

University of Groningen

## Economische interpretatie van de brutomargetoets bij de subsidieregeling van het prijsplafond

Mulder, Machiel

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2024

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Mulder, M. (2024). *Economische interpretatie van de brutomargetoets bij de subsidieregeling van het prijsplafond: een opinie op verzoek van DeHaan, Advocaten en Notarissen*. Rijksuniversiteit Groningen.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



## **Economische interpretatie van de brutomargetoets bij de subsidieregeling van het prijsplafond; een opinie op verzoek van DeHaan, Advocaten en Notarissen**

Machiel Mulder, Centre for Energy Business and Economics Research, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 27 maart 2024

### **1. Inleiding**

In het kader van een juridische procedure in verband met de Subsidieregeling bekostiging prijsplafond heeft DeHaan Advocaten en Notarissen gevraagd om een opinierapport over het gebruik van de brutomargetoets. Ze heeft daartoe een aantal vragen geformuleerd die gaan over de economische interpretatie van deze toets.

Om de vragen te beantwoorden beschrijf ik eerst hoe de brutomargetoets in zijn werk gaat, waarbij het gaat om hoe de brutomarge wordt berekend, en waaruit de toets bestaat. Vervolgens zal deze toets in een breder kader worden besproken, waarbij het met name gaat om de betekenis van marges in de levering van elektriciteit, al dan niet in combinatie met de levering van gas. Daarna zullen de gestelde vragen worden beantwoord. Waar nodig zal hierbij naar literatuur worden verwezen.

### **2. Brutomargetoets**

Door de internationale crisis in energiemarkten vanaf het najaar van 2021, zijn de groothandelsprijzen voor gas en elektriciteit heel sterk gestegen, waardoor alle energiegebruikers te maken kregen met flinke prijsstijgingen. Dit gold uiteraard ook voor huishoudens. Om hen hiervoor deels te compenseren, heeft het kabinet in september 2022 bekend gemaakt dat het een prijsplafond instelt voor het kalenderjaar 2023. Dit prijsplafond, dat alleen gold voor kleinverbruikers van energie, bedroeg voor aardgas 1,45 euro/m<sup>3</sup> tot een verbruik van 1200 m<sup>3</sup>, voor elektriciteit 0,40 euro/kWh tot een verbruik van 2900 kWh en voor warmte 47,38/GJ tot een verbruik van 37 GJ (voor huishoudens met een aansluiting op een warmtenet).<sup>1</sup>

Het prijsplafond is tot stand gekomen en uitgevoerd in samenwerking met de leveranciers. De leveranciers bepalen eerst de prijs voor hun klanten op basis van hun eigen kosten (dus inclusief de internationale groothandelsprijzen) en wanneer die prijs (de zogenaamde contractprijs) hoger is dan de door de overheid bepaalde maximumprijs (d.w.z. het prijsplafond), dan krijgen ze het verschil door de overheid betaald. Een deel van de energierekening wordt dus door de huishoudens betaald, en een ander deel door de overheid.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/09/uitwerking-prijsplafond-afgerond---vanaf-1-januari-2023-van-start>.

<sup>2</sup> "De hoogte van de subsidie is het verschil tussen de contractprijs en het plafondtarief, met voor gas en elektriciteit inachtneming van een vooraf bepaalde maximale redelijke brutomarge en voor warmte een redelijk

Deze overheidssubsidie is door de minister van EZK verleend op grond van de *Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023* (hierna: CEK23). De feitelijke vaststelling van de hoogte van de subsidie vindt pas in 2025 plaats, maar om ervoor te zorgen dat energieleveranciers niet in de financiële problemen raken, betaalde de minister maandelijks op aanvraag voorschotten.

Omdat de hoogte van de subsidie afhangt van de informatie die de leveranciers zelf aanleveren, is er in de subsidieregeling een toets opgenomen om te voorkomen dat leveranciers hogere contractprijzen noemen dan wat marktconform zou zijn. Deze toets is de zogenaamde brutomargetoets.<sup>3</sup> De gedachte achter deze toets is dat een leverancier een redelijke winstmarge mag maken en dat het niveau van een redelijke marge bepaald kan worden op basis van de winstmarge van de afgelopen jaren. Leveranciers mogen een zelf te kiezen jaar buiten beschouwing laten.<sup>4</sup>

De brutomarge elektriciteit wordt per jaar berekend volgens de formule:<sup>5</sup>

**Brutomarge Elektriciteitjaar** = *Inflatie indexatiejaar* \* [(**a**) Omzet Elektriciteitjaar + **b**) Omzet vaste leveringskosten Elektriciteitjaar – **c**) Inkoopkosten van het goed Elektriciteitjaar – **d**) Overige leveringskosten Elektriciteitjaar – **e**) Inkoop premies Elektriciteitjaar] / Aantal klanten elektriciteitjaar

Vervolgens wordt op basis de gemiddelde waarde over de afgelopen jaren de referentiewaarde berekend via de volgende formule:

$$\text{Brutomarge Elektriciteit}_{\text{referentiewaarde}} = \frac{\sum_{\text{jaar}=2019}^x (\text{Brutomarge Elektriciteit}_{\text{jaar}})}{(\text{Aantal jaren})}$$

---

rendement. De uiteindelijke hoogte van de subsidie is dus afhankelijk van de ontwikkeling van de contractprijzen voor elektriciteit, aardgas en warmte gedurende 2023. De bepaling van de hoogte van de subsidie verschilt voor de levering van alleen elektriciteit, alleen gas, elektriciteit én gas samen, en warmte. Voor de contractprijzen geldt dat deze moeten voldoen aan de wettelijke eisen in het kader van de tariefregulering. De subsidie bevat tevens een tegemoetkoming in de uitvoeringskosten. De hoogte van het te verstrekken subsidiebedrag wordt eventueel gecorrigeerd als gevolg van de toetsing van de brutomarge bij elektriciteit en gas of de toetsing van het rendement bij warmte (zie hierna).” (CEK 23, Toelichting, blz. 39)

<sup>3</sup> Op pagina 36, vierde alinea, van de nota van toelichting bij de CEK23 staat daarover het volgende: “Energieleveranciers die een aanvraag doen, krijgen het verschil tussen de contractprijs en het plafondtarief vergoed voor de levering aan de betreffende kleinverbruikers. Zij moeten deze steun vanuit de overheid één op één doorzetten naar de klant. Dit wordt gewaarborgd door de controle van een accountant. Daarnaast wordt een eventuele overcompensatie als gevolg van de invoering van het prijsplafond door energiebedrijven voorkomen door het toetsen van een maximale brutomarge die leveranciers van elektriciteit en gas mogen maken op de geleverde energie.”

<sup>4</sup> “Op het moment dat een aanvrager subsidie aanvraagt en een subsidiebeschikking krijgt, gelden de voorwaarden van de subsidieregeling. Deze houden onder andere in dat de leverancier verplicht is de subsidie te verrekenen in de tarieven van de klant, en de klant hierin inzicht te geven. Er wordt nadrukkelijk gelet op het voorkomen van oversubsidiëring van energieleveranciers door het toetsen van een maximale brutomarge die behaald mag worden. Deze brutomarge wordt vastgesteld per leverancier, op basis van historische gegevens.” CEK 23, Toelichting, p. 39).

<sup>5</sup> “De brutomarge is het verschil tussen de inkoopkosten van de geleverde energie, met inbegrip van diverse inkooppremies voor het afdekken van risico’s (profiel-, onbalans- en weerrisico’s), en de verkoopopbrengsten daarvan. RVO controleert of de brutomarge die leveranciers realiseren niet hoger is dan een vooraf vastgestelde benchmark. Deze benchmark wordt per leverancier individueel bepaald op basis van het rekenkundige gemiddelde van de historische brutomarges van de afgelopen vier jaar. Dit gebeurt ook voor jaren waarin leveranciers vier jaar een negatieve brutomarge hebben gemaakt. Hierbij mag het jaar met de laagste brutomarge worden weggestreept uit de berekening en worden jaren met een negatieve brutomarge op 0 gezet. Dit is nodig omdat de energiemarkt erg volatiel en cyclisch is en marges uit eerdere jaren niet representatief zijn. Het gemiddelde van de drie overgebleven historische brutomarges vormt de benchmark. Indien de aanvrager minder dan 4 jaar bestaat en daardoor geen cijfers heeft over 4 jaren, dan wordt de benchmark gebaseerd op de gemiddelde gerealiseerde brutomarge in de beschikbare jaren tussen 2019 en 2022 en vervalt de mogelijkheid om één jaar buiten beschouwing te laten.” CEK 23, Toelichting, blz. 40).

### 3. Rol van marges in levering van elektriciteit

Leveranciers van elektriciteit verkopen elektriciteit aan hun klanten en om dat te kunnen doen moeten zij zelf deze eerst inkopen. Het verschil tussen de verkoopopbrengsten en de inkoopkosten gemiddeld per eenheid energie is de marge. In de formule die in CEK23 wordt gebruikt, bestaan de verkoopopbrengsten uit twee componenten: a) de verkoop van energie en b) de vergoeding voor de vaste leveringskosten. De inkoopkosten bestaan in deze formule uit drie componenten: a) de inkoopkosten van de energie, b) de overige leveringskosten en c) de inkooppremies. De inkoopkosten zijn de kosten die de leverancier moet maken voor de inkoop van de energie op de groothandelsmarkt (via verschillende type contracten, zoals dag-vooruit en intraday) of voor de eigen opwek. De overige leveringskosten hebben betrekking op de kosten die direct samenhangen met de levering van de energie en die daar geen onderdeel van uitmaken. Voorbeelden van zulke kosten zijn uitgaven voor de aanschaf van Garanties van Oorsprong of voor CO<sub>2</sub> compensatie. De inkooppremies hebben betrekking op de kosten die gemaakt worden voor het afdekken van financiële risico's bij de levering, zoals profiel-, onbalans- en weerrisico's.

Het verschil tussen de verkoopopbrengsten en de inkoopkosten gemiddeld per eenheid energie is de marge. Deze marge hebben leveranciers nodig om hun andere kosten te dekken, zoals de kosten van de administratie, de marketing, het management en het geïnvesteerde vermogen (hierna apparaatskosten genoemd). De hoogte van die kosten hangen af van de bedrijfsvoering, de omvang van een bedrijf en strategische keuzes die een bedrijf maakt. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gecombineerde verkoop van elektriciteit en gas, zodat bepaalde kosten (zoals voor klantencontacten) maar een keer gemaakt hoeven te worden in vergelijking met aparte verkoop van deze energiedragers. De bovenstaande principes voor de bepaling van de marge zijn uiteraard in beide gevallen hetzelfde.

### 4. Beantwoording vragen

a) *Wat wordt precies verstaan onder inkooppremies (onderdeel e) van de formule)?*

De inkooppremies betreffen kosten die de leveranciers maken vanwege de risico's bij het leveren van energie. Dit zijn geen kosten die door de groothandel in rekening worden gebracht. Immers, een leverancier kan energie kopen via verschillende typen contracten (bijv. jaar-vooruit, dag-vooruit, intraday) op de groothandelsmarkt en de prijzen die dan betaald worden zijn de marktprijzen voor energie, die ook voor andere marktpartijen gelden die hetzelfde product kopen.<sup>6</sup> De risico's die een leverancier loopt zijn echter leverancier-specifiek, want die hangen af van hoe het inkoopportfolio zich verhoudt tot het verkoopportfolio (zoals wat betreft duur van contracten), het type klanten en hun profiel en of ze eigen opwekking hebben. Om zich tegen deze risico's in te dekken, zullen leveranciers zelf maatregelen moeten nemen, bijv. door meer flexibiliteit in te kopen, kosten te maken om betere voorspellingen te kunnen maken en extra financieel vermogen achter de hand houden. De risico's hebben onder andere betrekking op onbalansrisico's. Leveranciers hebben doorgaans de programmaverantwoordelijkheid van hun afnemers en zij lopen dus het risico dat het energieprogramma afwijkt van de realisatie (dus dat klanten minder of meer verbruiken dan wat voor ze is ingekocht). De leveranciers lopen daardoor het risico dat ze onbalanskosten maken, en daarvoor vragen ze een vergoeding bij de afnemers. De inkooppremies hebben dus betrekking op kosten die leveranciers maken en die doorberekend worden aan afnemers. Dit doorberekenen kan via het tarief per kWh of m<sup>3</sup> of via de vaste leveringskostenvergoeding. Iets vergelijkbaars zien we

---

<sup>6</sup> Althans voor zover de elektriciteit op beurzen met *pay-as-clear* principe wordt gekocht. Het is ook mogelijk elektriciteit te kopen op basis van *pay-as-bid* principe, en dan geldt een overeengekomen prijs alleen voor bepaalde transacties. Ook deze prijs heeft echter alleen betrekking op het product elektriciteit.

sinds kort gebeuren bij leveranciers die een extra vergoeding vragen aan klanten die zonnepanelen hebben. Die extra vergoeding heeft onder andere te maken met de kosten van onbalans en profiel.

- b) *Is het mogelijk dat een hogere brutomarge in 2023 ten opzichte van de referentie brutomarge wordt veroorzaakt door overcompensatie vanwege de subsidie in het kader van het prijsplafond?*

Omdat de subsidie in eerste instantie berekend wordt als het verschil tussen de contractprijs en de het prijsplafond, is het mogelijk dat dit leidt tot een hogere marge dan in het verleden het geval was. Als alle kosten van een leverancier en ook de vergoeding voor de vaste leveringskosten in 2023 gelijk waren aan die in het voorgaande jaren, dan kan de leverancier een grotere marge realiseren door een hogere contractprijs te vragen. Dat leidt ertoe dat het verschil met het prijsplafond groter wordt, waardoor de leverancier meer subsidie ontvangt. Om dit te voorkomen is de brutomargetoets ingevoerd.

- c) *Is het mogelijk dat door de bedrijfsvoering van een energieleverancier een hogere brutomarge in 2023 ten opzichte van de referentie brutomarge kunnen veroorzaken? Zo ja, op welke wijze is dat mogelijk?*

Leveranciers hebben een brutomarge nodig ter dekking van hun apparaatskosten. Het is mogelijk dat door wijziging in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door uitbreiding van het marketingapparaat of administratieve organisatie, er een grotere marge nodig is dan in voorgaande jaren. De leverancier heeft dan een hogere marge nodig om de hogere vaste kosten te dekken. Om dat te doen zal zij een hogere contractprijs of hogere vergoeding voor de vaste leveringskosten willen vragen. In een competitieve markt is het overigens zo, dat bedrijven wel te maken hebben met concurrenten en als die efficiënter zijn met hun vaste kosten, dan zal een leverancier die hogere vaste kosten heeft, zich uit de markt prijzen. Leveranciers hebben daardoor een prikkel om die vaste kosten zo laag mogelijk te houden.

Het is ook mogelijk dat een leverancier een grotere marge behaalt door tegen een lagere prijs energie in te kopen of minder kosten te hoeven maken voor afdekking van financiële risico's. In een competitieve markt worden zulke kostenvoordelen aan afnemers doorgegeven in de vorm van lagere contractprijzen, maar wanneer de concurrentie minder sterk is, dan kan dat deels achterwege blijven. In dat laatste geval leidt een daling van de kosten bij de inkoop tot een hogere marge.

- d) *Is het mogelijk dat de brutomarge van een jaar negatief is? En zo ja, hoe realistisch/redelijk is het om een referentiewaarde van 0 te hanteren voor bepaalde leveranciers, aangezien de brutomargetoets er dan toe leidt dat over het jaar 2023 in het geheel geen marge gehaald mag worden (elke brutomarge boven 0 wordt immers teruggevorderd)?*

Een brutomarge kan heel laag of zelfs nul zijn, wanneer een leverancier relatief hoge kosten moet maken voor bijvoorbeeld onbalans of doordat zij elektriciteit voor langere periode heeft verkocht aan klanten tegen een vastgestelde prijs, terwijl de elektriciteit op groothandelsmarkt tegen volatiele en relatief hoge prijzen wordt ingekocht. Zo'n situatie is niet lang houdbaar, omdat er dan nauwelijks of geen dekking is van de apparaatskosten (in geval van een marge gelijk aan of net boven 0), terwijl op het vermogen wordt ingeteerd wanneer de marge negatief is. Wanneer een leverancier in enig jaar een zo lage marge hanteert, zal deze er alles aan doen om de marge weer te verbeteren. Het lijkt daarom ook niet redelijk om zo'n lage marge als referentie te gebruiken voor de beoordeling van de winstgevendheid.

- e) *Wat is het verschil tussen de betrouwbaarheid van de brutomargetoets van een grote energieleverancier en een kleine energieleverancier? Kunt u dat toelichten?*

Bij een grote energieleverancier kun je ook denken aan een groep van energieleveranciers die tot dezelfde groep behoren. In de CEK23 wordt hierover gesteld dat over- en onderschrijdingen van afzonderlijke leden van die groep met elkaar worden verrekend.<sup>7</sup> Doordat er in dat geval meer observaties zijn op basis waarvan de over- of onderschrijding wordt bepaald, zal deze berekening minder gevoelig zijn voor bijzondere omstandigheden dan in het geval van een leverancier die geen deel van een groep uitmaakt.

- f) *Wat is het verschil tussen de betrouwbaarheid van de brutomargetoets van een lang bestaande energieleverancier en een nieuwe energieleverancier? Kunt u dat toelichten?*

In de CEK23 wordt expliciet ingegaan op de uitvoering van de brutomargetoets voor nieuwe leveranciers.<sup>8</sup> Voor elke leverancier wordt afzonderlijk een toets voor de brutomarge bepaald op basis van historisch gerealiseerde marges. Het spreekt voor zich dat wanneer een leverancier onlangs tot de markt is togetreden er minder historische observaties zijn, waardoor de berekende norm minder representatief voor de toekomst is. In de regeling wordt dit ook erkend en aangegeven dat de overheid er open voor staat om in concrete gevallen ander oplossingen te zoeken.

- g) *Kan, gelet op de volatiliteit van de energiemarkt, een eerlijke brutomargetoets uitgevoerd worden met een referentie brutomarge van 1 of 2 jaar? Kunt u dat toelichten?*

In een volatiele markt lopen leveranciers meer risico dan wanneer de prijzen stabiel zijn. Dit betekent dat het voor leveranciers belangrijk is om de contracten bij de verkoop van energie goed af te stemmen op de contracten bij de inkoop van energie. Bijvoorbeeld als een leverancier een nieuw contract aan afnemers aanbiedt (tegen een bepaalde prijs), dat dan de benodigde energie al is ingekocht tegen een prijs waarbij voldoende marge kan worden behaald. Echter, hoe volatieler de markt, hoe moeilijker dit is. Het is denkbaar dat nieuwe leveranciers hier meer moeite mee hebben dan gevestigde, grote leveranciers. Zij kunnen bijvoorbeeld de duur van de inkoop- en die van de verkoopcontracten onvoldoende op elkaar hebben afgestemd, wat kan leiden tot relatief ongunstige marges dan wanneer de duur van beide typen contracten wel goed op elkaar was afgestemd.

Daarbij komt dat wanneer een nieuwe leverancier alleen heeft geopereerd in jaren met een relatief grote prijsvolatiliteit, de historisch gemiddelde marge mogelijk minder representatief is voor de toekomstige marge dan in het geval van een leverancier die meerdere jaren actief is geweest, inclusief een of meerdere jaren met minder extreme prijsvolatiliteit.

---

<sup>7</sup> "Indien subsidie is verstrekt voor de toepassing van het prijsplafond voor elektriciteit of gas aan een subsidieontvanger die deel uitmaakt van een groep, wordt, indien dit door de subsidieontvanger bij de aanvraag is aangegeven, voor het berekenen van de overschrijding van de brutomarge de over- of onderschrijding van de historische benchmark van de subsidieontvanger overeenkomstig bijlage III verrekend met de onder- of overschrijdingen van de historische benchmark van het andere lid van die groep of alle andere leden van die groep. Dat betekent dat de onderschrijdingen en overschrijdingen van alle leden van een groep gezamenlijk bij elkaar worden opgeteld voordat de subsidie verminderd wordt (indien de som van de onder- en overschrijdingen groter is dan 0)." (CEK 23, Toelichting, blz. 40/41).

<sup>8</sup> Nieuwe toetreders die geen historische benchmark beschikbaar hebben wordt bij de margetoets voor elektriciteit en gas de keuze geboden om te kiezen uit het stellen van de marge op 0 of het baseren van hun margetoets op de cijfers voor 2022. Dat geldt voor aanvragers die later dan 1 februari 2022 een vergunning hebben verkregen, of waarvoor in de jaren tussen 2019 en 2022 voor minder dan één kalenderjaar gegevens beschikbaar zijn. Andere uitvoerbare varianten zijn niet gevonden. Op het moment dat de komende tijd blijkt dat er toch een andere oplossing bestaat, die niet eerder is overwogen, uitvoerbaar is, voor iedereen werkt en geen impact heeft op de bredere houdbaarheid van de regeling, dan staat de overheid open voor een gesprek daarover met de partij die het betreft. Doordat de marge per leverancier wordt vastgesteld houdt deze rekening met verschillen tussen leveranciers en verstoort deze de verhoudingen op de markt zo min mogelijk. In de toets op de brutomarge worden de meest materiële risicopremies meegenomen in de berekening van de brutomarge. Deze inkooppremies zijn inherent aan de werking van de energiemarkt en worden door leveranciers aangewend om de onvoorspelbaarheid in vraag en aanbod op elkaar af te kunnen stemmen. (CEK 23, Toelichting, blz. 40).

*h) Kunt u aangeven of de brutomargetoets een geschikt instrument is om te controleren of sprake is of zal zijn van overcompensatie door de subsidie in het kader van het prijsplafond bij een kleine, recent gestarte energieleverancier?*

Via een accountantscontrole wordt getoetst of leveranciers ontvangen subsidies volledig doorgeven aan hun klanten. In deze controle wordt bekeken of de prijs voor klanten gelijk is aan de door de leverancier opgegeven contractprijs minus de subsidie. Hiermee wordt dus gecontroleerd of de gegevens die de leverancier opgeeft kloppen. Met deze controle kan niet worden bepaald of een leverancier met een subsidie overwinsten behaalt, omdat daarvoor de externe informatie nodig om deze winsten te beoordelen.

De brutomargetoets geeft enige informatie over de waarschijnlijkheid dat ontvangen subsidies al dan niet leiden tot overcompensatie. In het geval van nieuwe leveranciers is dit lastiger dan in het geval van gevestigde leveranciers. In de regeling wordt dit ook erkend en aangegeven dat de overheid ervoor open staat om in concrete gevallen andere oplossingen te zoeken.

## **Referentie**

[CEK 23, Subsidieregeling bekostiging plafond energietarieven kleinverbruikers 2023](#)