De concurrentie-effecten van het energieprijsplafond zijn nog onduidelijk

Tijdens de energiecrisis veranderden mogelijk de concurrentieverhoudingen op de energiemarkt, mede als gevolg van overheidssteun. Van Niel et al. (2024) stellen in *ESB* dat er geen sprake was van abnormale winsten. Maar kan die conclusie wel getrokken worden?

IN HET KORT

- De ACM onderzocht of er abnormale winsten zijn gemaakt met een analyse van *rockets & feathers* en marktrisico.
- Maar kijken naar asymmetrische prijsaanpassingen en risico-opslagen is niet geschikt om marktmacht te toetsen.
- Het prijsplafond kan geleid hebben tot hogere inkoopkosten, wat ook de aanstaande brutomargetoetsen zal beïnvloeden.

MARCO HAAN
Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

MAARTEN PIETER SCHINKEL
Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Door het wegvallen van Russisch gas stegen vanaf het einde van 2021 de energieprijzen enorm. Gevreesd werd dat huishoudens dit niet meer zouden kunnen betalen, wat ook de leveranciers in financiële problemen zou brengen. Om daartegen bescherming te bieden, kwam er overheidssteun en voerde Nederland een prijsplafondsysteem in. Hierdoor betaalden Nederlandse huishoudens gedurende heel 2023 maximaal 1,45 euro per kuub gas tot een verbruik van 1.200 kuub en 40 cent per kilowattuur elektriciteit voor de eerste 2.900 kilowattuur. Voor energieverbruik boven deze plafondvolumes golden vrije marktprijzen. Energiebedrijven werden door de overheid gecompenseerd voor het verschil tussen die marktprijzen en de twee plafondprijzen, met een toets op overwinsten achteraf (Rijksoverheid, 2022a; 2022b). Schattingen over wat dit de staat gekost heeft, lopen uiteen: van bijna vijf tot ruim twintig miljard euro (Haan en Schinkel, 2023a).

Wij wezen eerder op twee ongewenste effecten van het prijsplafond op de concurrentie tussen de energieleveranciers, omdat het hun wellicht aanleiding en ruimte gaf om hun prijzen extra te verhogen (Schinkel et al., 2022). De eerste ontwerpfout in de regeling was dat deze, in een toch al geconcentreerde markt, de concurrentie beperkte door voor alle huishoudens dezelfde (hoge) plafondvolumes te hanteren. Daarmee werd het overgrote deel van de Nederlanders prijsongevoelig gemaakt. Ten tweede kregen energieleveranciers overheidscompensatie op basis van hun retailprijzen, wat hen een prikkel gaf om hun tarieven te verhogen in plaats van op prijs te concurreren.

Economen van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) concluderen in een recent artikel in *ESB* echter dat energieleveranciers tijdens de energiecrisis geen "abnormale winsten" hebben gemaakt (Van Niel et al., 2024). Op de website van ACM wordt uit het onderzoek de conclusie getrokken dat "de energiemarkt een concurrerende markt is" (ACM, 2024). Begin 2023 meldde de ACM ook al vroeg dat de grote energieleveranciers "geen onredelijke" tarieven hanteerden (ACM 2023a; 2023b).

Natuurlijk is het goed dat de ACM markten met mogelijke mededingingsproblemen scherp in de gaten houdt. Maar de getrokken conclusies volgen niet uit de analyse van Van Niel et al. (2024). In dit artikel gaan we in op hun argumenten en bespreken we enkele factoren die de analyse van de concurrentie-effecten van de energiecrisismaatregelen compliceren. Die opmerkingen zijn ook relevant voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die binnenkort gaat toetsen of energieleveranciers excessieve winsten hebben gemaakt.

De ACM-studie

Van Niel et al. (2024) is grotendeels gebaseerd op vertrouwelijke data en informatie over door energieleveranciers gehanteerde inkoopstrategieën. Er is ook geen onderliggend rapport waarin de toegepaste regressies en berekeningen openbaar worden gemaakt. Dat maakt het lastig de analyse helemaal te volgen – en onmogelijk deze te reproduceren.

Duidelijk is wel dat de auteurs kijken naar de maandelijkse retailprijzen en dagelijkse inkoopkosten van de energiebedrijven in de gehele periode januari 2021 tot juni 2023. De studie gaat dus niet specifiek over het prijsplafond: dat was alleen gedurende het laatste halve jaar van de steekproefperiode in werking en wordt niet geïsoleerd bekeken. Er wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid van structurele veranderingen binnen de geanalyseerde periode, terwijl de zorg juist is dat de invoering van het prijsplafond de marktwerking veranderde.

Rockets & feathers zijn secundaire kwesties

Ten eerste zien Van Niel et al. (2024) in hun steekproef-

periode geen patroon van asymmetrische prijsaanpassingen – zogenaamde *rockets & feathers*. Als tijdens de energiecrisis energiebedrijven hun marges hebben verhoogd, zo luidt de redenering, dan zouden we moeten zien dat stijgende kosten sneller aan klanten werden doorgegeven dan dalende kosten. Daarvoor vinden de auteurs in hun empirische analyse vervolgens geen bewijs, maar dat is op zich niet heel verbazend. Met slechts 28 prijswaarnemingen en een ingewikkeld dynamisch model met negen geschatte parameters wordt het heel lastig om een significant verschil te vinden tussen de coëfficiënt voor kostenstijgingen en die voor kostendalingen, zelfs al zou het verschil er zijn. Dat de nulhypothese van geen asymmetrie niet verworpen kan worden betekent dan ook geenszins dat er geen asymmetrie is. Afwezigheid van bewijs is immers geen bewijs van afwezigheid.

Bovendien zegt de aan- of afwezigheid van *rockets & feathers* in het algemeen niet veel over de concurrentieverhoudingen in een markt, noch over gestegen, laat staan mogelijk excessieve winsten. Asymmetrische prijsveranderingen kunnen uit veel verschillende mechanismen voortkomen – waarvan kostenveranderingen die gepaard gaat met veranderende marktmacht er één is (Haan en Schinkel, 2023a). Zo vindt Peltzman (2000) asymmetrische prijsaanpassingen op zo'n twee derde van de 242 markten die hij onderzoekt, maar zonder eenduidig verband met de marktmacht. De conclusie in ACM (2024) dat de vermeende afwezigheid ervan laat zien dat "de energiemarkt een concurrerende markt is" kan daarom eenvoudigweg niet getrokken worden.

De staat nam een deel van het marktrisico over

Ten tweede gebruiken Van Niel et al. (2024) hun geschatte langetermijnrelatie tussen kosten en prijzen om brutomarges af te leiden. Ze vinden dat het verschil tussen het gemiddelde leveringstarief en de geschatte inkoopkosten op elektriciteit en gas tijdens de energiecrisis aanzienlijk groter was dan daarvoor, maar dat die hogere 'retailopslag' volledig toegeschreven kan worden aan een hogere risico-opslag. Die gestegen risico-opslag hangt in hun model samen met de gedurende die periode sterk toegenomen volatiliteit in de groothandelsprijzen voor energie.

Maar het is de vraag of die volatiliteit een geschikte maat is voor de risico's van energieleveranciers in de aanloop naar en tijdens het energieprijsplafond. De energiesteunmaatregelen waren er immers mede op gericht om het financiële risico van de energiebedrijven te beperken. Met de invoering van het prijsplafond gaf Nederland royale overheidsgaranties aan de energieleveranciers, zodat de feitelijke risico's van de energiemaatschappijen zijn afgenomen. Er is daarom reden om aan te nemen dat er een structurele breuk in het risico was bij de invoering van het prijsplafond. Daarmee wordt in de gebruikte risicomaatstaven geen rekening gehouden.

Opmerkelijk genoeg merkte de ACM eerder zelf ook al op dat de overheidssteun de bedrijfsrisico's van de energieleveranciers zou beperken. In de brief waarmee ze eind 2022 bedankte voor de opdracht van toenmalig minister Jetten om de marges in de energiemarkt te monitoren, schreef de ACM (2022a; 2022b) dat zij een "brutomarge gebaseerd op historische gegevens onvoldoende betrouwbaar acht voor de huidige situatie", mede omdat het prijsplafond de risicopremies verlaagde.

Als de werkelijk redelijke kosten voor risico lager zijn dan de risico-opslagen die Van Niel et al. (2024) aan de energieleveranciers toerekenen, dan betekent dat mogelijk dat de werkelijke brutomarges hoger zijn dan de auteurs berekenen – althans in de periode dat de overheidssteun relevant was.

Ook relevant voor brutomargetoets RVO

De juiste beprijzing van risico is ook relevant voor de brutomargetoets die De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) binnenkort uit gaat voeren. Die brutomargetoets werd door de minister Jetten in het leven geroepen om daarmee tegemoet te komen aan de zorgen van de Tweede Kamer dat energieleveranciers mogelijk met hogere winstmarges profiteerden van steunmaatregelen. In de toets gaat gecontroleerd worden of de energiebedrijven met de aan hen op basis van hun vrije tarieven verstrekte voorschotten niet meer dan een vastgestelde maximale marge op hun inkoopkosten maakten. Alle te veel ontvangen overheidscompensatie moet worden terugbetaald. Mits de energieleveranciers voldoende hoge voorschotten aanvroegen, impliceert de brutomargetoets in feite een gegarandeerd rendement op de werkelijke kosten zolang het prijsplafond bindend was.

De brutomargetoets is een behoorlijk ingewikkelde regeling: in bijlage III van de dertig pagina's lange *Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers*

2023 beslaat de uitwerking ervan maar liefst zeven bladzijden vol indrukwekkende formules (Rijksoverheid, 2022b). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) staat op het punt om met het toetsen te beginnen: tussen komende 31 maart en 30 juni moeten alle energieleveranciers die subsidie ontvingen daartoe hun boekhoudingen inleveren.

Maar de RVO zal, net als de ACM, straks worstelen met de bepaling van de werkelijke kosten. We kunnen immers niet uitsluiten dat de inkoopstrategieën en kostenallocaties van energiebedrijven beïnvloed zijn door de invoering van het plafond. Door de vastgestelde maximum brutomarge hadden de energiemaatschappijen een verminderde prikkel om scherp in te kopen. Hogere inkoopkosten zouden uiteindelijk immers ten minste deels voor rekening van de overheid komen. Ze leiden tot hogere prijzen, en daarmee tot hogere compensatievoorschotten, die de energieleveranciers tot aan de maximum brutomarge mogen houden, *na aftrek* van die hogere inkoopkosten. De overheid droeg zo dus eventuele X-inefficiënties in de inkoop.

Daarbij beïnvloedde specifiek het Nederlandse plafondsysteem mogelijk de kostenallocaties van de grote, internationaal opererende energiemaatschappijen. Het prijsplafondsysteem gaf hun een prikkel om hun duur ingekochte energie aan Nederland toe te rekenen en goedkoper ingekochte energie juist aan andere landen, met slimmere energiesteunregelingen.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer waarschuwde Pieter Omtzigt al voor het risico dat energieleveranciers het systeem konden *gamen* (Tweede Kamer, 2022a). Hij wees erop dat wie eind 2022 nog goedkoop ingekocht gas in de boeken had, een voordeel kon halen door dat nog snel duur op de groothandelsmarkt te verkopen, om datzelfde gas vervolgens begin 2023 voor de veel hogere prijs terug te kopen. Dat zou in 2022 een flinke extra winstmarge opleveren, die de maximaal toegestane brutomarge verhoogde, terwijl de Nederlandse overheid de hogere kosten in 2023 zou vergoeden.

Of er nog snel of structureel met energie is geschoven, weten we niet. Dergelijke strategieën zijn legaal en lastig controleerbaar; een motie van Omtzigt daartoe werd niet aangenomen (Tweede Kamer, 2022b). Van Niel et al. (2024) maken in hun berekeningen gebruik maken van de bedrijfsvertrouwelijke, "bij de ACM bekende inkoopstrategie van de leveranciers, de tarievendata en de groothandelsdata" (p. 509). Ook de RVO zal straks uit moeten gaan van wat de energiebedrijven rapporteren.

Het prijsplafond verdient serieuze studie

Het Nederlandse energieprijsplafond is een reuze interessant economisch beleidsexperiment, waaruit belangrijke lessen te leren zijn, voor alle Europese lidstaten. De Europese Commissie nam het plafond intussen immers als Europees model, voor bij een volgende energiecrisis (Haan en Schinkel, 2023b). En nu de tarieven recent weer even boven de plafondprijsniveau's stegen, zullen er vast ook weer stemmen opgaan voor een prijsplafond.

Een zorgvuldige analyse ervan houdt er rekening mee dat de regeling over heel 2023 de marktstructuur veranderde, met mogelijke anticipatie-, na-ijl- en kosteneffecten. Dat de groothandelsprijzen voor energie van 2022 naar 2023 zeer sterk daalden, is daarbij een complicerende factor. In feite waren er twee grote veranderingen tegelijkertijd, die Van Niel et al. (2024) nu niet ontwaren. De centrale vraag is dan of er structurele breuken zijn tussen perioden zónder en mét overheidssteun, gecorrigeerd voor eerst heel sterk stijgende en daarna sterk dalende inkoopkosten.

Ter inspiratie van een gedegen onderzoek mag Brunninger et al. (2025) dienen, een studie naar gascontractprijzen voor huishoudens in Duitsland, dat een prijsplafond introduceerde dat ruwweg vergelijkbaar is met het onze. Het is een *difference in differences*-analyse met de prijzen in Oostenrijk, waar geen prijsplafond gold – maar ook goedkoper gas geïmporteerd werd. Die studie stelt niet gerust. De auteurs laten zien dat het Duitse prijsplafond mogelijk heeft geleid tot prijzen die tot negentig procent hoger lagen dan wat ze zouden zijn geweest zonder prijsplafond.

Het is best mogelijk dat de energieleveranciers in Nederland uiteindelijk geen abnormale winsten maakten. Europa's mazzel was dat de groothandelsprijzen vanaf eind 2022 alweer zodanig sterk daalden dat de contractprijzen onder de plafondniveaus daalden en het prijsplafond niet meer bindend was. Als er geen abnormale winsten zijn gemaakt dan was dat waarschijnlijk meer geluk dan wijsheid, maar op basis van Van Niel et al. (2024) kan dat niet geconcludeerd worden. We hebben goed ontworpen studies nodig om zinnige conclusies over de concurrentieeffecten van het energieprijsplafond te trekken.

Literatuur

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

ACM (2022b) *Bijdrage in Blok 2 van de Hoorzitting over de hoge energieprijzen en de invoering van het prijsplafond*. Hoorzitting, 10 november. Te vinden op debatdirect.tweedekamer.nl.

ACM (2023a) *Geen onredelijke prijzen grootste drie energieleveranciers: Onderzoek van de ACM naar de prijzen van de drie grootste energieleveranciers in het eerste kwartaal van 2023*. Autoriteit Consument & Markt, ACM/UIT/592703.

ACM (2023b) *Geen onredelijke prijzen Budget Thuis, Greenchoice en ENGIE*. Autoriteit Consument & Markt, ACM/UIT/595561.

ACM (2024) *Concurrentie op de Energiemarkt: Onderzoek naar Rockets & Feathers*. Autoriteit Consument & Markt Publicaties, 29 oktober.

Brunninger, L., M. Dertwinkel-Kalt, K. Gugler en S. Heim (2025) *The gas price brake increases gas prices: Empirical evidence*. SSRN Discussion Paper, 4 december.

Haan, M. en M.P. Schinkel (2022) *Drie uitvoerbare voorstellen om het energieplafond te verbeteren*. Blog op esb.nu, 14 december.

Haan, M. en M.P. Schinkel (2023a) Energieplafond houdt overheidskosten ver boven ramingen. *ESB*, 108(4819), 124–127.

Haan, M. en M.P. Schinkel (2023b) Energy price ceilings with partial cover: A Dutch master? *Journal of the European Court of Auditors*, 1/2023, 101–109.

Niel, C. van, P. Dijkstra en J. Sviták (2024) Geen abnormale winsten bij energieleveranciers tijdens energiecrisis. *ESB*, 109(4839), 508–511.

Peltzman, S. (2000) Prices rise faster than they fall. *Journal of Political Economy*, 108(3), 466–502.

Rijksoverheid (2022a) *Vanaf 1 januari lagere energierekening door verruimd prijsplafond*. Nieuwsbericht, 4 oktober.

Rijksoverheid (2022b) *Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023*. Identificatienummer BWBR0047628.

Schinkel, M.P., M. Haan, S. van Tartwijk, B. Tieben en Jan Tuinstra (2023) Energie-plafondsysteem heeft prijsopdrijvend effect. ESB, 108(4817), 16-19.

Tweede Kamer (2022a) *Tiende incidentele suppletoire begroting inzake regelingen in verband met hoge energieprijzen*, 36252, nr. 24, 14 december.

Tweede Kamer (2022b) *Motie Omtzigt, Leijten en Van der Plas (36252-24) over het dichten van sluipwegen om de energieprijs kunstmatig te verhogen*, 14 december. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.