



Rapport

Vangnet in Transitie



Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen over de effecten van de vangnetregeling en de gevolgen van een eventuele herziening of afschaffing ervan. Hiervoor is een analyse gemaakt aan de hand van vier effectdimensies: tarieven, concurrentie, kwaliteit & innovatie en administratieve lasten.

De ACM heeft deze dimensies onderzocht middels desk research, interviews met belangrijke stakeholders en vergelijkend onderzoek op basis van de ervaring van buitenlandse toezichthouders. Verder schetsen wij op basis van het onderzoek naar deze effectdimensies een beknopt overzicht van mogelijke alternatieven voor het tarieftoezicht.

Uit de analyse blijkt dat de vangnetregeling de mate van concurrentie op de markt niet beperkt, de kwaliteit van het aanbod niet aantast en de innovatie op de markt niet belemmert. De ACM schat dat de administratieve lasten van het huidige tarieftoezicht leiden tot een opwaarts tarieffeffect van € 0,24 per afnemer. De interventies van de ACM hebben de afgelopen jaren meermaals geleid tot een neerwaarts tarieffeffect. Dit effect is echter alleen voelbaar voor de afnemers van tarieven waarvoor de ACM interventies heeft gepleegd.

De ACM schat dat een eventuele afschaffing van het tarieftoezicht leidt tot een spiegeling van de geschetste effecten van het huidige tarieftoezicht. Het neerwaartse tarieffeffect bedraagt hierbij jaarlijks € 0,24 per afnemer. Het opwaartse tarieffeffect van een eventuele afschaffing van het tarieftoezicht is niet met zekerheid vast te stellen. Dit effect hangt samen met de gepleegde interventies van de ACM en het is niet vast te stellen hoeveel interventies de ACM niet meer zou plegen als de vangnetregeling wordt afgeschaft. Daarbij merkt de ACM op dat zij het anticipatie-effect, en dus een mogelijk groter opwaarts tarieffeffect, niet heeft kunnen uitsluiten en dat zij geen onderzoek heeft kunnen doen naar de effecten van een afschaffing op kwetsbare consumenten.

De ACM schat in dat een (tijdelijke) afschaffing van de vangnetregeling mogelijk het verschil tussen de lagere vaste tarieven en hogere variabele tarieven kan vergroten, ofwel de ontwikkeling richting “two-tier pricing” kan versterken. Hierdoor wordt de groep kleinverbruikers die minder actief is op de markt mogelijk benadeeld.

De ACM verwacht dat deze analyse, naast de overige belangen die de wetgever meeweegt, handvatten kan bieden voor de beoordeling door de wetgever van het tarieftoezicht.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Schets van de energiemarkt en ontwikkelingen	6
1.3 Beschrijving vangnetregeling	8
1.3.1 Doel vangnet	8
1.3.2 Juridisch kader en werking vangnet	9
1.3.3 Beschrijving afschaffingsscenario's vangnet	12
1.3.4 Cijfers over vangnet	13
1.4 Probleemstelling	13
1.4.1 Onderzoeksvragen	13
1.4.2 Clean Energy for all Europeans package	14
1.5 Methodologie	14
1.5.1 Effectdimensies	14
1.5.2 Deskresearch	15
1.5.3 Interviews	15
1.5.4 Vergelijking buitenlandse toezichhouders	16
1.6 Leeswijzer	18
2 Effecten	19
2.1 Tarieven	19
2.1.1 Theoretische analyse tarieven	19
2.1.2 Tariefffecten in interviews	25
2.1.3 Ervaringen in het buitenland met tariefffecten	27
2.2 Concurrentie	28
2.2.1 Theoretische analyse concurrentie	28
2.2.2 Concurrentie in interviews	29
2.2.3 Ervaringen in het buitenland met concurrentie	30
2.3 Kwaliteit aanbod (inclusief innovatie)	31
2.3.1 Theoretische analyse kwaliteit aanbod	31
2.3.2 Kwaliteit aanbod in interviews	32
2.3.3 Ervaringen in het buitenland met kwaliteit aanbod	32
3 Conclusies	33
3.1 Conclusies over tarieven bij voortbestaan vangnetregeling	33
3.1.1 Directe tariefffecten	33
3.1.2 Anticipatie-effecten	33
3.1.3 Overige tariefffecten	34
3.1.4 Totale tariefffecten	34
3.1.5 Conclusies over tarieven bij afschaffing vangnetregeling	35
3.2 Conclusies over concurrentie bij voortbestaan vangnetregeling	35
3.2.1 Conclusies over concurrentie bij afschaffing vangnetregeling	36
3.3 Conclusies over de kwaliteit van het aanbod (inclusief innovatie) bij voortbestaan vangnetregeling	36

3.3.1	Conclusies over de kwaliteit van het aanbod (inclusief innovatie) bij afschaffing vangnetregeling	37
3.4	Conclusies over toezicht ACM bij voortbestaan vangnet	37
3.4.1	Conclusies over toezicht ACM bij afschaffing vangnet	37
4	Bevindingen	39
	Bijlage 1: Alternatieven	40
	Openbare maximumtarieven	40
	Ex-post toetsing	41
	Toezicht op een deel van de energieproducten	42
	Sociaal tarief	43
	Benaderen van inactieve consumenten	44
	Tijdelijk afschaffen vangnetregeling en behouden monitoring	45
	Overzicht effecten alternatieven	46

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De bevoegdheid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) tot het nemen van een maximumtariefbesluit bij onredelijke tarieven (hierna: de vangnetregeling) is in 2000 middels amendement bij het wetsvoorstel Overgangswet elektriciteitsproductie geïntroduceerd¹ en is op 1 januari 2002 in werking getreden.² De vangnetregeling is het instrument waarmee de ACM toezicht houdt op de verplichting voor vergunninghouders tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden voor de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers, zoals consumenten.³ Vergunninghouders zijn verplicht om een opgave⁴ van de tarieven en voorwaarden die zij hanteren aan de ACM⁵ te verschaffen vóórdat zij die tarieven invoeren.⁶

De vangnetregeling is destijds in het leven geroepen om consumenten tijdens de liberalisering van de energiemarkt te beschermen tegen onredelijke tarieven en voorwaarden⁷. In de Tweede Kamer werd gevreesd dat consumenten terughoudend zouden zijn met het overstappen naar een andere energieleverancier in de pas geliberaliseerde energiemarkt⁸. Als gevolg hiervan zou er mogelijk niet voldoende concurrentie ontstaan op de energiemarkt. In deze marktomstandigheden zouden de gevestigde energieleveranciers mogelijk onredelijke tarieven en voorwaarden kunnen hanteren voor de levering van elektriciteit en gas aan consumenten.⁹

De energiemarkt voor consumenten lijkt zich sinds 2000 te hebben ontwikkeld. De ontwikkelingen op de energiemarkt hebben bij diverse spelers vragen opgeroepen over de noodzaak tot het voortbestaan van de vangnetregeling. De International Energy Agency (IEA) concludeerde bijvoorbeeld in 2009 dat de concurrentie tussen de energieleveranciers op de Nederlandse retailmarkt inmiddels zo effectief is geworden, dat de Nederlandse overheid wordt aangemoedigd om de vangnetregeling te herzien.¹⁰ Deze aanbeveling van het IEA sluit aan op de tendens in Europa, die eveneens strekt tot het inperken van overheidsingrijpen op de prijsvorming van elektriciteitslevering aan consumenten.¹¹ Ook het toenmalige Ministerie van Economische Zaken concludeerde dat, nu de energiemarkt tekenen vertoont van meer concurrentie, er meer aanbieders zijn en ook consumenten actiever te lijken worden, het op termijn gerechtvaardigd is het ex ante tarieftoezicht af te schaffen.¹²

In het kader van het wetsvoorstel voor de Energiewet 1.0 zal het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zich daarom hoogstwaarschijnlijk gaan buigen over de toekomst van de huidige vangnetregeling. In dit verband heeft de ACM onderzoek gedaan naar de gevolgen van een

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 30.

² Inwerkingtredingsbesluit van 23-11-2001, Stb. 2001, 577.

³ Artikel 95b, leden 1 en 2, Elektricitetswet 1998 en artikel 44, lid 1, Gaswet.

⁴ Deze opgave dient jaarlijks en vier weken voorafgaand aan de wijziging van de tarieven en voorwaarden, die de vergunninghouders hanteren bij de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers, aan de ACM te worden verschaft.

⁵ In de tekst van het amendement staat dat de vergunninghouder 'de directeur van de dienst ieder jaar een opgave [doet] van de tarieven die hij berekent en de voorwaarden die hij gebruikt bij de levering van elektriciteit aan de in artikel 95a, eerste lid, bedoelde afnemers'. De dienst waaraan wordt gerefereerd is de Dienst Uitvoering en Toezicht Energie. Deze dienst is in 2008 omgedoopt tot de Energiekamer en was onderdeel van de NMa. De NMa is in april 2013 opgegaan in de ACM.

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 30, sub 2.

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 30.

⁸ In het bijzonder door de Kamerleden Crone (PvdA) en Kamerlid Van Walsem (D66), Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 27, p. 9 en 44-45.

⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 27, p. 9 en 44-45.

¹⁰ International Energy Agency (2009) 'In-depth review of the Netherlands', p. 90.

¹¹ Zie bijvoorbeeld 'Guidance to Member States on state intervention in electricity markets', 5 november 2013 en 'Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit', 23 februari 2017, COM(2016) 864, artikel 5, lid 4.

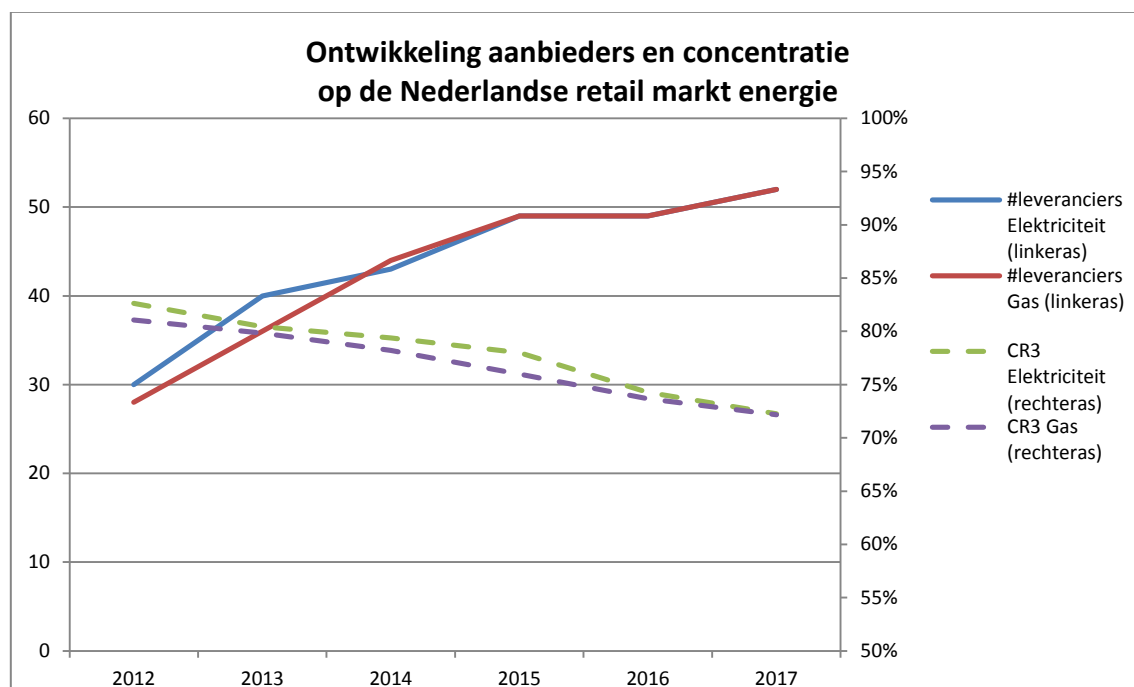
¹² Ministerie van Economische Zaken (2014), 'Consultatiedocument STROOM', hoofdstuk 9.3, p. 18.

afschaffing van de vangnetregeling voor consumenten, energieleveranciers, de energiemarkt als geheel en het toezicht van de ACM. De ACM zal de bevindingen uit dit rapport delen met het Ministerie van EZK.

1.2 Schets van de energiemarkt en ontwikkelingen

De Nederlandse retailmarkt voor energie is in 2004 geliberaliseerd voor kleinverbruikers, waar huishoudelijke en kleinzakelijke afnemers onder vallen. In 2006 is in de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) onder andere vastgelegd dat het beheer en eigendom van energienetwerken (waaronder de regionale netwerken) en de levering van energie (gas en elektriciteit) via deze netwerken gesplitst moeten zijn en dus niet in dezelfde ondernemingen mogen worden ondergebracht.

De Nederlandse retailmarkt heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld en behoort volgens de Council of European Energy Regulators (CEER) tot de meest competitieve energiemarkten in Europa (ACER/CEER MMR rapport).¹³ In 2018 waren 59 vergunninghoudende leveranciers actief op de markt. De concentratiegraad is nog relatief hoog. Wel laat deze de afgelopen jaren een dalende lijn zien waarbij de CR3¹⁴ in 2017 voor zowel elektriciteit als gas rond 72% lag (zie Figuur 1).



Figuur 1. Ontwikkeling aantal leveranciers en concentratiegraad Nederlandse retailmarkt 2012 – 2018.

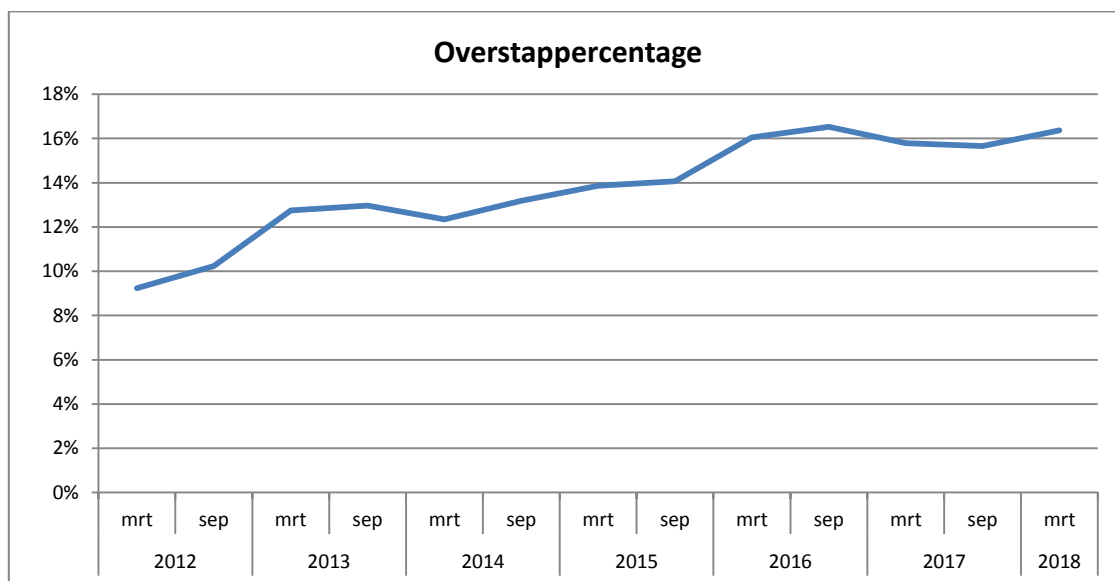
Uit de Energiemonitor van de ACM uit 2018¹⁵ blijkt dat inmiddels een ruime meerderheid van de consumenten sinds de liberalisering minstens één keer is overgestapt van energieleverancier. Het jaarlijkse overstappercentage ligt rond 16%.¹⁶ Dit komt mede door het ruime aanbod aan producten en de ruime prijsdifferentiatie tussen producten.

¹³ ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015 – Retail Markets – November 2016; figuur 17.

¹⁴ De CR3 is het gezamenlijke marktaandeel van de 3 grootste leveranciers.

¹⁵ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf

¹⁶ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 10 en pagina 11.



Figuur 2. Jaarlijks overstappercentage Nederlandse energiemarkt.

Uit de Energiemonitor van de ACM uit 2018 blijkt voorts dat consumenten zich meer bewust worden van de besparingen die mogelijk zijn bij het overstappen en dat de bereidheid om over te stappen ook groeit.

De ACM constateert in de Energiemonitor 2018 ook dat ongeveer 48% van de consumenten een product afneemt met een variabel tarief, voor onbepaalde tijd.¹⁷ De overige consumenten kiezen in 2018 voor contracten met een bepaalde tijd (één, twee, drie of vijf jaar), doorgaans met vaste tarieven.¹⁸

Volgens de ACM zouden de consumenten die momenteel een contract afnemen met een variabel tarief voor onbepaalde tijd besparingen kunnen realiseren door over te stappen. Toch gebeurt dit lang niet altijd. Dit komt mede doordat ongeveer 39% van de consumenten het nog moeilijk vindt om energieproducten te vergelijken.¹⁹

Het gewicht van leveringskosten op de totale energiekosten van de consument dient in perspectief geplaatst te worden. Gemiddeld genomen bestaat ongeveer 37% van de energierekening van een consument uit de leveringskosten voor elektriciteit en gas.²⁰ De overige kosten bestaan uit netwerkkosten en belastingen.

¹⁷ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 17.

¹⁸ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 17.

¹⁹ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 15.

²⁰ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 19.

Vaste en variabele tarieven

Consumenten kunnen bij het afsluiten van een energiecontract kiezen tussen contracten met een vast of variabel tarief. Bij vaste tarieven liggen de tarieven voor de levering van energie gedurende de contractperiode vast. De meeste energieleveranciers bieden maandelijks nieuwe aanbiedingen aan met andere tarieven. Deze tarieven zijn meestal erg concurrerend en worden ingezet om nieuwe afnemers aan zich te binden. Bij een contract met een variabel tarief veranderen de tarieven voor de levering van energie doorgaans twee keer per jaar: op 1 juli en 1 januari. Op deze momenten kunnen de tarieven stijgen of dalen. De consument heeft daarmee meer onzekerheid over het uiteindelijk te betalen tarief voor de levering van energie. Doorgaans betalen consumenten die kiezen voor variabele tarieven meer voor de levering van energie dan consumenten die kiezen voor vaste tarieven. Consumenten kunnen daarom vaak besparingen realiseren door van een contract voor onbepaalde tijd met variabele tarieven over te stappen op een contract voor bepaalde tijd met vaste tarieven.

1.3 Beschrijving vangnetregeling

1.3.1 Doel vangnet

De vangnetregeling is in 2002, ten tijde van de liberalisering van de energiemarkt, in de wet opgenomen. In die periode was de 'energieconsument' onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Kamerleden Crone (PvdA) en Van Walsem (D66) vreesden dat consumenten in de eerste periode na liberalisering van de markt niet zouden overstappen van energieleverancier, omdat de energiemarkt door de consument als 'nieuw en onzeker' zou worden ervaren.²¹ Als gevolg van het beperkte overstappen van consumenten zouden de voormalige monopolisten op de energiemarkt over een (onverminderde) marktmacht blijven beschikken. Daarnaast vreesde Crone dat de energieleveranciers zouden gaan concurreren op prijzen, die gericht zijn op de groep potentiële overstappers (ongeveer 20% van de consumenten). Deze kosten zouden mogelijk worden afgewenteld op de groep 'slapende' consumenten, die minder vaak overstappen (80%). De strijd om de groep consumenten die bereid is tot overstappen zou dan worden gefinancierd door de groep 'slapende' consumenten die bij hun oude leverancier blijven. Om dit probleem te ondervangen hebben de kamerleden Crone en Van Walsem een amendement ingediend dat ervoor moest zorgen dat na de volledige liberalisatie van de elektriciteits- en gasmarkt, consumenten werden beschermd tegen onredelijke tarieven en voorwaarden van energieleveranciers.²²

Enkele jaren na de introductie van de vangnetregeling in de Nederlandse wet ontstond er in de Tweede Kamer discussie over de wijze waarop er invulling moest worden gegeven aan deze regeling. Zo was het onder meer de vraag of het tariefplafond dat gehanteerd zou kunnen worden door de toezichthouder bij voorbaat zou moeten worden vastgesteld en openbaar gemaakt.²³ Kamerlid Crone verwees tijdens debatten naar het tariefreguleringsbeleid in het Verenigd Koninkrijk en pleitte voor de invoering van een maximumprijs om de consument 'prijzekerheid' in het vooruitzicht te stellen.²⁴

De toenmalige Minister van Economische Zaken verduidelijkte dat de maximumprijzen in het Verenigd Koninkrijk ingesteld waren uit vrees dat consumenten na de liberalisering van de energiemarkt niet

²¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr 27, p. 9 en 44-45.

²² Kamerstukken II 2000/01, 27 250, nr. 30, onder 'toelichting'

²³ Kamerstukken II 2003/04, 28 982 21 501-33, nr. 12.

²⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28 982 21 501-33, nr. 12.

zouden overstappen. Deze vrees bleek naderhand ongegrond te zijn.²⁵ Op grond hiervan trok de Minister de conclusie dat men zich in Nederland ook geen zorgen hoefde te maken over de bereidheid van consumenten om van energieleverancier te wisselen na liberalisering, waarmee het instellen van een maximumtarief overbodig zou worden.²⁶ Volgens de Minister zou het invoeren van een maximumtarief de prijsconcurrentie kunnen verhinderen en tot een negatieve prikkel op investeringen in productiecapaciteit kunnen leiden.²⁷ In een later debat voegde de Minister hieraan toe dat de toezichthouder slechts in uitzonderlijke gevallen zou moeten interveniëren in de markt. Enkel als de toezichthouder constateert dat er sprake is van een 'onredelijke prijsontwikkeling'²⁸ en er geen sprake blijkt te zijn van voldoende effectieve concurrentie op de consumentenmarkt²⁹ mag de vangnetregeling ingezet worden.

Uit de parlementaire geschiedenis kan derhalve opgemaakt worden dat het doel van de vangnetregeling was om consumenten – in het bijzonder de groep 'slappende consumenten' – te beschermen tegen onredelijke tarieven en voorwaarden van energieleveranciers. De vangnetregeling is niet bedoeld om te dienen als structurele maximumtariefregulering. De ACM mag enkel haar bevoegdheid tot het vaststellen van een maximumtarief inzetten indien de tarieven die een energieleverancier aanlevert een onredelijke tariefstelling hebben.

1.3.2 Juridisch kader en werking vangnet

De wettelijke basis voor de vangnetregeling is opgenomen in artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 van de Gaswet. In deze bepalingen is vastgelegd dat de houder van een vergunning (voor de levering van elektriciteit of gas aan kleinverbruikers, waaronder consumenten) verplicht is om op een betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden zorg te dragen voor de levering van elektriciteit of gas.³⁰

De vergunninghouder moet ieder jaar en vier weken voor de wijziging van de tarieven een opgave verschaffen van de tarieven die hij berekent en de voorwaarden die hij gebruikt bij de levering van elektriciteit of gas aan kleinverbruikers aan de ACM.³¹ De ACM is belast met het toezicht op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet³² en houdt in dat kader toezicht op de verplichting voor vergunninghouders tot het aanleveren van de tarieven bij ACM. Dat gaat om grote aantallen: zo ontving de ACM in 2017 ruim 7.700 elektriciteitstarieven en 6.700 gastarieven om te beoordelen.

Zodra de ACM de tarieven van de vergunninghouders heeft ontvangen, toetst de ACM of de tarieven die de vergunninghouders hanteren voor het leveren van een bepaald product redelijk zijn. Om de tarieven te kunnen toetsen, heeft de ACM een beoordelingsmodel ontwikkeld op basis waarvan wordt vastgesteld of een tarief redelijk is in de zin van artikel 95b, leden 1 en 3, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, leden 1 en 3, van de Gaswet (hierna: het beoordelingsmodel). Dit beoordelingsmodel is vertrouwelijk en de precieze inhoud daarvan is niet bekend bij de vergunninghouders, vanwege het risico dat de (generieke) maximumtarieven in dit model bij openbaring feitelijke prijzen dreigen te worden. De ACM weegt in het beoordelingsmodel af of de effecten van een doelmatige bedrijfsvoering, die mede inhoudt de inkoop van elektriciteit en van energiebronnen bestemd voor de opwekking daarvan, in voldoende mate leiden tot een kostenverlaging voor de consument. Op basis

²⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 15, p. 16-17.

²⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 15, p. 16-17.

²⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 372, nr. 15, p.16.

²⁸ Kamerstukken II 2003/04, 28982 en 21 501-33, nr.12, p. 14.

²⁹ Kamerstukken II 2003/04, 28982 en 29303, nr. 14, p. 6 en 7.

³⁰ Artikel 95b, lid 1, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 1, Gaswet.

³¹ Artikel 95b, lid 2, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 2, Gaswet.

³² Artikel 5, lid 1, Elektriciteitswet 1998 en artikel 1a, lid 1, Gaswet.

van dit beoordelingsmodel bepaalt de ACM per type product en per periode wat het tarief is dat een vergunninghouder ten hoogste mag berekenen aan een kleinverbruiker, een zogenaamd benchmarktarief.

Als uit de eerste tariefbeoordeling met het beoordelingsmodel volgt dat de tarieven die een vergunninghouder hanteert voor een bepaald product voor een bepaalde periode hoger zijn dan het door de ACM bepaalde benchmarktarief³³, beoordeelt de ACM deze tarieven in eerste instantie als relatief hoog ten opzichte van de uitkomsten van het beoordelingsmodel. De ACM nodigt de betreffende vergunninghouder in dat geval uit om zijn relatief hoge tarieven schriftelijk dan wel mondeling toe te lichten. Het doel van deze toelichting is het vaststellen of er een herziening van de eerste beoordeling op basis van het beoordelingsmodel zou moeten plaatsvinden. Dit wordt gedaan aan de hand van de vaststelling of er op het gebied van inkoop, bruto marge en/of producteigenschappen in werkelijkheid afwijkende situaties zijn.

Zo is het mogelijk dat een leverancier op een relatief hoog tarief uitkomt, als resultaat van een doelmatige bedrijfsvoering. Uit de toelichting van een leverancier kan bijvoorbeeld blijken dat de gehanteerde inkoopstrategie afwijkt van de gemodelleerde inkoopstrategie van het benchmarktarief van de ACM. Zolang deze inkoopstrategie consistent is toegepast en risicomijdend is³⁴, ziet de ACM geen reden om aan te nemen dat deze strategie niet doelmatig is. De ACM neemt de hogere inkoopkosten dan mee in haar beoordeling van de onderzochte tarieven. Hierdoor kan het zijn dat het tarief van de vergunninghouder niet langer boven het tarief ligt dat de vergunninghouder ten hoogste mag berekenen aan de kleinverbruiker. In zo'n geval wordt het tarief na een tweede beoordeling niet langer als onredelijk beschouwd.

De ACM kan in tweede instantie ook tot het oordeel komen dat de effecten van een doelmatige bedrijfsvoering onvoldoende tot uiting komen in de tarieven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er niet risicomijdend wordt ingekocht of wanneer de bruto marge dusdanig hoog is dat de voordelen van een doelmatige inkoop in onvoldoende mate worden verwerkt in tarieven. In dat geval blijft de ACM bij het oordeel dat de tarieven van een vergunninghouder onredelijk zijn. De vergunninghouder kan er in deze situatie voor kiezen om uit eigen beweging zijn tarieven aan te passen en de getroffen consumenten te compenseren. Als de vergunninghouder dit niet uit eigen beweging doet, stelt de ACM een besluit op om een maximumtarief voor de levering van elektriciteit en/of gas aan kleinverbruikers op te leggen.³⁵ Na de vaststelling van het maximumtarief worden de tarieven voor de levering van elektriciteit of gas aan kleinverbruikers die hoger zijn dan dit maximumtarief, van rechtswege op dit maximumtarief gesteld.³⁶

Naast het vaststellen van een maximumtarief kan de ACM bij overtreding van de bepalingen van de Elektriciteitswet 1998 of Gaswet de overtreder een last onder dwangsom opleggen.³⁷ Bij schending van de verplichting tot het aanleveren van tarieven (artikel 95b, lid 2, van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 44, lid 2, van de Gaswet) kan de ACM de overtreder per overtreding een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 1% van de omzet van de overtreder.³⁸ Voor het hanteren van onredelijke tarieven zoals bedoeld in lid 1 van de genoemde artikelen kan de

³³ Het benchmarktarief is het tarief dat fungeert als een trigger om gesprekken aan te gaan met aanbieders indien het gemelde tarief hoger is dan het benchmarktarief. Het overschrijden van het benchmarktarief staat echter nog niet gelijk aan het niet voldoen aan de vangnetregeling.

³⁴ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2017-12/besluit-maximumtarieven-elektriciteitsproducten-nuon-2017-12-22.pdf>, pagina 6 en 7.

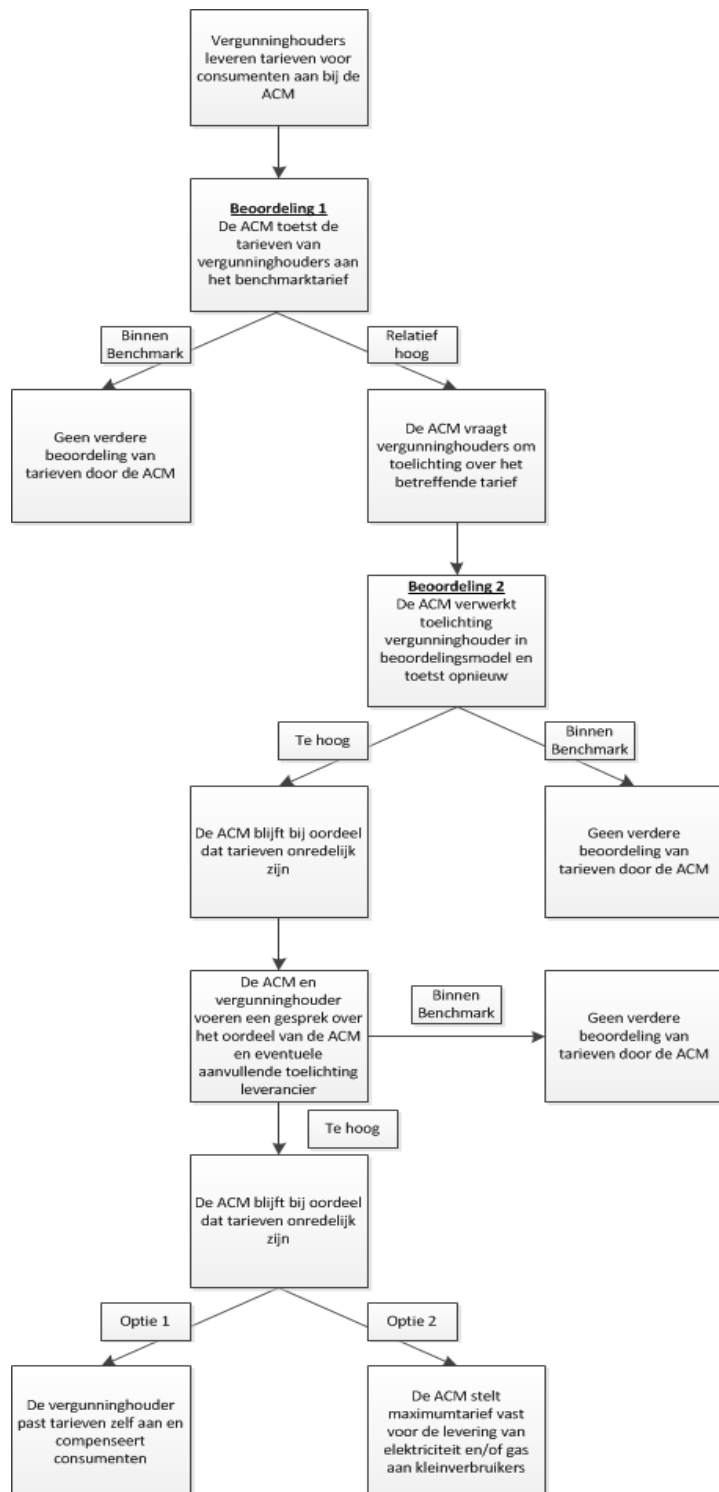
³⁵ Artikel 95b, lid 3, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 3, Gaswet.

³⁶ Artikel 95b, lid 4, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 4, Gaswet.

³⁷ Artikel 77h Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ac Gaswet.

³⁸ Artikel 77i, lid 1, sub a, Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ad, lid 1, sub a, Gaswet.

ACM een bestuurlijk boete opleggen van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder.³⁹



Figuur 3. Schematische weergave beoordelingsproces vangnet.

³⁹ Artikel 77i, lid 2, sub b, Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ad, lid 1, sub b, Gaswet.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de bepaling of de tarieven van de vergunninghouders onredelijk zijn en met betrekking tot de vaststelling van het maximumtarief.⁴⁰ Dit is tot op heden niet gebeurd. De bepalingen die zien op de vangnetregeling (artikel 95b, leden 2 tot en met 6, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, leden 2 tot en met 6, Gaswet) kunnen komen te vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.⁴¹ De verplichting voor vergunninghouders tot het op betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden leveren van elektriciteit aan kleinverbruikers (lid 1 van de genoemde artikelen) kan niet bij koninklijk besluit komen te vervallen. Daarvoor zou een wetswijziging nodig zijn.

1.3.3 Beschrijving afschaffingsscenario's vangnet

Zoals onder 1.3.2 is beschreven is in lid 1 van artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 van de Gaswet een algemene verplichting opgenomen voor energieleveranciers om op betrouwbare wijze en tegen redelijke tarieven en voorwaarden zorg te dragen voor de levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers.

Bij een afschaffing van de vangnetregeling is het de vraag welke bepalingen uit artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 van de Gaswet precies komen te vervallen. Dit heeft namelijk weer invloed op de wijze waarop de ACM toezicht kan houden. Op dit moment besteedt de ACM jaarlijks ongeveer 1 fte aan het toezicht op de vangnetregeling. De verschillende scenario's die hieronder geschetst worden, hebben invloed op de rol en instrumenten van de ACM en daarmee ook de verwachte inzet. De ACM heeft echter niet eenduidig vast kunnen stellen welke invloed de scenario's hebben en kan daarom geen verder inzicht bieden in de precieze verwachte inzet bij de verschillende scenario's.

De wetgever kan er voor kiezen alleen de algemene verplichting voor leveranciers tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden (lid 1) in de Nederlandse wet in stand te laten bij een afschaffing van de vangnetregeling. In dit geval vindt de ACM het waarschijnlijk dat de daaraan gekoppelde bevoegdheid van de ACM om een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van dit artikel bestaan (artikel 77h en 77i, sub b, Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ac en 60ad, sub b, Gaswet). De ACM heeft in dit scenario bij afschaffing van de vangnetregeling namelijk nog wel instrumenten nodig om handhavend op te kunnen treden. Dit levert afschaffingsscenario 1 'verplichting tot redelijke tarieven en handhaving' op. In dit scenario betekent afschaffing van de vangnetregeling dat alleen de bepalingen in leden 2 tot en met 6 van artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en van artikel 44 van de Gaswet uit de wet worden gehaald. Met de verwijdering van deze bepalingen uit de Nederlandse wet, vervalt de aanleverplicht voor leveranciers en de bevoegdheid van de ACM om de tarieven van energieleveranciers te beoordelen en een maximumtarief vast te stellen. Er blijft dan een algemene bevoegdheid over voor de ACM om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen indien de tarieven of voorwaarden van energieleveranciers voor kleinverbruikers onredelijk zijn.

Ten tweede kan de Nederlandse wetgever overwegen om enkel de algemene verplichting voor leveranciers tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden (lid 1) in de wet te laten staan, zonder daaraan een bevoegdheid voor ACM tot het opleggen van een last onder dwangsom of boete te koppelen (afschaffingsscenario 2 'verplichting tot redelijke tarieven zonder handhaving'). Hoewel de energieleveranciers nog altijd verplicht blijven tot het hanteren van redelijke tarieven, beschikt de ACM in dit scenario niet over directe handhavingsinstrumenten ten opzichte van de wettelijke norm. Consumenten die vinden dat ze tegen onredelijke tarieven worden belevd, kunnen naar de rechter of

⁴⁰ Artikel 95b, lid 5, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 5, Gaswet.

⁴¹ Artikel 95b, lid 6, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 6, Gaswet.

geschillencommissie stappen en de ACM kan mogelijk handhaven via de verplichtingen in de vergunning van een energieleverancier.

Tot slot kan de wetgever kiezen voor een afschaffing van leden 1 tot en met 6 van artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 van de Gaswet (afschaffingsscenario 3 'volledige afschaffing'). Hiermee zouden de verplichting tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden voor de levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers (lid 1), de aanleverplicht van tarieven bij de ACM (lid 2), de bevoegdheid van de ACM om de tarieven te beoordelen en een maximaal tarief vast te stellen (lid 3 en 4) en de bevoegdheid van de ACM om bij overtreding van leden 2 en 3 een last onder dwangsom of boete op te leggen (artikel 77h en 77i, lid 1, Elektriciteitswet en artikel 60ac en 60ad, lid 1, sub a, Gaswet) in het geheel komen te vervallen. Dit betekent dat er in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet geen aanknopingspunten meer zullen zijn om te interveniëren in de markt voor kleinverbruikers als het gaat om de redelijkheid van de gehanteerde tarieven en voorwaarden. Dit scenario ligt naar de mening van de ACM minder voor de hand, aangezien de Nederlandse wet een implementatie van een Europese richtlijn⁴² is, die niet zomaar kan komen te vervallen.

1.3.4 Cijfers over vangnet

De ACM is terughoudend in de toepassing van haar wettelijke bevoegdheden met betrekking tot het opleggen van maximumtarieven. Een dergelijk ingrijpen heeft veel impact op een leverancier. De ACM heeft in 2017 dan ook pas haar eerste en tot nu toe enige tariefbesluit genomen.⁴³

Zoals eerder beschreven, ontvangt de ACM jaarlijks ruim 7.700 elektriciteitstarieven en 6.700 gastarieven. Jaarlijks verstuurt de ACM ongeveer 70 tot 80 informatieverzoeken voor tarieven die in eerste instantie relatief hoog zijn ten opzichte van het benchmarktarief. Sinds 2013 heeft de ACM acht keer ook in tweede instantie geoordeeld dat tarieven onredelijk zijn. In zeven gevallen hebben leveranciers vrijwillig hun tarieven aangepast en in 2017 heeft de ACM een tariefbesluit genomen. De ACM rapporteert jaarlijks over de resultaten van de vangnetregeling in haar jaarverslag.

1.4 Probleemstelling

1.4.1 Onderzoeksvragen

Om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen over de gevolgen van een herziening of afschaffing van de vangnetregeling heeft de ACM onderzoek gedaan naar de volgende vragen:

- 1) Wat zijn de gevolgen van een herziening of afschaffing van de vangnetregeling voor de energiemarkt?
- 2) Wat betekent een herziening of afschaffing van de vangnetregeling voor de vergunninghouders die elektriciteit leveren aan kleinverbruikers?
- 3) Welke gevolgen heeft een herziening of afschaffing van de vangnetregeling voor consumenten?
- 4) Wat betekent een herziening of afschaffing van de vangnetregeling voor het toezicht van de ACM op de verplichting voor vergunninghouders tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden?
- 5) Wat zijn eventuele alternatieven voor de huidige vangnetregeling?

⁴² Richtlijn 2009/72/EG stelt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat huishoudelijke afnemers, en, indien zij dat dienstig achten, kleine bedrijven, het recht hebben om tegen duidelijk vergelijkbare, transparante en redelijke prijzen van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit te worden voorzien.

⁴³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/maximumtarieven-voor-elektriciteitsproducten-van-nuon>

In dit document beschrijft de ACM haar bevindingen met betrekking tot de bovengenoemde onderzoeksvragen.

1.4.2 Clean Energy for all Europeans package

Zoals eerder gesteld, vormt de vangnetregeling een implementatie van richtlijn 2009/72/EG. Hierin is voor lidstaten de bevoegdheid neergelegd om - met in achtneming van artikel 106 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie - openbardienstverplichtingen aan elektriciteitsbedrijven op te leggen. Tijdens het schrijven van dit rapport heeft het Europees Parlement een wetgevingsresolutie aangenomen voor een nieuwe Elektriciteitsrichtlijn⁴⁴, onderdeel van het zogeheten "Clean Energy for all Europeans package".

De nieuwe Elektriciteitsrichtlijn (2019/844/EU) bepaalt dat overheidsingrijpen op de prijsstelling in beginsel niet is toegestaan (artikel 5). Afwijking hiervan is mogelijk, maar onder voorwaarden. Het is aan de wetgever om bij de implementatie van de richtlijn op dit terrein keuzes te maken. De ACM heeft daarom de nieuwe Elektriciteitsrichtlijn buiten beschouwing gelaten in dit rapport.

De nieuwe richtlijn bepaalt dat ook voor energiearme of kwetsbare huishoudelijke afnemers overheidsingrijpen in beginsel niet is toegestaan. Deze afnemer-begrippen zijn nieuw en in de huidige wet- en regelgeving niet gedefinieerd in het kader van de vangnetregeling. De ACM beschikt daarom ook niet over gegevens over deze specifieke groep (kwetsbare) consumenten. In de analyse van de effecten van een afschaffing of herziening van de vangnetregeling heeft de ACM daarom ook alleen kunnen kijken naar alle consumenten, waaronder dus ook kwetsbare, zonder hierbij onderscheid te kunnen maken naar specifieke groepen consumenten.

1.5 Methodologie

1.5.1 Effectdimensies

Om de effecten van het afschaffen van de vangnetregeling te kunnen beoordelen, heeft de ACM geïventariseerd op welke, voor haar tarieftoezicht relevante, gebieden afschaffing effecten zou hebben. Deze gebieden noemen we in dit onderzoek de effectdimensies. De effectdimensies vormen het toetsingskader voor dit onderzoek. In dit onderzoek hanteren we de volgende effectdimensies:

1. **Tarieven**; daarmee worden de leveringstarieven voor energie bedoeld, zoals energieleveranciers die rekenen aan consumenten en andere kleinverbruikers;
2. **Kwaliteit en innovatie**; daarmee wordt de kwaliteit en innovatie van de dienstverlening van energieleveranciers aan consumenten en andere kleinverbruikers bedoeld;
3. **Administratieve lasten**; daarmee worden de kosten bedoeld die energieleveranciers moeten maken om te voldoen aan de verplichtingen van de vangnetregeling;
4. **Concurrentie**; daarmee worden concurrentieparameters bedoeld (bijv. toetredingsdrempels en concentratiegraad) zoals die gelden op de markt voor energielevering aan consumenten en andere kleinverbruikers;

⁴⁴ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0226_NL.html#title2

1.5.2 Deskresearch

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen uit sectie 1.4 te komen, heeft het onderzoeksteam van de ACM deskresearch verricht naar de effecten van herziening of afschaffing van de vangnetregeling op de hierboven geschetste effectdimensies.

De mogelijke effecten op de leveringstarieven van energieleveranciers zijn inzichtelijk gemaakt door middel van een analyse van histogrammen, die zijn gemaakt op basis van de gegevens in de database van de bij de ACM door energieleveranciers gemelde tarieven. Daarnaast zijn gegevens uit de jaarlijkse berekening van de 'ACM Outcome' gebruikt om een indicatie te geven van de effecten van de vangnetregeling op de tarieven van energieleveranciers. Het onderzoeksteam van de ACM heeft tevens gekeken naar gegevens over de tariefontwikkelingen in het buitenland na afschaffing van regulering, in markten die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse energiemarkt.

Om meer inzicht te krijgen in de effecten van de vangnetregeling op bepaalde groepen consumenten, heeft het onderzoeksteam gebruik gemaakt van de gegevens over overstappedrag van consumenten uit de jaarlijkse Energiemonitor van de ACM. Deze bevindingen zijn aangevuld met data van buitenlandse toezichthouders over consumentengedrag in de energiesector.

De bevindingen van de ACM op basis van de deskresearch zijn aangevuld met de informatie die de ACM heeft verkregen uit interviews met relevante stakeholders (zoals beschreven in sectie 1.5.3).

1.5.3 Interviews

Naast deskresearch heeft het onderzoeksteam van de ACM interviews gehouden met diverse stakeholders op de energiemarkt voor consumenten. Doel van deze interviews is om de verschillende visies van relevante stakeholders op de afschaffing of herziening van de vangnetregeling op te halen. De ervaringen van de stakeholders vormen een belangrijke aanvulling op de analyses die de ACM heeft gemaakt op basis van desk research.

De ACM heeft zeven interviews afgenomen met verschillende stakeholders. De ACM heeft gesproken met vier energieleveranciers: Eneco, Greenchoice, Budget Energie en ENGIE. Met deze interviews heeft de ACM de perspectieven van verschillende groepen energieleveranciers in beeld gebracht. Zo heeft het onderzoeksteam energieleveranciers gesproken met een relatief groot marktaandeel, maar ook met kleinere spelers. Daarnaast heeft de ACM de visies van zowel relatief nieuwe toetreders op de markt als die van meer gevestigde leveranciers opgehaald. Verder heeft de ACM gesproken met Energie-Nederland, die als branchevereniging de belangen van de energieleveranciers als collectief vertegenwoordigt.

Naast de spelers uit de energiesector heeft de ACM gesproken met twee organisaties die de belangen van consumenten vertegenwoordigen: de Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis. Beide organisaties vertegenwoordigen groepen consumenten bij de collectieve inkoop van energie en hebben het thema energie tot strategisch onderwerp binnen hun organisaties benoemd.

De interviews zijn afgenomen op basis van een interviewprotocol. Het onderzoeksteam heeft alle interviews afgenomen op eenzelfde wijze, om de verschillende visies die uit de interviews naar voren komen zo vergelijkbaar mogelijk te maken. De geïnterviewde partijen hebben de verslagen van de interviews toegestuurd gekregen en zijn in de gelegenheid gesteld om hun correcties bij de ACM in te dienen. Na verwerking van de opmerkingen van de geïnterviewde partijen zijn de interviewverslagen definitief opgemaakt.

1.5.4 Vergelijking buitenlandse toezichthouders

Ook in het buitenland is onderzoek gedaan naar de effecten van de liberalisering van retailmarkten en de afschaffing en introductie van tariefregulering/-interventie. Deze inzichten kunnen voor de ACM van belang zijn voor haar oordeel over het tarieftoezicht in Nederland. De ACM heeft onderzoek gedaan naar de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, België en Australië. Uit onderzoek⁴⁵ van ACER⁴⁶ en CEER⁴⁷ blijkt dat het Verenigd Koninkrijk, Zweden en België qua competitiviteit vergelijkbaar zijn met de Nederlandse retailmarkt. Deze markten bieden mede daarom inzichten in de overwegingen achter en effecten van volledige liberalisering en introductie of afschaffing van tariefregulering/-interventie. De Australische casus biedt een interessant perspectief van buiten de EU over de effecten van liberalisering van de energiemarkt en eventuele maatregelen om marktwerking te verbeteren.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de prijsregulering in 2001 uitgefaseerd.⁴⁸ Sindsdien heeft de markt zich ontwikkeld. In juni 2018 waren er 73 vergunninghoudende leveranciers actief.⁴⁹ De zes grootste leveranciers beleveren zo'n 75%-76% van de afnemers op de Britse retailmarkt. Daarnaast stapte in de periode juni 2017-juni 2018 ongeveer 18%-19% van de afnemers over van energieleverancier.⁵⁰

De Britse energietoezichthouder Ofgem constateerde echter ook dat de energieprijzen in de periode 2004 – 2014 enorm waren gestegen (met 75% voor elektriciteit en 125% voor gas) en verwees de zaak door naar de mededingingsautoriteit Competition and Markets Authority (CMA) voor verder onderzoek. De CMA adviseerde een tijdelijk prijsplafond voor gebruikers van prepaid meters, omdat dit een kwetsbare groep afnemers betrof, maar geen prijsplafond voor standaard variabele tarieven. Het prijsplafond voor standaard variabele tarieven wordt door de wetgever echter toch geïntroduceerd in het Verenigd Koninkrijk en is op 1 januari 2019 in werking getreden.⁵¹

De Britse overheid heeft op 19 juli 2018 de "Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act aangenomen. Hierin krijgt Ofgem de taak en de bevoegdheid om een prijsplafond in te stellen. In een consultatiedocument⁵² beschrijft Ofgem dat uit eerder onderzoek van de CMA bleek dat na het vrijgeven van de markt leveranciers hogere standaard variabele tarieven hanteerden, omdat deze afnemers minder betrokken waren bij de markt en minder vaak overstapten. Uit het onderzoek bleek ook dat de zes grootste energieleveranciers een vorm van marktmacht hadden over de afnemers van standaard variabele tarieven, waardoor zij hogere tarieven konden hanteren. Ofgem heeft aangekondigd dat het prijsplafond op standaard variabele tarieven een tijdelijke maatregel tot eind 2020 wordt (met de mogelijkheid om de maatregel te verlengen tot uiterlijk 2023) en dat zij iedere zes maanden de hoogte van de cap zal bijwerken om de marktkosten te reflecteren.

⁴⁵ ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015; Retail Markets November 2016, p. 34. De toegepaste ARCI score is een zogenoemde samengestelde index die een aantal gewogen indicatoren samenvoegt tot één score. De gebruikte indicatoren geven een beeld van de retailmarkt en gezamenlijk geeft de score een relatief beeld van de competitiviteit van EU-lidstaten ten opzichte van elkaar. De concentratiegraad, overstappercentage en toetredingscijfers zijn voorbeelden van gebruikte indicatoren.

⁴⁶ ACER (Agency for the Cooperation of European Energy Regulators) is een agentschap van de EU gericht op de bevordering van de samenwerking tussen Europese energietoezichthouders en de ontwikkeling van de Europese interne energiemarkt.

⁴⁷ CEER (Council of European Energy Regulators) is een samenwerkingsverband van energietoezichthouders uit de lidstaten van de EU.

⁴⁸ Zie voor een beschrijving van de uitfasering van de retailprijsregulering: Brattle (2009), 'Assessment of the effects of tariff regulation on the Dutch residential retail markets for energy'. Rapport in opdracht van de Energiekamer.

⁴⁹ State of the energy market, Ofgem, 11 oktober 2018, p. 18.

⁵⁰ State of the energy market, Ofgem, 11 oktober 2018, p. 19.

⁵¹ https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2018/11/energy_price_caps_information_leaflet_easy_read.pdf

⁵² https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2018/09/statutory_consultation_-_default_tariff_cap_-_overview_document.pdf

Zweden

Zweden kent sinds 1996 een volledig geliberaliseerde elektriciteitsmarkt.⁵³ Op deze markt waren in 2017 123 leveranciers actief.⁵⁴ De concentratie op de Zweedse elektriciteitsmarkt in 2017 is met een CR3 van ongeveer 41%⁵⁵ aanzienlijk lager dan in Nederland. Op de Zweedse markt stapte in 2017 9,5% van de consumenten over, terwijl 26,2% een nieuw contract bij hun leverancier afsloot. Er is in Zweden nauwelijks sprake van een retailmarkt voor gas aan consumenten, omdat de mate van elektrificatie zeer hoog is.

België

De Belgische retailmarkt voor energie vertoont enige gelijkenissen met die van Nederland. Zo is de CR3 tussen de 70% en 75% en zijn er evenals in Nederland vijf partijen actief met een marktaandeel groter dan 5%. Daarnaast stapt ongeveer 12% van de consumenten jaarlijks over van energieleverancier. De Belgische toezichthouder CREG heeft in 2012 een vangnetmechanisme geïntroduceerd in de retailmarkt voor energie. Het doel van dit mechanisme was voornamelijk om energieprijzen voor zowel particulieren als bedrijven naar de gemiddelde prijs in de omliggende landen (Nederland, Frankrijk en Duitsland) te laten ontwikkelen. Daarnaast wilde de Belgische regering ook de grotere volatiliteit van de energieprijzen ten opzichte van deze buurlanden aanpakken.⁵⁶ Met dit mechanisme moesten alle leveranciers hun variabele tarieven indienen bij de CREG ter beoordeling. De CREG beoordeelde of de indexeringsformules en –parameters⁵⁷ voor de tarieven juist waren toegepast en voldeden aan de uitputtende criteria voor indexeringsparameters die waren vastgelegd in de wet. Als de CREG van oordeel was dat de indexeringsformule of –parameters niet correct waren toegepast of niet correct waren, dan kon zij een tarief vaststellen. Dit vangnetmechanisme is eind 2017 weer afgeschaft. Hoewel de CREG voorstander was van het voortzetten van haar rol in de monitoring van tarieven heeft zij niet het advies gegeven om haar controlerende taak bij de tariefindexering voort te zetten. De CREG concludeerde in haar verslag nog wel dat de concurrentie geen hinder heeft ondervonden van het vangnetmechanisme, maar heeft tot op heden geen onderzoek kunnen doen naar de effecten van afschaffing.

Australië

De Australische markt is volledig geliberaliseerd en kent geen prijsregulering. De markt is enigszins anders dan de Nederlandse markt, omdat de Australische markt is onderverdeeld in staten. Over het algemeen geldt dat de drie grootste leveranciers in alle staten tussen de 70% en 80% van de consumenten beleveren. Het verschil in overstappers is groter. Zo stapt in Queensland 15% van de consumenten jaarlijks over, maar in Victoria bijna 30%. De toezichthouder, ACCC, heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van de energiemarkt en heeft daarbij enkele adviezen geformuleerd om de marktwerking te verbeteren. De ACCC constateerde dat er sprake is van een hoge mate van concentratie op de retailmarkt voor energie en dat de retailmarkt niet transparant is doordat aanbiedingen moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Een voorstel van de ACCC is daarom om een standaard product te introduceren met een variabel tarief ("standard offer"), waarvan het tarief wordt

⁵³ ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015 – Retail Markets, november 2016.

⁵⁴ The Swedish Electricity and natural gas market 2017; https://www.ei.se/PageFiles/313846/Ei_R2018_11.pdf

⁵⁵ Uitgedrukt in CR3, het gecombineerde marktaandeel van de grootste 3 marktpartijen.

⁵⁶ Verslag over de monitoring van mogelijke marktversturende effecten, voor de periode 2013-2017; <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Reports/Z1676NL.pdf>.

⁵⁷ Per 2012 hield de CREG een database bij van alle variabele prijscontracten van alle leveranciers en de relevante methodologie voor de berekening van deze variabele tarieven. In de database zaten dus ook de door energieleveranciers gebruikte indexeringsformules en –parameters om de tariefwijzigingen te berekenen. Na elke indexering (die beperkt werden van maandelijks naar per kwartaal) moest de leverancier toelichten hoe de toepassing van de indexeringsformules leidde tot de wijziging. De CREG beoordeelde of de indexeringsformules juist waren toegepast en of de tariefwijziging daarmee gerechtvaardigd kon worden.

vastgesteld door de toezichthouder en dat geldt voor inactieve consumenten. Dit zijn consumenten die nog nooit zijn overgestapt of niet meteen na het einde van de looptijd van hun contract overstappen.

De ACM heeft de verdere inzichten uit het buitenland verwerkt in de beschrijving van de effectdimensies in hoofdstuk 2.

1.6 Leeswijzer

In het hierna volgende hoofdstuk schetst de ACM haar bevindingen met betrekking tot de effecten op de verschillende effectdimensies (tarieven, kwaliteit en innovatie, administratieve lasten en concurrentie) die uit de deskresearch, de interviews en ervaringen in het buitenland naar voren zijn gekomen. De administratieve lasten worden in dit hoofdstuk beschreven onder de kop “overige tariefffecten”. In hoofdstuk drie trekt de ACM conclusies over welke effecten zij verwacht te zien als de vangnetregeling in de huidige vorm blijft voortbestaan en als de vangnetregeling zou worden afgeschaft. In hoofdstuk vier worden de onderzoeksvragen van paragraaf 1.4.1 beantwoord aan de hand van de bevindingen uit dit rapport. Tot slot wordt in de bijlage enkele alternatieve mogelijkheden voor de vangnetregeling besproken. Deze maken een vorm van toezicht op de redelijkheid van de tarieven en voorwaarden die door de energieleveranciers worden gehanteerd mogelijk. Deze alternatieven zijn met name gericht op het ondervangen van mogelijk nadelige effecten van een afschaffing van de vangnetregeling.

2 Effecten

2.1 Tarieven

In deze paragraaf maakt de ACM een schatting van het effect van de vangnetregeling op de tarieven voor levering van energie. Het tariefeffect van de vangnetregeling wordt onderscheiden in (1) een direct effect, (2) een anticipatie-effect en (3) overige tariefeffecten.

Het directe effect van de vangnetregeling betreft de gevallen waarin energieleveranciers na een melding van een voorgenomen tarief, deze tarieven aanpassen als gevolg van gesprekken met of besluiten van de ACM.

Het anticipatie-effect is het effect van de vangnetregeling dat wordt veroorzaakt doordat energieaanbieders voorafgaand aan de melding van de tarieven bij de ACM, rekening houden met de maximale tarieven die onder de vangnetregeling mogen worden gehanteerd en hun prijs lager zetten dan zij in de afwezigheid van de vangnetregeling zouden hebben gedaan.

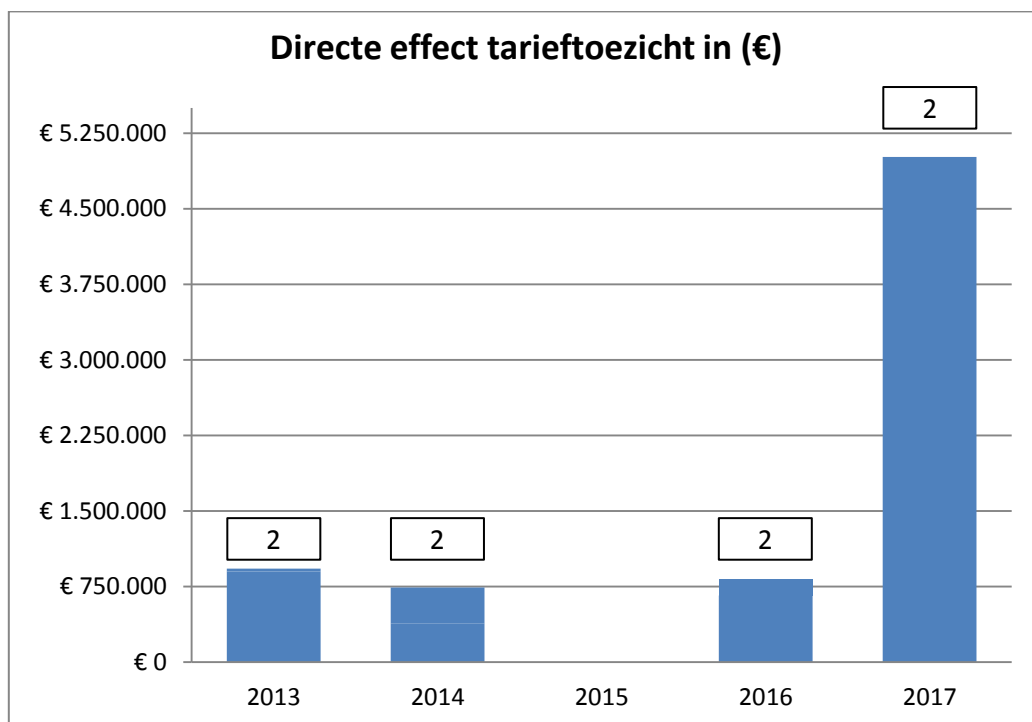
Onder overige tariefeffecten worden effecten verstaan die niet zijn gelegen in het directe of anticipatie-effect van de vangnetregeling, maar die ontstaan doordat de vangnetregeling invloed heeft op de kosten of concurrentie in de markt. Als gevolg hiervan worden tarieven die volgens het beoordelingsmodel van de vangnetregeling redelijk zijn toch (indirect) door de vangnetregeling beïnvloed. Een voorbeeld is dat het tarieftoezicht resulteert in hogere administratieve lasten voor aanbieders, die mogelijk (deels) worden doorgegeven in hogere tarieven.

2.1.1 Theoretische analyse tarieven

2.1.1.1 Direct effect

Het directe effect van de vangnetregeling bevond zich de afgelopen vijf jaren in de bandbreedte van nul tot vijf miljoen euro per jaar. Het is niet met zekerheid te stellen wat het directe effect van de vangnetregeling op de middellange termijn zal zijn, omdat het jaarlijkse effect de afgelopen jaren erg fluctueerde. De verdeling over de jaren is weergegeven in Figuur 4. Boven elke staaf is aangegeven hoeveel interventies de ACM dat jaar heeft gepleegd. Deze interventies waren soms openbaar (besluit) en vaker informeel (vrijwillige tariefaanpassing). Dit bedrag betreft het tariefeffect, ofwel de neerwaartse aanpassing van de tarieven van een energieproduct als gevolg van de beoordeling van de ACM, vermenigvuldigd met het aantal gebruikers van dit energieproduct. Ofwel, dit is wat alle gebruikers van de betrokken producten samen per jaar minder betalen door de beoordeling van de gemelde prijzen door de ACM (verandering in consumentensurplus).

Sinds 2013 heeft de ACM acht keer geoordeeld dat tarieven onredelijk zijn. In zeven gevallen hebben leveranciers vrijwillig hun tarieven aangepast en in 2017 heeft de ACM een tariefbesluit genomen.



Figuur 4. Jaarlijkse directe effect van de vangnetregeling. Boven elke staaf staat het aantal interventies van de ACM. Bron: ACM Outcome.⁵⁸

2.1.1.2 Anticipatie-effect

In deze analyse gaat de ACM ervanuit dat anticiperen betekent dat een energieaanbieder een lagere prijs voor zijn producten vaststelt⁵⁹, dan dat deze in de afwezigheid van de vangnetregeling had willen hanteren. De aanbieder verwacht bijvoorbeeld dat zijn geprefereerde hogere prijs zal worden afgekeurd door het beoordelingsmodel van de ACM en hanteert daarom bij voorbaat een lager tarief dan hij anders zou hebben gedaan.

Indien er sprake is van een anticipatie-effect bij de energieaanbieders op de Nederlandse retailmarkt, is de verwachting van de ACM dat relatief veel van de tarieven op de markt zich net onder de maximale tariefgrens van de vangnetregeling zullen bevinden.

Een belangrijke voorwaarde voor het vaststellen van een anticipatie-effect is dat aanbieders de hoogte van het de maximale tarieven onder de vangnetregeling kennen of redelijk goed kunnen inschatten. Indien dat laatste niet het geval is, kan er moeilijk geanticipeerd worden en lijkt de beste strategie voor aanbieders om de door hen gewenste prijs aan de ACM te melden en af te wachten of die aan binnen de maximale tarieven onder de vangnetregeling valt.

Wat betreft de vraag of aanbieders de hoogte van de maximale tarieven onder de vangnetregeling kunnen schatten, is in eerste instantie relevant dat de details van de vangnetmethodiek "niet openbaar zijn om eventueel strategisch gedrag [collusie] van marktpartijen te voorkomen."⁶⁰ De ACM acht het

⁵⁸ Dit bedrag wordt jaarlijks berekend en gerapporteerd bij de presentatie van het jaarverslag van de ACM onder 'opbrengst' (Outcome).

⁵⁹ Een anticipatie richting een hoger tarief is in deze analyse niet meegenomen, omdat er geen publiek maximumtarief is binnen de vangnetregeling als gevolg van het vertrouwelijke karakter van het beoordelingsmodel. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat een anticipatie-effect van dit type zal plaatsvinden.

⁶⁰ ACM, Korte beschrijving vangnetmethodiek elektriciteit en gas, 20 juni 2004.

niet wenselijk dat partijen de hoogte van de maximale tarieven goed kunnen schatten en maakt daarom niet openbaar hoe de hoogte van de maximale tarieven onder de vangnetregeling tot stand komen. Zo wordt niet bekend gemaakt van welke inkoopstrategie (bijvoorbeeld op welke termijn energie wordt ingekocht) en van welke retailkosten de ACM uitgaat. Het lijkt daarom aannemelijk dat de hoogte van de maximale tarieven onder de vangnetregeling voor aanbieders niet goed is te schatten.

Als de ACM voor deze analyse toch aanneemt dat de hoogte van de maximale tarieven onder de vangnetregeling wel goed is te schatten, dan wordt de prikkel om te anticiperen bepaald door het effect⁶¹ van het melden van een te hoog tarief dat na beoordeling van de ACM moet worden bijgesteld. Hoe groter dit effect, hoe groter de prikkel om te anticiperen op de grenzen van de vangnetregeling. Wat betreft dit effect blijkt uit de interviews dat vooral de reputatiekosten relevant⁶² zijn: aanbieders vinden het zeer vervelend om klanten te moeten uitleggen dat de ACM een bepaald tarief onredelijk vindt. Aanbieders menen dat dit slecht is voor hun reputatie bij de consument. De ACM beschikt niet over de informatie om deze reputatiekosten te kunnen kwantificeren.

Afstand tussen gehanteerde tarieven en de benchmarktarieven onder de vangnetregeling

Een indicatie van het anticipatie-effect kan naar het oordeel van de ACM worden verkregen door in beeld te brengen hoe de tarieven van alle bij de ACM gemelde energieproducten zich verhouden tot de vangnetregeling. Ofwel: wat is de afstand tussen de tarieven en de benchmarktarieven onder de vangnetregeling. De afstand wordt daarbij gedefinieerd als het *leveringstarief* van het product (voor elektriciteit in MWh, voor gas in m³) minus het *benchmarktarief* van de vangnetregeling (ook in MWh en m³). Ter illustratie: stel het leveringstarief per MWh is 60 euro en het benchmarktarief bedraagt 70 euro per MWh, dan is de afstand -10 euro.

Hoeveel (in een bepaalde periode gemelde) tarieven een bepaalde afstand tot de benchmarktarieven onder de vangnetregeling hebben, kan in een histogram⁶³ worden weergegeven. Dat histogram geeft weer hoeveel energieproducten een bepaalde afstand tot de benchmarktarieven van de vangnetregeling hebben. Producten met een negatieve afstand zitten onder het benchmarktarief en producten met een positieve afstand er boven.

Indien er *geen* sprake is van een anticipatie-effect, dan acht de ACM het aannemelijk dat de verdeling van producten een redelijk gelijkmatige ('gladde') verdeling vormt. Indien er *wel* sprake is van anticipatie op de maximale tarieven onder de vangnetregeling, dan verwacht de ACM dat de aanbieders de hogere tarieven die ze commercieel gezien zouden prefereren, terugbrengen tot net onder de hoogte van het benchmarktarief van vangnet. In de kansverdeling resulteert dat in een

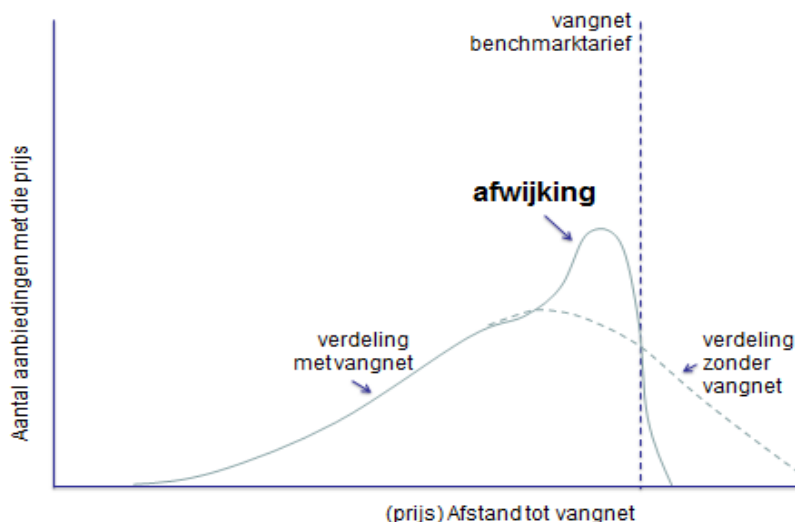
⁶¹ De kosten van het melden van een te hoog tarief in brede zin, dus bijvoorbeeld de administratiekosten van restitutie maar ook een eventueel negatief effect op de reputatie van de aanbieder.

⁶² De administratiekosten van restitutie worden in de interviews niet genoemd als kostenpost.

⁶³ Databron: De ACM heeft de histogrammen gemaakt met behulp van de gegevens in de database van de bij de ACM door aanbieders gemelde tarieven. Er is alleen gekeken naar de producten voor huishoudelijk gebruik. Zakelijke producten zijn uitgefilterd, omdat daar een gering effect van de vangnetregeling te verwachten is. Producten waarvan in de database geen prijs is ingevuld zijn noodzakelijkerwijs buiten beschouwing gelaten. Ook producten met onrealistische prijswaarden (prijzen kleiner dan nul of groter dan 110 euro per MWh) zijn uitgefilterd. Tenzij anders vermeld, gaat het om producten met een ingangsdatum tussen 1-1-2016 en 1-7-2018.

De histogrammen betreffen alleen gegevens voor elektriciteit en gas afzonderlijk. In de beoordeling of de prijs van een product redelijk is (binnen de maximale tarieven van de vangnetregeling), wordt bij gecombineerde aanbiedingen van gas en elektriciteit door de ACM ook gekeken of een overschrijding van het plafond voor bijvoorbeeld elektriciteit kan worden gecompenseerd met een 'onderschrijding' van het plafond voor gas. Het op die manier voor gecombineerde aanbiedingen geldende gecombineerde vangnetplafond, kan echter alleen handmatig worden berekend omdat niet geautomatiseerd kan worden bepaald welke gas- en elektriciteitsproducten van een aanbieder kunnen worden gecombineerd. Om die reden blijft de analyse van de afstand van prijzen tot een gecombineerd plafond buiten beschouwing. De ACM verwacht niet dat dit de analyse wezenlijk beïnvloedt, maar dit is wel een van de redenen om voorzichtigheid te betrachten bij het formuleren van de conclusies over het anticipatie-effect.

verschuiving van producten *boven* het benchmarktarief, naar producten *net onder* het benchmarktarief. Per saldo lijkt het bij de aanwezigheid van een anticipatie-effect aannemelijk dat relatief veel producten net onder het benchmarktarief van de vangnetregeling worden geprijsd, wat een afwijking van een 'gladde' verdeling zou geven. Dit is geïllustreerd in Figuur 5.

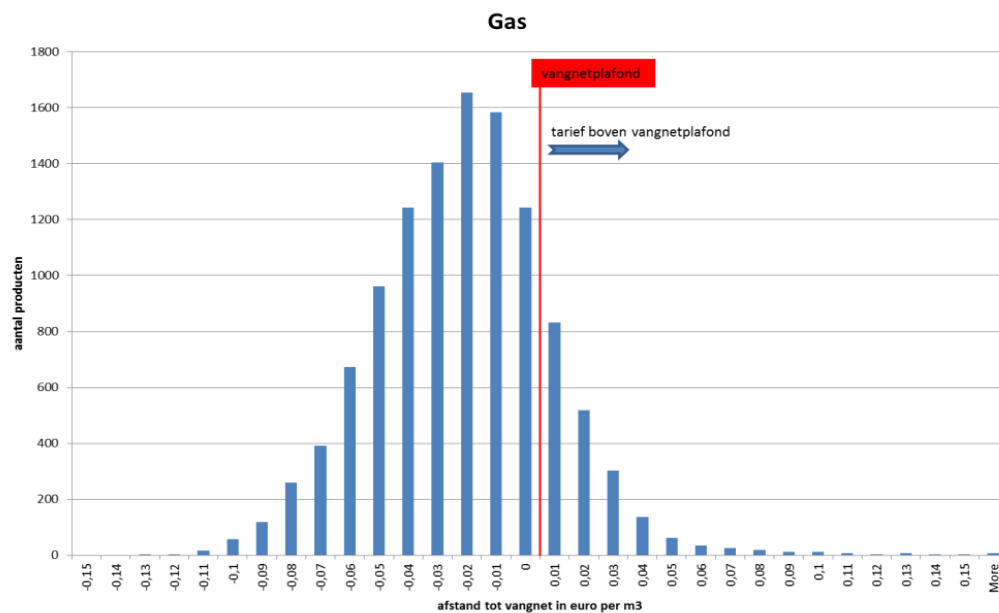


Figuur 5. Verdeling met afwijking van een 'gladde' verdeling zoals aannemelijk indien er sprake is van een anticipatie-effect.

In onderstaande Figuur 6 wordt het histogram voor gas weergegeven. Ter verduidelijking van deze figuur: de waarden -0,07 op de horizontale as en 400 op de verticale as, betekenen dat er 400 producten zijn met een ingangsdatum tussen 1-1-2016 en 1-7-2018 die zich 0,06 tot 0,07 euro per m³ onder het benchmarktarief bevinden. Het gaat hier uitdrukkelijk om het *aantal producten* en niet om de afname van die producten door gebruikers.

In de figuur is te zien dat een significant percentage (17%) van alle producten boven het benchmarktarief zit. Dit kan omdat – zoals hiervoor is aangegeven – overschrijding van het benchmarktarief slechts betekent dat door de ACM een onderzoek naar de redelijkheid van de betreffende tarieven wordt gestart. Er kunnen vervolgens verschillende redenen zijn om te concluderen dat het tarief toch redelijk is. Een belangrijke reden is dat de aanbieder kan aantonen dat bijvoorbeeld zijn inkoopkosten hoger zijn dan waar de ACM bij het vaststellen van het benchmarktarief vanuit gaat (zie 1.3.2).

Een zoals hierboven geschetste afwijking van de 'gladde verdeling' doet zich in Figuur 6 niet voor. Dit *lijkt* er op te duiden dat er geen of nauwelijks een anticipatie-effect is. Dit is echter niet met zekerheid te zeggen omdat er een voorbehoud te maken is. Zo houdt de ACM bij de beoordeling van de redelijkheid van tarieven bijvoorbeeld rekening met de specifieke inkoopstrategie van de aanbieder (zie 1.3.2.). Dit betekent dat het tarief dat een aanbieder ten hoogste mag berekenen aan een kleinverbruiker, afhankelijk is van de bedrijfsvoering van een aanbieder en dus ook per aanbieder verschilt. Dat houdt in dat er niet één plafond is dat voor alle aanbieders geldt. Hierdoor kan het zijn dat verschillende aanbieders anticiperen op de individuele plafonds die voor hen gelden. In dat geval wordt de afwijking in het histogram die men door anticipatie verwacht, afgevlakt en minder goed zichtbaar.



Figuur 6. Histogram voor alle gas producten geschikt voor huishoudens (producten gemeld met ingangsdatum tussen 1-1-2016 en 1-7-2018).

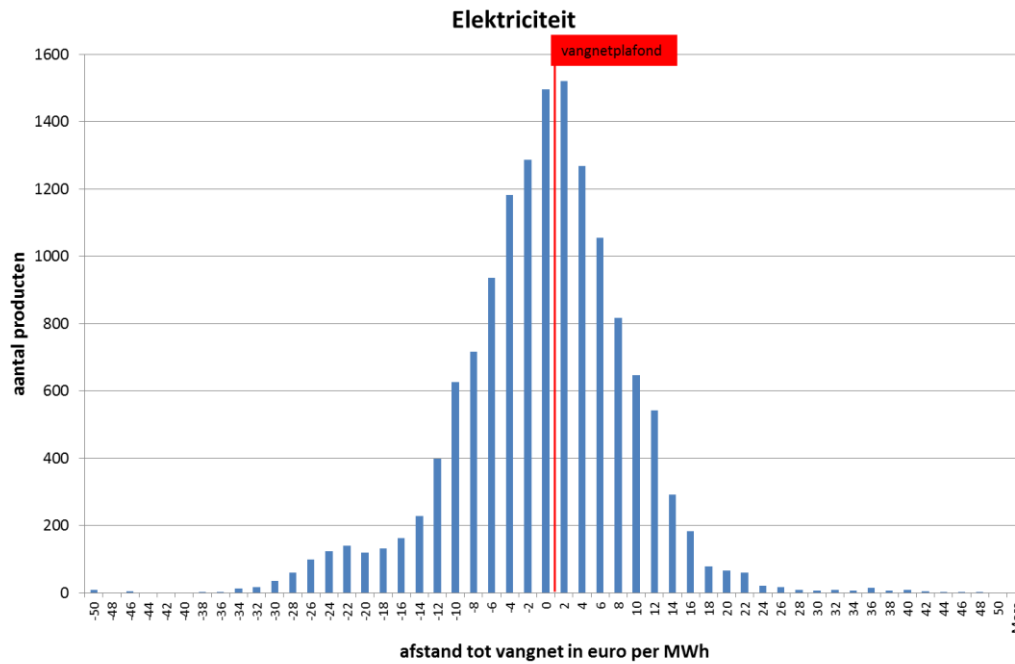
Onderstaande Figuur 7 geeft het histogram voor elektriciteit. Ook deze figuur heeft geen duidelijke afwijking die men zou verwachten bij anticipatie. Opvallend is hier dat 46% van de producten zich boven het benchmarktarief van vangnetregeling bevindt. De ACM voert dan ook meer beoordelingstrajecten onder de vangnetregeling (zoals beschreven onder 1.3.2) voor elektriciteitsproducten dan voor gasproducten. Een mogelijke reden dat veel producten zich boven het benchmarktarief van de vangnetregeling bevinden, is het verschil tussen de tarieven voor groene en grijze energieproducten, zoals weergegeven in Figuur 8. Voor groene producten dienen garanties van oorsprong te worden afgeschreven. De kosten hiervoor lopen sterk uiteen per regio en opwekkingsbron en fluctueren veel gedurende een jaar. Het benchmarktarief kan bij de eerste beoordeling al die verschillende factoren niet volledig meenemen, waardoor tarieven van veel producten hoger kunnen uitkomen dan het benchmarktarief. Figuur 8 laat echter voor groene stroom niet aanzienlijk meer spreiding zien.

Anticipatie-effect vast/variabel

Gegeven die voorbehouden is een alternatief scenario dat leveranciers toch wel anticiperen op de maximale tarieven onder de vangnetregeling en de vangnetregeling dus een drukkend effect heeft. Omdat variabele tarieven hoger zijn dan de andere tarieven, zou dit vooral effect hebben voor de variabele tarieven. In dat scenario zal het afschaffen van de vangnetregeling dus resulteren in een verhoging van de variabele tarieven. De ACM acht dit scenario op basis van de beschikbare gegevens minder aannemelijk dan het scenario waarbij er geen of nauwelijks een anticipatie-effect is, maar niet verwaarloosbaar. Dit risico is ook eerder geschetst in een onderzoek van de Brattle Group⁶⁴, in opdracht van de toenmalige NMa, uit 2009. Brattle schetste dat bij afwezigheid van effectief tarieftoezicht er een significant risico bestond dat de markt zich zou ontwikkelen naar “two-tier pricing”. Hierbij zouden actieve, overstappende consumenten genieten van de voordelen van een concurrerende markt, terwijl inactieve consumenten hogere prijzen betalen.

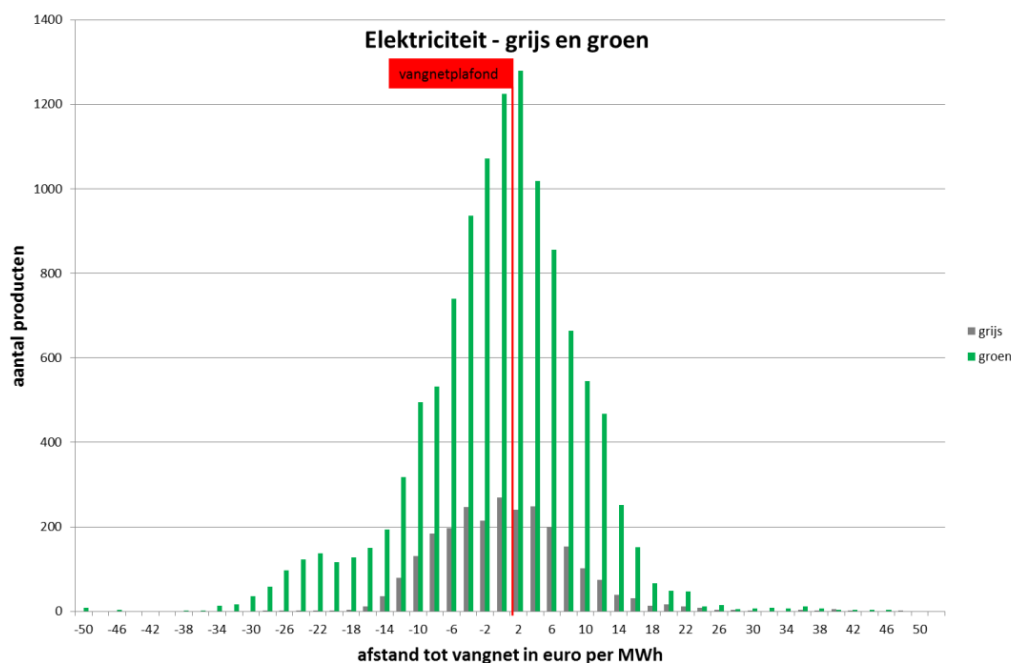
⁶⁴ Brattle Group, Assessment of the effects of tariff regulation on the Dutch residential retail markets for energy; juni 2009.

Het is niet te zeggen hoe groot de prijsverhoging in het tweede – minder aannemelijke – scenario zal zijn. Uit ervaringen in het Verenigd Koninkrijk (zie 1.5.4) is gebleken dat leveranciers na het intrekken van de plafonds voor retailenergieprijzen de standaard variabele tarieven hebben verhoogd, waardoor de prijs op producten met deze tarieven 11 en 15% hoger werd voor respectievelijk elektriciteit en gas in vergelijking met andere producten.⁶⁵



Figuur 7. Histogram voor alle elektriciteitsproducten geschikt voor huishoudens (producten gemeld met ingangsdatum tussen 1-1-2016 en 1-7-2018).

⁶⁵ CMA, Energy market investigation. Summary of final report, 2016, pp. 5-6.



Figuur 8. Histogram voor alle elektriciteitsproducten geschikt voor huishoudens (producten gemeld met ingangsdatum tussen 1-1-2016 en 1-7-2018). Onderverdeeld naar grijze en groene stroom.

2.1.2 Tariefffecten in interviews

2.1.2.1 Direct effect

Een aantal geïnterviewde energieleveranciers heeft meegemaakt dat hun tarieven door de ACM onredelijk werden bevonden. Naar aanleiding van dit oordeel van de ACM hebben deze energieleveranciers hun tarieven met terugwerkende kracht aangepast. De energieleveranciers geven aan dat het bij dergelijke tariefcorrecties meestal gaat om zeer kleine bedragen voor individuele consumenten. Als voorbeeld wordt een terugbetaling van €2,50 over een periode van zes maanden per huishouden gegeven.

2.1.2.2 Anticipatie-effect

De antwoorden van partijen in de interviews geven geen eenduidig antwoord op de vraag of aanbieders rekening houden met de vangnetregeling, ofwel er op anticiperen. Enerzijds geven sommige antwoorden de indruk dat er niet wordt geanticipeerd. Zo geven alle aanbieders aan dat commerciële overwegingen leidend zijn bij de prijsstelling. Daarbij wordt vooral de tariefstelling van concurrenten in de markt genoemd als leidend en geeft een enkele leverancier aan dat het vangnetplafond niet is in te schatten. De meeste aanbieders geven ook aan dat de vangnetregeling geen of nauwelijks een effect op de prijzen heeft. De meeste aanbieders geven aan dat zij voor de actietarieven helemaal geen rekening houden met de vangnetregeling, omdat er sprake is van hevige concurrentie op deze producten. In sommige gevallen bieden leveranciers zelfs tarieven aan onder de kostprijs.

Anderzijds geven diezelfde aanbieders in andere antwoorden ook aan dat de vangnetregeling wel een zekere rol speelt in hun prijsstelling. Zo is er een aanbieder die aangeeft een laatste toets uit te voeren of de tarieven voldoen aan de vangnetregeling. Op basis van die laatste toets zijn de tarieven echter

nog nooit aangepast. Toch gaat er volgens deze aanbieder een zekere dempende werking uit van de vangnetregeling en wordt de markt er kunstmatig door in toom gehouden. Daarnaast wijzen sommige aanbieders, wanneer gevraagd wordt wat mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn van het afschaffen van de vangnetregeling, op mogelijke prijsverhogingen en grotere prijsdifferentiatie. Dit laatste impliceert volgens de ACM dat deze aanbieder de aanwezigheid van een anticipatie-effect veronderstelt.

2.1.2.3 Overige tariefffecten

Onder overige tariefffecten verstaat de ACM effecten die niet liggen in het directe of anticipatie-effect van de vangnetregeling. De ACM heeft op basis van de interviews met leveranciers twee mogelijke effecten vastgesteld: risicopremies en administratieve lasten.

2.1.2.3.1 Risicopremies

Energieleveranciers geven aan dat zij genoodzaakt zijn om relatief vroeg energie in te kopen, door de verplichting om één maand voorafgaand aan de ingangsdatum tarieven bij de ACM aan te leveren. Door dit vervroegde inkopen worden energieleveranciers geconfronteerd met een (extra) risicopremie, die bovenop de inkooprijzen komt.⁶⁶ De inkoopkosten voor de energieleveranciers worden daarmee hoger en dit verhoogt de tarieven die aan consumenten worden berekend.

De ACM merkt op dat zij regelmatig afspraken maakt met leveranciers over de aanlevertermijn. De ACM is zich ervan bewust dat leveranciers kort voor de ingangsdatum willen kunnen inkopen en wil geen administratieve drempels opwerpen voor nieuwe producten en inkoopstrategieën.

2.1.2.3.2 Administratieve lasten

Alle geïnterviewde energieleveranciers geven aan dat de huidige vangnetregeling effect heeft op hun administratieve lasten. Het afschaffen van de vangnetregeling resulteert in lagere administratieve lasten (reguleringskosten) en deze lagere kosten leiden mogelijk tot lagere tarieven voor consumenten.

Om aan de vangnetregeling te kunnen voldoen, moeten energieleveranciers jaarlijks en voorafgaand aan de wijziging van een tarief hun tarieven aan de ACM verschaffen. De leveranciers hebben met name werk aan het verzamelen van de relevante informatie en het invullen van de Excelsheets met tarieven voor de ACM. Sommige energieleveranciers geven aan dat het reageren op informatieverzoeken van de ACM over de tarieven eveneens veel tijd in beslag neemt.

De inschattingen van de geïnterviewde partijen over hoeveel tijd zij kwijt zijn aan deze administratieve lasten lopen uiteen, van ongeveer 0,2 FTE tot 1 FTE, afhankelijk van het aantal tarieven waar de ACM een toelichting over vraagt. Deze inzet zal niet voor alle energieleveranciers even groot zijn. Zo zullen kleinere leveranciers waarschijnlijk een aanzienlijk lagere last ervaren.

De ACM schat dat de reguleringskosten zeer beperkt zijn. Als we de kosten meenemen voor het reguliere toezicht en eventuele tariefaanpassingen, schat de ACM dat het tarieftoezicht de totale sector 4 FTE per jaar kost.⁶⁷ Hierbij houdt de ACM rekening met het feit dat het grotere leveranciers relatief meer FTE kost om te voldoen aan de vangnetregeling dan kleinere leveranciers. Naast deze

⁶⁶ Eerder inkopen leidt tot een grotere onzekerheid over de actuele prijs op het moment dat de energie daadwerkelijk wordt afgenomen. Die grotere onzekerheid leidt tot een risico-opslag.

⁶⁷ Gebaseerd op informatie uit interviews met energieleveranciers. Hierbij heeft de ACM de marktaandeelen en administratieve lasten van de geïnterviewde partijen gebruikt om een inschatting te maken van het verwachte aantal FTE voor de gehele sector.

kosten, geven energieleveranciers aan dat een tariefwijziging na een interventie van de ACM ongeveer € 5 per klant⁶⁸ kost. Bij geschatte loonkosten van € 100.000 per FTE en een jaarlijks gemiddelde van 300.000 afnemers⁶⁹ waarvoor energieleveranciers de tarieven moet aanpassen na een interventie van de ACM, bedragen de administratieve lasten voor de gehele sector € 1.900.000 per jaar. Nederland had in 2018 7.857.914 huishoudens⁷⁰ met elektriciteit- en gasaansluitingen. De lasten per aansluiting bedragen dus ongeveer € 0,24 per jaar.

Tabel 1. Administratieve lasten tarieftoezicht

Administratieve lasten	Totaalbedrag
Personele lasten energieleveranciers	€ 400.000
Kosten tariefwijziging	€ 1.500.000
Totaal	€ 1.900.000

2.1.3 Ervaringen in het buitenland met tariefffecten

In België heeft een evaluatie van het vangnetmechanisme plaatsgevonden waarin de CREG ook onderzoek heeft gedaan naar de invloed van het mechanisme op de prijzen in de markt. Hieruit bleek dat de energiecomponent van de energieprijs na de introductie van het mechanisme is gedaald en meer op het niveau is gekomen van het gemiddelde van de landen in de CWE-zone (Nederland, Duitsland en Frankrijk). Volgens de CREG was dit mede het gevolg van de verbeteringen in de prijstransparantie nu de CREG de indexeringsparameters van leveranciers controleerde en publiceerde. In geen van de geanalyseerde jaarverslagen van de leveranciers stond dat het mechanisme een negatieve impact had op de winstmarge. De CREG weerhoudt zich er echter van een analyse te maken van de marge-ontwikkeling in samenhang met het vangnetmechanisme.

In het Verenigd Koninkrijk is nog geen uitvoerig onderzoek gedaan naar het tarieffeffect, omdat het prijsplafond voor prepaid meters en het plafond voor standaard variabele tarieven pas recent zijn ingevoerd. Uit een eerste inventarisatie blijkt echter dat de tarieven van leveranciers voor prepaid meters richting het prijsplafond convergeren, ook al lagen tarieven vóór de introductie lager dan het plafond.⁷¹ Hoewel dit niet is gekwantificeerd door Ofgem, lijkt dit wel een effect te zijn van het prijsplafond. Zoals eerder beschreven, heeft de Britse overheid recent besloten om een prijsplafond in te voeren voor standaard variabele tarieven, ondanks een negatief advies van de CMA. De CMA was geen voorstander van deze maatregel, omdat een dergelijk breed prijsplafond een groot risico kan geven op ondermijning van het concurrentieproces en waarschijnlijk slechtere uitkomsten voor gebruikers op lange termijn zou geven. Ofgem schat dat de invoering van het prijsplafond op de standaard variabele tarieven in totaal een jaarlijks neerwaarts tarieffeffect van £1 miljard⁷² op de energierekening van consumenten zal hebben.⁷³ Dit zou consumenten die een standaard variabel tarief afnemen besparingen tussen de £76 en £120 per jaar op moeten leveren.⁷⁴

⁶⁸ Gebaseerd op informatie uit een eerder onderzoek naar de effecten van de vangnetregeling. De kosten genoemd in dit onderzoek zijn gecorrigeerd voor inflatie. Brattle Group, Assessment of the effects of tariff regulation on the Dutch residential retail markets for energy; juni 2009, p. 42.

⁶⁹ Op basis van de gegevens uit de Outcome van ACM en de informatie van de ACM uit haar interventies.

⁷⁰ Aantal huishoudens in 2018: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82905NED/table?ts=154461100046>.

⁷¹ Ofgem, State of the energy market, 2017 report, p. 32, figuur 2.13.

⁷² De totale consumentenbesparing van £ 1 miljard pond is een inschatting gebaseerd op de gemiddelde besparingen voor alle consumenten die het standaard variabele tarief afnemen (die nu onder het prijsplafond vallen).

⁷³ <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/energy-price-cap-will-give-11-million-fairer-deal-1-january>

⁷⁴ De gemiddelde besparing van £76 pond per consument door de invoering van het prijsplafond is berekend door het gemiddelde standaard variabele tarief van de tien grootste aanbieders (£1,235 per jaar) te vergelijken met het gemiddelde standaard variabele tarief van de tien grootste aanbieders onder het ingevoerde prijsplafond (£1,159 per jaar).

Na de liberalisering van de markt in Zweden zijn de prijzen voor energie gestegen, maar volgens toezichthouder Ei is dit niet gerelateerd aan de afschaffing van de prijsregulering. Dit ligt eerder aan de gestegen groothandelsprijzen, belastingen en “carbon credits” (emissierechten).

In Australië is de prijsregulering per regio op verschillende momenten afgeschaft. Zo is deze in Victoria in 2009 al afgeschaft, maar in South East Queensland pas in 2016. De ACCC schrijft dat de prijzen sinds de afschaffing van de prijsregulering sterk stijgen. Zo blijkt uit onderzoek dat de acquisitiekosten van leveranciers sterk zijn gestegen. Volgens de ACCC lijkt dit een gevolg te zijn van de sterke concentratie van leveranciers. Deze concentratie leidt ertoe dat drie partijen een aanzienlijke klantenbasis hebben, inclusief inactieve afnemers, die een stabiele en continue stroom aan inkomsten genereert. Toetreders op de markt beschikken niet over een dergelijke basis. Daarbij komt dat er een gebrek is aan transparante aanbiedingen op de markt. Door deze ontwikkelingen is het voor deze partijen lastig om nieuwe klanten aan zich te binden en liggen de kosten voor de acquisitie van consumenten hoog in Australië.

2.2 Concurrentie

2.2.1 Theoretische analyse concurrentie

Over het algemeen wordt aangenomen dat geliberaliseerde energiemarkten zonder een bovengrens voor de tarieven voor consumenten, meer concurrerend zijn dan markten waarop de tarieven voor consumenten gereguleerd zijn.⁷⁵ Op een geliberaliseerde markt kunnen aanbieders vrij hun tarieven en winstmarges bepalen. Dit maakt het interessant voor nieuwe spelers om tot deze markt toe te treden. De toetreding van nieuwe partijen zorgt voor een grote mate van concurrentie en leidt uiteindelijk tot lagere tarieven voor consumenten.

In een gereguleerde markt⁷⁶ zijn aanbieders daarentegen niet volledig vrij in het zetten van hun prijs (ze zijn immers gebonden aan een maximumtarief). De aanname is hier dat het voor nieuwe partijen niet interessant is om tot de markt toe te treden, als het maximale tariefplafond te laag is.⁷⁷ Ze kunnen immers slechts een relatief lage winstmarge behalen op de tarieven die ze in rekening kunnen brengen.

In het hierboven aangehaalde rapport van ACER/CEER⁷⁸ wordt eveneens gesteld dat landen met prijsregulering lager scoren op een index die de mate van concurrentie reflecteert. Deze index ondersteunt de aanname dat tarieftoezicht op de retailmarkt mogelijk concurrentie beperkt, indien de tariefplafonds niet goed worden ingesteld. In dit rapport wordt ook gesteld dat de vangnetregeling mogelijk invloed kan hebben op concurrentie.⁷⁹

Een (te laag) tariefplafond kan dus mogelijk de toetreding van nieuwe aanbieders tot de markt en daarmee de mate van concurrentie belemmeren. Echter, de cijfers over markttoetreding en –concentratie van de afgelopen jaren laten zien dat er geen sprake is van een belemmerende werking van de vangnetregeling op de Nederlandse markt. Het aantal leveranciers is sinds 2004 gegroeid van 9 tot 59 in 2018. Daarnaast vertoont de concentratiegraad van de Nederlandse markt de afgelopen 5 jaar een dalende lijn (zie Figuur 1). Dit lijkt erop te wijzen dat partijen ruimte zien om winst te behalen

⁷⁵ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 46.

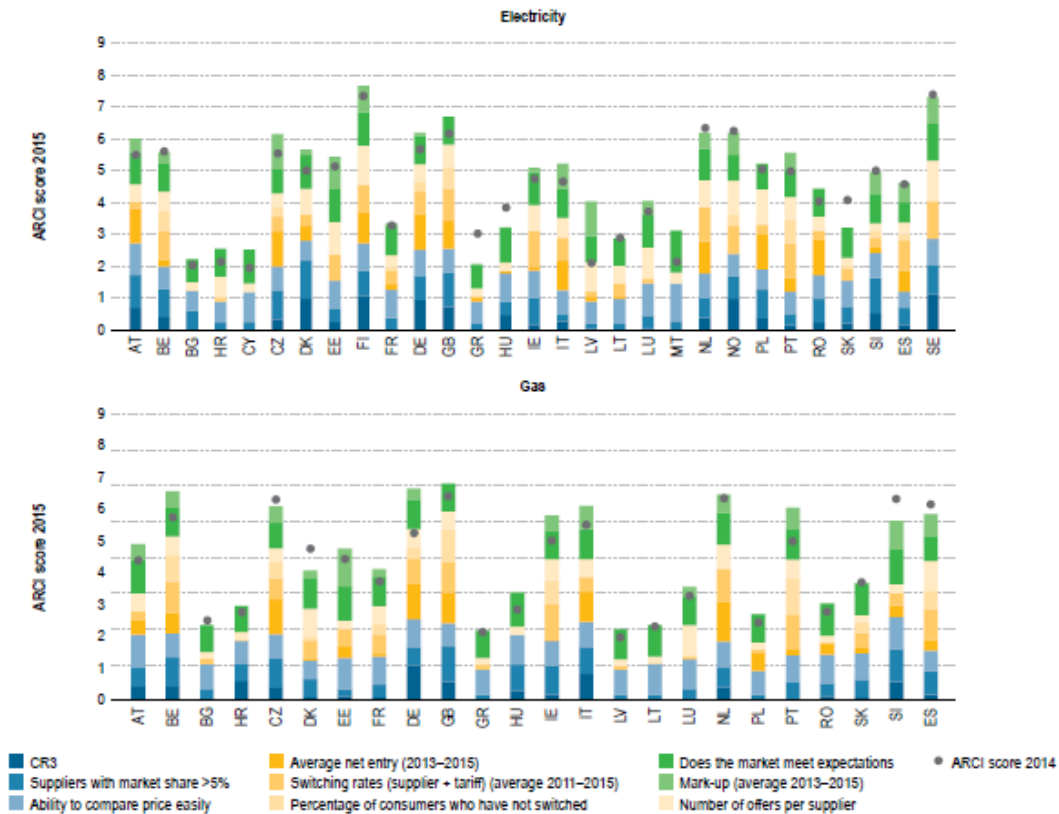
⁷⁶ De Nederlandse markt geldt als een geliberaliseerde markt met een vorm van toezicht op de redelijkheid van tarieven.

⁷⁷ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 46.

⁷⁸ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 43.

⁷⁹ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 48.

door toe te treden tot de markt voor kleinverbruikers. Dit wordt verder ondersteund door de hoge score van Nederland op de eerder genoemde concurrentie-index uit het ACER/CEER rapport (zie Figuur 9)⁸⁰.



Figuur 9. ARCI score uit het ACER/CEER MMR rapport uit 2015. Bron: ACER.⁸¹

2.2.2 Concurrentie in interviews

Alle geïnterviewde energieaanbieders geven aan dat de vangnetregeling door de aanlevertermijn van één maand de snelheid beperkt waarmee aanbieders kunnen reageren op elkaars aanbod en veranderingen in de inkoopkosten. Een vaak gegeven voorbeeld is het minder snel kunnen doorberekenen van een daling van de inkoopkosten van energie.

De aanbieders die iets zeggen over toetredingsdrempels, geven vrijwel allen aan geen effect van de vangnetregeling op toetreding te zien. Eén aanbieder geeft aan dat het afschaffen van de vangnetregeling mogelijk leidt tot hogere prijzen, daardoor meer toetreding, meer concurrentie en daardoor uiteindelijk lagere prijzen.

Eén aanbieder stelt dat thans sprake is van felle concurrentie bij het werven van klanten (die kiezen voor de vaste tarieven voor een bepaalde tijd waarop soms zelfs onder de kostprijs wordt aangeboden), waarna de winst wordt gemaakt indien deze klanten na het verlopen van de vaste termijn (één tot vijf jaar) terugvallen naar de hogere variabele tarieven. Deze aanbieder ziet wat betreft het effect van het afschaffen van de vangnetregeling op concurrentie twee scenario's. Eén scenario

⁸⁰ De zwarte stip in de grafiek geeft de ARCI score in 2014 weer. Voor de Nederlandse markt is de ARCI score in 2015 nauwelijks veranderd.

⁸¹ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 34.

waarbij de variabele tarieven worden verhoogd en een tweede scenario waarbij door het afschaffen van de vangnetregeling sterkere concurrentie ontstaat die de prijsverhoging voorkomt. Volgens deze aanbieder zal de prijsdifferentiatie er mogelijk in resulteren dat aanbieders met relatief veel inactieve gebruikers, die men hogere tarieven kan berekenen, de hoge winst op die inactieve gebruikers aanwenden om zeer lage prijzen te hanteren voor aanbiedingen met een vaste looptijd (gericht op actieve gebruikers).

2.2.3 Ervaringen in het buitenland met concurrentie

In de tijd dat het vangnetmechanisme actief was in België zijn meerdere partijen op de markt gekomen en is de concentratiegraad afgenomen. Het gemiddeld aantal gevoerde producten per leverancier is gestegen en de transparantie voor consumenten is vergroot doordat de Belgische toezichthouder CREG de indexatieparameters publiceerde die consumenten weer konden vergelijken. De CREG spreekt in haar evaluatie van het vangnetmechanisme van “een concurrentie die op basis van de geanalyseerde cijfers geen hinder lijkt te ondervinden van de implementatie van het vangnetmechanisme.” Gelet op de resultaten uit het eerder aangehaalde onderzoek van ACER en CEER (zie Figuur 9), blijkt inderdaad ook dat de Belgische markt tot één van de meest competitieve markten in Europa behoort.

In de geliberaliseerde markt van Australië zijn de toetredingsbarrières op dit moment laag en er zijn steeds meer partijen actief op de markt. Daarnaast is het switchpercentage hoog en introduceren kleinere partijen vaak nieuwe producten en diensten. Tegelijkertijd stelt de Australische mededingingsautoriteit, ACCC, dat de concurrentie op de retailmarkt verbeterd kan worden. De drie grote leveranciers beschikken over een brede basis van inactieve consumenten en schaalvoordelen. Uit hun onderzoek blijkt ook dat de grote leveranciers veel marge behalen op hun basis van inactieve consumenten. Volgens de ACCC kunnen zij deze inkomsten gebruiken om scherp te concurreren om actieve consumenten binnen te halen. Nieuwe leveranciers willen dit ook, maar hebben niet dezelfde stabiele en omvangrijke inkomstenbron. Daarnaast zijn energieproducten in Australië volgens de ACCC ook nog eens moeilijk te vergelijken doordat aanbiedingen lastig naast elkaar zijn te leggen vanwege afwijkende formats en verschillende typen kortingen. Deze combinatie leidt ertoe dat kleine leveranciers hogere acquisitiekosten maken doordat ze niet effectief hun producten kunnen aanbieden.

De ACCC verwacht dat een gereguleerd standaard variabel tarief er in ieder geval voor zorgt dat er minder sprake is van kruissubsidiëring van inactieve naar actieve consumenten bij de grote leveranciers. De grote leveranciers kunnen dan namelijk slechts een beperktere inkomstenstroom gebruiken om actieve consumenten te werven. Dit zou het makkelijker moeten maken voor nieuwe leveranciers om te concurreren. Daarnaast gaf de ACCC ook enkele adviezen over het verbeteren van de transparantie op de markt. Hiermee wil de ACCC de acquisitiekosten voor nieuwe leveranciers verlagen.

In het Verenigd Koninkrijk stelde de mededingingsautoriteit, CMA, dat het bestaan van relatief hoge prijzen en sterke prijsdifferentiatie vooral lag aan de vraagkant omdat de gebruikers niet actief genoeg zijn. Dit zou leiden tot de eerder geschetste “two-tier pricing”, waarbij actieve consumenten profiteren van concurrerende tarieven en inactieve consumenten hogere tarieven betalen. Eerder genomen maatregelen van energietoezichthouder Ofgem (waaronder een verbod op regionale prijsdiscriminatie), zouden volgens de CMA de concurrentie beperken. Een tijdelijk prijsplafond was daarom alleen geschikt voor de kwetsbare consumenten die gebruik maakten van prepaid meters. Een breder prijsplafond voor standaard variabele tarieven zou volgens de CMA een risico kunnen zijn voor concurrentie. Een dergelijk plafond kan leiden tot een combinatie van minder prikkels om te

concurreren, minder prikkels voor gebruikers om actieve keuzes te maken en een toename van reguleringsrisico.

De retailmarkt van het Verenigd Koninkrijk behoort volgens CEER wel tot de meest competitieve energiemarkten in Europa.⁸² Het is interessant om te zien hoe deze positie zich ontwikkelt nu de overheid heeft besloten dat er een prijsplafond wordt ingesteld voor producten met standaard variabele tarieven.

In Zweden stelt de energietoezichthouder, Ei, dat er geen noodzaak is voor prijsregulering. Sinds de liberalisering zijn de toetredingsdrempels lager geworden en is de concentratie gedaald. Over het algemeen stelt Ei dat de liberalisering innovatie, meer bewustzijn bij consumenten en meer keuzes voor consumenten heeft gebracht. Er is hierdoor sprake van meer concurrentie. Uit het ACER/CEER MMR rapport van 2015 blijkt ook dat de Zweedse retailmarkt voor elektriciteit nagenoeg de meest competitieve van Europa is.

2.3 Kwaliteit aanbod (inclusief innovatie)

2.3.1 Theoretische analyse kwaliteit aanbod

Volgens ACER/CEER profiteren consumenten in landen die het langste een geliberaliseerde retailmarkt kennen het meeste van een divers aanbod van producten voor de levering van elektriciteit en gas.⁸³ Het aanbod in deze landen kent niet alleen meer variatie als het gaat om de aangeboden tarieven, maar ook op basis van andere kenmerken, zoals keuzes in energiebron (groen, grijs, etc.) of type energieprijzen (vast, variabel, flexibel, etc.). De diversiteit in het aanbod van producten is gekoppeld aan de diverse strategieën die aanbieders hanteren om consumenten binnen te halen (of te behouden) of om hun winstmarges te vergroten. ACER/CEER maakt wel de kanttekening dat hoewel er in vroeg geliberaliseerde landen over het algemeen een groter en een meer divers aanbod beschikbaar is voor consumenten, dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat er sprake is van meer innovatie en concurrentie op deze markten.

Mogelijk betekent de regulering van maximumtarieven voor consumenten dat de innovatie en diversiteit van het aanbod belemmerd worden. Als de winstmarges kleiner worden, kunnen gederfde inkomsten niet langer gebruikt worden om innovatie te bekostigen of maatregelen te nemen die de dienstverlening naar consumenten toe zouden verbeteren. Daarnaast geven deze leveranciers aan dat als er een te laag plafond wordt geïntroduceerd, dit mogelijk de introductie van nieuwe typen energieproducten kan belemmeren.⁸⁴ Daarbij kan worden gedacht aan de introductie van gebundelde producten (zoals het aanbieden van energie in combinatie met water, telefoon of internet; of energie in combinatie met een abonnement voor onderhoud van de boiler of een slimme meter). Consumenten zijn bovendien mogelijk minder geneigd om vanuit het 'veilige', gereguleerde tarief over te stappen naar meer innovatieve producten.

Zoals in sectie 2.1.4. wordt geconcludeerd, zijn de directe tariefffecten van de Nederlandse vangnetregeling geschat op nul tot vijf miljoen euro per jaar. Dit betreft een neerwaartse kracht op de tarieven voor de Nederlandse consumenten. Als we alleen de directe effecten van de vangnetregeling beschouwen, dan lijken de inkomsten die de energieleveranciers mogelijk mislopen als gevolg van de vangnetregeling en daarmee ook de gevolgen die dit heeft voor hun investeringen in innovatie gering.

⁸² CEER (2017) 'Retail markets monitoring report', p. 13.

⁸³ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 20.

⁸⁴ KPMG, 'What would a price cap mean for the energy market?', juni 2017, p.14.

Zeker wanneer we deze inkomsten afzetten tegen de omvang van de gehele markt. Daarnaast geven energieleveranciers in Nederland zelf niet aan dat ze minder investeringen kunnen doen in de innovatie van hun aanbod als gevolg van de vangnetregeling (zie onder 2.3.2).

2.3.2 Kwaliteit aanbod in interviews

Alle geïnterviewde energieaanbieders geven in eerste instantie aan dat de vangnetregeling innovaties belemmert (dit effect gaat verder dan alleen de beperking in reactiesnelheid, die al in paragraaf 2.2 is behandeld). Allen noemen dat dynamische (flexibele) tarieven moeilijk passen in een vangnetbeoordeling. Na doorvragen geeft één aanbieder aan dat ook bij flexibele tarieven het toetsen van een marge boven op flexibele inkoop tarieven die een bepaalde energiebeursindex volgen, mogelijk blijft. Bijvoorbeeld bij een marge van x euro per maand boven op de EPEX-prijs, waarbij dan die marge getoetst kan worden. Eén aanbieder geeft aan dat de ontwikkeling naar meer flexibele tarieven al in gang is gezet en dat de vangnetregeling daar (kennelijk) geen belemmering vormt.

Eén aanbieder noemt dat bij het bundelen van energie met andere producten (zoals de levering van hardware als een warmtepomp of zonnecellen) en diensten (zoals telecommunicatie) de beoordeling of voldaan wordt aan de vangnetregeling een probleem wordt.

Eén respondent ziet een mogelijkheid dat nieuwe producten consumenten confronteren met hoge rekeningen zoals dat bij telecom het geval was bij mobiel bellen en internetten in het buitenland. De ACM moet deze ontwikkelingen volgens deze respondent kritisch volgen.

2.3.3 Ervaringen in het buitenland met kwaliteit aanbod

In het buitenland wordt alleen in het Verenigd Koninkrijk impliciet geschetst dat prijsregulering mogelijk een beperkend effect heeft op de kwaliteit van het aanbod. De zes grootste energieleveranciers voeren daar aan dat een tariefplafond op de standaard variabele tarieven hun winstmarges sterk zal verminderen (leveranciers schatten dit op ongeveer 2 miljard pond per jaar).⁸⁵ Als gevolg van deze misgelopen inkomsten kunnen ze mogelijk minder investeren in innovatie. Daarnaast stelt de CMA dat een breed prijsplafond kan leiden tot minder prikkels om te concurreren, minder prikkels voor gebruikers om actieve keuzes te maken en een toename van reguleringsrisico.

In de overige landen zijn de markten al enige tijd geliberaliseerd en is er sprake van lage toetredingsdrempels en een ruim aanbod van producten en diensten. De kwaliteit van het aanbod is in deze landen op orde, zoals ook blijkt uit figuren 34 en 41 uit het ACER/CEER MMR rapport over 2015⁸⁶. Hieruit blijkt dat er meerdere en verschillende producten worden aangeboden per leverancier. De diversiteit in aanbod wordt in veel landen verder aangewakkerd door de uitrol van de slimme meter waarmee nieuwe proposities, zoals kwartiertarieven, mogelijk worden. De introductie van het vangnetmechanisme heeft in België geen invloed gehad op de kwaliteit van het aanbod. Dit risico wordt ook niet geschetst in Australië bij het advies voor een gereguleerd tarief.

⁸⁵ KPMG, 'What would a price cap mean for the energy market?', juni 2017, p.14.

⁸⁶ ACER/CEER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2015, Retail Markets, november 2016, p. 60 en 68.

3 Conclusies

In hoofdstuk 2 heeft de ACM de vangnetregeling geanalyseerd op basis van de effectdimensies tarieven, kwaliteit en innovatie, administratieve lasten, concurrentie.

In dit hoofdstuk formuleert de ACM conclusies over het functioneren van de huidige vangnetregeling op basis van de analyses uit hoofdstuk 2. Daarnaast legt de ACM de conclusies over de huidige vangnetregeling voor iedere effectdimensie naast een alternatief scenario, waarbij het uitgangspunt is dat de huidige vangnetregeling afgeschaft wordt en daar geen andere regeling voor in de plaats komt.

3.1 Conclusies over tarieven bij voortbestaan vangnetregeling

In hoofdstuk 2 heeft de ACM gekeken naar de effecten die de vangnetregeling heeft op de tarieven die worden gehanteerd in de markt voor de levering van energie. Daarbij heeft de ACM de directe tariefffecten, de anticipatie-effecten en de overige tariefffecten geanalyseerd.

3.1.1 Directe tariefffecten

De ACM concludeert dat de directe tariefffecten een neerwaartse kracht uitoefenen op de tarieven van de vangnetregeling. De omvang van dit effect wordt geschat op € 0 tot € 5 miljoen per jaar. Uitgaande van 7.857.914 huishoudens⁸⁷ is dat ongeveer € 0 - € 0,64 per huishouden per jaar. Deze neerwaartse kracht komt echter niet bij alle huishoudens terecht. De ACM heeft sinds 2013 in totaal acht keer geïntervenieerd bij onredelijke tarieven, met als gevolg dat deze tarieven naar beneden zijn bijgesteld door de energieleveranciers. Alleen de huishoudens die tegen deze onredelijke tarieven beleverd worden, merken het neerwaartse effect van de vangnetregeling. Over de afgelopen jaren waren dat ongeveer 1,5 miljoen huishoudens in totaal. De neerwaartse kracht van dit directe tariefffect voor die specifieke groep huishoudens is daarmee ongeveer € 0 - € 16 per huishouden per jaar.⁸⁸ Deze neerwaartse kracht is een direct gevolg van het toezicht van de ACM op de vangnetregeling. Dit effect doet zich vooral voor bij producten met variabele tarieven en een onbepaalde looptijd, die ongeveer door de helft van de kleinverbruikers worden afgenomen.⁸⁹

De ervaringen in het buitenland met directe tariefffecten zijn gemengd. In België zorgde de invoering van een vangnetmechanisme voor een daling van de energiecomponent in de energieprijs. In het Verenigd Koninkrijk is er nog onvoldoende onderzoek verricht naar de directe tariefffecten van de verschillende prijsplafonds om daar conclusies aan te verbinden. In Zweden was er sprake van een prijsstijging na de liberalisering van de markt, maar die was volgens de toezichthouder niet gerelateerd aan de afschaffing van de prijsregulering. In Australië volgde er op de afschaffing van de prijsregulering een stijging van de tarieven, maar deze leek vooral gerelateerd aan een stijging in de acquisitiekosten als gevolg van de hoge concentratie op de markt. Uit deze ervaringen in het buitenland kan de ACM geen eenduidige conclusies trekken over de mogelijke directe tariefffecten in Nederland.

3.1.2 Anticipatie-effecten

Op basis van de interviews met de energieleveranciers is geen eenduidig beeld ontstaan omtrent het bestaan en de omvang van een anticipatie-effect. De meeste leveranciers geven aan dat zij niet anticiperen op de vangnetregeling. Uit de analyse van de ACM lijkt het aannemelijk dat de hoogte van

⁸⁷ Aantal huishoudens in 2018: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82905NED/table?ts=154461100046>.

⁸⁸ Dit aantal is berekend door de baten van de interventies in een jaar te delen door het aantal afnemers die onderdeel waren van een interventie door de ACM.

⁸⁹ ACM Energiemonitor 2018: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-06/energiemonitor-2018_0.pdf, pagina 11.

het benchmarktarief van de vangnetregeling voor aanbieders niet goed te schatten is voor energieleveranciers. Verder blijkt dat de kosten van het melden van een te hoog tarief vooral uit de reputatiekosten bestaan (negatieve effect van de aan restitutie gekoppelde boodschap aan gebruikers dat de tarieven te hoog waren) en zijn die reputatiekosten niet te kwantificeren. Op basis van het bovenstaande acht de ACM het aannemelijk dat de prikkels om te anticiperen niet sterk zijn en dat de energieleveranciers bij hun tariefstelling geen rekening houden met de hoogte van het benchmarktarief van vangnet. De analyse van de histogrammen wijst niet op een anticipatie-effect, hoewel die analyse een anticipatie-effect ook niet kan uitsluiten. De ACM kan ook uit de ervaringen in het buitenland geen conclusies trekken over een mogelijk anticipatie-effect.

3.1.3 Overige tariefffecten

Voor de overige tariefffecten heeft de ACM gekeken naar de kosten van risicopremies voor energieleveranciers en de administratieve lasten van de energieleveranciers. De ACM veronderstelt in de analyse dat deze kosten volledig worden doorberekend in de tarieven voor kleinverbruikers. Het voortbestaan van de vangnetregeling leidt tot een verhoging van de tarieven met de administratieve lasten van het tarieftoezicht. Als de kosten daarvan volledig in de tarieven worden doorgegeven, betreft het een verhoging van maximaal ongeveer € 0,24 per huishouden per jaar (in totaal ongeveer € 1,9 mln per jaar). Energieleveranciers zijn daarnaast verplicht om vier weken voor de ingangsdatum hun tarieven in te dienen bij de ACM. Omdat de ACM in de praktijk afspraken maakt met energieleveranciers om van deze termijn af te wijken, zullen de energieleveranciers nauwelijks geconfronteerd worden met risicopremies om deze termijn af te dekken. De ACM is daarom van mening dat de kosten voor eventuele risicopremies van geringe invloed zullen zijn op de tarieven voor kleinverbruikers.

3.1.4 Totale tariefffecten

De totale neerwaartse en opwaartse effecten van het voortbestaan van de vangnetregeling op de tarieven voor kleinverbruikers worden samengevat in onderstaande tabellen.

Tabel 2. Neerwaartse tariefffecten

Effect	Totaalbedrag per jaar
Direct tariefffect vangnetregeling als gevolg van interventies door ACM	€ 0- € 5.000.000
Anticipatie-effect vangnetregeling	PM ⁹⁰
Totaal	€ 0- € 5.000.000 + PM

Het directe tariefffect van de vangnetregeling bevond zich in de afgelopen vijf jaar in de bandbreedte van nul tot vijf miljoen euro per jaar. Zoals in hoofdstuk 2 is benoemd, fluctueerden de jaarlijkse effecten van de vangnetregeling sterk. Het is dus niet met zekerheid te stellen wat het directe tariefffect van de vangnetregeling op de langere termijn zal zijn. Daarnaast heeft de ACM geen anticipatie-effect van de vangnetregeling kunnen vaststellen, dat de tarieven voor kleinverbruikers neerwaarts zou kunnen drukken. Gelet op het voorgaande acht de ACM het aannemelijk dat de vangnetregeling een klein neerwaarts effect op de tarieven heeft. Gelet op de onzekerheid in het anticipatie-effect kan een groter neerwaarts effect echter niet worden uitgesloten.

⁹⁰ Het anticipatie-effect kan niet worden vastgesteld noch uitgesloten. Dit effect kan als gevolg hiervan niet worden ingeschat. Het al dan niet bestaan van dit effect dient wel meegenomen te worden in de beoordeling van neerwaartse tariefffecten.

Tabel 3. Opwaartse tariefffecten

Effect	Totaalbedrag per jaar
Administratieve lasten tarieftoezicht	€ 1.900.000
Tariefffecten risicopremies	€ 0
Totaal	€ 1.900.000

De ACM concludeert in sectie 3.1.3 dat de administratieve lasten van de energieleveranciers voor het tarieftoezicht jaarlijks in totaal € 1.900.000 bedragen. De ACM verwacht dat de opwaartse tariefffecten van de risicopremies gering zullen zijn. Indien de administratieve lasten en de kosten van de risicopremies doorberekend worden in de tarieven voor kleinverbruikers, hebben deze lasten een klein opwaarts tariefffect, van ongeveer € 0,24 cent per huishouden per jaar. Deze opwaartse tariefffecten doen zich, in tegenstelling tot de neerwaartse tariefffecten, wel met zekerheid voor omdat dit inspanningen zijn die leveranciers moeten leveren.

3.1.5 Conclusies over tarieven bij afschaffing vangnetregeling

Bij een volledige afschaffing van de huidige vangnetregeling vindt een spiegeling plaats van de hierboven geschetste conclusies over de tarieven voor de levering van energie.

De afschaffing van de vangnetregeling zal naar verwachting een direct opwaarts tariefffect hebben in de bandbreedte van nul tot vijf miljoen euro per jaar. Deze stijging zal zich voordoen bij consumenten die onredelijke tarieven afnemen waartegen de ACM niet meer optreedt. Aan de andere kant leidt de afschaffing volgens de ACM tot een verlaging van de administratieve lasten van de energieleveranciers van jaarlijks in totaal € 1.900.000. Als het wegvallen van deze lasten doorberekend wordt in de tarieven voor kleinverbruikers, hebben deze lasten een neerwaarts tariefffect van ongeveer € 0,24 per huishouden per jaar.

De ACM verwacht daarnaast dat een eventuele tariefstijging als gevolg van het afschaffen van de vangnetregeling met name de tarieven van de producten met variabele tarieven en een onbepaalde looptijd zal beïnvloeden. Daarmee zou ongeveer de helft van de kleinverbruikers geraakt worden (zie paragraaf 1.2). De tariefstijging voor deze groep kleinverbruikers wordt daarmee mogelijk hoger dan de gemiddelde stijging. Dit zou kunnen betekenen dat de groep kleinverbruikers die minder actief is op de markt meer wordt benadeeld en dus mogelijk wat inlevert van het huidige beschermingsniveau.

3.2 Conclusies over concurrentie bij voortbestaan vangnetregeling

Op basis van de analyse in hoofdstuk 2.2 komt de ACM tot de conclusie dat de vangnetregeling waarschijnlijk geen belemmering vormt voor de concurrentie en toetreding op de Nederlandse retailmarkt. Er is een stijging te zien in het aantal leveranciers dat is toegetreden tot de markt en de concentratiegraad van de markt vertoonde in de afgelopen jaren een dalende lijn.

Dit beeld wordt onderschreven door de marktpartijen die in het kader van het onderzoek geïnterviewd zijn. Zij stellen dat er sprake is van hevige concurrentie op de markt, in het bijzonder op de producten met een vast tarief. Het enige element van de vangnetregeling dat mogelijk de concurrentie belemmert, is de aanlevertermijn van één maand voor nieuwe tarieven. De geïnterviewde leveranciers vinden dat de aanlevertermijn de snelheid beperkt waarmee aanbieders kunnen reageren op elkaars aanbod en veranderingen in de inkoopkosten. De ACM zet hier tegenover dat de aanlevertermijn alle leveranciers evenredig raakt. Daarmee heeft de termijn geen invloed op de onderlinge concurrentie tussen energieleveranciers, omdat de snelheid van alle leveranciers evenredig wordt beïnvloed.

Daarnaast geeft de ACM in sectie 2.1.2.3.1 aan dat zij afspraken maakt met leveranciers over de aanlevertermijn, waardoor de tarieven in de praktijk vaak korter dan één maand van tevoren worden aangeleverd bij de ACM. De ACM concludeert daarom dat de concurrentiebeperkende effecten van de aanlevertermijn onder de vangnetregeling gering zijn.

De ervaringen uit het buitenland laten een gemengd beeld zien. In Australië wordt gesteld dat een gereguleerd tarief de concurrentie kan bevorderen. In het Verenigd Koninkrijk schetste de CMA juist het risico dat een te breed prijsplafond de concurrentie beperkt, maar heeft de overheid uiteindelijk besloten dat deze toch wordt ingesteld voor standaard variabele tarieven. In België wordt uiteindelijk geconcludeerd dat het vangnetmechanisme geen invloed heeft gehad op de concurrentie.

Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat de vangnetregeling geen significante invloed heeft op de mate van concurrentie.

3.2.1 Conclusies over concurrentie bij afschaffing vangnetregeling

In de voorgaande sectie concludeert de ACM dat de vangnetregeling geen belemmering vormt voor de mate van concurrentie op de Nederlandse retailmarkt voor gas en elektriciteit. Daarmee acht de ACM het aannemelijk dat een afschaffing van de vangnetregeling ook geen grote effecten zal hebben op de mate van concurrentie op de markt.

3.3 Conclusies over de kwaliteit van het aanbod (inclusief innovatie) bij voortbestaan vangnetregeling

Op basis van de analyse in hoofdstuk 2.3 concludeert de ACM dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de vangnetregeling innovatie belemmert. Hoewel de geïnterviewde marktpartijen vinden dat er sprake is van belemmering van innovatie, noemen ze daarbij enkel de huidige beoordelingssystematiek van vangnet als obstakel. Zoals de ACM ook in hoofdstuk 2.3 beschrijft, is het de taak van de ACM om nieuwe producten en tariefstructuren te beoordelen op hun redelijkheid. De ACM kan eventueel voorzien in een nieuwe aanleverstructuur, indien de nieuwe producten niet getoetst zouden kunnen worden onder de huidige structuur. Vooralsnog heeft de ACM geen voorbeelden gezien van producten of tarieven waarbij dat niet mogelijk bleek te zijn. Het toetsen van flexibele tarieven die een marge boven op een APX-index leggen, is bijvoorbeeld goed mogelijk. Immers, ondanks dat de hoogte van de index in de toekomst niet bekend is, kan wel worden beoordeeld of die index een maatstaf voor redelijke kosten vormt. Het toetsen van de marge boven die index, is niet wezenlijk anders dan bij niet-flexibele tarieven. Het toetsen van bundels met andere diensten is moeilijker maar in beginsel ook mogelijk door de kosten van de gebundelde diensten vast te stellen en deze kosten buiten de beoordeling van de tarieven te houden. De ACM is van mening dat de vangnetregeling daarmee niet in de weg staat aan het uitrollen van nieuwe energieproducten of het hanteren van nieuwe tariefstructuren.

Daarnaast heeft de ACM geen aanwijzingen gevonden dat de vangnetregeling beperkend zou werken op de investeringen die marktpartijen kunnen doen op het gebied van innovatie en kwaliteitsverbetering. In sectie 2.1.1.1 schat de ACM de directe neerwaartse tariefffecten van het Nederlandse vangnet-toezicht op € 0 tot € 5 miljoen per jaar. Dit betekent dat de energieleveranciers mogelijk € 0 tot € 5 miljoen per jaar mislopen aan inkomsten als gevolg van de vangnetregeling. Hierbij gaat de ACM ervan uit dat er geen anticipatie-effecten bestaan, zoals geschetst in 3.1.2. Indien de energieleveranciers dit totale misgelopen bedrag zouden hebben geïnvesteerd in innovatieve maatregelen, dan zou er als gevolg van de vangnetregeling mogelijk € 0 tot € 5 miljoen euro per jaar minder worden geïnvesteerd in innovatie door de vangnetregeling. De energieleveranciers in Nederland geven zelf tijdens de interviews niet aan dat ze minder investeringen kunnen doen in de

innovatie van hun aanbod als gevolg van de vangnetregeling (zie onder 2.3.2). De ACM concludeert dan ook dat de vangnetregeling geen belemmering vormt voor de investeringen die energieleveranciers kunnen doen in innovatie.

Ook uit de ervaringen in het buitenland komt geen eenduidig beeld naar voren. Alleen in het Verenigd Koninkrijk wordt gesteld dat een te laag prijsplafond de prikkel tot innovatie kan beperken voor leveranciers. In Australië en België wordt dit risico niet geschetst.

Gelet op het voorgaande is de ACM van oordeel dat de vangnetregeling geen significante invloed heeft op kwaliteit en innovatie.

3.3.1 Conclusies over de kwaliteit van het aanbod (inclusief innovatie) bij afschaffing vangnetregeling

Uit de analyse van de ACM (zie 2.3) blijkt dat de vangnetregeling niet belemmerend werkt voor de investeringen die energieleveranciers kunnen doen in innovatie. Ook de systematiek of aanleverstructuur van de huidige vangnetregeling lijken geen belemmering te vormen voor het uitrollen van nieuwe energieproducten of tariefstructuren. De ACM verwacht daarom ook niet dat de afschaffing van de vangnetregeling leidt tot meer investeringen in innovatie of het uitrollen van nieuwe producten of tariefstructuren.

3.4 Conclusies over toezicht ACM bij voortbestaan vangnet

In sectie 1.3.2 is beschreven welke bevoegdheden de ACM heeft onder de vangnetregeling en op welke manier de ACM in de praktijk te werk gaat bij de beoordeling van tarieven.

Om het toezicht op de algemene verplichting tot het hanteren van redelijke tarieven effectief uit te kunnen oefenen, heeft de ACM diverse instrumenten tot haar beschikking gekregen van de wetgever. Zo zijn de energieleveranciers verplicht om hun tarieven jaarlijks en vier weken voorafgaand aan een tariefwijziging bij de ACM aan te leveren (artikel 95b, lid 2, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 2, van de Gaswet). Daarnaast mag de ACM de aangeleverde tarieven beoordelen en een maximumtarief vaststellen (artikel 95b, lid 3, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 3, van de Gaswet). Ten slotte mag de ACM een last onder dwangsom of boete opleggen bij overtreding van deze bepalingen (artikel 77h en artikel 77i, sub a en b, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ac en 60 ad, sub a en b, van de Gaswet). In totaal ontving de ACM in 2017 ruim 7.700 elektriciteitstarieven en 6.700 gastarieven om te beoordelen. Bij het voortbestaan van de vangnetregeling in de huidige vorm verwacht de ACM niet dat er veel zal veranderen in de wijze waarop zij toezicht houdt.

3.4.1 Conclusies over toezicht ACM bij afschaffing vangnet

In sectie 1.3.3 is beschreven dat er drie verschillende scenario's mogelijk zijn om de vangnetregeling uit de Nederlandse wet te halen. Zo kan de wetgever kiezen voor het behoud van de verplichting tot hanteren van redelijke tarieven en een algemene vorm van toezicht (afschaffingsscenario 1 'verplichting tot redelijke tarieven en handhaving') het behoud van de verplichting tot hanteren van redelijke tarieven, zonder directe handhavinginstrumenten (afschaffingsscenario 2 'verplichting tot redelijke tarieven zonder handhaving') en een volledige afschaffing van de vangnetregeling, inclusief de algemene verplichting tot het hanteren van redelijke tarieven (afschaffingsscenario 3 'volledige afschaffing').

Als de wetgever kiest voor afschaffingsscenario 1 houdt dit in dat de algemene verplichting voor leveranciers tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden (artikel 95b, lid 1, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 1, van de Gaswet) in de Nederlandse wet zal blijven, terwijl de rest van de vangnetregeling wordt afgeschaft. Dit zou in de praktijk betekenen dat de ACM belast blijft

met het toezicht op de redelijkheid van tarieven en voorwaarden voor de levering van energie aan kleinverbruikers, maar dat de meeste instrumenten die de ACM nu tot haar beschikking heeft om haar toezicht goed uit te kunnen oefenen uit de wet worden gehaald. Leveranciers zijn dan niet meer verplicht om hun tarieven aan te leveren aan de ACM en het opleggen van een maximumtarief dat in de plaats komt van de onredelijke tarieven, behoort dan niet meer tot de mogelijkheden. De ACM behoudt de mogelijkheid om naleving van de verplichting om redelijke tarieven te hanteren te handhaven met behulp van een last onder dwangsom of een boete. De ACM zal in dit scenario wel steeds opnieuw informatie moeten vorderen bij energieleveranciers om toezicht te kunnen houden op de redelijkheid van de tarieven. Via een eventuele boete of verbeurde dwangsom kunnen consumenten daarnaast niet meer met terugwerkende kracht worden gecompenseerd voor onredelijke tarieven zoals nu het geval is als de ACM maximumtarieven oplegt.

In afschaffingsscenario 2 blijft de verplichting tot het hanteren van redelijke tarieven bestaan voor energieleveranciers, maar zonder dat daaraan directe handhavingsinstrumenten (zoals het opleggen van een last onder dwangsom of boete) worden gekoppeld. Consumenten zullen in dit scenario zelf hun recht moeten proberen te halen en de ACM zal andere instrumenten moeten inzetten, zoals bijvoorbeeld vergunningsvoorschriften om naleving van de norm af te dwingen.

Afschaffingsscenario 3, waarbij ook de algemene verplichting tot het hanteren van redelijke tarieven volledig wordt afgeschaft, heeft als gevolg dat de wetgever de ACM geen mogelijkheid meer geeft om in te grijpen in de markt als bijvoorbeeld zou blijken dat de tarieven voor kleinverbruikers sterk stijgen.

4 Bevindingen

In paragrafen 1.4.1 en 1.5.1 heeft de ACM de vragen en effectdimensies uiteengezet die leidend zijn geweest bij de vraag naar de gevolgen van een afschaffing van de vangnetregeling.

De ACM heeft geen aanwijzingen gevonden om te veronderstellen dat de concurrentie op de markt belemmerd wordt door de aanwezigheid van de vangnetregeling of dat de markt veel concurrerender zal worden na een afschaffing van de vangnetregeling. Er komen steeds nieuwe energieleveranciers bij en de markt kent een dalende concentratiegraad. Ook ziet de ACM geen aanwijzingen voor de hypothese dat de vangnetregeling innovatie belemmert of de kwaliteit van het aanbod verslechtert. Ook op dit terrein zijn er geen redenen om aan te nemen dat de innovatie zal toenemen of dat het aanbod van producten of tarieven zal verbeteren na afschaffing van de vangnetregeling.

De ACM verwacht dat de afschaffing van de vangnetregeling de administratieve lasten van energieleveranciers verlaagt. Deze verlaging leidt volgens de ACM tot een neerwaarts tariefeffect van ongeveer € 0,24 per huishouden per jaar.

Het directe opwaartse tariefeffect van de afschaffing van de vangnetregeling is niet goed vast te stellen. De in de afgelopen jaren gepleegde interventies hadden een direct tariefeffect. Het is echter niet met zekerheid in te schatten hoeveel interventies de ACM in de toekomst niet zou plegen door de afschaffing van de vangnetregeling. Hierdoor kunnen wij ook geen inschatting maken van het directe opwaartse tariefeffect. Daarnaast konden wij na onze analyse een anticipatie-effect niet uitsluiten. Deze zou het directe opwaartse tariefeffect nog kunnen vergroten.

De directe opwaartse en neerwaartse effecten kunnen dus niet rechtstreeks tegen elkaar worden afgezet. Het neerwaartse tariefeffect is echter met meer zekerheid te stellen omdat deze kosten sowieso worden gedragen door energieleveranciers. Bij deze conclusie moet echter worden meegenomen dat het rapport een aantal beperkingen kent. Zoals hierboven gesteld, kan de ACM het anticipatie-effect niet uitsluiten. Daarnaast heeft de ACM het effect op de groep kwetsbare consumenten niet kunnen meenemen in dit onderzoek.

De ACM schat in dat een (tijdelijke) afschaffing van de vangnetregeling mogelijk het verschil tussen de lagere vaste tarieven en hogere variabele tarieven kan vergroten, ofwel de ontwikkeling richting “two-tier pricing” kan versterken. Consumenten die producten met variabele tarieven afnemen (ongeveer de helft van de consumenten) kunnen met tariefstijgingen geconfronteerd worden. Dit zou betekenen dat de groep kleinverbruikers die minder actief is op de markt wordt benadeeld. Hier staat tegenover dat de groep actieve kleinverbruikers wellicht profiteert van lagere tarieven, aangezien de concurrentie op de vaste tarieven voor bepaalde tijd mogelijk toeneemt.

Dit rapport is gebaseerd op gegevens die de ACM uit hoofde van haar tarieftoezicht heeft verzameld. Zoals in paragraaf 1.4.2 is gesteld, is de “kwetsbare consument” niet gedefinieerd in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Hierdoor heeft de ACM het effect van de ontwikkeling richting “two-tier pricing” op deze specifieke groep consumenten niet kunnen inschatten. Als door een (tijdelijke) afschaffing van het tarieftoezicht kwetsbare consumenten onevenredig negatief worden getroffen, kan dat voor de wetgever een overweging zijn om een vorm van tarieftoezicht voort te zetten. Dit zou in lijn zijn met de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever om het risico op “two-tier pricing” te beperken en de intentie van de Clean Energy for all Europeans wetgevingspakket van de Europese Commissie om betere bescherming te bieden aan onder andere kwetsbare consumenten.

Bijlage 1: Alternatieven

De vangnetregeling is, zoals eerder aangegeven, een instrument waarmee de ACM toezicht houdt op de verplichting voor vergunninghouders om redelijke tarieven en voorwaarden te hanteren voor de levering van elektriciteit en gas aan kleinverbruikers. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van alternatieven voor dit instrument. Het uitgangspunt hierbij is dat de verplichting voor vergunninghouders om redelijke tarieven en voorwaarden te hanteren, blijft bestaan.

Uit het literatuuronderzoek en de interviews met relevante stakeholders zijn een aantal alternatieven naar voren gekomen. Deze alternatieven worden kort getoetst aan de effectdimensies: effecten op tarieven, kwaliteit en innovatie, administratieve lasten en concurrentie. Daarbij wordt ook kort geschetst welke aanpassingen in de bestaande wetgeving nodig zijn om deze alternatieven te realiseren. Dit hoofdstuk biedt dus geen diepgaande analyse over de mogelijke effecten, maar een beknopt overzicht van mogelijke alternatieven.

Openbare maximumtarieven

De ACM krijgt de bevoegdheid om maximumtarieven vast te stellen en bekend te maken voor de variabele tarieven met onbepaalde looptijd die worden gehanteerd door vergunninghouders bij de levering van gas en elektriciteit aan kleinverbruikers. Deze openbare maximumtarieven gelden als plafond en niet als verplichte tarieven die gehanteerd moeten worden. De wetgever zou deze bevoegdheid in artikel 95b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 44 van de Gaswet kunnen introduceren, om invulling te geven aan de algemene verplichting voor vergunninghouders tot het hanteren van redelijke tarieven en voorwaarden bij het leveren aan kleinverbruikers.⁹¹ Zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, kan met name de groep kleinverbruikers die het variabele tarief met onbepaalde looptijd afneemt, worden geconfronteerd met hoge, mogelijk onredelijke, tarieven op de markt. Het is daarom ook met name deze groep kleinverbruikers die bescherming door middel van een maximumtarief zou moeten krijgen.

Daarmee zou mogelijk ook de noodzaak tot het hanteren van de huidige aanleverplicht van de tarieven van elektriciteits- en gasproducten voor vergunninghouders⁹² kunnen komen te vervallen. De ACM zou in plaats daarvan maandelijks de maximumtarieven bekend kunnen maken. Doordat het plafond bekend is bij consumenten en vergunninghouders, is het aannemelijk dat de ACM signalen uit de markt zal krijgen op het moment dat een vergunninghouder dit plafond overschrijdt. Daarnaast zou de ACM steekproefsgewijs kunnen controleren of de tarieven voldoen aan het plafond.

Openbare maximumtarieven maken het toezicht van de ACM voorspelbaarder voor energieleveranciers. Dit past bij de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk. Daar is op 1 januari 2019 een 'default tariff cap' (standaard tariefplafond) geïntroduceerd voor afnemers van producten met het standaard variabel tarief, vergelijkbaar met de Nederlandse variabele tarieven bij onbepaalde tijd contracten.

Tarieven

Energieleveranciers zijn bekend met de hoogte van de maximumtarieven voor de producten met een variabel tarief voor onbepaalde tijd. Zij weten dus ook boven welk plafond de ACM handhavend zal kunnen optreden.

⁹¹ Artikel 95b, lid 1, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 1, Gaswet.

⁹² Artikel 95b, lid 2, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 2, Gaswet.

Een risico bij het openbaar maken van maximumtarieven voor de variabele tarieven met onbepaalde looptijd is dat deze tarieven feitelijke prijzen voor leveranciers worden. Dit kan mogelijk een opwaarts effect op deze tarieven hebben, zoals in het Verenigd Koninkrijk lijkt te gebeuren met de tarieven van leveranciers voor prepaid meters.

Met de invoering van dit alternatief kan de wettelijke aanleverplicht van tariefwijzigingen voor energieleveranciers vervallen. Dit betekent dat eventuele risicopremies die gekoppeld zijn aan eerder inkopen ook verdwijnen.

Concurrentie

De concurrentie op producten met variabele tarieven voor onbepaalde tijd zal waarschijnlijk verminderen. Consumenten met deze tarieven zullen minder geneigd zijn over te stappen, omdat de toezichthouder maximumtarieven vaststelt. Consumenten kunnen de vastgestelde maximumtarieven gaan zien als concurrerende tarieven. Hierdoor kunnen consumenten minder de neiging voelen zelf op zoek te gaan naar een concurrerend aanbod. De verdere invloed op concurrentie zal beïnvloed worden door de precieze hoogte van het plafond. De maximumtarieven kunnen namelijk ook een toetredingsdrempel vormen voor potentiële leveranciers als ze te weinig ruimte overlaten om marge te maken.

Kwaliteit en innovatie

De ACM zal mogelijk aanvullende regels of tarieven moeten publiceren voor innovatieve propositities. Hierbij kan men denken aan het bepalen van maximumtarieven bij gebundelde producten, producten met vernieuwende kortingsstructuren of afwijkende looptijden (per maand in plaats van de meer gangbare 6 maanden) van producten met een variabel tarief voor onbepaalde tijd. De doorlooptijd bij de ACM voor het vaststellen van deze aanvullende regels of maximumtarieven is mogelijk een beperking op kwaliteit en innovatie op de markt.

Administratieve lasten

Een openbaar maximumtarief zal naar verwachting resulteren in minder vragen en handhavingstrajecten van de ACM, waardoor de administratieve lasten voor energieleveranciers lager worden. Daarnaast brengt het verdwijnen van de aanleverplicht een verlaging van de lasten van de energieleveranciers met zich mee.

De ACM zal in dit alternatief de bevoegdheid van de wetgever moeten krijgen om maximumtarieven vast te stellen in een besluit. Dit is vergelijkbaar met de regulering van de tarieven die netbeheerders rekenen voor het transport van energie. De bezwaar- en beroepsprocedures die hieruit volgen zorgen er mogelijk voor dat het lang kan duren voordat maximumtarieven effectief zijn. Dit kan er toe leiden dat de administratieve lasten stijgen als gevolg van juridische procedures.

Ex-post toetsing

In dit alternatief blijft de plicht om tegen redelijke tarieven elektriciteit en gas te leveren gehandhaafd en blijft de ACM als toezichthouder belast met het toezicht op de redelijkheid van tarieven en voorwaarden. Energieleveranciers hoeven in dit alternatief hun tarieven echter niet meer jaarlijks en voorafgaand aan iedere tariefwijziging aan te leveren. De ACM toetst de gehanteerde tarieven achteraf, op basis van steekproeven of signalen uit de markt. Hiervoor behoudt de ACM de mogelijkheid om aanvullende informatie op te vragen bij energieleveranciers en tarieven te toetsen op basis van het bestaande beoordelingsmodel. Dit zou de ACM bijvoorbeeld kunnen doen op basis van haar algemene bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (artikel 5:16 Awb).

Tarieven

De afschaffing van de aanleverplicht betekent dat eventuele risicopremies die de energieleveranciers betalen voor het door de aanlevertermijn van een maand veroorzaakte eerder inkopen van gas en elektriciteit, komen te vervallen. Het risico dat consumenten tegen onredelijke tarieven worden belevd wordt wel groter, omdat de ACM minder zicht heeft op alle aangeboden tarieven. Dit kan een opwaarts effect hebben op de tarieven.

Concurrentie

De ACM verwacht niet dat dit alternatief zal leiden tot een wijziging in de mate van concurrentie op de markt ten opzichte van het bestaande tarieftoezicht.

Kwaliteit en innovatie

Dit alternatief neemt eventuele beperkingen op het uitrollen van innovatieve producten waarschijnlijk weg, doordat energieleveranciers geen verplichting meer hebben om tarieven van tevoren bij de toezichthouder in te dienen. Een mogelijk risico voor leveranciers is dat het oordeel van de ACM over de redelijkheid van de tarieven langer op zich laat wachten. Hierdoor nemen leveranciers mogelijk een risicopremie op bij innovatieve producten of worden innovaties traag uitgerold om het eerste oordeel van de ACM af te wachten.

Administratieve lasten

De ACM verwacht dat de administratieve lasten van energieleveranciers lager worden vanwege het wegvallen van de aanleverplicht. De energieleveranciers hoeven immers niet meer jaarlijks en vier weken voorafgaand aan een wijziging hun tarieven aan te leveren bij de ACM. De wettelijke aanleverplicht van tariefwijzigingen⁹³ moet worden aangepast om dit alternatief in te kunnen voeren.

Toezicht op een deel van de energieproducten

In dit alternatief past de ACM vangnetregeling slechts toe op producten met variabele tarieven voor contracten van onbepaalde duur, waarop een aanzienlijk deel van de afnemers inactief is. Producten met vaste tarieven en nieuwe innovatieve producten, zoals gecombineerde energieproducten, vallen buiten de vangnetregeling. Voor deze producten vervalt daarbij de aanleverplicht en de plicht voor het hanteren van redelijke tarieven. De wettelijke aanleverplicht van tariefwijzigingen moet in dit scenario worden aangepast om alleen geldig te zijn voor de producten die binnen het toezicht blijven vallen.

De bescherming van consumenten blijft met het invoeren van dit alternatief in stand voor de producten die onder toezicht blijven staan. Dit brengt het toezicht meer in lijn met de intentie van de wetgever destijds bij de introductie van de vangnetregeling. Het toezicht zal zich namelijk vooral richten op de producten die worden afgenomen door inactieve consumenten. De categorie producten waarvoor het toezicht vervalt, kan echter een risico vormen omdat deze buiten het toezicht van de ACM valt.

Tarieven

In dit alternatief beperkt het toezicht, en daarmee de tariefffecten, zich tot de variabele tarieven voor contracten van onbepaalde duur.

Als gevolg van de afschaffing van de aanleverplicht voor buiten toezicht gestelde producten, vallen ook de eventuele risicopremies voor de buiten toezicht gestelde producten weg. Hierdoor heeft dit alternatief mogelijk een drukkend effect op de prijzen van deze producten.

⁹³ Artikel 95b, lid 2, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, lid 2, Gaswet.

Concurrentie

Aangezien de vangnetregeling geen effecten lijkt te hebben op concurrentie, zal dit alternatief waarschijnlijk ook geen effecten hebben op de concurrentie.

Kwaliteit en innovatie

Als leveranciers geen verplichting meer hebben om alle tarieven bij de ACM aan te leveren, worden eventuele beperkingen op kwaliteit en innovatie weggenomen bij die producten die buiten het toezicht vallen. In dit geval heeft dit alternatief een positief effect op kwaliteit en innovatie.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden lager bij de energieleveranciers als de aanleverplicht voor de buiten toezicht gestelde producten wordt afgeschaft. Van het totale aantal tarieven dat de ACM jaarlijks ontvangt, is namelijk slechts 12% variabele tarieven.

Sociaal tarief

De ACM krijgt de bevoegdheid om openbare (sociale) maximumtarieven op te stellen voor consumenten in bepaalde doelgroepen. De ACM houdt alleen toezicht op beleving tegen deze openbare (sociale) maximumtarieven. Net zoals in het scenario van openbare maximumtarieven verdwijnt het toezicht op de redelijkheid van overige tarieven en de algehele aanleverplicht met dit alternatief. De ACM kan op basis van signalen en steekproeven beoordelen of de openbare (sociale) maximumtarieven juist worden gehanteerd.

In België stelt de CREG tweejaarlijks een maximumtarief in waarop onder andere bewoners van sociale huurwoningen en gepensioneerden aanspraak kunnen maken.⁹⁴ Alle leveranciers moeten voor dit tarief leveren aan deze groep kleinverbruikers. Ongeveer één op de tien afnemers heeft recht op dit tarief.

In het Verenigd Koninkrijk heeft Ofgem energieleveranciers toestemming gegeven om in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen sociale tarieven te hanteren voor lage inkomens en kwetsbare groepen, waaronder ouderen. In 2005 besteedden energieleveranciers in totaal 110 miljoen pond aan deze tarieven⁹⁵, waarbij een nadrukkelijke vereiste was dat er geen kruissubsidie plaats mocht vinden tussen verschillende groepen afnemers.

Het Britse beleid had als specifiek doel om energiearmoede terug te dringen. Ofgem geeft aan dat sociale tarieven mogelijk zorgen voor een ondoelmatige herverdeling, vanwege de selectiecriteria van de in aanmerking komende doelgroep. Enerzijds is er een risico op het beschermen van een te brede groep, waardoor consumenten zonder risico op energiearmoede onnodig beschermd worden. Anderzijds kan er een te smalle doelgroep worden geselecteerd. Hierdoor vallen consumenten met risico op energiearmoede net buiten de groep en worden deze misschien geconfronteerd met hogere reguliere tarieven als deze worden verhoogd als compensatie voor een (relatief) verlies op het sociale tarief. Dit blijft een reëel risico, ondanks de bepaling van Ofgem om dit tegen te gaan.⁹⁶ Deze mogelijk ondoelmatige herverdeling blijft bestaan bij publieke financiering van sociale tarieven als gevolg van hogere collectieve lasten.

⁹⁴ <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energieprijzen/sociaal-tarief/sociaal-tarief-voor>

⁹⁵ <https://www.cse.org.uk/downloads/reports-and-publications/fuel-poverty/policy/social-tariffs-solution-fuel-poverty.pdf>

⁹⁶ https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2007/02/16896-2ndfeb07energywatch_0.pdf

Tarieven

De tariefffecten zullen waarschijnlijk kleiner worden, omdat de ACM minder handhavingstrajecten zal voeren. De (sociale) maximumtarieven zijn namelijk bekend en leveranciers weten dat de ACM handhaaft als gehanteerde leveringstarieven hoger zijn. De ACM houdt geen toezicht op de overige tarieven in de markt. Hierdoor verdwijnen de bij het tarieftoezicht horende risicopremies voor leveranciers.

Het risico ontstaat dat de markt zich ontwikkelt naar “two-tier pricing” voor de producten die buiten het toezicht worden gesteld. Dit heeft verder geen effect op de consumenten die onder het sociale tarief vallen.

Concurrentie

Een (sociaal) maximumtarief heeft waarschijnlijk een negatief effect op de mate van concurrentie voor de specifieke producten die daaronder vallen. Voor de producten die niet onder het toezicht vallen verwacht de ACM niet dat dit alternatief zal leiden tot een wijziging in de mate van concurrentie op de markt ten opzichte van het bestaande tarieftoezicht.

Kwaliteit en innovatie

Het invoeren van een sociaal tarief heeft mogelijk een negatief effect op de kwaliteit van het aanbod, aangezien er geen diversiteit en vernieuwing in producten kan worden aangeboden aan de groep consumenten die in aanmerking komt voor het sociaal tarief. Het verdwijnen van het tarieftoezicht heeft daarentegen positieve effecten op kwaliteit en innovatie voor de resterende groep consumenten. Hierdoor is het effect op kwaliteit en innovatie afhankelijk van de relatieve grootte van deze groepen.

Administratieve lasten

De administratieve lasten zullen hoger zijn dan bij andere alternatieven. Energieleveranciers zullen waarschijnlijk aanvullende administratieve handelingen moeten uitvoeren om de consumenten in de doelgroep te kunnen belevaren. Het afschaffen van de aanleverplicht zorgt echter waarschijnlijk voor een vermindering van de administratieve last voor energieleveranciers.

Een sociaal tarief is niet opgenomen in de huidige wetgeving. Om een dergelijk tarief mogelijk te maken, moet de wetgever bepalen welke doelgroep hiervoor in aanmerking komt. Met een sociaal (maximum)tarief geeft de wetgever op een andere wijze invulling aan de term “redelijke tarieven”. De verplichting voor leveranciers om redelijke tarieven en voorwaarden te hanteren blijft bestaan, maar de overige elementen van het huidige tarieftoezicht⁹⁷ kunnen worden afgeschaft middels een koninklijk besluit.

Benaderen van inactieve consumenten

In dit alternatief moeten energieleveranciers de persoonsgegevens van consumenten die langer dan drie jaar een contract op basis van variabele tarieven hebben, opnemen in een centrale database waar alle energieleveranciers toegang toe hebben. Deze consumenten kunnen dan door andere energieleveranciers benaderd worden met de mededeling dat ze mogelijk teveel betalen voor energie en dat het loont om over te stappen. Het toezicht op redelijke tarieven en de aanleverplicht verdwijnt met dit alternatief.

⁹⁷ Artikel 95b, leden 2 tot en met 6, Elektriciteitswet 1998 en artikel 44, leden 2 tot en met 6, Gaswet.

Deze maatregel is onderzocht via een pilot met 200.000 klanten in het Verenigd Koninkrijk.⁹⁸ De mogelijkheid voor het instellen van sociale tarieven bood in het Verenigd Koninkrijk niet voldoende bescherming tegen onredelijke tarieven bij inactieve consumenten. De Britse wetgever heeft daarom uitgesproken deze maatregel in te willen voeren na het doorlopen van de testfase waar de pilot deel van uitmaakte.

Tarieven

De eerder genoemde risicopremies verdwijnen met het verdwijnen van het risico op een maximumtariefbesluit en de aanleverplicht.

Concurrentie

Momenteel krijgen leveranciers een sterke prikkel om consumenten te werven met relatief lage (vaste) tarieven en kortingen, waarna consumenten na de vaste looptijd terugvallen in een contract voor onbepaalde duur met een hoger variabel tarief. Dit alternatief zorgt voor meer concurrentie op de variabele tarieven waardoor de tariefdifferentiatie tussen vaste en variabele tarieven naar verwachting kleiner wordt.

Kwaliteit en innovatie

Aangezien leveranciers geen verplichting meer hebben voor het indienen van tarieven bij de toezichthouder worden beperkingen op kwaliteit en innovatie weggenomen. Hierdoor heeft dit alternatief een positief effect op kwaliteit en innovatie.

Administratieve lasten

De administratieve lasten van energieleveranciers zullen enerzijds waarschijnlijk hoger worden door de overdracht van persoonsgegevens en de bijbehorende eisen aan dataveiligheid en het individueel benaderen van consumenten.

De administratieve lasten worden anderzijds lager vanwege het verdwijnen van de aanleverplicht voor leveranciers.

Dit alternatief vereist afschaffing van het tarieftoezicht middels een koninklijk besluit, zoals reeds mogelijk is in de bestaande wetgeving. De verplichting om te leveren tegen redelijke tarieven en voorwaarden blijft bestaan, maar doordat de concurrentie toeneemt, worden leveranciers meer gedwongen de effecten van hun doelmatige bedrijfsvoering door te geven. Met andere woorden, er is minder ruimte om extra marge te maken. Energieleveranciers moeten bij dit alternatief verplicht worden om consumenten na drie jaar op te nemen in een centrale database. Daarnaast dient dit alternatief getoetst te worden aan de bestaande privacywetgeving.

Tijdelijk afschaffen vangnetregeling en behouden monitoring

De vangnetregeling wordt tijdelijk afgeschaft en de ACM monitort de markt op periodieke basis. Bij eventuele excessen kan de vangnetregeling weer worden ingesteld. De aanleverplicht blijft bestaan als basis voor de monitoring van tarieven. Dit alternatief vereist een aanpassing van de bestaande wetgeving, waarin het mogelijk moet worden gemaakt om de vangnetregeling op tijdelijke basis af te schaffen. Hierin moeten ook criteria voor het opnieuw instellen van de vangnetregeling worden vastgesteld.

Hoewel er geen anticipatie-effect lijkt uit te gaan van de huidige vangnetregeling, is een anticipatie-effect ook niet geheel uit te sluiten. Daarmee is niet uit te sluiten dat de afschaffing van de

⁹⁸ <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/eight-times-many-people-get-better-deal-ofgem-s-collective-switch-trial>

vangnetregeling leidt tot een groter verschil tussen vaste en variabele tarieven. Een herverdeling zal misschien plaatsvinden van inactieve naar actieve consumenten. Voor een dergelijke situatie bestaat de mogelijkheid om de vangnetregeling weer in te voeren.

Tarieven

De tarieven zullen waarschijnlijk dalen door het verdwijnen van de risicopremie door de aanlevertermijn. Er is wel een risico dat de tijdelijke afschaffing een ontwikkeling richting “two-tier pricing” zal versterken.

Concurrentie

Aangezien het huidige toezicht geen effect lijkt te hebben op concurrentie zal het tijdelijk afschaffen hiervan waarschijnlijk ook geen effect hebben.

Administratieve lasten

De administratieve lasten worden lager, omdat er tijdelijk geen onderzoekstrajecten naar mogelijk onredelijke tarieven worden gestart. De administratieve lasten door de verplichte aanlevering van tarieven blijven echter bestaan.

Kwaliteit en innovatie

Aangezien de aanleverplicht voor leveranciers blijft bestaan zal dit alternatief geen beperkingen op kwaliteit en innovatie wegnemen.

Overzicht effecten alternatieven

Tabel 4 biedt een overzicht van de verschillende alternatieven voor de huidige vangnetregeling die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd. Per alternatief is aangegeven hoe deze scoort op de betreffende effectdimensie in vergelijking tot de huidige vangnetregeling.

Bij de effectdimensies “tarieven” en “administratieve lasten” geldt dat een plus inhoudt dat het effect positief is voor de consument en/of leverancier. Voor die alternatieven geldt dat de tarieven voor consumenten en administratieve lasten voor leveranciers dalen. Voor de effectdimensies “kwaliteit en innovatie” en “concurrentie” geldt dat een plus inhoudt dat respectievelijk de kwaliteit beter wordt, dat er meer innovatie is en dat de concurrentie sterker is. Deze effecten zijn positief voor de consument.

Tabel 4. Voor- en nadelen van alternatieven voor vangnettoezicht.

Effectdimensie Alternatief	Tarieven	Kwaliteit & innovatie	Administratieve lasten	Concurrentie
Openbare maximumtarieven	+/-	+/-	+	+/-
Ex-post toetsing	+	+	+	+/-
Toezicht op een deel van de energieproducten	+	+	+	+/-
Sociaal tarief	+	+/-	-	-
Benaderen van inactieve consumenten	+	+	-	+/-
Tijdelijk afschaffen vangnetregeling	+/-	+/-	+	+/-

+ = positief effect op effectdimensie

- = negatief effect op effectdimensie

+/- = positief noch negatief effect op effectdimensie