



# Het prijsplafond biedt zekerheid tegen een prijs

Het huidige prijsplafond voor kleingebruikers van energie is een uitzonderlijke tijdelijke maatregel die tot stand kwam tegen de achtergrond van de historisch gezien zeer volatiele energieprijzen. De maatregel leverde veel reacties op, onder meer in *ESB*. Waarom was het prijsplafond op dat moment het meest effectieve instrument om de onzekerheid over de energierekening weg te nemen, en tegen welke prijs dan?

## IN HET KORT

- Het prijsplafond biedt huishoudens meer zekerheid en een gerichtere steun bij de energierekening dan de alternatieven.
- Het reguliere koopkrachtinstrumentarium speelt minder effectief in op volatiele energieprijzen en verschillen in verbruik.
- De geboden zekerheid gaat ten koste van de marktdynamiek, wat verscherpt toezicht en een margetoets noodzakelijk maakt.

### ANNE KINGMA

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

### WARD ROUGOOR

Beleidsmedewerker bij MinFin

### THOMAS NIAOUNAKIS

Beleidsmedewerker bij MinFin

### SYBE NOORDERMEER

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

In het najaar van 2022 verschenen er verschillende artikelen in *ESB* over het tijdelijke prijsplafond voor energie in wording (onder andere Schinkel et al., 2023 en Haan en Schinkel, 2023). Als ambtenaren bij de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Klimaat waren wij op dat moment druk bezig het korte tijdpad, de juridische vormgeving, de uitvoerbaarheid, de politieke wensen en de economische theorie rondom een prijsplafond met elkaar te verenigen.

Graag spreken we onze dank uit voor de verschillende meedenkende reacties. In deze bijdrage lichten we graag toe waarom het prijsplafond op dat moment het meest effectieve instrument was om de onzekerheid over de energierekening weg te nemen, en hoe de margetoets, die is ingesteld om overwinsten te voorkomen, op hoofdlijnen is vormgegeven – en welke economische prikkels daarvan uitgaan.

## Invoering van het prijsplafond

Het tijdelijke prijsplafond voor 2023 beoogt huishoudens en kleine bedrijven zekerheid en verlichting te bieden aangaande de energierekening. Het prijsplafond (kader 1) biedt zekerheid aan huishoudens doordat van tevoren vaststaat wat zij maximaal betalen voor het verbruik tot aan de volumegrenzen – ongeacht de inkoopstrategie van de energieleverancier en de volatiele groothandelsprijzen. De overheid neemt zo een groot deel van het risico van verdere energieprijsstijgingen over van burgers met variabele con-

tracten, en steunt burgers met een hoge energierekening.

In aanloop naar het huidige prijsplafond zijn er uiteraard verschillende alternatieven voor steun overwogen en voorgesteld, en is er ook kennis genomen van alternatieven zoals uitgewerkt door Haan en Schinkel (2022). Deze alternatieven voldoen echter niet aan de wens om zekerheid te bieden aan huishoudens, en direct aan te sluiten bij de oorzaak van de onzekerheid: de energierekening.

De uitvoering van dit prijsplafond, dat in een recordtempo is uitgewerkt, is niet zonder haken en ogen. Zo bestaat er een risico op verstoring van de marktdynamiek, en de daarmee gepaard gaande overwinsten. Om overcompensatie van de energiebedrijven te voorkomen met het huidige prijsplafond geldt er een margetoets. Energieleveranciers mogen over 2023 daardoor geen grotere marge maken dan in de afgelopen jaren.

Het prijsplafond is, als open einderegeling en prijscontrolemaatregel die ingrijpt op de energiemarkt, een ongebruikelijke stap om de onzekerheid direct weg te nemen. De invoering ervan vindt echter plaats tegen een achtergrond van de historisch gezien volatiele energieprijzen. Tussen juni en augustus van 2022 ging de gasprijs op de groothandelsmarkt drie keer over de kop, nadat deze in het jaar daarvoor ook al was verdriedubbeld. De augusturaming van het CPB (2022a) ging uit van een historische koopkrachtdaling van 6,8 procent en een navenante toename van de armoede in Nederland.

De volatiliteit van de energieprijzen afgelopen zomer stelde veel huishoudens voor onzekerheid. Er was immers geen zicht op een einde aan de prijsstijgingen. Hierdoor hadden huishoudens zonder de aankondiging van het prijsplafond mogelijk hun consumptie aangepast, om in de toekomst de stijging van de energierekening te kunnen betalen. Bovendien is het moeilijk 'plannen' bij zulke volatiele prijzen.

Het prijsplafond was nodig aangezien het bestaande koopkrachtinstrumentarium ontoereikend was om huishoudens te steunen. Allereerst kan het reguliere instrumentarium niet snel genoeg worden aangepast, want gegeven de toen zeer volatiele energieprijzen loop je dan achter de feiten aan. Ten tweede was het instrumentarium onvoldoende bruikbaar, omdat er ook grote verschillen zitten tussen zowel het energieverbruik als de energiecontractprijzen van huishoudens. Twee vergelijkbare huishoudens met hetzelfde inkomen kunnen toch anders geraakt worden door hoge energieprijzen. Bijvoorbeeld omdat het ene huishouden in een energiezuinig huis woont, terwijl de woning van het andere slecht geïsoleerd is. Of omdat de energieleverancier of contractvorm (vast, variabel of modelcontract) verschilt, en dus ook de contractprijs. Daarom is er gekeken naar een

## Het prijsplafond voor energie voor 2023

KADER 1

Op 20 september 2022 heeft het kabinet een tijdelijk prijsplafond voor kleinverbruikers van energie aangekondigd, als reactie op de sterk gestegen energieprijzen (MinFin, 2022). Het prijsplafond drukt de inflatie voor huishoudens (CPB, 2022b). Voor gas is het maximale tarief vastgesteld op 1,45 euro per kuub tot een verbruik van 1.200 kuub; voor elektriciteit bedraagt het maximale tarief 0,40 euro per kilowattuur tot een verbruik van 2.900 kWh; en voor stadswarmte geldt 47,38 euro per gigajoule tot een verbruik van 37 GJ (Rijksoverheid, 2023). Boven deze volumegrenzen betalen kleinverbruikers de reguliere contracttarieven. Energieleveranciers ontvangen een

vergoeding voor het energieverbruik dat onder het plafond valt. Het prijsplafond is niet voor iedereen een oplossing – voor mensen met een blokaansluiting is er een aparte subsidieregeling uitgewerkt. Andere Europese landen hebben vergelijkbare prijsplafonds ingesteld. Zo gaat in Duitsland per 1 maart 2023 een dergelijk plafond in werking op gas, elektriciteit en warmte, geldend voor tachtig procent van het geschatte verbruik per huishouden. De bijbehorende prijsplafonds zijn 40 cent per kilowattuur voor elektriciteit, 1,22 euro per kuub voor gas, en 9,5 cent per kilowattuur voor stadswarmte (Bundesregierung, 2022).

nieuw tijdelijk instrument dat specifiek aangrijpt op de prijs die consumenten betalen voor hun energie.

### Uitruilen tussen wensen

Energiesteun kan niet tegelijkertijd zekerheid bieden aan huishoudens en de marktwerking- en energiebesparingsprikkels helemaal ongemoeid laten. Ook verschillen de varianten voor energiesteun in hoe makkelijk uitvoerbaar ze zijn. Er is dus altijd sprake van 'uitruilen'.

Veel reguliere koopkrachtinstrumenten en verschillende voorgestelde alternatieve energieprijmaatregelen (Haan en Schinkel, 2022) bieden minder zekerheid en gerichte compensatie dan het prijsplafond, maar hebben tegelijkertijd een lager risico op marktverstoring.

Haan en Schinkel (2022) opperden bijvoorbeeld twee alternatieven voor het prijsplafond. De eerste is een maandelijks aanpasbaar lumpsum-bedrag aan energiesteun. Vergelijkbaar met de regeling uit november en december, waarmee huishoudens twee keer 190 euro ontvingen. Het lumpsum-bedrag wordt dan, op basis van de ontwikkeling van de groothandelsprijzen of de gemiddelde consumententarieven, maandelijks naar boven of beneden bijgesteld. De tweede variant is een subsidie per kilowattuur elektriciteit en/of per kuub gas via de energieleverancier, waarbij het bedrag ook weer meebeweegt met de gemiddelde consumententarieven.

De eerste variant – het lumpsum-bedrag – is eenvoudiger en makkelijker uitvoerbaar dan het huidige prijsplafond, bijvoorbeeld omdat er geen margetoets nodig is om overwinsten te voorkomen. Consumententarieven lopen echter sterk uiteen, omdat de leverancier en de contractvorm (vast, variabel of modelcontract) verschillen. Consumenten die nog een langlopend vast contract hebben, betalen minder dan een euro per kuub gas, terwijl veel consumenten met een modelcontract de afgelopen maanden ruim drie maal zoveel betaalden. De relatie tussen het tarief dat consumenten betalen en de groothandelsprijzen hangt behalve van de contractvorm ook af van inkoop- en risicostrategieën van leveranciers, en die zijn bij elke leverancier anders (Mulder, 2023). Bij de zeer volatiele groothandelsprijzen van het afgelopen jaar resulteert dat in grote prijsverschillen tussen aanbieders.

Beide varianten – een lumpsum-bedrag en een subsidie per kilowattuur elektriciteit of kuub gas – bieden bij

sterk uiteenlopende consumententarieven veel minder zekerheid over de energierekening dan het prijsplafond. Iedereen ontvangt immers dezelfde subsidie, ongeacht de contracttarieven of hoogte van de rekening. Dit leidt tot een overcompensatie voor kleinverbruikers met een relatief goedkoop contract, en een ondercompensatie van mensen met een duur contract.

Een voordeel van het prijsplafond is dat er wel aan de juiste consumenten steun wordt geboden. De consumenten met (gunstige) contracttarieven, die onder het prijsplafond liggen, ondervinden er namelijk geen financieel voordeel van. Uit de eerste cijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, 2023) blijkt dat deze groep niet verwaarloosbaar is. Voor ongeveer dertig procent van de aansluitingen is het prijsplafond niet van toepassing. Het betreft hier grotendeels aansluitingen die een lagere contractprijs hebben dan het plafond. In het geval dat er steeds meer contracten onder het prijsplafond duiken, schakelt de steun zichzelf dus als het ware 'automatisch' uit. Dit is van belang nu de eerste leveranciers tarieven aankondigen onder het niveau van het prijsplafond. Hierdoor is er minder risico op een te ruimhartige steun bij lage prijzen, maar blijft het idee van zekerheid intact.

Daar staat tegenover dat bij de alternatieven van Haan en Schinkel (2022) de besparingsprikkel sterker is, en de marktdynamiek minder verstoord wordt. Het prijsplafond drukt de opbrengsten van verduurzaming, omdat het de kosten per eenheid energie voor de consument verlaagt. Omdat de maximale tarieven onder het prijsplafond nog altijd ruim boven het prijsniveau van eind 2021 liggen – en niet al het energieverbruik van huishoudens onder het prijsplafond valt – blijven er overigens wel besparings- en verduurzamingsprikkels aanwezig.

Verder blijft het bij de alternatieven uit Haan en Schinkel (2022) voor *alle* consumenten lonen om over te stappen naar een zo goedkoop mogelijke energieleverancier, terwijl die prikkel bij het prijsplafond alleen aanwezig is voor de groep consumenten die substantieel meer energie verbruiken dan de volumegrenzen. Overigens is het op dit moment ook met het prijsplafond weer voor *alle* consumenten interessant om over te stappen, gegeven dat de eerste leveranciers al onder het prijsplafond duiken.

Concurrentie tussen leveranciers wordt door sommigen gezien als de beste manier om een scherpe prijsstelling te garanderen. Consumententarieven lopen echter (te) sterk uiteen, en worden op maand- of kwartaalbasis bijgesteld door leveranciers. Een consument die van prijsverschillen wil profiteren, zou meerdere malen per jaar moeten overstappen, en daarbij rekening moeten houden met zowel de ontwikkeling van de groothandelsprijzen als met de risicostrategieën en tariefaanpassingen van leveranciers. Maar het is onrealistisch dit elke maand van huishoudens te verwachten, zeker als ze kwetsbaar zijn.

### Margetoets om overcompensatie te voorkomen

Het prijsplafond biedt dus zekerheid ten koste van de marktdynamiek. Deze uitruil heeft als risico dat leveranciers te hoge prijzen aanhouden en overwinsten realiseren. Daarom heeft de Kamer het kabinet verzocht om voor het prijsplafond te voorzien in één regeling per 1 januari, waar

bij er middels een margetoets wordt geborgd dat leveranciers niet worden overgecompenseerd.

De vergoeding aan leveranciers en de margetoets is op hoofdlijnen als volgt uitgewerkt (Staatscourant, 2022). Energieleveranciers ontvangen een vergoeding voor het energieverbruik dat onder het plafond valt. De vergoeding is geregeld via een subsidieregeling. Daarbij ontvangen leveranciers een subsidievoorschot, op basis van het verschil tussen de contracttarieven die zij aan de klanten zelf in rekening brengen, en de maximale prijzen onder het prijsplafond. Realiseren energieleveranciers te hoge brutomarges volgens de margetoets doordat ze in 2023 te hoge tarieven hanteerden, dan vindt er vanaf 2024 bij de subsidievaststelling een verrekening met het voorschot (terugvordering) plaats. Leveranciers kunnen achteraf niet om een verhoging van de subsidie vragen.

De margetoets is een bedrijfsspecifieke toets, en begrenst de maximale toegestane marge op het gemiddelde van de afgelopen vier jaar, waarbij de negatieve brutomarges gelijk worden gesteld aan 0, en leveranciers de mogelijkheid krijgen om één jaar buiten beschouwing te laten.

De brutomargetoets bestaat uit de volgende drie componenten: inkoopkosten, risicopremies en brutomarge. De risicopremies zijn gebaseerd op kosten (vaak premiekosten) die leveranciers op voorhand maken om zich in te dekken tegen het risico dat er veel meer of minder energie geleverd moet worden dan verwacht. Deze zogenoemde volumerisico's bestaan uit weer-, profiel- en onbalansrisico's (EZK, 2022). Die reële kosten (inkoopkosten en risicopremies) vallen buiten de brutomarge. Alle andere kosten lopen in de brutomarge, en zijn daarmee gemaximeerd – dit zijn de kosten van personeel en bedrijfsvoering, de niet-afgedekte risicorealiseringskosten en de winst.

De brutomarge is bewust gedefinieerd in absolute bedragen (per klant), en vindt afzonderlijk plaats per energiesoort (gas, elektriciteit, warmte). Een energieleverancier mag dus bijvoorbeeld een maximale marge verdienen per klant, bovenop de inkoopkosten en risicopremies.

De reden om te kiezen voor een absolute toets in plaats van een relatieve toets, is dat de inkoopkosten het afgelopen jaar flink zijn gestegen. Bij een relatieve margetoets – waarbij leveranciers dus bijvoorbeeld een maximaal percentage bovenop de inkoopkosten mogen verdienen – zouden leveranciers in absolute bedragen veel meer winst mogen realiseren dan de afgelopen jaren met lagere inkoopkosten.

Het voordeel van een margetoets per klant is dat winstgevendende energieleveranciers geprikkeld blijven om nieuwe klanten te werven. Immers, de totale toegestane absolute winst neemt toe naarmate een leverancier meer klanten heeft. Dit prikkelt ook tot meer prijsconcurrentie tussen leveranciers, om alle kleingebruikers een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen. Zodoende zijn de winsten voor energieleveranciers dus niet gegarandeerd, en blijven leveranciers een reden hebben om op de kosten – en prijzen – te letten.

Daarnaast is het prijsplafond tijdelijk, en is het wenselijk voor leveranciers dat ze ook na dat jaar hun klant blijven behouden. Publieke reputatieschade door te hoge prijzen doet de klantrelatie immers geen goed.

Ook gaat de Autoriteit Consument & Markt het toezicht op de elektriciteits- en gasprijzen voor consumenten

intensiveren (ACM, 2022), en publiceert ze vanaf februari een maandelijkse geüpdatet dashboard voor consumenten over energieprijzen (ACM, 2023; EZK, 2022).

## Vooruitkijkend

In de loop van het jaar zal er meer bekend worden over hoe het buitenlandse en het Nederlandse prijsplafond zullen uitpakken, zowel budgettair als in termen van marktwerkingseffecten. Mogelijke neveneffecten, zoals verminderde prijsconcurrentie en lagere besparingsprikkels, zijn niet uitgesloten. De effecten van het prijsplafond en de margetoets zullen daarom nauwgezet worden gemonitord door de toezichthouder (ACM) en de betrokken ministeries (ACM, 2022; EZK, 2022). Ook zal RVO, de uitvoerende instantie voor de subsidieregeling, periodiek rapporteren over de verstrekte subsidievoorschotten (RVO, 2023).

Ondertussen dalen de groothandelsprijzen weer, en heeft de eerste energieleverancier tarieven aangekondigd onder het niveau van het prijsplafond. Deze prijsdaling laat zien dat het prijsplafond – anders dan vele andere maatregelen – gericht ingrijpt bij de energierekening. Indien de groothandels- en consumentenprijzen beneden het prijsplafond gaan, vermindert de noodzaak tot steun en schakelt het prijsplafond zichzelf als het ware uit.

Het huidige afgesproken prijsplafond is tijdelijk, en geldt alleen voor het jaar 2023. Het kabinet verkent momenteel ook of er na 2023 een aanvullend instrumentarium nodig is (MinFin, 2023). Om de aanpassing van de economie minder te verstoren en de prikkel tot verduurzaming in stand te houden, is het van belang om deze maatregelen meer te richten op de huishoudens die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van hoge energieprijzen, en om de bijbehorende uitgaven te dekken.

## Literatuur

- ACM (2022) *ACM intensiveert toezicht op energietarieven consumenten*. ACM Nieuwsbericht, 22 december.
- ACM (2023) *Monitor consumentenmarkt energie*. Te vinden op [public.tableau.com](https://public.tableau.com).
- Bundesregierung (2022) *Energiepreisbremsen kommen*. Informatie op [www.bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de).
- CPB (2022a) *Augustusraming 2022*. CPB Persbericht, 19 augustus.
- CPB (2022b) *Scenario's energieprijzen*. CPB Persbericht, 6 december.
- EZK (2022) *Kamerbrief over subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023*. Kamerbrief DGKE-DSE / 22564387. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).
- Haan, M. en M.P. Schinkel (2023) *Alternatief energieplafond verenigt prijszekerheid met marktwerking*. ESB, 108(4817), 20–23.
- Schinkel, M.P., M. Haan, S. van Tartwijk, B. Tieben en J. Tuinstra (2023) *Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect*. ESB, 108(4817), 16–19.
- MinFin (2023) *Kamerbrief over verkenning instrumenten gerichte compensatie huishoudens kwetsbaar voor hoge energieprijzen na 2023*. Kamerbrief, 2023-000033466. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).
- MinFin (2022) *Kamerbrief aanvullende maatregelen energierekening*. Kamerbrief, 20 september. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).
- Mulder, M. (2023) *De energierekening van consumenten doorgelicht*. ESB, 108(4817), 12–15.
- Staatscourant (2022) *Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 12 december 2022, nr. WJZ/ 22493242, bijlage III*. Staatscourant, 34154, 14 december. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](https://zoek.officielebekendmakingen.nl).
- Rijksoverheid (2022) *Prijsplafond voor gas, stroom en stadsverwarming*. Informatie op [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).
- RVO (2023) *Ruime meerderheid huishoudens profiteert van prijsplafond*. RVO Informatie, 19 januari.