijven volgen en de integratie van meer flexibiliteit op de detailhandelsmarkten blijven ondersteunen.

Uit het monitoren van recente ontwikkelingen is gebleken dat flexibiliteit op de detailhandelsmarkt steeds meer als belangrijk element wordt erkend voor het verwezenlijken van een consumentgericht, betaalbaar en veerkrachtig energiesysteem. Een toenemend aantal lidstaten biedt inmiddels dynamische, op het tijdstip van verbruik gebaseerde en hybride contracten aan, ondersteund door de geleidelijke uitrol van slimme meters en duidelijkere regels met betrekking tot de toegang tot gegevens. Waar aan deze voorwaarden is voldaan zijn consumenten beter in staat actief aan de markt deel te nemen, hun verbruik aan te passen, hun rekeningen te verlagen en bij te dragen tot de algehele systeemefficiëntie.

Uit de analyse blijkt tegelijkertijd dat er meer vooruitgang moet worden geboekt. De uitrol van flexibele elektriciteitsleveringscontracten op de detailhandelsmarkt voor elektriciteit kan worden versneld door een doeltreffende uitvoering van de elektriciteitsrichtlijn en de elektriciteitsverordening, alsook door de ontwikkeling van geschikte kaders die de beschikbaarheid van flexibele aanbiedingen op de markt bevorderen. De lidstaten en regulators spelen ten aanzien van de belangrijkste belanghebbenden derhalve een belangrijke rol bij het stimuleren van het gebruik van flexibele detailhandelscontracten en het in kaart brengen en verminderen van belemmeringen voor de invoering ervan.

Flexibiliteit mag niet zonder onderscheid worden gestimuleerd. Zij moet vrijwillig, transparant en afgestemd op de verschillende behoeften van de consument blijven, met waarborgen voor

kwetsbare en energiearme afnemers. Dit soort detailhandelsaanbiedingen is het meest doeltreffend wanneer daadwerkelijke flexibiliteit kan worden geboden, waarbij consumenten die minder goed in staat zijn hieraan deel te nemen, passende bescherming nodig hebben.

De lidstaten wordt verzocht de in dit verslag vervatte goede praktijken toe te passen ter ondersteuning van nationale benaderingen ter bevordering van flexibele detailhandelscontracten. Om dynamische prijsstelling voor elektriciteit doeltreffend te laten functioneren, hebben consumenten duidelijke en transparante informatie over prijzen en elektriciteitsverbruik nodig zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken. Uit de feedback op de raadpleging[66] is gebleken dat transparantie en vergelijkbaarheid van essentieel belang zijn om vertrouwen op te bouwen, terwijl lacunes op het gebied van slimme meters en toegang tot gegevens nog altijd grote belemmeringen vormen. Bij het ontbreken van dergelijke ondersteuning zouden onverwachte stijgingen van de rekeningen het vertrouwen kunnen ondermijnen en de overgang naar een flexibelere vraagzijde kunnen vertragen.

Tegelijkertijd is het van belang de invoering te ondersteunen van andere flexibele contracten, bijvoorbeeld met betrekking tot op het tijdstip van gebruik gebaseerde en hybride producten, om tegemoet te komen aan de behoeften van een breder klantenbestand. Uit de inbreng van het publiek bleek sterke steun voor hybride modellen als een evenwichtige oplossing tussen prijssignalen en consumentenbescherming. Er moeten dan ook waarborgen worden toegepast om ervoor te zorgen dat alle contracten vrijwillig van aard, transparant en begrijpelijk blijven, met bijzondere aandacht voor consumenten die mogelijk minder goed in staat zijn de risico's en kansen van dergelijke producten te beoordelen. De belanghebbenden onderstreepten voorts de noodzaak van evenredige bescherming, met name voor kwetsbare consumenten, en waarschuwden voor ongenuanceerde maatregelen die doeltreffende prijssignalen zouden kunnen verzwakken.

[66] Zie de feedback op de openbare raadpleging van de Europese Commissie in het kader van het "Energiepakket voor burgers: consumenten beschermen en sterker maken bij de rechtvaardige transitie, initiatief nr. 14737, *Geef uw mening*-portaal, geraadpleegd op 25.9.2025; url: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14737-Energiepakket-voor-burgers-consumenten-beschermen-en-sterker-maken-bij-de-rechtvaardige-transitie_nl.