



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Drie uitvoerbare voorstellen om het energieplafond te verbeteren

Haan, M.; Schinkel, M.P.

**Publication date**

2022

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Haan, M., & Schinkel, M. P. (2022). Drie uitvoerbare voorstellen om het energieplafond te verbeteren., ESB. <https://esb.nu/drie-uitvoerbare-voorstellen-om-het-energieplafond-te-verbeteren/>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Drie uitvoerbare voorstellen om het energieplafond te verbeteren

Blog

[Marco Haan](#) ,

[Maarten Pieter Schinkel](#)

14 december 2022

De vormgeving van het energieplafond die het kabinet op 9 december bekend maakte, kan beter. Het plan heeft een aantal voordelen, maar ook drie belangrijke nadelen. Gelukkig zijn die eenvoudig te verhelpen met kleine, maar cruciale amendementen.

## In het kort

- Boven het energieplafond is een winstplafond voor energieleveranciers gehangen.
- Dat winstplafond is te hoog, en geeft prikkels tot voorschotmaximalisatie en inefficiënte inkoop.
- Bepaal daarom de voorschotten, toegestane brutomarge, en toerekenbare inkoopkosten extern, onder auspiciën van de mededingingsautoriteit.

Het ontwerp voor het energieplafond is nu dan toch bekend. Afgelopen vrijdag, 9 december, stuurde minister Jetten zijn langverbeide brief naar de Kamer met de uiteindelijke uitwerking (EZK 2022). Het is een knooppunt van verschillende manieren om steun voor de hoge energiekosten te implementeren, waarin de met de commerciële partijen onderhandelde eindjes duidelijk zichtbaar zijn. Het pijnpunt was hoe de energieleveranciers gecompenseerd gaan worden voor de taak om onder het plafond de 1200 kuub gas en 2900 kWh stroom per huishouden te leveren tegen de kunstmatig laag vastgestelde plafondprijzen van 40 cent per kilowattuur en 1,45 euro per kuub gas.

- [Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect](#) van Maarten Pieter Schinkel, Marco Haan et al.
- [Alternatief energieplafond verenigt prijszekerheid met marktwerking](#) van Marco Haan en Maarten Pieter Schinkel

---

## Noot

---

Dit artikel is gepubliceerd op 14 december 2022 om 17 uur en gebaseerd op de op dat moment publiek beschikbare informatie. Op 18 december hebben de auteurs een naschrift ingestuurd, dat onderaan deze pagina is toegevoegd.

---

Het kabinet kiest voor een uitwerking van het energieplafond waarin de energieleveranciers omzetverliescompensatie krijgen op basis van hun eigen contractprijs als ‘voorschotten’. Achteraf zal bezien worden of die compensatie niet teveel was: boven het prijsplafond komt een winstplafond te hangen. Over de regelingsperiode mag de gerealiseerde brutomarge op de inkoopkosten niet hoger zijn dan een vastgesteld maximum. Dit winstplafond moet ervoor zorgen dat de energieleveranciers geen overwinsten maken.

Vanzelfsprekend is het niet mogelijk om de gerealiseerde winst van een energieleverancier vast te stellen zonder volledig inzicht in de kosten voor het leveren van de gevraagde energie. In feite krijgen de energieleveranciers met deze subsidieregeling dus meerkostencompensatie achteraf, met een nu door de minister en de sector vooraf afgesproken maximaal brutorendement. Als ze tenminste voldoende voorschot aanvragen: de regeling lijkt niet te zien op compensatieverhoging achteraf.

## Twee grote voordelen

Aan de uitwerking die nu op tafel ligt, zitten voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel: de ongebreidelde omzetverliescompensatie die minister Jetten eerder dreigde te gaan geven, komt er niet. We waarschuwden al dat met zo'n compensatie gebaseerd op het verschil tussen marktprijzen en plafondprijzen de leveranciers een sterke prijsopdrijvende prikkel zouden krijgen (Schinkel et al 2022). Hogere marktprijzen leiden dan immers tot hogere subsidies. Nu worden alleen de voorschotten op de uiteindelijke compensatie op die manier bepaald. In 2024 of 25 zullen dan, op basis van de werkelijke kosten, de gerealiseerde brutowinsten worden vastgesteld. Als die hoger blijken te zijn dan een vastgesteld maximum, zal de overheid het teveel uitgekeerde bedrag terugvorderen.

Een tweede voordeel: de regeling koopt nu ruim tijd om een goede controle voor te bereiden van het winstplafond en dus van de inkoopkosten die de energieleveranciers moeten maken om de consumptie tot aan de plafondvolumes voor gas en elektriciteit te leveren. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) liet begin november weten voor implementatie van kostencompensatie minstens een jaar, extra personeel, en liefst ook flankerende wetgeving nodig te hebben. Bovendien vroeg ze om een politieke beslissing over wat mag gelden als een redelijk rendement (ACM 2022). In die voorbereidingstijd en een maximaal rendement voorziet de nu gepubliceerde subsidieregeling – of dat maximale rendement ook redelijk is valt nog te bezien. Het is te hopen dat de ACM deze controletaak toebedeeld krijgt, of tenminste dan toch de eindverantwoordelijkheid over de ‘accountant’ die volgens de kabinetsbrief de eindafrekening zal controleren.

## **Drie belangrijke nadelen**

Verder heeft de onderhandelde uitvoering van de compensatie vooral nadelen. De controle op overwinsten achteraf mag streng klinken, drie essentiële onderdelen van de compensatiemethode in de subsidieregeling zijn precies verkeerd gekozen.

Eén: Doordat het voorschot wordt gebaseerd op de eigen contractprijzen – waar eerder nog van marktprijzen sprake was – heeft elke energieleverancier een sterke prikkel om die contractprijzen te verhogen.

Twee: De maximaal toegestane brutowinst is wel erg royaal vastgesteld, meer dan redelijk lijkt, terwijl er alle reden is te verwachten dat er niet onder dit winstplafond gebleven zal worden.

Drie: Door de kostenbepaling niet expliciet te benchmarken hebben alle leveranciers een prikkel tot het maken van onnodig hoge kosten.

Daarbij lijkt het eigenlijk ook niet echt om voorschotten te gaan, in de gangbare betekenis, dat wil zeggen met terug- of bijbetalingen in een definitieve verrekening achteraf. De aangevraagde subsidiebedragen komen over alsof ze bedoeld zijn om definitief te zijn, behalve dan voor het deel dat achteraf boven het (hoge) winstplafond uit blijkt te komen. Hier zit misschien een addertje onder het gras.

## ***Voorschotbepaling leidt tot marktprijsstijgingen***

Allereerst zijn de zorgen over prijsopdrijvende prikkels voor de energieleveranciers met deze uitwerking bepaald niet weggenomen. Integendeel. Aanvankelijk kwamen die voort uit het vermoede voornemen om

de compensatie te baseren op *gemiddelde* marktprijzen. Daarop heeft elke leverancier individueel natuurlijk maar een beperkte invloed, en toch werkt dat al prijsopdrijvend – bij een beetje imperfecte mededinging (Schinkel et al. 2022). Nu zullen de leveranciers in eerste aanleg gecompenseerd gaan worden op basis van de *contractprijzen* die ze hun klanten in rekening brengen. Maar die prijzen bepalen ze geheel en volledig zelf! Het is dan ook direct duidelijk dat elke leverancier in deze opzet één-op-één zelf het eigen compensatiebedrag kan verhogen, simpelweg door de eigen contractprijzen te verhogen.

De energieleveranciers worden daarin beperkt door hun onderlinge concurrentie, maar die vermindert door het energieplafondsysteem. In de plaats daarvan zouden ze gedisciplineerd moeten worden door de verplichting om teveel aangevraagde voorschotten terug te betalen, als die uiteindelijk hoger blijken te zijn dan de inkoopkosten plus het winstplafond. Het is echter maar zeer de vraag of de verplichting om teveel aangevraagde voorschotten terug te betalen gaat disciplineren. Immers, geen enkele energieleverancier zal het risico willen lopen om te weinig compensatie aan te vragen en het winstmaximum niet te halen. Daarmee zet dit plafondontwerp aan tot verhoging van de contractprijzen, om daarmee het compensatievoorschot ruim voldoende te vergroten. Temeer omdat er geen boete lijkt te staan, of zelfs maar wettelijke rente zal worden gerekend, op wat achteraf teveel gevraagd voorschot blijkt te zijn geweest, en daarom moet worden terugbetaald.

### ***Het winstplafond hangt hoog***

Daarbij is de toegestane maximale winst nogal ruimhartig bepaald, met een ‘bedrijfsspecifieke brutomargetoets’. Elke energieleverancier mag een brutomarge op de inkoopkosten voor levering van de plafondvolumes aan zijn klanten halen die gelijk is aan de eigen gemiddelde brutomarge van de laatste vier jaar. Dat is inclusief het jaar 2022, dat nog niet voorbij is en mogelijk heel winstgevend zal zijn voor leveranciers met eigen energieproductie of al lang lopende inkoopcontracten.

Deze benadering is op zich al royaal: energiebedrijven zijn op overheidskosten verzekerd van hun gemiddelde rendement – maar nu zonder risico. En het wordt nog coulanter: het slechtste van de afgelopen vier jaar mag worden weggestreept. Gegund wordt dus een risicoloze ‘*drie vette jaren-marge*’. Daarbij is niet duidelijk of er wel een historische marge aan de kleinverbruikers *kán* worden toegerekend. Als die niet eenduidig uit te splitsen valt, ligt gebruik van de gemiddelde brutomarge op alle klanten voor de hand. Maar die is mogelijk hoger dan de marge op alleen de kleinverbruikers.

Dan zijn er ook nog eens een aantal aanvullende bepalingen, die vooral zien op extra plussen voor de leveranciers. Zo mogen de leveranciers bij de kosten opslagen rekenen voor risico’s die gerelateerd zijn

aan de weersomstandigheden. Blijkbaar gaan deze ‘*slecht-weerpremies*’ om factoren die de afgelopen vier jaar geen rol hebben gespeeld – want die zitten immers al in het gemiddelde rendement dat wordt toegestaan.

Daarnaast krijgen energieleveranciers ook nog eens een extra vergoeding van maximaal 10 euro per klant voor als die bellen met vragen over het prijsplafond. Dit lijkt een nogal willekeurige post, want de implementatiekosten van de regeling, zoals softwareaanpassingen en extra expertise, waren nu juist expliciet voor de leveranciers – de minister spreekt hier van ‘een afslag’ (EZK 2022, p. 3). En het ‘*call center-tientje*’ loopt behoorlijk op: met 8,1 miljoen huishoudens in Nederland gaat het dus om 81 miljoen euro voor telefonisch advies van hulplijnen die de leveranciers toch al hebben als onderdeel van hun normale dienstverlening.

Tegelijkertijd wordt er niet gerept over de voordelen die energiebedrijven toevallen als gevolg van de Staatssteun en de wijze waarop die wordt geïmplementeerd. Denk daarbij aan het wegvallen van liquiditeitsrisico’s, en het voordeel van een verzekerd minimumrendement dat de *downside risks* wegneemt, maar ook aan verminderde marketingbudgetten. Die kunnen immers flink naar beneden, nu kleinverbruikers geen prikkel meer hebben om te shoppen. Deze voordelen maken dat de energieleveranciers ook met een lagere brutomarge dan voorheen uit zouden moeten kunnen.

Nu zou zo’n hoog winstplafond geen probleem hoeven zijn, als het een bovengrens was die in de praktijk toch niet vaak gehaald werd. De subsidieregeling lijkt geschreven te zijn vanuit die gedachte, alsof er sterke winstbeperkende krachten zijn. Maar dat valt helemaal niet te verwachten. Integendeel. Zoals gesteld geeft de prijsplafondsysteem zelf al een forse prijsopdrijvende prikkel, mede omdat ze kleinverbruikers prijsongevoelig maakt. Bovendien voorziet de subsidieregeling ook nog eens in de volledige eliminatie van potentiële concurrentie: nieuwe toetreders tot de markt wordt geen winst toegestaan. Zij moeten het doen met een maximum brutomarge van 0%, zodat alleen netto verlies maken overblijft. En dat terwijl de mogelijkheid van toetreding juist belangrijk is om de zittende aanbieders, die de regeling mede ontworpen hebben, scherp te houden.

## ***Vergelijk energieleveranciers niet alleen met zichzelf***

Bovendien is het helemaal niet eenvoudig om het inzicht in alle relevante kosten te krijgen dat noodzakelijk is om goed brutowinstmarges te bepalen. Kostenallocatie is complex, zeker ook in deze sector, waarin de energiebronnen verschillen van aard, moment en plaats van levering, in de *merit order* en in inkoopmarktprijzen. Energiemarkten staan bol van de termijnleveringscontracten. Op zichzelf is kostencompensatie een stuk verstandiger dan omzetcompensatie. Maar het is wel essentieel dat de

controle zorgvuldig en slim wordt vormgegeven. Het grote risico is immers dat bedrijven, zodra hun marge gegarandeerd is, eigenlijk geen reden meer hebben om scherp op hun kosten te letten.

Sterker nog, het gevaar dreigt dat ze geprikkeld worden om hun kosten onnodig te verhogen. Want met het gebruik van de term 'marge' suggereert de minister een winstpercentage. En bij een vast winstpercentage geldt: hoe hoger de kosten, hoe hoger het winstbedrag dat onder de streep overblijft. Maar ook een vaste winst per eenheid geeft geen efficiëntieprikkels. Want waarom nog moeite doen om onnodige kosten te voorkomen, als de winst toch al vaststaat?

Dat de subsidieregeling ziet op een maximale *bruto*-, en niet op nettomarge is dan weer wel verstandiger, want zo worden vele kostencategorieën buiten de berekening gehouden. Zou er een maximum *netto* marge gelden, dan zette de regeling energiebaronnen al gauw aan tot het op kosten van de Staat aannemen van een luxe levensstijl. Topsalarissen en een dure auto van de zaak drukken immers de netto winstmarge.

Maar ook door het kunstmatig verhogen van inkoopkosten kan in een hoog compensatievoorschot de brutowinstmarge worden verlaagd, om terugvordering te voorkomen. Het is lucratief voor de leveranciers om relatief duur ingekochte energie onder het plafondsysteem te schuiven. Mogelijk zelfs kunnen sommige investeringskosten in windmolens of een kerncentrale deels als inkoopkosten voor energie gelden. Het geeft maar aan hoe belangrijk en complex de taak van het kostencompensatietoezicht straks zal zijn.

Gelukkig is een uitgebreide literatuur met gedetailleerde oplossingen om zulke kostenverhogende prikkels te voorkomen (Shleifer 1985; Dijkstra et al. 2017). Het toverwoord is 'benchmarking'. In essentie is het idee om bij elk bedrijf de voor de berekening van de winst toegestane kosten te baseren op de werkelijke kosten die vergelijkbare bedrijven voor dezelfde productie maakten. De redelijke inkoopkosten van Vattenfall worden dan dus (mede) gebaseerd op de werkelijk inkoopkosten van Essent, en andersom. Eventueel ook kunnen andere externe kostenbronnen daarbij worden betrokken, zoals de ruwe olie- en gasmarktprijzen.

Essentieel is dat de bepaling van wat redelijke productiekosten zijn, niet primair gebaseerd wordt op alleen de eigen kosten. Op die manier zit er bij elk bedrijf een rem op het maken van teveel en onnodige kosten, want die krijgt het niet vergoed. Daardoor kan de winst niet kunstmatig worden verlaagd door eenvoudig de eigen kosten op te blazen – in dit geval om de brutomarge onder het winstplafond te houden en zo terugbetaling van compensatievoorschotten te voorkomen. Het is dan ook verstandig om in de vormgeving van de meerkostencompensatie achteraf vooraf helder te kiezen voor een implementatie die gebaseerd is op benchmarking. Dat is, zoals we al eerder schreven, gesneden koek voor markttoezichthouders.

De brief van de minister komt echter niet verder dan dat er een accountantscontrole achteraf zal zijn “of alle subsidie één op één is doorgegeven aan de klanten” (EZK 2022, pagina 3). Het is al niet duidelijk of daarvoor ook inderdaad inzage in alle relevante kosten van de energieleveranciers zal worden gegeven, laat staan of er, en zo ja welke kostenvergelijkingsgronden gebruikt gaan worden. Zonder dat is zo’n accountantscontrole onmogelijk – juist omdat het verschil tussen contract- en plafondprijs gemakkelijk een niet aan de klant doorgegeven subsidiedeel kan bevatten.

## **Het winstplafond zal worden gehaald en bindend zijn**

Iedere energieleverancier die er niet in slaagt om met de 9 december voorgestelde regeling een fors rendement te maken, zit echt niet op te letten. Het gevolg van deze uitvoering van het energieplafond zal zijn dat de energieleveranciers hun voorschotten zullen willen vergroten door hun contractprijzen te verhogen, om zo het hoge winstplafond om te zetten in een riant winstgarantie. Zolang wat een leverancier uiteindelijk zal mogen houden positief gerelateerd is aan de voorschotaanvraag, moet verwacht worden dat deze subsidieregeling de marktprijzen en de werkelijke winsten zal doen stijgen. Bovendien hebben leveranciers een prikkel hun kosten kunstmatig te verhogen, of die zodanig te alloceren dat die winstgarantie maximaal is. Wat zij straks van de gevraagde voorschotten mogen houden zal dan een royale effectieve winst zijn.

Daarbij door het voorschot af te laten hangen van de eigen contractprijzen wordt de prijsopdrijvende prikkel versterkt. Een leverancier zal niet het risico willen lopen een prijs te stellen die onder de historisch toegestane marge ligt en daardoor compensatie mis te lopen. Leveranciers die ‘te weinig’ voorschot hebben aangevraagd lijken in de regeling achteraf immers niet nog voor hogere kosten of winst aan te kunnen kloppen.

Het energieplafond heeft door dit alles nog een flinke dosis helium gekregen, waardoor deze direct tegen het winstplafond zal knallen. Of er doorheen, want er zijn voor de energieleveranciers sterke prikkels om kosten onder het energieplafond te schuiven, en het is maar de vraag of de accountants in staat zullen zijn om daar allemaal doorheen te prikken. Winstcontrole achteraf zal de prijsopdrijvende prikkels in het systeem maar beperkt kunnen onderdrukken.

Onze verwachting is daarom dat dit plafondontwerp zal leiden tot hogere marktprijzen, te hoge voorschotbedragen en meer winsten dan een redelijk rendement. Het verhoogt daarmee de energierekeningen van alle huishoudens die wat meer verbruiken dan 1200 m<sup>3</sup> gas en 2900 kWh elektriciteit – dat wil zeggen voor zo’n 40% van de Nederlandse huishoudens – de totale subsidiekosten



voor onze Staat, en de inflatie – voor iedereen. De subsidieregeling is daarmee ook niet goed voor de energieleveranciers, die immers benadrukten niet in een positie te willen komen om overwinsten te maken. Ook zijn zij niet gebaat bij mogelijke Staatssteun terugvorderingsprocedures.

In essentie combineert de subsidieregeling vooral de x-jes in de overzichtstabel van de voor- en nadelen van de verschillende manieren om de hoge energieprijzen te implementeren, die we eerder in *ESB* publiceerden (Haan en Schinkel 2022). Hierbij is die tabel gereproduceerd en aangevuld met een kolom voor de subsidieregeling van 9 december. We beoordelen de inzet om overwinsten en marktprijsopdriving te voorkomen als niet voldoende voor een +/- -tje.

## Voor- en nadelen van verschillende manieren om steun voor hoge energieprijzen te implementeren

TABEL 1

	Omzet-compensatie	Kosten-compensatie	Geïndexeerd maandbedrag	Prijszekere kortingen	Plan van 9 december
<b>Politiek haalbaar</b>					
Prijszekerheid tot plafondvolumes	✓	✓	✓	±	✓
Gerichte steun consumenten	✓	✓	±	✓	✓
Geen overwinst leveranciers	■	±	✓	✓	■
<b>Bestuurlijk uitvoerbaar</b>					
Geormerkte subsidie	■	■	✓	✓	■
Gemakkelijk implementeerbaar	✓	■	✓	✓	■
<b>Economisch verstandig</b>					
Geen effect op prijselasticiteit	■	■	✓	✓	■
Geen prijsopdrivende prikkel	■	✓	✓	✓	■

ESB

Tabel 1 uit Haan en Schinkel (2022), aangevuld met de betreffende voor- en nadelen van de subsidieregeling van 9 december 2022.

### Beter terug naar af: marktwerking disciplineert

Op basis van eerste lezing van de subsidieregeling is onze primaire reactie: laat het winstplafond inderdaad een winstplafond blijven en geen winstgarantie worden. En hang het plafond lager, boven gebenchmarkte kosten. Dat kan het gemakkelijkst door ervoor te zorgen dat concurrentie, ook om consumenten die onder het plafond consumeren, in stand blijft. Eerder deden we al diverse voorstellen hoe dat te bewerkstelligen

(Schinkel et al 2022; Haan en Schinkel 2022). In de voorliggende regeling kan de subsidie nog steeds veel gemakkelijker via prijszekere kortingen worden gegeven. Bepaling van toegestane brutomarges en toerekenbare inkoopkosten is dan bijzaak: marktwerking disciplineert.

Inzet zou in ieder geval moeten zijn om de voorschotsystematiek zo te ontwerpen dat de markt zoveel mogelijk zijn werk kan doen. Sta daarom ook toetreders een redelijk rendement toe. Zorg dat concurrentie onder het plafond in stand blijft. Het winstplafond zou dan daadwerkelijk een vangnet worden voor het geval het toch nog mis zou gaan, in plaats van de garantie op een royale winstmarge die het nu dreigt te worden. Naarmate de mededinging onder het plafond beter blijft werken, worden de bezwaren tegen de hoogte van toegestane brutomarge en het gebrek aan benchmarking minder urgent. Dan immers zorgt concurrentie ervoor dat de energiebedrijven efficiënt inkopen en bescheiden winstmarges op verkoop maken.

## **Amendementen op de voorliggende subsidieregeling**

Maar goed, kabinet en kamer lijken niet meer af te brengen van een plafondsysteem dat de marktwerking voor een groot deel uitschakelt. Daarom drie praktische suggesties voor verbetering van de subsidieregeling zoals die nu voorligt:

Eén: Baseer de voorschotten voor de energieleveranciers niet op hun eigen contractprijs. En garandeer dat het inderdaad gaat om voorschotten, inclusief terug- en bijbetalingen op basis van definitieve berekeningen achteraf.

Twee: Stel een realistisch redelijk rendement vast, conform de daarvoor geldende normen, in plaats van de royale maximum marge.

Drie: Baseer de brutomarge van elke leverancier vooral op de werkelijk gemaakte kosten van concurrenten, en niet alleen op de kosten van de leverancier zelf.

Merk daarbij op dat als het inderdaad om 'voorschotten' gaat, zoals de kabinetsbrief stelt, het ook helemaal niet meer nodig of logisch is om de eigen contractprijs voor de bepaling van de hoogte daarvan als uitgangspunt te nemen. De definitieve compensatie die elke individuele leverancier uiteindelijk krijgt wordt immers pas naderhand bepaald, op basis van de inkoopkosten. Voorlopig voor te schieten bedragen, in feite liquiditeitssteun, hoeven helemaal niet zo precies bepaald te worden, want dat gebeurt achteraf, waarna volledige verrekening volgt.

## ***Bepaal de voorschotten niet op basis van de eigen prijzen***

Om voor de voorschotbepalingen de contractprijzen als basis te nemen is volstrekt onnodig het geschetste risico op verdere prijsopdrijving lopen. Bepaal de voorschotten liever op een grootheid waarop de leveranciers geen directe invloed hebben, zoals de ruwe gasprijzen plus 31 cent per kuub gas brutomarge die het CPB gebruikte voor berekening van de kosten van kostencompensatie (CPB 2022). Zolang ze maar een voldoende goede indicatie van de liquiditeitsbehoefte geven, want het is natuurlijk wel van belang dat de voorschotbedragen hoog genoeg zijn om de leveranciers niet in betalingsproblemen te brengen. Maar in dat geval moet het juiste definitieve compensatiebedrag later wel nauwkeurig worden bepaald en afgerekend, op basis van het redelijk rendement. Wie teveel voorschot kreeg moet het terug betalen; te weinig voorschot wordt aangevuld.

## ***Gun niet meer en niet minder dan een redelijk rendement***

Daarnaast zouden niet zulke royale winstmarges moeten worden toegestaan als de subsidieregeling toezegt. In de praktijk dreigt dit een overwinstplafond te worden. Een redelijk rendement kan worden vastgesteld volgens de daarvoor geldende normen, op basis van het *market equivalent operator principle* (Robins en Puglisi 2021). Gun het aan alle energieleveranciers, ongeacht de hoogtes van hun voorschotaanvragen – en ook aan nieuwe toetreders. Op beide punten verwachten wij ook dat de Europese Commissie scherp zal letten. Staatssteun gegeven op een wijze die aanzet tot verhoging van de steun voor het maken van zulke hoge effectieve rendementen als hier gegund acht de Commissie vast niet legaal. Laat daarom ook mogelijkheden in de regeling om het toegestane rendement nog aan te passen, indien het toch niet zo redelijk blijkt te zijn.

## ***Baseer de kostencompensatie niet op de eigen inkoopkosten van een energieleverancier***

Nu er de tijd is om een goede meerkostencompensatiemethode achteraf te ontwikkelen; vraag met klem aan de ACM om dit te doen. Beperk haar daarin niet met teveel toezeggingen aan de energieleveranciers. En sta niet toe dat de energieleveranciers zelf hun bruto marges opstellen, met alleen maar een controle door een accountant achteraf. De ACM weet heel goed dat en hoe de inkoopkosten die zij elke leverancier toe zal staan primair gebaseerd dienen te worden op de inkoopkosten die vergelijkbare concurrenten hebben gemaakt, en niet op de kosten van de leverancier zelf. Het is wel essentieel dat vooraf, dus nu meteen, vast wordt gelegd dat er straks op deze manier zal worden afgerekend, zodat de leveranciers scherp blijven inkopen. De kostenbesparende prikkel die daarvan uitgaat leidt uiteindelijk ook weer tot

lagere prijzen, voor huishoudens boven het plafond en voor de overheid eronder. Geef de ACM voor die extra taken ook ruime middelen. Als de overheid in deze blijkbaar niet op de tucht van de markt wil vertrouwen, dan dient ze tenminste de kosten van de tucht van de ACM te dragen.

## Conclusie

De subsidieregeling dient op essentiële punten te verbeteren, opdat het werkelijk en voldoende streng alleen meerkostencompensatie geeft met niet meer dan een redelijk rendement. Onze concrete adviezen om tot die verbetering te komen zijn eenvoudig in te passen in de opzet van de subsidieregeling voor het energieplafond die nu op tafel ligt. In de basis is de regeling, met een winstplafond boven het prijsplafond best goed (voor een energieplafond), maar er schuilen nog enkele duiveltjes in de details. Die zoveel mogelijk uitdrijven kan nu vrij gemakkelijk: baseer de voorschotten niet op de prijzen die de leveranciers zelf zetten, de afrekening niet op hun eigen kosten, en laat de ACM rustig uitwerken wat het redelijk rendement is en hoe straks te controleren dat het daarbij blijft.

## Naschrift 18 december 2022

*De nacht na publicatie van onze beoordeling van de subsidieregeling (die we gaven op basis van de [kabinetsbrief](#) en dit [bundeldocument](#)) [debatteerde de Tweede Kamer](#) erover, van 19:25 tot uiteindelijk donderdagmorgen 2:20 uur. [De volledige regeling bleek een document](#) van 89 pagina's, opgesteld in samenwerking met KPMG, dat door minister Jetten in de plaats van de ACM was gevraagd. De leden van de Tweede Kamer hadden slechts enkele dagen de tijd gehad om het te bestuderen. [Vijf moties zagen op de aanbevelingen voor verbetering die wij deden](#):*

*Motie Leijten (36252-12) over het laten uitvoeren van een margetoets door de ACM;*

*Motie van der Lee (36252-21) over de redelijkheid van de brutomarge per leverancier ook te laten toetsen op een benchmark;*

*Motie Omtzigt, Leijten en van der Plas (36252-24) over het dichtens van sluiptwegen om de energieprijzen kunstmatig te verhogen;*

*Motie Thijssen en Van der Lee (36252-28) over bij de berekening van de in te stellen marge ook het jaar met de laagste marge meerekenen; en*

*Motie Thijssen (36252-29) over de in te stellen marge berekenen door het gemiddelde te nemen van de*

jaren 2017-2021.

*[Al deze moties werden bij de stemming later die donderdagmorgen verworpen](#), met uitzondering van de Motie van der Lee over het benchmarken van de brutomarge. Deze motie werd in gewijzigde vorm aangenomen, waarbij de indieners op verzoek van de minister “brutomarge” vervingen door “energietarieven” en deze “versterkt te toetsen” – wat deze motie tandeloos maakte.*

*Ons eerste punt van kritiek op de subsidieregeling, dat de ‘voorschotten’ voor de energieleveranciers gebaseerd zijn op de eigen contractprijzen, is niet aangeroerd in het debat.*

*Met deze behandeling in sneltreinvaart is de wijze waarop de energieleveranciers gecompenseerd zullen worden voor het implementeren van het energieplafond, voor zover wij begrijpen, definitief.*

*Rest ons nog te verklaren dat wij het gehele studietraject – dat we eind september begonnen [naar aanleiding van een artikel in De Volkskrant](#) – geheel onafhankelijk hebben uitgevoerd, vanuit onze academische positie en nieuwsgierigheid, en zonder enig ander belang dan het algemeen belang, goed overheidsbeleid en verstandige besteding van publieke middelen. Naar aanleiding van onze eerste ESB publicatie (19 oktober) hadden we op 10 november een videovergadering van een half uur met enkele ambtenaren van AFEB, op hun initiatief. Later stuurden wij hen ruimschoots vóór publicatie een concept ter kennisgeven van ons alternatieve energieplafond (ESB 30 november) en onze beoordeling van de subsidieregeling (ESB 14 december). Ook met enkele kamerleden van oppositiepartijen die vooraf met ons contact hadden gezocht hebben wij concepten gedeeld.*

## Literatuur

ACM (2022) *Redelijke marge voor energieleveranciers bij prijsplafond voor gas en elektriciteit*. Brief Autoriteit Consument & Markt, ACM/UIT/586065, 3 november.

CPB (2022) *Scenario’s energieprijzen*. 6 December. Te vinden op [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).

Dijkstra, P.T., M.A. Haan, M. Mulder (2017) Industry structure and collusion with uniform yardstick competition: Theory and experiments, *International Journal of Industrial Organization* 50, 1-33.

EZK (2022) *Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023*. Kabinetsbrief, DGKE-DE / 22564387, 9 december. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Haan, M., M.P. Schinkel (2022) Alternatief energieplafond verenigt prijszekerheid met marktwerking. *ESB*, te verschijnen (online gepubliceerd op 30 november).

Robins, N., L. Puglisi (2021) The market economy operator principle: an economic role model for assessing economic advantage, in: Hancher, L., J.J. Piernas López (eds.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar.

Schinkel, M.P., M. Haan, S. van Tartwijk et al. (2022) Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect. *ESB*, te verschijnen (online gepubliceerd op 19 oktober).

Shleifer, A. (1985) A theory of yardstick competition, *RAND Journal of Economics* 16(3), 319-327.

[Marco Haan](#)

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RuG)

[Maarten Pieter Schinkel](#)

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

[Categorieën](#)

[Hoge energieprijzen](#)