

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 februari 2025

WETSVOORSTEL

**tot uitbreiding van de doelgroep
van het sociaal tarief voor energie**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 56 **0041/ (B.Z. 2024):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van der Straeten c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 février 2025

PROPOSITION DE LOI

**élargissant le groupe cible
du tarif social pour l'énergie**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 56 **0041/ (S.E. 2024):**

001: Proposition de loi de Mme Van der Straeten et consorts.

01009

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies¹ bij het wetsvoorstel DOC 56 0041/001 met het oog op de uitbreiding van de doelgroep van het sociale tarief voor energie

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft, op verzoek van de commissie voor Energie, Leefmilieu en Klimaat met een brief van 24 oktober 2024 aan het Rekenhof gevraagd om, overeenkomstig art. 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer, de nieuwe uitgaven of minderontvangsten te ramen die de goedkeuring van het onderstaande wetsvoorstel tot gevolg zou hebben:

- het wetsvoorstel tot uitbreiding van de doelgroep van het sociale tarief voor energie, ingediend door mevr. Tinne Van der Straeten c.s. (DOC 56 0041/001).

2. Sociaal tarief voor energie

2.1 Situering

De federale overheid bepaalt de sociale tarieven voor energie (elektriciteit, aardgas en sinds 1 juli 2022 ook warmte afkomstig uit een warmtenet²) voor residentiële verbruikers met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie³. Die tarieven worden ook wel de 'sociale maximumprijzen' genoemd. De lijst met de categorieën van residentiële afnemers die in aanmerking komen voor deze maximumprijzen, de zogenaamde 'beschermde klanten', is wettelijk bepaald⁴.

De 'klassieke beschermde klanten' bestaan op dit moment uit vier categorieën van rechthebbenden:

- Categorie 1 geniet een sociale uitkering die wordt toegekend door een OCMW, zoals een leefloon of een wachtuitkering op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.
- Categorie 2A geniet een sociale uitkering die wordt toegekend door de FOD Sociale Zekerheid, Directie-generaal Personen met een handicap, zoals een inkomensvervangende tegemoetkoming of een integratietegemoetkoming.

¹ Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 29 januari 2025.

² Art. 6 van het koninklijk besluit van 6 juni 2022 tot vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers bepaalt dat het sociale tarief voor de levering van warmte wordt gelijkgesteld aan het sociale tarief voor aardgas.

³ Art. 6, § 1, deel VII, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) van 8 augustus 1980 bepaalt dat de federale overheid op het vlak van energiebeleid bevoegd is voor de aangelegenheden die door hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak vereisen en verwijst daarbij expliciet naar de tarieven met inbegrip van het prijsbeleid, uitgezonderd de gewestelijke bevoegdheid op het vlak van de distributietarieven.

⁴ De lijst met de categorieën van residentiële afnemers die de sociale energietarieven genieten, is opgenomen in art. 20, § 2/1, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: 'de elektriciteitswet') voor elektriciteit en in art. 15/10, § 2/2, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna: 'de gaswet') voor aardgas en warmte.



- Categorie 2B geniet een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden die wordt toegekend door het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Duitstalige Gemeenschap.
- Categorie 2C geniet een bijkomende kinderbijslag voor kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap die wordt toegekend door het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Duitstalige Gemeenschap.
- Categorie 3 geniet een sociale uitkering van de federale Pensioendienst, zoals de inkomensgarantie voor ouderen (IGO).
- Categorie 4 omvat de huurders van een sociaal appartement waar de verwarming op aardgas of warmte afhangt van een collectieve installatie. Deze vierde categorie bestaat dus niet voor elektriciteit.

Elke huishoudelijke afnemer die kan bewijzen dat hijzelf (of iemand die onder hetzelfde dak woont) in één van die vier categorieën valt, kan worden beschouwd als een 'beschermde residentiële afnemer'. Aangezien de hierboven vermelde sociale statuten veelal gekend zijn bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, kan het sociale tarief automatisch worden toegekend aan heel wat afnemers. De FOD Economie is belast met de organisatie van die automatische toekenningen. Het sociale tarief moet worden toegepast vanaf de eerste dag van het kwartaal waarin het recht werd vastgesteld tot het einde van het jaar.

Daarnaast kunnen de huishoudelijke afnemers die niet in aanmerking komen voor een automatische toekenning zelf een aanvraag indienen bij hun energieleverancier. Dat doen ze aan de hand van een papieren attest dat één van de bovenvermelde sociale instellingen heeft afgeleverd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de klanten die behoren tot de categorie 4 en voor de klanten die zich hebben verzet tegen de automatische verwerking van hun persoonsgegevens door hun energieleverancier⁵. Ook de kwaliteit van de identificatiegegevens van klanten bij hun energieleverancier is belangrijk om een automatische toekenning mogelijk te maken. De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) oefent een ex-postcontrole uit op de toekenningen op basis van een papieren attest (via steekproeven).

In de periode van 1 februari 2021 tot en met 30 juni 2023 werd het aantal categorieën tijdelijk uitgebreid met een vijfde: de begunstigden van een verhoogde tegemoetkoming (BVT) voor gezondheidszorg⁶. Hierdoor kwamen tal van nieuwe groepen in aanmerking voor het sociale tarief, o.a. werklozen, arbeidsongeschikten, invaliden of eenoudergezinnen, in zoverre zij een vooraf bepaald jaarinkomen niet overschreden⁷. Het RIZIV legt dit jaarlijkse grensbedrag

⁵ Het sociale tarief kan met terugwerkende kracht worden toegepast over een periode van maximaal twee jaar, vanaf de datum dat de huidige energieleverancier op de hoogte werd gebracht (art. 4/1 van de Programmamwet van 27 april 2007).

⁶ Het koninklijk besluit van 28 januari 2021 tot aanvulling van de lijst beschermde residentiële afnemers breidde de toepassing van het sociale tarief uit naar BVT-klanten vanaf 1 februari 2021. Het betrof een tijdelijke uitbreiding tot 31 december 2021. Via de Programmamwet van 27 december 2021 werd deze periode van tijdelijke uitbreiding verlengd tot 1 april 2022. Vervolgens werd deze periode verlengd tot 1 juli 2022 via de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake energie. Daarna werd de uitbreiding via vier opeenvolgende KB's verlengd tot 1 oktober 2022, 1 januari 2023, 1 april 2023 en 1 juli 2023. De wet van 26 maart 2024 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot bekrachtiging van zes koninklijke besluiten inzake energie, bekrachtigde ook het laatste KB dat de uitbreiding verlengde tot 1 juli 2023.

⁷ Er moet worden opgemerkt dat het KB van 28 januari 2021 de uitbreiding beperkte tot de residentiële afnemers die voor zichzelf de verhoogde verzekeringstegemoetkoming genieten, zoals bedoeld in art. 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (zie de artt. 2 en 3).



voor het bruto-inkomen vast en publiceert het op zijn website⁸. Tabel 1 geeft een overzicht van deze grensbedragen sinds 1 maart 2020.

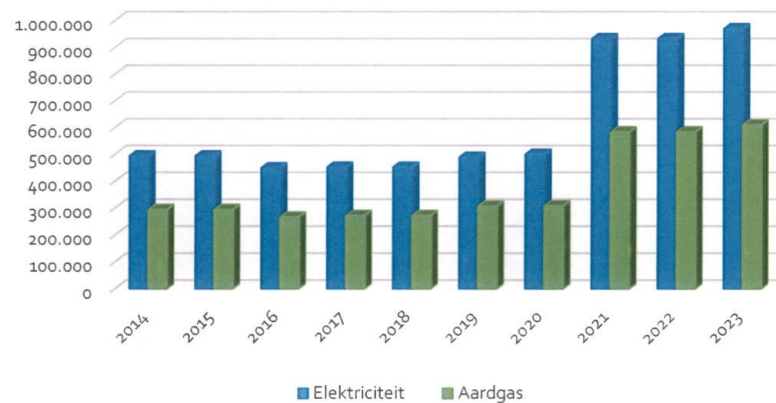
Tabel 1 – Inkomensgrenzen voor de begunstigde verhoogde tegemoetkoming (BVT)

	Gezin van één persoon	Verhoging per extra gezinslid
01/03/2020	19.957,16	3.694,61
01/07/2021	20.356,30	3.768,51
01/09/2021	20.763,88	3.843,96
01/01/2022	22.315,89	4.131,28
01/03/2022	22.762,17	4.213,90
01/08/2022	23.680,87	4.383,98
01/08/2022	24.155,16	4.471,78
01/11/2022	24.638,79	4.561,31
01/12/2022	25.291,73	4.682,19
01/07/2023	25.797,56	4.775,84
01/11/2023	26.313,70	4.871,84
01/01/2024	27.011,00	5.000,48
01/05/2024	27.550,86	5.100,42

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van het RIZIV

Figuur 1 toont dat de uitbreiding van het sociale tarief naar BVT-klanten min of meer leidde tot een verdubbeling van het aantal beschermde residentiële afnemers in 2021.

Figuur 1 – Aantal beschermde klanten (klassiek + BVT) in de maand met het hoogste aantal



Bron: Rekenhof, op basis van de boordtabellen van de CREG

⁸ RIZIV, *Verhoogde tegemoetkoming: grensbedragen van de inkomsten*, www.riziv.be.



2.2 Berekeningswijze van het sociale tarief en de referentieprijis

De CREG berekent elk kwartaal het sociale tarief voor elektriciteit en aardgas, uitgedrukt in eurocent per kilowattuur (c€/kWh), en maakt deze tarieven vijftien dagen vóór dat kwartaal bekend via haar website en via het Belgisch Staatsblad.

De berekeningswijze van het sociale tarief is vastgelegd in twee ministeriële besluiten van 30 maart 2007 voor respectievelijk elektriciteit en aardgas⁹. Die berekeningswijze veranderde al meermaals over de tijd; de huidige formule ligt echter vast sinds 1 april 2023.

Het sociale tarief bestaat uit twee componenten:

- a) **Energiecomponent:** dit is het laagste commerciële tarief voor elektriciteit of aardgas in België in de maand voorafgaand aan het kwartaal waarvoor het sociale tarief wordt berekend. In deze analyse mogen enkel de leveranciers worden meegenomen die in België een marktaandeel van minstens 1 % behalen en minstens twaalf maanden ononderbroken actief zijn in één van de drie gewesten.
- b) **Netwerkkomponent:** dit is de som van het laagste distributienettarief en het transmissienettarief voor elektriciteit (of het transporttarief voor aardgas) in de Belgische distributiezones in de maand voorafgaand aan het kwartaal waarvoor het sociale tarief wordt berekend. In deze analyse mogen enkel de distributiezones worden opgenomen waar minstens 1 % van de Belgische bevolking woont.

Bij het bepalen van deze twee componenten moet de CREG de capacitaire tariefcomponenten en andere niet-forfaitaire kosten (bijvoorbeeld de bijdrage voor groene stroom en warmtekrachtkoppeling) omzetten in euro/kWh. Forfaitaire kosten, zoals kosten voor databeheer, of abonnementsgelden moeten echter buiten beschouwing worden gelaten. Het sociale tarief is onderworpen aan het btw-tarief van 6 %.

Het resultaat dat verkregen wordt door de bovenstaande componenten op te tellen en te vermeerderen met de toepasselijke belastingen en heffingen, wordt vervolgens afgevlakt:

- Het mag voor elektriciteit maximaal 10 % hoger liggen dan het sociale tarief in het vorige kwartaal (max. 15 % voor aardgas).
- Het mag voor elektriciteit maximaal 20 % hoger liggen dan het gemiddelde van de sociale tarieven in de vorige vier kwartalen (max. 25 % voor aardgas).

De stijging van het sociale tarief mag niet meer bedragen dan één van beide plafonds. Als de stijging moet worden beperkt, wordt het in mindering gebrachte bedrag in het volgende kwartaal echter opnieuw toegevoegd, op voorwaarde dat de plafonds voor dat kwartaal niet worden overschreden¹⁰.

⁹ Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan beschermde residentiële afnemers.

Ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan beschermde residentiële afnemers.

¹⁰ Art. 9 van de bovenvermelde ministeriële besluiten van 30 maart 2007.



Daarnaast moet de CREG ook de referentieprij voor elektriciteit en aardgas berekenen¹¹. Die is bedoeld om de leveranciers te compenseren voor het verlies dat ze lijden door hun beschermde residentiële klanten te bevoorraden tegen het sociale tarief. De referentieprij bestaat uit dezelfde componenten, maar die worden nu anders berekend:

- a) Energiecomponent: art. 3, § 1, van het KB van 29 maart 2012 bepaalt de berekeningswijze van de referentie-energiecomponent, die via een formule is gekoppeld aan de marktprijs. Die component bestaat uit een vast gedeelte en een variabel gedeelte op basis van het werkelijke verbruik, en wordt maandelijks berekend door de CREG en op haar website gepubliceerd (ten laatste veertien dagen na het einde van elke maand).
- b) Netwerkkomponent: het distributienettarief en transmissienet- of transporttarief van de netbeheerder bij wie de beschermde klant is aangesloten.

2.3 Budgettaire kosten van het sociale tarief

De energieleveranciers die het (lagere) sociale tarief moeten toepassen, hebben recht op de terugbetaling van het verlies dat ze hierdoor lijden. Die compensatie stemt overeen met het verschil tussen de referentieprij voor elektriciteit (of aardgas) en het overeenkomstige (lagere) sociale tarief.

Voor de klassieke beschermde klanten verloopt de uiteindelijke financiering van het verschil tussen de referentieprij en het sociale tarief via één of meer bijzondere accijnzen die worden verrekend op de factuur van de eindafnemers van elektriciteit en aardgas¹². Als de ontvangsten uit deze bijzondere accijnzen echter niet volstaan, wordt het tekort gefinancierd via de algemene middelen van de federale Staat.

Voor de BVT-klanten werden de reële nettokosten die uit de uitbreiding tijdens de periode van 1 februari 2021 t.e.m. 30 juni 2023 voortvloeiden integraal ten laste gelegd van de algemene middelen van de federale Staat¹³. De leveranciers moesten hiertoe hun schuldvorderingen tegen uiterlijk 31 maart van het jaar volgend op dat van de onderliggende energiefacturen bezorgen aan de CREG¹⁴. Na controle moest de CREG ten laatste op 31 oktober een afrekening opstellen, waarbij de voorschotten die de leveranciers hadden ontvangen om hun kosten te prefinancieren, in mindering werden gebracht. Om deze voorschotten te kunnen betalen, werden middelen overgeheveld naar een speciaal fonds¹⁵.

In studie (RA)2556¹⁶ geeft de CREG een overzicht van de ramingen die ze de afgelopen jaren maakte van de budgettaire kosten van de tijdelijke uitbreiding van het sociale tarief naar BVT-klanten. Tabel 2 geeft een samenvatting van die ramingen (bedragen inclusief btw).

¹¹ Koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

Koninklijk besluit van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

¹² Zie art. 21bis, § 1, van de elektriciteitswet en art. 15/11, § 1bis, van de gaswet.

¹³ Zie art. 21bis, § 1/1, van de elektriciteitswet en art. 15/11, § 1bis/1, van de gaswet.

¹⁴ De facturen kunnen echter betrekking hebben op verbruiken in dat jaar, maar ook op verbruiken in het voorgaande jaar.

¹⁵ Art. 21ter, § 1, 5°, van de elektriciteitswet en art. 15/11, § 1ter, 3°, van de gaswet.

¹⁶ CREG, *Studie (RA)2556* (randnr. 40), www.creg.be.



Hieruit blijkt dat de CREG de kostprijs van deze tijdelijke uitbreiding raamde op 1,66 miljard euro. De werkelijke kostprijs zal pas definitief gekend zijn op 31 oktober 2025¹⁷.

Tabel 2 – Budgettaire kosten van de uitbreiding van het sociale tarief naar BVT-kanten

	Elektriciteit	Aardgas	Totaal
1/2/2021 - 31/12/2021	110.229.148	155.289.120	265.518.268
1/1/2022 - 31/12/2022	400.428.215	672.196.144	1.072.624.359
1/1/2023 - 30/6/2023	98.424.449	226.760.018	325.184.466
TOTAAL	609.081.812	1.054.245.282	1.663.327.094

Bron: Rekenhof, op basis van de studie (RA)2556

Tabel 2 toont dat de kosten van (de uitbreiding van) het sociale tarief sterk kunnen verschillen van jaar tot jaar¹⁸. De reden is dat ze heel sterk afhankelijk zijn van de evolutie van de elektriciteits- en gasprijzen op de groothandelsmarkten. Die marktprijzen hebben immers een belangrijke invloed op de referentieprijzen, maar hebben veel minder vat op het sociale tarief (omwille van de afvlakking van het sociale tarief, die werd ingevoerd via de ministeriële besluiten van 3 april 2020¹⁹).

Figuur 2 verduidelijkt dat. De figuur toont dat de energiegcomponent van het sociale tarief doorgaans kleiner is dan de referentie-energiegcomponent, waardoor het verschil tussen beide positief is. Door de sterke stijging van de marktprijzen voor elektriciteit en aardgas sinds midden 2021, nam het verschil tussen beide echter enorm toe. In het derde kwartaal van 2022 bedroeg het verschil tussen de energiegcomponent van het sociale tarief en de referentie-energiegcomponent 37,8 eurocent/kWh voor elektriciteit, terwijl dat in januari 2020 nog 2,32 eurocent/kWh was. Voor aardgas piekte het verschil op 19,4 eurocent/kWh (0,39 eurocent/kWh in januari 2020).

Toch waren er in 2023 en 2024 ook een aantal periodes met een omgekeerde situatie²⁰. De energiegcomponent van de referentieprijzen dook onder die van het sociale tarief, met een negatief verschil tot gevolg. Door de maximale stijging van het sociale tarief te plafonneren, neemt dat sociale tarief minder snel toe bij prijspieken, maar zal het daarna ook minder snel dalen zodra de marktprijzen zich weer normaliseren. Aangezien de referentieprijzen zich wel snel aanpast aan de veranderende marktprijzen, kan er bijgevolg ook een negatief verschil ontstaan. Een negatief verschil bij de energiegcomponent impliceert nog niet dat het sociale tarief minder gunstig is dan de prijs van een commercieel contract, omdat ook de

¹⁷ De reden hiervoor is dat de schuldvorderingen die voortvloeien uit de toepassing van het sociale tarief voor het factureringsjaar 2024 (die betrekking kunnen hebben op het verbruik in 2024 en in 2023) uiterlijk op 31 maart 2025 bij de CREG moeten worden ingediend, die vervolgens tot 31 oktober 2025 de tijd heeft om ze te controleren en te aanvaarden of te weigeren.

¹⁸ Er moet wel rekening mee worden gehouden dat de data van 2022 een volledig jaar beslaan, terwijl die van 2021 betrekking hebben op elf maanden en die van 2023 op zes maanden.

¹⁹ Ministerieel besluit van 3 april 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie (art. 9).

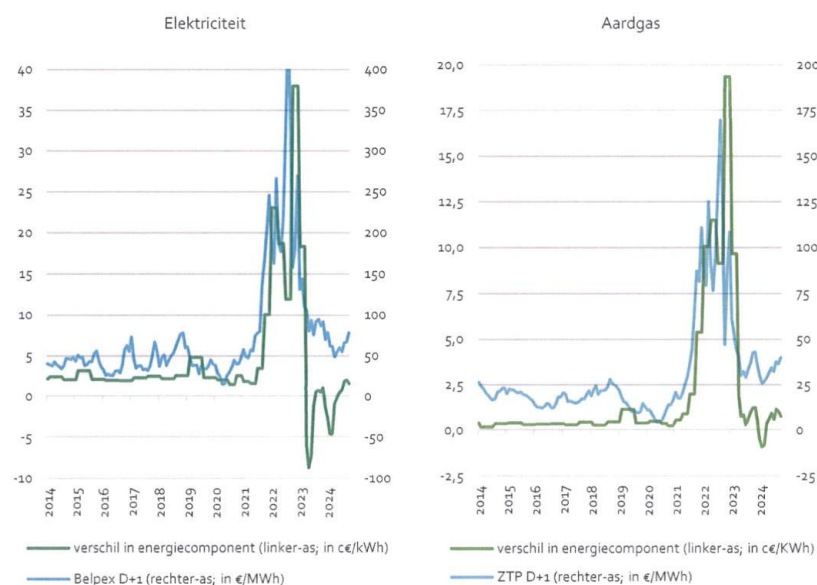
Ministerieel besluit van 3 april 2020 tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie (art. 9).

²⁰ Voor elektriciteit was dat het geval in de periode van april 2023 t.e.m. juli 2023 en nogmaals van december 2023 t.e.m. mei 2024. Voor aardgas was dat het geval in de periode van januari 2024 t.e.m. maart 2024.



netwerkkomponent van het sociale tarief voor de beschermde klanten op een gunstigere manier wordt berekend. Bovendien kan een beschermde klant het sociale tarief altijd – al dan niet tijdelijk – opzeggen, om daarna het commerciële tarief van zijn energieleverancier te krijgen²¹.

Figuur 2 – Verschil tussen de energiecomponent van het sociale tarief en de referentieprij²²



Bron: Rekenhof, op basis van de boordtabellen van de CREG

3. Huidig wetsvoorstel

3.1 Voorgestelde maatregel

Het doel van de voorgestelde maatregel is om de tijdelijke uitbreiding naar de (vijfde) categorie, de begunstigde van een verhoogde tegemoetkoming (BVT) voor gezondheidszorg, die van kracht was tussen 1 februari 2021 en 1 juli 2023, permanent in te voeren.

²¹ Art. 5 van de bovenvermelde ministeriële besluiten van 30 maart 2007.

²² Belpex D+1 is het maandgemiddelde van de dagelijkse quoteringen van de *day-ahead* Belpex Baseload op de EPEX-spotmarkt voor elektriciteit in het marktgebied België, en is raadpleegbaar via www.epexspot.com.

ZTP D+1 is het maandgemiddelde van de dagelijkse quoteringen van de *day-ahead* Zeebrugge Trading Point op de EEX-spotmarkt voor aardgas, en is raadpleegbaar via www.eex.com.



3.2 Raming van de budgettaire impact

Om de budgettaire impact van het wetsvoorstel te ramen, veronderstelt het Rekenhof vooreerst dat het oorspronkelijke financieringsmechanisme (zie punt 2.3) wordt gehandhaafd. Vervolgens moet een inschatting worden gemaakt van het aantal begunstigden van deze maatregel en het energieverbruik dat daaruit voortvloeit (op basis van het gemiddelde verbruiksprofiel van de residentiële afnemers). Daarna moet het sociale tarief worden vergeleken met de referentieprijzen voor zowel elektriciteit als aardgas.

Aangezien het aantal afnemers dat is aangesloten op een warmtenet vooralsnog beperkt is²³, worden deze eindafnemers in de berekeningen hierna buiten beschouwing gelaten. Bovendien ontbreken specifieke gegevens over hun verbruiksprofiel (zie verder).

3.2.1 Aantal begunstigden verhoogde tegemoetkoming

Het RIZIV publiceert halfjaarlijkse statistieken over het aantal personen met een BVT-statuu²⁴. Dat aantal kan worden opgesplitst in het aantal begunstigden op basis van een sociaal statuut en het aantal begunstigden op basis van de inkomensvoorwaarden. Tabel 3 toont de situatie op 30 juni 2024.

Tabel 3 – Aantal begunstigden verhoogde tegemoetkoming (BVT) op 30 juni 2024

BVT op basis van sociaal statuut	1.236.320
BVT op basis van inkomensvoorwaarden	1.043.160
Totaal	2.279.480

Bron: RIZIV

Voor een raming van de meeruitgaven of minderontvangsten die de goedkeuring van het wetsvoorstel zou teweegbrengen, kunnen de gegevens in tabel 3 om meerdere redenen niet worden gebruikt. Zo is de kans zeer reëel dat heel wat rechthebbenden uit tabel 3 deel uitmaken van eenzelfde gezin. In dat geval zouden de verbruiksgegevens dubbel kunnen worden geteld. Ook de FOD Economie gaf aan niet over correcte cijfers te beschikken (zie punt 2.1).

Het Rekenhof heeft daarom zelf een raming gemaakt van de aantallen BVT-kanten, op basis van de uitbreiding die in voege was tussen 1 februari 2021 en 1 juli 2023. De boordtabellen van de CREG tonen aan dat het aantal beschermde residentiële verbruikers eind 2023 sterk afnam (zie ook figuur 1). Het verschil tussen de hoogste waarde in 2023 en de waarde eind 2023 wordt daarom gebruikt om het aantal BVT-kanten te ramen. Voor elektriciteit gaat het Rekenhof dus uit van 470.405 extra rechthebbenden (292.324 voor aardgas).

3.2.2 Sociaal tarief en referentieprijzen

Zowel het sociale tarief als de referentieprijzen zijn opgebouwd uit twee componenten: een energiegcomponent en een netwerkcomponent. Hierna raamt het Rekenhof beide componenten voor het sociale tarief en de referentieprijzen in het jaar 2025. De ramingen

²³ De CREG raamde het aantal eindafnemers dat in 2022 was aangesloten op een warmtenet op 3.750 (zie [studie \(A\)2530](#), (randnr. 6)).

²⁴ RIZIV, [Statistieken over personen aangesloten bij een ziekenfonds](#), www.riziv.be.



worden beperkt tot één jaar, aangezien de betrouwbaarheid van dergelijke ramingen kleiner wordt naarmate de ramingen verder in de toekomst liggen.

Voor de ramingen maakt het Rekenhof gebruik van de toekomstige prijzen (*futures*-prijzen) voor de levering van 1 MWh elektriciteit of aardgas in elk kwartaal van 2025, zoals die op 5 december 2024 (datum van de analyses) tot stand kwamen op de EEX-termijnmarkt²⁵. Tabel 4 geeft een samenvatting van de relevante gegevens.

Tabel 4 – Futures-prijzen voor elektriciteit en aardgas op 5 december 2024 (in euro/MWh)

	Elektriciteit	Aardgas
Q1 2025	101,08	46,50
Q2 2025	74,96	44,91
Q3 2025	77,58	44,00
Q4 2025	102,46	42,14

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van de EEX-termijnmarkt

Energiecomponent

Voor de raming van de energiecomponent van het sociale tarief analyseerde het Rekenhof eerst de tariefkaarten van december 2024 om de goedkoopste energieleverancier te identificeren. Hiervoor selecteerde het enkel de leveranciers die minstens twaalf maanden ononderbroken actief waren in één van de drie gewesten en minstens 1 % marktaandeel in België vertegenwoordigden. Vervolgens zocht het voor die goedkoopste leverancier de onderliggende tariefformule op, die gekoppeld blijkt aan de groothandelsprijs voor energie.

De berekeningswijze van de energiecomponent van de referentieprij is ook via een formule gekoppeld aan de groothandelsprijs voor energie.

Tabel 5 toont de raming van de energiecomponent aan hand van de *futures*-prijzen van 5 december 2024. Het gaat hierbij om het variabele gedeelte van de energiecomponent. De leverancier ontvangt een bijkomend vastrecht van 30 euro per jaar als onderdeel van de referentieprij²⁶.

Tabel 5 – Raming van variabele energiecomponent op basis van futures-prijzen (in c€/kWh)

	Elektriciteit		Aardgas	
	Sociaal tarief	Referentieprij	Sociaal tarief	Referentieprij
Q1 2025	14,14	13,04	4,94	5,23
Q2 2025	11,28	10,25	4,78	5,07
Q3 2025	11,57	10,53	4,68	4,98
Q4 2025	14,29	13,19	4,50	4,79

Bron: Rekenhof

²⁵ Het betreft dus een momentopname, op datum van 5 december 2024. Hiertoe werden de volgende *futures*-prijzen gebruikt: 'Belgian Power Base Futures' voor elektriciteit en 'ZTP Natural Gas Futures' voor aardgas, raadpleegbaar op www.eex.com.

²⁶ Zie art. 3, § 1, van het KB van 29 maart 2012.



Netwerkkomponent

De netwerkkomponent bestaat uit een distributiekomponent en een transmissiecomponent (in geval van elektriciteit) of een transportcomponent (in geval van aardgas).

De raming van de distributiekomponent van het sociale tarief steunt op het laagste tarief voor 2024 van alle distributiezones waar minimaal 1 % van de Belgische bevolking woont. Het sociale tarief bevat geen forfaitaire kosten, maar de kosten die voortvloeien uit de toepassing van het capaciteitstarief²⁷ in Vlaanderen en in Brussel moeten, overeenkomstig de regelgeving, worden behouden en omgezet naar een tarief in eurocent/kWh voor de berekening van de distributiekosten voor elektriciteit. In Vlaanderen wordt het capaciteitstarief berekend op basis van het maandelijks piekverbruik. Om dat gedeelte van de distributiekosten in Vlaanderen te bepalen, wordt gebruikgemaakt van het gemiddelde piekverbruik dat volgens de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) 4,26 kW bedraagt²⁸. In Brussel wordt het capaciteitstarief bepaald door het aansluitingsvermogen. Hiervoor gebruikt het Rekenhof het vaste tarief voor vermogens kleiner dan 13 kilovoltampère (kVA), aangezien een standaard aansluiting in Brussel 9,2 kVA betreft²⁹.

Om de distributiekomponent van de referentieprijzen te ramen, wordt gebruikgemaakt van het gewogen gemiddelde nettatarief over alle distributiezones in België die golden op 5 december 2024.

Het transmissienettarief voor elektriciteit wordt door Elia Belgium NV gefactureerd aan de distributienetbeheerders, die dit opnemen in hun nettarieven. Als gevolg van dit cascadesysteem bestaan er volgens de CREG verschillen tussen de distributienetbeheerders en bedraagt het laagste transmissienettarief in 2024 0,413 eurocent/kWh. Het Rekenhof gebruikt dat cijfer als raming voor de transmissiecomponent van het sociale tarief. Het gemiddelde tarief op het Belgische grondgebied bedraagt volgens de CREG 1,19 eurocent/kWh. Dat tarief gebruikt het Rekenhof als de transmissiecomponent van het referentietarief voor elektriciteit.

Het transporttarief voor aardgas wordt vastgelegd door Fluxys Belgium NV voor het Belgische grondgebied volgens de tariefmethodologie die de CREG bepaalt. Zij factureert dit rechtstreeks aan de energieleveranciers. Dat tarief bedraagt volgens de CREG 0,144 eurocent/kWh en is hetzelfde voor zowel het sociale tarief als de referentieprijzen.

Totaal

De bovenstaande methode leidt zowel voor het sociale tarief als voor de referentieprijzen tot een raming voor de energiekosten en de netwerkkosten voor enerzijds elektriciteit en anderzijds aardgas, uitgedrukt in eurocent/kWh. Tabel 6 vat dit samen voor het sociale tarief.

²⁷ Het capaciteitstarief is een vergoeding voor het gebruik van het elektriciteitsnet die afhankelijk is van het (geraamde) piekverbruik over een bepaalde periode.

²⁸ De VREG baseert zich hiervoor op een analyse van de beschikbare piekvermogens van 850.000 gezinnen (zie ook: <https://www.vreg.be/nl/vergelijk-uw-maandpieken-met-andere-vlamingen>).

²⁹ Sibelga, *Het elektrisch vermogen*, www.sibelga.be.



Tabel 6 – Opbouw van de raming voor het sociale tarief per kwartaal (in c€/kWh)

	Elektriciteit			Aardgas		
	Energie-component	Netwerk-component	Totaal	Energie-component	Netwerk-component	Totaal
Q1 2025	14,14	8,07	22,21	4,94	0,85	5,78
Q2 2025	11,28	8,07	19,35	4,78	0,85	5,62
Q3 2025	11,57	8,07	19,64	4,68	0,85	5,53
Q4 2025	14,29	8,07	22,36	4,50	0,85	5,34

Bron: Rekenhof

Tabel 7 toont eenzelfde overzicht voor de referentieprijzen.

Tabel 7 – Opbouw van de raming voor de referentieprijzen per kwartaal (in c€/kWh)

	Elektriciteit			Aardgas		
	Energie-component	Netwerk-component	Totaal	Energie-component	Netwerk-component	Totaal
Q1 2025	13,04	10,79	23,83	5,23	1,62	6,84
Q2 2025	10,25	10,79	21,03	5,07	1,62	6,68
Q3 2025	10,53	10,79	21,32	4,98	1,62	6,59
Q4 2025	13,19	10,79	23,98	4,79	1,62	6,40

Bron: Rekenhof

De stijging van het sociale tarief is echter geplafonneerd. Tabel 8 geeft de raming voor het sociale tarief per kwartaal na toepassing van de respectievelijke plafonds.

Tabel 8 – Raming van het sociale tarief per kwartaal na plafonnering (in c€/kWh)

	Elektriciteit	Aardgas
Q1 2025	19,64	5,56
Q2 2025	21,26	5,84
Q3 2025	20,71	5,55
Q4 2025	22,36	5,34

Bron: Rekenhof

3.2.3 Raming van de totale budgettaire impact

Om de totale budgettaire impact te ramen, worden eerst de jaarkosten berekend per klant die recht heeft op het sociale tarief. Vervolgens worden deze kosten per klant vermenigvuldigd met het aantal BVT-klanten.

Om de jaarkosten te berekenen, gaat het Rekenhof uit van het gemiddelde jaarverbruik van een gezin: 3.500 kWh voor elektriciteit en 17.000 kWh voor aardgas³⁰. Daarbij wordt ook

³⁰ VREG, *Energieverbruik*, pagina geraadpleegd op 5 december 2024.



gebruikgemaakt van een verbruiksprofiel op kwartaalbasis (zie tabel 9) om het jaarverbruik toe te wijzen aan elk van de kwartalen.

Tabel 9 – Verbruiksprofielen (2024)

	Elektriciteit	Aardgas
Q1	30,3 %	45,9 %
Q2	21,6 %	12,9 %
Q3	20,1 %	6,2 %
Q4	27,9 %	35,1 %
Totaal	100,0 %	100,0 %

Bron: Rekenhof, op basis van VREG

Tot slot worden de belastingen op energie berekend. Het btw-tarief bedraagt 6 %. De federale heffingen zijn opgenomen in tabel 10. Hieruit blijkt dat er verschillende tarieven van toepassing zijn, afhankelijk van het al dan niet beschermde karakter van een residentiële afnemer. De uitbreiding van het sociale tarief leidt aldus ook tot minderontvangsten, hetgeen bijdraagt aan de kostprijs van de uitbreiding ervan naar BVT-klanten.

Tabel 10 – Federale accijnzen (incl. btw; in c€/kWh)

	Elektriciteit		Aardgas	
	Sociaal tarief	Referentie-prijs	Sociaal tarief	Referentie-prijs
Bijzondere accijns	2,5037	5,0329	0,2936	0,8724
Bijdrage voor de energie	0	0,2042	0	0,1058
Totaal	2,5037	5,2371	0,2936	0,9782

Bron: Rekenhof, op basis van FOD Financiën

Deze methodologie laat toe een raming te maken van het verschil tussen de jaarfactuur op basis van het sociale tarief en op basis van de referentieprijs. Dat verschil bedraagt 194 euro voor elektriciteit en 352 euro voor aardgas (zie tabel 11).

Tabel 11 – Kostprijs op jaarbasis van het sociale tarief versus de referentieprijs (incl. btw)

	Elektriciteit (jaarverbruik van 3.500 kWh)	Aardgas (jaarverbruik van 17.000 kWh)
Sociaal tarief	€ 865 / jaar	€ 1.045 / jaar
Referentietarief	€ 1.059 / jaar	€ 1.397 / jaar
Verskil	€ 194 / jaar	€ 352 / jaar

Bron: Rekenhof

Tot slot worden de jaarkosten per begunstigde vermenigvuldigd met de inschatting van het aantal BVT-klanten. Tabel 12 geeft de raming van de budgettaire impact van het wetsvoorstel voor de overheid in 2025. Het Rekenhof raamt dit op 194,3 miljoen euro.



Tabel 12 – Raming van de budgettaire impact (in miljoen euro)

Elektriciteit	91,3
Aardgas	103,0
Totaal	194,3

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof merkt daarnaast ook op dat het toekennen van te grote voorschotten aan de energieleveranciers, via het eerder genoemde fonds, eveneens een kostprijs heeft. Zo raamde het Rekenhof al eerder dat de uitbreiding van het sociale tarief tot een oversubsidiëring van de energieleveranciers leidde in 2022 voor een bedrag van 193,4 miljoen euro³¹, terwijl die oversubsidiëring 7,1 miljoen euro bedroeg in 2021 en 25,9 miljoen euro in 2023³². Hoewel de te hoge voorschotten via de jaarlijkse afrekeningen in mindering worden gebracht en dus door de leveranciers moeten worden terugbetaald, impliceert een te hoge voorfinanciering eveneens een (extra) kostprijs voor de overheid, bovenop de kostprijs van de uitbreiding van het sociale tarief zelf. Gebruik makende van het eenjarige OLO-rentetarief³³ dat op 5 december 2024 van toepassing was (2,32 %) raamt het Rekenhof deze kosten op 5,25 miljoen euro³⁴. Het Rekenhof pleit derhalve voor een goede afstemming van de voorfinanciering op de werkelijke financieringsnoden om deze kostprijs goed te beheersen.

4. Conclusie

Het wetsvoorstel wil de doelgroep van residentiële afnemers die in aanmerking komen voor de sociale energietarieven, de zogenaamde beschermde klanten, permanent uitbreiden naar de begunstigden verhoogde tegemoetkoming (BVT) voor gezondheidszorg. Die uitbreiding was al eerder tijdelijk van kracht tussen 1 februari 2021 en 1 juli 2023.

De energieleveranciers die het (lagere) sociale tarief moeten toepassen, hebben recht op de terugbetaling van het verlies dat ze hierdoor lijden. Die compensatie stemt overeen met het verschil tussen de referentieprijs voor elektriciteit (of aardgas) en het overeenkomstige sociale tarief. Het Rekenhof raamt de kostprijs van dit wetsvoorstel voor 2025 op 194,3 miljoen euro. Het wijst ook op de budgettaire gevolgen van een te hoge voorfinanciering van de energieleveranciers.

Het Rekenhof plaatst tot slot wel nog een aantal kanttekeningen bij zijn raming van 194,3 miljoen euro, die enerzijds betrekking hebben op de energiecomponent en anderzijds op de netwerkcomponent.

Aan de hand van historische gegevens kon een duidelijk verband worden vastgesteld tussen de evolutie van de groothandelsprijzen voor energie en het verschil tussen de energiecomponent van het sociale tarief en de referentie-energiecomponent (zie figuur 2).

³¹ Rekenhof, 180^e Boek – deel III: Begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 50, rekenhof.be.

³² Rekenhof, 181^e Boek – deel III: Begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 54, rekenhof.be.

³³ OLO staat voor Obligation Linéaire/Lineaire Obligatie. Het zijn de voornaamste schuldinstrumenten waarmee de Belgische Staat zich op middellange, lange of zeer lange termijn financiert en geven dus een indicatie van de kostprijs van die financiering. Voor de berekeningen werd gebruik gemaakt van het OLO-tarief voor een looptijd van één jaar.

³⁴ In werkelijkheid zullen deze kosten hoger liggen omdat de OLO-rentetarieven in de periode 2022-2023 een stuk hoger lagen.



Deze correlatie houdt in dat als de energieprijzen op de markt sterk toenemen (of dalen), ook het verschil tussen de referentieprijis en het sociale tarief sterk toeneemt (of daalt). Grote prijsschommelingen op de groothandelsmarkten voor elektriciteit en aardgas kunnen bijgevolg de kostprijs voor (de uitbreiding van) het sociale tarief sterk beïnvloeden. Dat wordt in hoofdzaak veroorzaakt door de afvlakking van het sociale tarief, die via de ministeriële besluiten van 3 april 2020 werd ingevoerd. Het verklaart ook waarom de CREG de kostprijs van de tijdelijke uitbreiding voor 2022 op 1,07 miljard euro raamde, toen de energieprijzen op de groothandelsmarkten piekten. Dit is ongeveer het vijfvoudige van de raming in voorliggend advies, op basis van de *futures*-prijzen voor 2025 van 5 december 2024, die opnieuw veel lager zijn dan de prijspiek in 2022.

Wat de netwerkcomponent betreft, is de raming gebaseerd op de laatst beschikbare gegevens. Dat zijn de tarieven die van toepassing zijn in 2024. In het kader van de energietransitie zijn echter forse investeringen nodig. Die investeringen worden voor een belangrijk deel gefinancierd via de nettarieven, zowel voor het distributie- als het transmissienet/transportnet. De verwachting is dat deze tarieven de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen, en dan vooral de tarieven die gekoppeld zijn aan het elektriciteitsnet. Het is momenteel evenwel moeilijk om in te schatten wat de precieze impact zal zijn op het verschil tussen het sociale tarief en de referentieprijis. Dat verschil wordt namelijk vooral bepaald door de spreiding (variabiliteit) in de nettarieven en niet zo zeer door de hoogte van die nettarieven. Op basis van de geplande investeringen binnen hun distributiezone mogen de distributienetbeheerders een bepaald nettatarief aanrekenen. De spreiding in de nettarieven tussen de distributiezones is dus afhankelijk van de timing en de omvang van de investeringen in hun netwerk in de komende jaren.

Beide kanttekeningen hebben tot gevolg dat de raming met voorzichtigheid moet worden gehanteerd. Bovendien bemoeilijkt dit ook het inschatten van de kostprijs van (de uitbreiding van) het sociale tarief voor 2026 en de volgende jaren.

Een laatste kanttekening gaat over de budgettaire aanrekening. Hoewel de kosten van de uitbreiding worden geraamd op 194,3 miljoen euro in 2025, wil dat niet zeggen dat de budgettaire aanrekening ook op dat moment valt. Het verbruik door een beschermde klant wordt pas op het einde van een periode gefactureerd door zijn energieleverancier (na opname van de meterstand). De facturen opgesteld in jaar T moeten tegen 31 maart van jaar T+1 ter controle worden voorgelegd aan de CREG. Daardoor is het mogelijk dat de verbruiken tegen het sociale tarief in 2025 pas aanleiding geven tot een budgettaire aanrekening op de overheidsbegroting van begrotingsjaar 2027. De budgettaire impact van een uitbreiding zal bijgevolg gradueel op kruissnelheid komen. Gegeven het al complexe financieringsmodel van het sociale tarief, zal die gespreide budgettaire aanrekening de opvolging van de werkelijke kostprijs van het wetsvoorstel in de toekomst bijkomend bemoeilijken. Dit zal eveneens de transparante opvolging van de werkelijke kostprijs ervan door het Parlement bemoeilijken.



Avis¹ sur la proposition de loi DOC 56 0041/001 élargissant le groupe cible du tarif social pour l'énergie

1. Demande d'avis

Par lettre du 24 octobre 2024, le président de la Chambre des représentants a, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, prié la Cour des comptes, à la demande de la commission de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat, de procéder à une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution de recettes qu'entraînerait l'adoption de la proposition de loi suivante :

- proposition de loi élargissant le groupe cible du tarif social pour l'énergie, déposée par Mme Tinne Van der Straeten et consorts (DOC 56 0041/001).

2. Tarif social pour l'énergie

2.1 Contexte

Le pouvoir fédéral fixe les tarifs sociaux pour l'énergie (l'électricité, le gaz naturel et, depuis le 1^{er} juillet 2022, également la chaleur provenant d'un réseau de chaleur²) pour les clients résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire³. Ces tarifs sont également dénommés « prix maximaux sociaux ». La liste des catégories de clients résidentiels qui entrent en considération pour bénéficier de ces prix maximaux, appelés les « clients protégés », est définie par la loi⁴.

Les « clients protégés classiques » sont répartis actuellement entre quatre catégories d'ayants droit :

- La catégorie 1 bénéficie d'une allocation sociale octroyée par un CPAS, comme un revenu d'intégration ou une allocation d'attente du revenu garanti aux personnes âgées.
- La catégorie 2A bénéficie d'une allocation sociale octroyée par la Direction générale des personnes handicapées du SPF Sécurité sociale, comme une allocation de remplacement de revenus ou une allocation d'intégration.

¹ Approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 29 janvier 2025.

² L'article 6 de l'arrêté royal du 6 juin 2022 fixant les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés dispose que le tarif social pour la fourniture de chaleur est égal au tarif social du gaz naturel.

³ L'article 6, § 1^{er}, partie VII, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) du 8 août 1980 dispose qu'en ce qui concerne la politique de l'énergie, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national et renvoie explicitement à cet égard aux tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs des réseaux de distribution.

⁴ La liste des catégories de clients résidentiels bénéficiant des tarifs sociaux pour l'énergie figure à l'article 20, § 2/1, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, la « loi sur l'électricité ») en ce qui concerne l'électricité et à l'article 15/10, § 2/2, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après, la « loi sur le gaz ») pour ce qui est du gaz naturel et de la chaleur.

- La catégorie 2B bénéficie d'une allocation d'aide aux personnes âgées octroyée par la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale ou la Communauté germanophone.
- La catégorie 2C bénéficie d'allocations familiales majorées pour enfants ayant un handicap mental ou physique octroyées par la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale ou la Communauté germanophone.
- La catégorie 3 bénéficie d'une allocation sociale du Service fédéral des pensions, comme la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa).
- La catégorie 4 comprend les locataires d'un appartement social où le chauffage au gaz ou la chaleur provient d'une installation collective. Cette quatrième catégorie n'existe donc pas pour l'électricité.

Tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même (ou une personne qui vit sous le même toit) se trouve dans l'une de ces quatre catégories peut être considéré comme un 'client résidentiel protégé'. Étant donné que les statuts sociaux précités sont généralement connus de la Banque carrefour de la sécurité sociale, le tarif social peut être accordé automatiquement à de nombreux clients. Le SPF Économie est chargé d'organiser ces octrois automatiques. Le tarif social doit être appliqué à partir du premier jour du trimestre au cours duquel le droit a été constaté et jusqu'à la fin de l'année.

En outre, les clients résidentiels qui n'entrent pas en considération pour un octroi automatique peuvent introduire eux-mêmes une demande auprès de leur fournisseur d'énergie. Ils utilisent à cet effet une attestation papier délivrée par l'une des institutions sociales précitées. Il en va par exemple ainsi des clients relevant de la catégorie 4 et des clients qui se sont opposés au traitement automatique de leurs données à caractère personnel par leur fournisseur d'énergie⁵. La qualité des données d'identification des clients auprès des fournisseurs d'énergie est aussi importante pour permettre un octroi automatique. La Commission de régulation de l'électricité et du gaz (Creg) exerce un contrôle ex post des octrois effectués sur la base d'une attestation papier (via des échantillonnages).

Au cours de la période du 1^{er} février 2021 au 30 juin 2023, le nombre de catégories a été temporairement élargi à une cinquième catégorie, à savoir les bénéficiaires d'une intervention majorée (BIM) pour les soins de santé⁶. Ainsi, de nombreux nouveaux groupes ont pu bénéficier du tarif social, notamment les chômeurs, les personnes en incapacité de travail, les invalides ou les ménages monoparentaux, dans la mesure où ils ne dépassaient pas un montant de revenus annuels prédéterminé⁷. L'Inami fixe ce plafond annuel des

⁵ Le tarif social peut être appliqué avec effet rétroactif sur une période de deux ans maximum à compter de la date à laquelle le fournisseur d'énergie actuel a été informé (article 4/1 de la [loi-programme du 27 avril 2007](#)).

⁶ L'arrêté royal du 28 janvier 2021 complétant la liste des clients protégés résidentiels a élargi le champ d'application du tarif social aux clients BIM à partir du 1^{er} février 2021. Il s'agissait d'un élargissement temporaire jusqu'au 31 décembre 2021. Cet élargissement temporaire a été prolongé jusqu'au 1^{er} avril 2022 par la [loi-programme du 27 décembre 2021](#), jusqu'au 1^{er} juillet 2022 par la [loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie](#) et par quatre arrêtés royaux successifs jusqu'aux 1^{er} octobre 2022, 1^{er} janvier 2023, 1^{er} avril 2023 et 1^{er} juillet 2023. La loi du 26 mars 2024 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant confirmation de six arrêtés royaux sur l'énergie a aussi entériné le dernier arrêté royal prolongeant l'élargissement jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

⁷ Il convient de souligner que l'arrêté royal du 28 janvier 2021 a limité l'élargissement aux clients résidentiels bénéficiant pour eux-mêmes de l'intervention majorée de l'assurance, visée à l'article 37, § 19, des lois coordonnées du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (voir les articles 2 et 3).



revenus bruts et le publie sur son site web⁸. Le tableau 1 donne un aperçu de ces plafonds depuis le 1^{er} mars 2020.

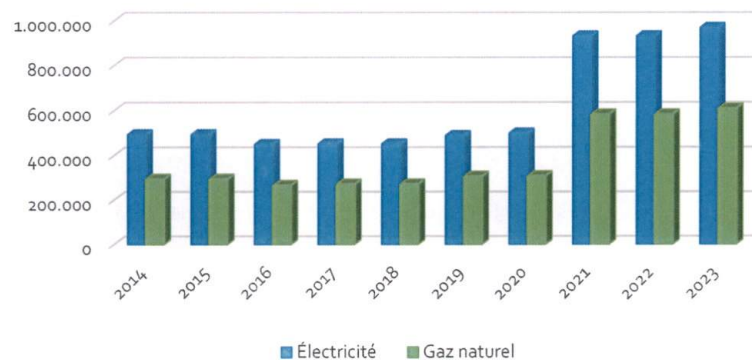
Tableau 1 – Plafonds de revenus pour les bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM)

	Ménage d'une seule personne	Majoration par personne supplémentaire dans le ménage
01/03/2020	19.957,16	3.694,61
01/07/2021	20.356,30	3.768,51
01/09/2021	20.763,88	3.843,96
01/01/2022	22.315,89	4.131,28
01/03/2022	22.762,17	4.213,90
01/08/2022	23.680,87	4.383,98
01/08/2022	24.155,16	4.471,78
01/11/2022	24.638,79	4.561,31
01/12/2022	25.291,73	4.682,19
01/07/2023	25.797,56	4.775,84
01/11/2023	26.313,70	4.871,84
01/01/2024	27.011,00	5.000,48
01/05/2024	27.550,86	5.100,42

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'Inami

La figure 1 montre que l'élargissement du tarif social aux clients BIM a entraîné environ un doublement du nombre de clients résidentiels protégés en 2021.

Figure 1 – Nombre de clients protégés (classiques + BIM) au cours du mois présentant le nombre le plus élevé



Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de bord de la Creg

⁸ Inami, *Intervention majorée : plafonds des revenus*, www.inami.be.

2.2 Mode de calcul du tarif social et du prix de référence

La Creg calcule chaque trimestre le tarif social pour l'électricité et le gaz naturel, exprimé en centimes d'euro par kilowattheure (c€/kWh), et le publie quinze jours avant le trimestre concerné sur son site web et au Moniteur belge.

Le mode de calcul du tarif social pour l'électricité et le gaz naturel est fixé dans deux arrêtés ministériels du 30 mars 2007⁹. Il a déjà été modifié à plusieurs reprises au fil du temps, mais la formule actuelle est fixe depuis le 1^{er} avril 2023.

Le tarif social comporte deux composantes :

- a) La composante énergie : il s'agit du tarif commercial de l'électricité ou du gaz naturel le plus bas offert en Belgique au cours du mois précédant le trimestre pour lequel le tarif social est calculé. Cette analyse ne peut tenir compte que des fournisseurs qui représentent au moins 1 % de la part de marché en Belgique et qui exercent des activités de manière continue depuis au moins douze mois dans l'une des trois régions.
- b) La composante réseau : il s'agit de la somme du tarif du réseau de distribution le plus bas et du tarif du réseau de transmission pour l'électricité (ou du tarif de transport pour le gaz naturel) dans les zones de distribution belges au cours du mois précédant le trimestre pour lequel le tarif social est calculé. Cette analyse ne peut tenir compte que des zones de distribution où vit au moins 1 % de la population belge.

Pour déterminer ces deux composantes, la Creg doit convertir les composantes tarifaires capacitaires et les autres coûts non forfaitaires (par exemple, la cotisation électricité verte et cogénération) en euros/kWh. Les coûts forfaitaires, tels que les coûts de gestion des données, et les frais d'abonnement, ne doivent toutefois pas être pris en compte. Le tarif social est soumis à un taux de TVA de 6 %.

Le résultat obtenu suite à l'addition des composantes ci-dessus et à leur majoration avec les taxes et redevances applicables est ensuite plafonné :

- Pour l'électricité, il ne peut être supérieur de plus de 10 % au tarif social du trimestre précédent (15 % pour le gaz naturel).
- Pour l'électricité, il ne peut être supérieur de plus de 20 % à la moyenne des tarifs sociaux des quatre trimestres précédents (25 % pour le gaz naturel).

L'augmentation du tarif social ne peut être supérieure à l'un des deux plafonds. Si l'augmentation doit être plafonnée, le montant déduit est toutefois récupéré au cours du trimestre suivant, pour autant que les plafonds de ce trimestre ne soient pas dépassés¹⁰.

⁹ Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés.

Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés.

¹⁰ Article 9 des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 précités.

Par ailleurs, la Creg doit également calculer le prix de référence de l'électricité et du gaz naturel¹¹. Celui-ci sert de compensation aux fournisseurs pour la perte encourue en approvisionnant leurs clients résidentiels protégés au tarif social. Le prix de référence comporte les mêmes composantes, mais celles-ci sont calculées différemment à présent :

- a) Composante énergie : l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixe le mode de calcul de la composante énergie de référence, qui est liée au prix du marché via une formule. Cette composante comporte une partie fixe et une partie variable basée sur la consommation réelle et est calculée mensuellement par la Creg et publiée sur le site web de cette dernière (au plus tard quatorze jours après la fin de chaque mois).
- b) Composante réseau : le tarif de réseau de distribution et le tarif de réseau de transmission ou de transport du gestionnaire de réseau auquel le client protégé résidentiel est raccordé.

2.3 Coûts budgétaires du tarif social

Les fournisseurs d'énergie qui doivent appliquer le tarif social (inférieur) ont droit au remboursement de la perte ainsi encourue. Cette compensation correspond à la différence entre le prix de référence de l'électricité (ou du gaz naturel) et le tarif social (inférieur) correspondant.

Pour les clients protégés classiques, le financement final de la différence entre le prix de référence et le tarif social est assuré via un ou plusieurs droits d'accise spéciaux imputés sur la facture d'électricité et de gaz des clients finaux¹². Toutefois, si les recettes des droits d'accise spéciaux ne suffisent pas, le déficit est financé via les moyens généraux de l'État fédéral.

Pour les clients BIM, le coût net réel résultant de l'élargissement au cours de la période du 1^{er} février 2021 au 30 juin 2023 a été mis intégralement à la charge des moyens généraux de l'État fédéral¹³. Les fournisseurs devaient à cet effet communiquer leurs déclarations de créances à la Creg au plus tard pour le 31 mars de l'année suivant celle des factures d'énergie sous-jacentes¹⁴. Au terme d'un contrôle, la Creg devait établir pour le 31 octobre au plus tard un décompte dans lequel les avances reçues par les fournisseurs pour préfinancer leurs charges étaient déduites. Pour pouvoir payer ces avances, des moyens ont été transférés vers un fonds spécial¹⁵.

Dans son rapport (RA)2556¹⁶, la Creg donne un aperçu des estimations réalisées au cours des dernières années des coûts budgétaires de l'élargissement temporaire du tarif social aux clients BIM. Le tableau 2 synthétise ces estimations (montants TVA comprise). Il en ressort

¹¹ Arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge.

Arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge.

¹² Voir l'article 21bis, § 1^{er}, de la loi sur l'électricité et l'article 15/11, § 1^{er}bis, de la loi sur le gaz.

¹³ Voir l'article 21bis, § 1^{er}/1, de la loi sur l'électricité et l'article 15/11, § 1^{er}bis/1, de la loi sur le gaz.

¹⁴ Les factures pouvaient toutefois concerner des consommations de l'année en cours et de l'année précédente.

¹⁵ Article 21ter, § 1^{er}, 5^o, de la loi sur l'électricité et l'article 15/11, § 1^{er}ter, 3^o, de la loi sur le gaz.

¹⁶ Creg, Rapport (RA)2556 (n°40), www.creg.be.

que la Creg a estimé le coût de cet élargissement temporaire à 1,66 milliard d'euros. Le coût réel ne sera connu définitivement que le 31 octobre 2025¹⁷.

Tableau 2 – Coûts budgétaires de l'élargissement du tarif social aux clients BIM

	Électricité	Gaz naturel	Total
1/2/2021 - 31/12/2021	110.229.148	155.289.120	265.518.268
1/1/2022 - 31/12/2022	400.428.215	672.196.144	1.072.624.359
1/1/2023 - 30/6/2023	98.424.449	226.760.018	325.184.466
TOTAL	609.081.812	1.054.245.282	1.663.327.094

Source : Cour des comptes, à partir du rapport (RA)2556

Le tableau 2 montre que les coûts (de l'élargissement) du tarif social peuvent varier fortement d'une année à l'autre¹⁸. La raison est qu'ils sont largement tributaires de l'évolution des prix de l'électricité et du gaz sur les marchés de gros. Ces prix du marché ont une incidence importante sur le prix de référence, mais tel est beaucoup moins le cas sur le tarif social (en raison du plafonnement du tarif social, introduit via les arrêtés ministériels du 3 avril 2020¹⁹).

La figure 2 illustre cette situation. Elle montre que la composante énergie du tarif social est généralement inférieure à la composante énergie de référence, de sorte que la différence entre les deux est positive. Suite à la forte augmentation des prix du marché de l'électricité et du gaz naturel depuis la mi-2021, la différence entre les deux composantes a toutefois énormément augmenté. Au troisième trimestre 2022, la différence entre la composante énergie du tarif social et la composante énergie de référence s'élevait à 37,8 centimes d'euro/kWh pour l'électricité, tandis qu'elle était encore de 2,32 centimes d'euro/kWh en janvier 2020. Concernant le gaz naturel, la différence la plus élevée atteinte était de 19,4 centimes d'euro/kWh (contre 0,39 centime d'euro/kWh en janvier 2020).

Cependant, certaines périodes en 2023 et 2024 ont connu une situation inverse²⁰. La composante énergie du prix de référence a plongé sous celle du tarif social, entraînant une différence négative. En raison du plafonnement de l'augmentation maximale du tarif social, celui-ci augmente moins rapidement en cas de pics des prix, mais diminue aussi moins rapidement dès que les prix du marché se normalisent. Étant donné que le prix de référence s'adapte rapidement aux modifications des prix du marché, une différence négative peut apparaître. Une différence négative au niveau de la composante énergie n'implique pas nécessairement que le tarif social soit moins intéressant que le prix d'un contrat commercial, parce que la composante réseau du tarif social pour les clients protégés est également

¹⁷ Parce que les déclarations de créances découlant de l'application du tarif social pour l'année de facturation 2024 (qui peuvent concerner la consommation en 2024 et en 2023) doivent être déposées au plus tard le 31 mars 2025 auprès de la Creg, qui aura ensuite jusqu'au 31 octobre 2025 pour les contrôler et les accepter ou les refuser.

¹⁸ Il faut toutefois tenir compte du fait que les données de 2022 portent sur une année complète, tandis que celles de 2021 ne concernent que onze mois et celles de 2023 six mois.

¹⁹ Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire (article 9).
Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire (article 9).

²⁰ Tel a été le cas pour l'électricité au cours de la période d'avril à juillet 2023 et ensuite de décembre 2023 à mai 2024, et pour le gaz naturel entre janvier et mars 2024.

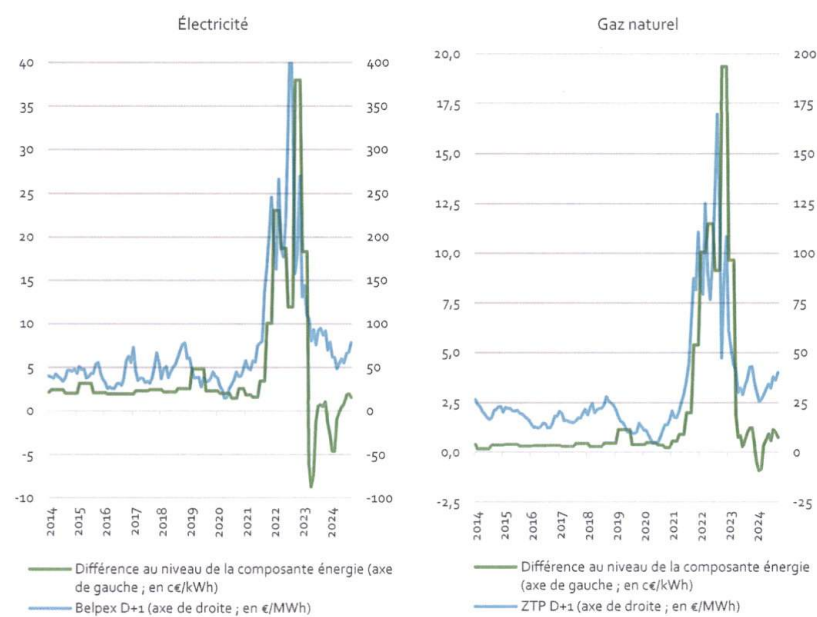


Cour des comptes

ÉLARGISSEMENT TARIF SOCIAL / 7

calculée de manière plus favorable. En outre, un client protégé peut toujours renoncer – temporairement ou non – au tarif social pour bénéficier du tarif commercial de son fournisseur d'énergie²¹.

Figure 2 – Différence entre la composante énergie du tarif social et celle du prix de référence²²



Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de bord de la Creg

3. Proposition de loi à l'examen

3.1 Mesure proposée

La mesure proposée vise à conférer un caractère permanent à l'élargissement temporaire à la (cinquième) catégorie des bénéficiaires d'une intervention majorée (BIM) pour les soins de santé, qui était en vigueur du 1^{er} février 2021 au 1^{er} juillet 2023.

²¹ Article 5 des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 précités.

²² Belpex D+1 est la moyenne mensuelle des cotations journalières du *day-ahead* Belpex Baseload sur la bourse belge d'électricité Epex, et est consultable via www.epexspot.com.

ZTP D+1 est la moyenne mensuelle des cotations journalières du *day-ahead* Zeebrugge Trading Point sur la bourse du gaz naturel EEX, et est consultable via www.eex.com.

3.2 Estimation de l'incidence budgétaire

Pour estimer l'incidence budgétaire de la proposition de loi, la Cour des comptes présuppose tout d'abord que le mécanisme de financement initial (voir le point 2.3) est maintenu. Ensuite, il convient d'estimer le nombre de bénéficiaires de cette mesure et leur consommation d'énergie (sur la base du profil de consommation moyen des clients résidentiels). Enfin, il convient de comparer le tarif social et le prix de référence, et ce tant pour l'électricité que pour le gaz naturel.

Comme le nombre de clients raccordés à un réseau de chaleur est encore limité pour le moment²³, ces clients finaux ne sont pas pris en compte dans les calculs ci-dessous. En outre, il manque des données spécifiques concernant leur profil de consommation (voir ci-dessous).

3.2.1 Nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée

L'Inami publie des statistiques semestrielles du nombre de personnes ayant le statut BIM²⁴. Ce nombre peut être ventilé entre le nombre de bénéficiaires sur la base du statut social et le nombre de bénéficiaires sur la base des conditions de revenus. Le tableau 3 montre la situation au 30 juin 2024.

Tableau 3 – Nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) au 30 juin 2024

BIM sur la base du statut social	1.236.320
BIM sur la base des conditions de revenus	1.043.160
Total	2.279.480

Source : Inami

Les données du tableau 3 ne peuvent pas être utilisées pour estimer les dépenses supplémentaires ou la diminution des revenus qu'engendrerait l'adoption de la proposition de loi, et ce pour diverses raisons. Ainsi, il est très probable que de nombreux ayants droit repris dans le tableau 3 fassent partie d'un même ménage. Dans ce cas, les données de consommation pourraient être comptabilisées deux fois. Le SPF Économie a aussi déclaré ne pas disposer de chiffres corrects (voir le point 2.1).

La Cour des comptes a dès lors estimé elle-même le nombre de clients BIM à partir de l'élargissement en vigueur du 1^{er} février 2021 au 1^{er} juillet 2023. Les tableaux de bord de la Creg montrent que le nombre de clients résidentiels protégés a fortement diminué fin 2023 (voir la figure 1). La différence entre la valeur la plus élevée en 2023 et la valeur fin 2023 est dès lors utilisée pour estimer le nombre de clients BIM. Pour l'électricité, la Cour des comptes part donc d'un nombre d'ayants droit supplémentaires de 470.405 (292.324 pour le gaz naturel).

3.2.2 Tarif social et prix de référence

Tant le tarif social que le prix de référence comportent deux composantes : une composante énergie et une composante réseau. La Cour des comptes estime ci-après les

²³ La Creg a estimé le nombre de clients finaux raccordés à un réseau de chaleur en 2022 à 3.750 (voir l'[avis \(A\)2530](#), (n° 6)).

²⁴ Inami, *Statistiques sur les personnes affiliées à une mutualité*, www.inami.be.

deux composantes pour le tarif social et pour le prix de référence pour l'année 2025. Les estimations se limitent à une seule année, étant donné que la fiabilité de telles estimations diminue à mesure que celles-ci s'éloignent vers l'avenir.

Pour réaliser les estimations, la Cour des comptes utilise les prix futurs pour la fourniture d'1 MWh d'électricité ou de gaz naturel au cours de chaque trimestre de 2025, tels que fixés le 5 décembre 2024 (date des analyses) sur le marché à terme EEX²⁵. Le tableau 4 synthétise les données pertinentes.

Tableau 4 – Prix futurs pour l'électricité et le gaz naturel le 5 décembre 2024 (en euros/MWh)

	Électricité	Gaz naturel
Q1 2025	101,08	46,50
Q2 2025	74,96	44,91
Q3 2025	77,58	44,00
Q4 2025	102,46	42,14

Source : Cour des comptes, à partir de données du marché à terme EEX

Composante énergie

Pour estimer la composante énergie du tarif social, la Cour des comptes a d'abord analysé les tarifs de décembre 2024 pour identifier le fournisseur d'énergie le moins cher. À cet effet, elle a sélectionné uniquement les fournisseurs exerçant des activités de manière continue depuis au moins douze mois dans l'une des trois régions et représentant au moins 1 % de la part de marché en Belgique. Ensuite, elle a cherché la formule tarifaire sous-jacente du fournisseur le moins cher, qui s'avère liée au prix de gros de l'énergie.

Le mode de calcul de la composante énergie du prix de référence est également lié au prix de gros de l'énergie via une formule.

Le tableau 5 reprend l'estimation de la composante énergie sur la base des prix futurs du 5 décembre 2024. Il s'agit de la partie variable de la composante énergie. Le fournisseur reçoit une redevance fixe supplémentaire de 30 euros par an, qui fait partie du prix de référence²⁶.

Tableau 5 – Estimation de la composante énergie variable sur la base des prix futurs (en €/kWh)

	Électricité		Gaz naturel	
	Tarif social	Prix de référence	Tarif social	Prix de référence
Q1 2025	14,14	13,04	4,94	5,23
Q2 2025	11,28	10,25	4,78	5,07
Q3 2025	11,57	10,53	4,68	4,98
Q4 2025	14,29	13,19	4,50	4,79

Source : Cour des comptes

²⁵ Il s'agit donc d'un instantané à la date du 5 décembre 2024. À cet effet, les prix futurs suivants ont été utilisés : « Belgian Power Base Futures » pour l'électricité et « ZTP Natural Gas Futures » pour le gaz naturel, consultable sur www.eex.com.

²⁶ Voir l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 mars 2012.

Composante réseau

La composante réseau comporte une composante distribution et une composante transmission (pour l'électricité) ou une composante transport (pour le gaz naturel).

L'estimation de la composante distribution du tarif social repose sur le tarif le plus bas pour 2024 de toutes les zones de distribution où vit au moins 1 % de la population belge. Le tarif social ne contient pas de coût forfaitaires, mais les coûts découlant de l'application du tarif capacitaire²⁷ en Flandre et à Bruxelles doivent, conformément à la réglementation, être maintenus et convertis en centimes d'euro/kWh pour le calcul des coûts de distribution de l'électricité. En Flandre, le tarif capacitaire est calculé à partir du pic de consommation mensuel. Pour déterminer cette partie des coûts de distribution en Flandre, on utilise le pic de consommation moyen, qui s'élève, d'après le régulateur flamand du marché de l'électricité et du gaz (*Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt - Vreg*), à 4,26 kW²⁸. À Bruxelles, le tarif capacitaire est déterminé par la puissance de raccordement. La Cour des comptes utilise à cet effet le tarif fixe pour les puissances inférieures à 13 kilovolt-ampères (kVA), étant donné qu'un raccordement standard a une puissance de 9,2 kVA à Bruxelles²⁹.

Pour estimer la composante distribution du prix de référence, on a utilisé le tarif de réseau moyen pondéré en vigueur le 5 décembre 2024 dans l'ensemble des zones de distribution en Belgique.

Elia Belgium SA facture le tarif du réseau de transmission pour l'électricité aux gestionnaires du réseau de distribution qui l'intègrent dans leurs tarifs de réseau. Ce système en cascade entraîne des différences entre les gestionnaires du réseau de distribution, d'après la Creg. Le tarif le plus bas du réseau de transmission s'élève à 0,413 centime d'euro/kWh en 2024. La Cour des comptes utilise ce chiffre pour estimer la composante transmission du tarif social. Le tarif moyen sur le territoire belge s'élève à 1,19 centime d'euro/kWh selon la Creg. La Cour des comptes utilise ce montant pour la composante transmission du tarif de référence de l'électricité.

Le tarif du transport du gaz naturel est fixé par Fluxys Belgium SA pour le territoire belge suivant la méthode tarifaire définie par la Creg. Fluxys facture directement le montant aux fournisseurs d'énergie. Ce tarif s'élève d'après la Creg à 0,144 centime d'euro/kWh et est identique tant pour le tarif social que pour le prix de référence.

Total

La méthode ci-dessus conduit, tant pour le tarif social que pour le prix de référence, à une estimation de la composante énergie et de la composante réseau, d'une part, pour l'électricité et, d'autre part, pour le gaz naturel, exprimée en centimes d'euros/kWh. Le tableau 6 résume cette estimation pour le tarif social.

²⁷ Le tarif capacitaire est une redevance due pour l'utilisation du réseau d'électricité qui dépend du pic de consommation (estimé) au cours d'une période déterminée.

²⁸ Le Vreg se base à cet effet sur une analyse des puissances de pointe disponibles de 850.000 ménages. (Voir aussi : <https://www.vreg.be/nl/vergelijk-uw-maandpieken-met-andere-vlamingen>).

²⁹ Sibelga, *La puissance électrique*, www.sibelga.be.

Tableau 6 – Estimation du tarif social par trimestre (en c€/kWh)

	Électricité			Gaz naturel		
	Composante énergie	Composante réseau	Total	Composante énergie	Composante réseau	Total
Q1 2025	14,14	8,07	22,21	4,94	0,85	5,78
Q2 2025	11,28	8,07	19,35	4,78	0,85	5,62
Q3 2025	11,57	8,07	19,64	4,68	0,85	5,53
Q4 2025	14,29	8,07	22,36	4,50	0,85	5,34

Source : Cour des comptes

Le tableau 7 reprend un même aperçu mais pour le prix de référence.

Tableau 7 – Estimation du prix de référence par trimestre (en c€/kWh)

	Électricité			Gaz naturel		
	Composante énergie	Composante réseau	Total	Composante énergie	Composante réseau	Total
Q1 2025	13,04	10,79	23,83	5,23	1,62	6,84
Q2 2025	10,25	10,79	21,03	5,07	1,62	6,68
Q3 2025	10,53	10,79	21,32	4,98	1,62	6,59
Q4 2025	13,19	10,79	23,98	4,79	1,62	6,40

Source : Cour des comptes

L'augmentation du tarif social est toutefois plafonnée. Le tableau 8 présente l'estimation du tarif social par trimestre après application des plafonds respectifs.

Tableau 8 – Estimation du tarif social par trimestre après plafonnement (en c€/kWh)

	Électricité	Gaz naturel
Q1 2025	19,64	5,56
Q2 2025	21,26	5,84
Q3 2025	20,71	5,55
Q4 2025	22,36	5,34

Source : Cour des comptes

3.2.3 Estimation de l'incidence budgétaire totale

Pour estimer l'incidence budgétaire totale, il convient d'abord de calculer les coûts annuels par client ayant droit au tarif social et ensuite de multiplier ces coûts par client par le nombre de clients BIM.

Pour calculer les coûts annuels, la Cour des comptes se base sur la consommation annuelle moyenne d'un ménage : 3.500 kWh pour l'électricité et 17.000 kWh pour le gaz naturel³⁰. Elle

³⁰ Vreg, *Energieverbruik*, page consultée le 5 décembre 2024.

utilise également un profil de consommation sur une base trimestrielle (voir le tableau 9) pour répartir la consommation annuelle entre les différents trimestres.

Tableau 9 – Profils de consommation (2024)

	Électricité	Gaz naturel
Q1	30,3 %	45,9 %
Q2	21,6 %	12,9 %
Q3	20,1 %	6,2 %
Q4	27,9 %	35,1 %
Total	100,0 %	100,0 %

Source : Cour des comptes, à partir de données du Vreg

Enfin, les taxes sur l'énergie sont calculées. Le taux de TVA est de 6 %. Les prélèvements fédéraux sont inclus dans le tableau 10. Celui-ci montre que des taux différents s'appliquent selon que le client résidentiel est protégé ou non. L'élargissement du tarif social entraîne donc également une diminution des recettes, ce qui contribue au coût de son élargissement aux clients BIM.

Tableau 10 – Droits d'accises fédéraux (TVA comprise; en c€/kWh)

	Électricité		Gaz naturel	
	Tarif social	Prix de référence	Tarif social	Prix de référence
Bijzondere accijns	2,5037	5,0329	0,2936	0,8724
Bijdrage voor de energie	0	0,2042	0	0,1058
Totaal	2,5037	5,2371	0,2936	0,9782

Source : Cour des comptes, à partir de données du SPF Finances

Cette méthode permet d'estimer la différence entre la facture annuelle basée sur le tarif social et celle basée sur le prix de référence. Cette différence s'élève à 194 euros pour l'électricité et à 352 euros pour le gaz naturel (voir le tableau 11).

Tableau 11 – Coût annuel du tarif social et du prix de référence (TVA comprise)

	Électricité (consommation annuelle de 3.500 kWh)	Gaz naturel (consommation annuelle de 17.000 kWh)
Tarif social	€ 865 / an	€ 1.045 / an
Tarif de référence	€ 1.059 / an	€ 1.397 / an
Différence	€ 194 / an	€ 352 / an

Source : Cour des comptes

Enfin, les coûts annuels par bénéficiaire sont multipliés par le nombre estimé de clients BIM. Le tableau 11 présente l'estimation réalisée par la Cour des comptes de l'incidence budgétaire de la proposition de loi pour les pouvoirs publics en 2025, à savoir 194,3 millions d'euros.

Tableau 12 – Estimation de l'incidence budgétaire (en millions d'euros)

Électricité	91,3
Gaz naturel	103,0
Total	194,3

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que l'octroi d'avances trop élevées aux fournisseurs d'énergie via le fonds précité a également un coût. Ainsi, la Cour des comptes avait déjà estimé antérieurement que l'élargissement du tarif social avait conduit en 2022 à un subventionnement des fournisseurs d'énergie pour un montant excédentaire de 193,4 millions d'euros³¹, tandis que ces subventions excédentaires ont atteint 7,1 millions d'euros en 2021 et 25,9 millions d'euros en 2023³². Bien que le trop-perçu d'avances soit déduit lors des décomptes annuels et doive donc être remboursé par les fournisseurs, un préfinancement trop élevé implique également un coût (supplémentaire) pour les pouvoirs publics, qui vient s'ajouter au coût de l'élargissement du tarif social proprement dit. Sur la base du taux d'intérêt des OLO à un an³³ en vigueur le 5 décembre 2024 (2,32 %), la Cour des comptes estime ce coût à 5,25 millions d'euros³⁴. Elle plaide dès lors pour que le préfinancement soit bien aligné sur les besoins de financement réels afin de bien gérer ce coût.

4. Conclusion

La proposition de loi entend élargir le groupe cible des clients résidentiels qui entrent en considération pour les tarifs sociaux de l'énergie, appelés les « clients protégés », de façon permanente aux bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) pour les soins de santé. Cet élargissement a déjà été temporairement en vigueur du 1^{er} février 2021 au 1^{er} juillet 2023.

Les fournisseurs d'énergie qui doivent appliquer le tarif social (inférieur) ont droit au remboursement de la perte ainsi encourue. Cette compensation correspond à la différence entre le prix de référence de l'électricité (ou du gaz naturel) et le tarif social correspondant. La Cour des comptes estime le coût de cette proposition de loi à 194,3 millions d'euros pour 2025. Elle attire aussi l'attention sur les conséquences budgétaires d'un préfinancement trop élevé des fournisseurs d'énergie.

Enfin, la Cour des comptes tient encore à formuler quelques remarques au sujet de son estimation de 194,3 millions d'euros, en ce qui concerne, d'une part, la composante énergie et, d'autre part, la composante réseau.

Au moyen de données historiques, un lien clair a pu être établi entre l'évolution des prix de gros de l'énergie et la différence entre la composante énergie du tarif social et la composante

³¹ Cour des comptes, 180^e Cahier – partie III : politique budgétaire de l'État fédéral, p. 48, [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

³² Cour des comptes, 181^e Cahier – partie III : politique budgétaire de l'État fédéral, p. 55, [courdescomptes.be](https://www.courdescomptes.be).

³³ Les OLO (Obligation Linéaire/Lineaire Obligatie) constituent le principal instrument de la dette permettant à l'État belge de se financer à moyen, long ou très long terme et donnent donc une indication du coût de ce financement. Les calculs ont été effectués à partir du taux des OLO d'une durée d'un an.

³⁴ En réalité, ces coûts seront supérieurs car les taux d'intérêt des OLO étaient légèrement plus élevés au cours de la période 2022-2023.

énergie de référence (voir la figure 2). Cette corrélation implique que, si les prix de l'énergie augmentent (ou diminuent) fortement sur le marché, la différence entre le prix de référence et le tarif social augmente (ou diminue) aussi fortement. Les variations de prix importantes de l'électricité et du gaz naturel sur les marchés de gros peuvent dès lors largement influencer le coût (de l'élargissement) du tarif social, et ce principalement en raison du plafonnement du tarif social introduit par les arrêtés ministériels du 3 avril 2020. Cela explique aussi pourquoi la Creg a estimé le coût de l'élargissement temporaire à 1,07 milliard d'euros pour 2022, puisque les prix de l'énergie sur les marchés de gros atteignaient alors des sommets. Ce montant est environ cinq fois plus élevé que l'estimation réalisée pour 2025 dans le présent avis sur la base des prix futurs au 5 décembre 2024, qui sont de nouveau bien plus bas que les sommets atteints en 2022.

Pour ce qui est de la composante réseau, l'estimation se base sur les dernières données disponibles, à savoir les tarifs en vigueur en 2024. Cependant, de gros investissements s'imposent dans le cadre de la transition énergétique, lesquels seront financés pour une grande partie via les tarifs de réseau, tant pour le réseau de distribution que pour le réseau de transmission/transport. On s'attend à ce que ces tarifs augmentent considérablement durant les prochaines années, surtout ceux liés au réseau d'électricité. Il est toutefois difficile pour le moment d'estimer quelle sera l'incidence précise sur la différence entre le tarif social et le prix de référence, laquelle est en effet surtout déterminée par la variabilité des tarifs de réseau et pas tant par leur hauteur. Les gestionnaires du réseau de distribution peuvent facturer un tarif de réseau déterminé en fonction des investissements prévus au sein de leur zone de distribution. La variabilité des tarifs de réseau entre les zones de distribution dépendra donc du calendrier et du montant des investissements dans le réseau au cours des prochaines années.

Les deux remarques ont pour conséquence que l'estimation doit être utilisée avec prudence. En outre, cela entrave aussi l'estimation du coût (de l'élargissement) du tarif social en 2026 et les années suivantes.

Une dernière remarque concerne l'imputation budgétaire. Bien que les coûts de l'élargissement soient estimés à 194,3 millions d'euros en 2025, l'imputation budgétaire ne tombera pas nécessairement aussi à ce moment-là. La consommation d'un client protégé n'est facturée qu'à la fin d'une période par son fournisseur d'énergie (après relevé des compteurs). Les factures établies au cours de l'année T doivent être soumises pour contrôle à la Creg pour le 31 mars de l'année T+1. Par conséquent, il est possible que les consommations facturées au tarif social en 2025 ne débouchent sur une imputation au budget de l'État qu'au cours de l'année budgétaire 2027. L'incidence budgétaire d'un élargissement atteindra donc sa vitesse de croisière progressivement. Vu la complexité du modèle de financement du tarif social, l'étalement de l'imputation budgétaire entravera encore davantage le suivi du coût réel de la proposition de loi à l'avenir. Cette situation compliquera aussi le suivi transparent du coût réel de celle-ci par le Parlement.
