



Rapportage

# Energietarieven in Transitie

Resultaten onderzoek naar de redelijkheid van de tarieven van consumenten met zonnepanelen

8 mei 2024



## 1 Inleiding

De ACM houdt toezicht op de tarieven van energieleveranciers om consumenten te beschermen. Energieleveranciers zijn vrij om zelf hun tarieven te bepalen, maar deze mogen volgens de wet niet onredelijk zijn. Dat betekent dat een energieleverancier zijn eigen kosten voor de levering van energie mag doorberekenen aan klanten en daar bovenop nog iets extra mag overhouden. Dat extra mag niet teveel zijn. Bij het doorberekenen van zijn eigen kosten mag de leverancier verschil maken tussen klantengroepen op grond van de extra kosten die hij daarvoor moet maken.

Het opwekken van elektriciteit met behulp van zonnepanelen op daken levert een belangrijke bijdrage aan een duurzaam energiesysteem. Daarom kijkt de ACM naar de manier waarop leveranciers daarmee omgaan. De meeste daken in Nederland zijn geschikt voor zonnepanelen en steeds meer consumenten kiezen ervoor om zonnepanelen aan te schaffen. Het aantal consumenten met zonnepanelen zal naar verwachting de komende jaren doorgroeien. Meer dan 30% van de consumenten in Nederland heeft inmiddels zonnepanelen.<sup>1</sup>

Naast het belang voor de energietransitie leveren zonnepanelen consumenten een financieel voordeel op. Consumenten kunnen de elektriciteit die wordt opgewekt met zonnepanelen direct zelf gebruiken en besparen daarmee op hun leveringskosten. Daarnaast kunnen zij teruggeleverde en afgenomen elektriciteit met elkaar salderen en ontvangen consumenten een terugleververgoeding als zij in een jaar meer elektriciteit terugleveren dan afnemen.

Bij het leveren van elektriciteit aan consumenten met zonnepanelen hebben leveranciers meer kosten dan bij de levering aan consumenten zonder zonnepanelen. Dit blijkt uit een verkennende studie die op 12 maart 2024 is gepubliceerd door de ACM.<sup>2</sup> Die extra kosten bedragen voor een gemiddelde consument met zonnepanelen enkele honderden euro's per jaar. Met de toename van het aantal zonnepanelen op daken in Nederland verkopen steeds meer energieleveranciers daarom verschillende contracten aan consumenten met zonnepanelen en aan consumenten zonder zonnepanelen. Deze contracten bevatten verschillende vormen waarop de extra kosten in rekening worden gebracht bij klanten. Hier zijn in de samenleving vragen over gerezen.

### Vervolgonderzoek door de ACM

Om die verschillende vormen te onderzoeken heeft de ACM een vervolgonderzoek uitgevoerd. De ACM heeft de elektriciteitstarieven onderzocht van vier individuele leveranciers voor consumenten met zonnepanelen. Deze tarieven golden op 1 maart 2024.<sup>3</sup> Er is onderzoek gedaan bij de energieleveranciers Budget Energie, Eneco, Engie en Vattenfall. De ACM heeft voor deze leveranciers gekozen omdat het grote leveranciers zijn die samen aan meer dan de helft van de Nederlandse consumenten elektriciteit leveren en omdat ze op dat moment alle vier op een andere manier onderscheid in hun tarifiering maken tussen consumenten met en zonder zonnepanelen.

Voor dit vervolgonderzoek heeft de ACM ter plaatse de administratie van de vier energieleveranciers onderzocht en gesprekken met directieleden en tariefspecialisten gevoerd.

Het vervolgonderzoek heeft vijf weken in beslag genomen. Het onderzoek is uitgevoerd door ervaren ACM medewerkers met veel kennis van de sector, financiën en accounting. De vier energieleveranciers waren wettelijk verplicht om aan dit onderzoek mee te werken. Zij hebben hun volledige medewerking aan het onderzoek verleend. Op basis van het onderzoek concludeert de ACM dat de tarieven van de vier energieleveranciers die op 1 maart 2024 golden voor consumenten met zonnepanelen niet onredelijk zijn en dus niet in strijd zijn met de wet.

<sup>1</sup> Bron: <https://www.netbeheernederland.nl/artikelen/nieuws/netbeheerders-zien-aantal-huishoudens-met-zonnepanelen-verder-groeien-2023>

<sup>2</sup> Zie het rapport 'Meerkosten van klanten met zonnepanelen voor energieleveranciers' van 12 maart 2024. Online beschikbaar via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/meerkosten-van-klanten-met-zonnepanelen-voor-energieleveranciers>.

<sup>3</sup> Tarieven voor bestaande en nieuwe klanten. Met 'tarieven' wordt in deze context bedoeld: het leveringstarief per kWh, de vaste leveringskosten (of: vastrecht) en terugleverkosten.

## 2 Meerkosten van consumenten met zonnepanelen voor energieleveranciers

In de verkennende studie van maart 2024 heeft de ACM geconcludeerd dat leveranciers meer kosten maken voor consumenten met zonnepanelen dan voor consumenten zonder zonnepanelen. De extra kosten die de leverancier moet maken voor consumenten met zonnepanelen hebben drie oorzaken. Er zijn kosten die het gevolg zijn van de wettelijke salderingsregeling. Daarnaast zijn er extra kosten voor het in balans houden van het elektriciteitsnet. Ten slotte maken leveranciers extra kosten omdat het moeilijker is om het verbruik van consumenten met zonnepanelen vooraf in te schatten en de elektriciteit daarvoor in te kopen.

De extra kosten voor de leverancier die het gevolg zijn van de salderingsregeling ontstaan doordat elektriciteit niet altijd dezelfde prijs heeft. Overdag en in de zomer, wanneer de zon schijnt, is er veel elektriciteit beschikbaar. De prijs van elektriciteit is dan laag. In de avond en in de winter, wanneer de zon niet schijnt, is er weinig elektriciteit beschikbaar. De prijs van elektriciteit is dan hoog. Consumenten met zonnepanelen mogen via de salderingsregeling de hoeveelheid elektriciteit die ze terugleveren op een zonnige dag in de zomer met een lage prijs wegstrepen (salderen) tegen de hoeveelheid elektriciteit met een hoge prijs die ze afnemen op bijvoorbeeld een donkere avond in de winter. Dit prijsverschil zorgt voor extra kosten voor de leverancier die de elektriciteit voor een duur moment moet inkopen op de groothandelsmarkt.

De leverancier helpt mee om het elektriciteitsnet in Nederland in balans te houden. Het elektriciteitsnet moet altijd in balans zijn om te voorkomen dat de stroom uitvalt of dat er een storing ontstaat. Onbalans ontstaat wanneer klanten van de leverancier meer of juist minder elektriciteit gaan verbruiken of opwekken dan verwacht. Bij consumenten met zonnepanelen kan een onverwachte wolkenpartij of juist het ontbreken van wolken er voor zorgen dat de netbeheerder vaker dan bij consumenten zonder zonnepanelen de balans moet herstellen. Hoewel de leveranciers goede modellen gebruiken om het verbruik en opwekking van consumenten te voorspellen, moeten netbeheerders vaak op het laatste moment een hoeveelheid elektriciteit aankopen of verkopen om het elektriciteitsnet in balans te houden. De netbeheerder brengt deze onbalanskosten in rekening bij de leverancier.

Ten slotte maakt de leverancier bij de inkoop van de elektriciteit voor consumenten met zonnepanelen op de groothandelsmarkt hogere kosten doordat het verwachte afnameprofiel anders is dan bij consumenten zonder zonnepanelen en doordat het voor de leverancier vooraf moeilijker is het verbruik van de consument met zonnepanelen in te schatten.

## 3 Bevindingen vervolgonderzoek bij de vier leveranciers

### **De onderzochte elektriciteitstarieven voor consumenten met zonnepanelen zijn niet onredelijk**

De ACM stelt vast dat de elektriciteitstarieven van Budget Energie, Eneco, Engie en Vattenfall voor consumenten met zonnepanelen die op 1 maart 2024 golden niet onredelijk zijn en binnen het wettelijke kader vallen. De vier onderzochte leveranciers maken op verschillende manieren onderscheid tussen consumenten met en zonder zonnepanelen. Zo geven enkele leveranciers geen loyaliteitsbonus aan nieuwe consumenten met zonnepanelen. Een aantal leveranciers brengt gericht meerkosten in rekening voor consumenten met zonnepanelen. Door deze leveranciers wordt een deel van de meerkosten verwerkt in de elektriciteitsprijzen voor consumenten met zonnepanelen. Bijvoorbeeld door terugleverkosten per kWh in rekening te brengen. Het overige deel van de meerkosten voor consumenten met zonnepanelen is verwerkt in de prijzen van alle consumenten.

Deze bevinding is een momentopname. We zien dat de markt in ontwikkeling is. In de komende periode zal de ACM de redelijkheid van de tarieven voor consumenten met zonnepanelen via haar tarieventoezicht en de Monitor Consumentenmarkt Energie nauwlettend in de gaten blijven houden.

**De meerkosten voor consumenten met zonnepanelen werden tot voor kort door alle consumenten betaald ('socialiseren')**

Het elektriciteitsstarief<sup>4</sup> bestaat uit een bedrag per afgenomen kWh en een vast bedrag per maand. Het bedrag per afgenomen kWh bestaat uit verschillende onderdelen: inkoopkosten, risico-opslagen en een opslag voor brutomarge. De meerkosten die een leverancier heeft voor consumenten met zonnepanelen waren tot voor kort geheel opgenomen in de onderdelen inkoopkosten en risico-opslagen van het bedrag per kWh. De volledige meerkosten voor de consumenten met zonnepanelen werden dus door leveranciers verwerkt in de elektriciteitsprijzen van alle consumenten (ook die zonder zonnepanelen). Dit wordt in de markt 'socialiseren' genoemd.

**De meerkosten werden op 1 maart 2024 door drie van de onderzochte leveranciers meer gericht doorberekend aan consumenten met zonnepanelen.**

Voor de onderzochte tarieven van drie van de vier leveranciers geldt dat de meerkosten nu niet meer volledig worden gesocialiseerd. Deze leveranciers hebben ervoor gekozen om de meerkosten voor een deel gericht door te berekenen aan consumenten met zonnepanelen. Dit doen zij door hogere vaste leveringskosten in rekening te brengen bij consumenten met zonnepanelen, of door terugleverkosten in rekening te brengen waarbij de hoogte van de terugleverkosten afhangt van hoeveelheid teruggeleverde elektriciteit op jaarbasis (staffel). Het overige deel van de meerkosten voor consumenten met zonnepanelen blijft verwerkt in het leveringstarief per kWh voor alle consumenten.

**Onderscheid maken tussen consumenten met en zonder zonnepanelen leidt niet tot een hogere brutomarge bij de onderzochte leveranciers ('margeneutraal')**

Leveranciers mogen bovenop de kosten voor de levering iets extra in rekening brengen bij consumenten, dat noemen we 'brutomarge'. De ACM concludeert op basis van het onderzoek dat de onderzochte leveranciers geen hogere brutomarge zullen overhouden wanneer gekeken wordt naar alle consumenten van de leverancier. De meerkosten die in de tarieven van 1 maart 2024 gericht aan consumenten met zonnepanelen in rekening worden gebracht, worden namelijk niet meer doorberekend aan consumenten zonder zonnepanelen. Consumenten zonder zonnepanelen betalen dus een lager tarief per kWh dan ze anders zouden hebben gedaan. Door deze verlegging van kosten blijft de marge voor de leverancier hetzelfde.

**De omvang van de meerkosten verschilt binnen de groep consumenten met zonnepanelen**

Het onderzoek laat zien dat de meerkosten van consumenten met zonnepanelen geen vast bedrag zijn. De omvang van de meerkosten neemt toe met de hoeveelheid kWh die een consument teruglevert. Daarnaast variëren de meerkosten met veranderende marktomstandigheden en zijn deze onder meer afhankelijk van de prijsontwikkeling op de groothandelsmarkt. De meerkosten op klantniveau kunnen verschillen van minder dan 100 euro per jaar voor een consument met enkele zonnepanelen tot bijna 1.000 euro per jaar voor een zakelijke kleinverbruiker die ook op de daken van alle bijgebouwen zonnepanelen heeft gelegd.

De meerkosten op jaarbasis voor consumenten met maar enkele zonnepanelen zijn beperkt. De resultaten van het onderzoek laten ook zien dat de meerkosten van consumenten met zeer veel zonnepanelen op het dak fors toenemen. Met name deze consumenten krijgen bij een gerichte doorberekening van de meerkosten een prikkel om meer elektriciteit direct zelf te verbruiken en te investeren in opslagcapaciteit. Indirect kunnen daardoor de meerkosten voor de leverancier lager worden en draagt de consument bij aan een vermindering van de congestie op het elektriciteitsnet.

**Manieren om onderscheid te maken tussen consumenten met en zonder zonnepanelen**

Ten slotte heeft de ACM gekeken naar de manieren waarop de vier onderzochte leveranciers de meerkosten voor consumenten met zonnepanelen laten terugkomen in de tarieven. Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende manieren zijn om de meerkosten voor consumenten met zonnepanelen terug te laten komen in de tarieven van consumenten met zonnepanelen. Bijvoorbeeld door het vastrecht te verhogen. Een andere vorm is dat de leverancier voor de elektriciteit die de consument met zonnepanelen teruglevert aan het net, een toeslag vraagt voor iedere kWh die wordt teruggeleverd. Sommige

<sup>4</sup> Afgezien van de netbeheerkosten en belastingen.

leveranciers vragen een oplopende toeslag vanaf verschillende hoeveelheden (zogenaamde 'staffels'). Nog een andere manier om onderscheid te maken tussen consumenten met en zonder zonnepanelen is om geen loyaliteitsbonus aan te bieden aan consumenten met zonnepanelen.

De ACM constateert dat niet iedere onderzochte leverancier op dit moment op dezelfde manier onderscheid maakt. Een aantal van de onderzochte leveranciers maakt tijdelijk gebruik van een bepaalde manier om onderscheid te maken. Deze leveranciers beraden zich of zij in de nabije toekomst een andere manier gaan gebruiken.

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte leveranciers een voorkeur hebben voor een methode waarbij er een toeslag wordt gevraagd op basis van de hoeveelheid terugleverde elektriciteit, per kWh of in een staffel. Zo kunnen leveranciers verschil maken in de mate waarin ze meerkosten doorberekenen aan consumenten met zonnepanelen. De resultaten van het onderzoek laten zien dat bij deze methoden de (prijs)risico's voor de leverancier het kleinst zijn.

## 4 Vergelijkbaarheid helpt consument bij maken keuze energiecontract én aanschaf zonnepanelen

Leveranciers mogen op grond van de wet in hun tarieven onderscheid maken tussen consumenten met en zonder zonnepanelen. Uit de Monitor Consumentenmarkt Energie van de ACM blijkt dat ook steeds meer leveranciers dat doen. Uit de verkennende studie en uit het vervolgonderzoek bij vier grote leveranciers blijkt dat leveranciers daadwerkelijk extra kosten maken voor consumenten met zonnepanelen en dat er geen aanwijzingen zijn dat de onderzochte leveranciers onredelijke tarieven hanteren.

De markt voor de levering van elektriciteit aan kleinverbruikers is een vrije markt met onderlinge concurrentie. Dat betekent onder meer dat consumenten keuzevrijheid hebben tussen verschillende aanbieders en dat energieleveranciers zullen innoveren in producten, dienstverlening en soort energie die aangeboden wordt om klanten te winnen. Een energieleverancier mag zelf kiezen op welke manier hij meerkosten berekent aan consumenten met en zonder zonnepanelen. Wel dienen de meerkosten een relatie te hebben met het geleverde product. Meerkosten doorberekenen via het gastarief (voor consumenten met zonnepanelen die zowel elektriciteit als gas afnemen bij dezelfde leverancier) mag niet.

Het is belangrijk dat consumenten het aanbod van leveranciers voor energie kunnen begrijpen en vergelijken. Als dat te ingewikkeld wordt, omdat leveranciers de meerkosten voor zonnepanelen op te veel verschillende manieren berekenen, is dat niet goed voor de keuzevrijheid van consumenten en voor de concurrentie. Een grote variatie van manieren waarop meerkosten worden berekend kan het voor consumenten met zonnepanelen moeilijker maken om het aanbod in de markt onderling te vergelijken. Hierdoor maken consumenten mogelijk minder goede keuzes of stappen ze minder snel over.

Vergelijkingssites spelen een belangrijke rol in het inzichtelijk en vergelijkbaar maken van het aanbod van energieleveranciers voor consumenten. De ACM zal de komende periode monitoren hoe energieleveranciers meerkosten doorberekenen aan consumenten met en zonder zonnepanelen. Daarbij zal de ACM ook kijken naar de vergelijkbaarheid voor consumenten.