

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 septembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant diverses dispositions,
afin d'élargir le groupe cible
pour l'octroi du tarif social**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **1208/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Van der Straeten et M. Vicaire.
002: Avis du Conseil d'État.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 september 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van diverse bepalingen
teneinde de doelgroep voor de toekenning
van het sociaal tarief uit te breiden**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **1208/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van der Straeten en de heer Vicaire.
002: Advies van de Raad van State.

03100

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)



Avis sur l'incidence budgétaire des propositions de loi n° 55 1195/001 et 1208/001¹

1. Demande d'avis

Par lettre du 19 mai 2020, le président de la Chambre des représentants a, conformément à l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre, demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence budgétaire éventuelle qu'entraînerait l'adoption des propositions de loi ci-dessous :

1. *proposition de loi modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'étendre le tarif social aux personnes qui subissent les conséquences économiques du Covid-19 (DOC 55 1195/001), y compris l'amendement n° 1 (DOC 55 1195/002) ;*
2. *proposition de loi modifiant diverses dispositions, afin d'élargir le groupe cible pour l'octroi du tarif social (DOC 55 1208/001).*

2. Modifications proposées

Les deux propositions visent à élargir le groupe cible des bénéficiaires du tarif social de l'électricité et du gaz à des groupes cibles qui subissent une perte de revenus à la suite de la crise du coronavirus :

1. La proposition de loi 1195 vise à élargir le groupe cible :
 - a. aux travailleurs salariés qui ont été reconnus en situation de chômage complet ou temporaire à partir du 13 mars 2020 ;
 - b. aux travailleurs indépendants qui bénéficient de l'extension du droit passerelle mise en place temporairement dans le cadre du Covid-19 ;
 - c. aux personnes reconnues en situation d'incapacité de travail à partir du 13 mars 2020.
2. L'amendement 1 à la proposition de loi 1195 vise à élargir le groupe cible du tarif social du gaz à tous les ménages sans fournisseur d'énergie qui sont approvisionnés par les gestionnaires du réseau de distribution.
3. La proposition de loi 1208 vise à élargir le groupe cible aux personnes dont les revenus bruts imposables ne dépassent pas le montant de l'intervention majorée de l'assurance soins de santé, majoré de 30 %.

¹ Adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 16 septembre 2020.



3. Estimation de l'incidence budgétaire

3.1. Proposition de loi 1195/001

L'incidence budgétaire de la proposition de loi est déterminée essentiellement par trois facteurs :

1. la taille des différents groupes cibles ;
2. le coût du tarif social par client ;
3. la période d'application du tarif social.

3.1.1. Taille des groupes cibles

Chômage

La proposition de loi dispose que toute personne qui entre dans le régime de chômage temporaire ou complet à partir du 13 mars 2020 a droit au tarif social pour le gaz et l'électricité.

Le tableau 1 donne un aperçu des derniers chiffres disponibles concernant le nombre de nouvelles entrées dans le régime de chômage temporaire ou complet par mois. Vu qu'il faut un certain temps avant que l'ensemble des chiffres ne soient traités, on peut supposer que les chiffres du mois de mai ne sont pas encore complets et seront probablement plus élevés en réalité.

Tableau 1 – Nombre de nouveaux chômeurs par mois (13/3/2020-31/5/2020)

	Chômage temporaire	Chômage complet	Total
Mars	806.042	11.344	817.386
Avril	255.903	12.664	268.567
Mai	35.638	3.362	39.000

Source : Onem

On peut s'attendre à ce qu'entre-temps, le pic de chômage temporaire soit en grande partie terminé. Si de nouvelles périodes de chômage temporaire surviennent, il y a en outre de grandes chances qu'il s'agisse de personnes qui ont déjà bénéficié du chômage temporaire au cours de la période de mars à mai. Par conséquent, il est probable que le groupe des chômeurs temporaires n'augmentera plus sensiblement à l'avenir.

Il n'en va pas forcément de même du chômage complet. D'après les statistiques de l'Onem, il y a eu 171.687 entrées dans le régime du chômage complet en 2019, ce qui revient à environ 14.307 chômeurs complets de plus par mois.

Droit passerelle

La proposition de loi accorde le tarif social pour l'énergie aux travailleurs indépendants qui ont recours au droit passerelle qui a été instauré dans le cadre du Covid-19 à partir du 1^{er} mars 2020². Le tableau 2 donne un aperçu du nombre de nouveaux bénéficiaires du droit passerelle par mois.

² En vertu de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du Covid-19 en faveur des travailleurs indépendants.



Tableau 2 – Nombre de nouveaux bénéficiaires du droit passerelle par mois (1/3/2020-30/6/2020)

Nouveaux bénéficiaires	
Mars	392.487
Avril	23.155
Mai	2.356
Juin	1.971

Source : Inasti

Il convient ici aussi de tenir compte du fait que les chiffres sont encore incomplets : les bénéficiaires qui souhaitent demander le droit passerelle pour le mois de mars peuvent encore le faire jusqu'en septembre. On ignore comment évoluera le nombre de bénéficiaires dans les prochains mois.

Incapacité de travail

La proposition de loi prévoit que toute personne se retrouvant dans le régime de l'incapacité de travail primaire à partir du 13 mars 2020 a droit au tarif social pour le gaz et l'électricité.

D'après l'Inami, 449.866 nouvelles personnes ont été déclarées en incapacité de travail en 2019. Cela signifie que le groupe cible s'est élargi à raison d'en moyenne 1.232,5 nouveaux bénéficiaires par jour (449.866/365) ou 37.489 nouveaux bénéficiaires par mois (449.866/12).

La proposition de loi renvoie à l'article 100 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Cet article porte uniquement sur les travailleurs salariés et non sur les travailleurs indépendants. Bien que les indépendants bénéficiant du droit passerelle aient droit au tarif social, ce dernier ne serait applicable qu'aux salariés en cas d'incapacité de travail. L'estimation ne tient dès lors compte que du nombre de travailleurs salariés en incapacité de travail et non des indépendants en incapacité de travail.

Délimitation dans le temps

Il est difficile de délimiter le groupe cible, vu que la proposition de loi ne précise aucune date de fin. Les développements disposent que les membres du nouveau groupe cible seront considérés comme des clients protégés « jusqu'à la sortie de l'actuelle crise sanitaire »³. On ignore toutefois quand la « crise sanitaire » pourra être considérée comme terminée. En outre, le texte même de la proposition ne contient pas de disposition précisant ce caractère temporaire. Dans sa version actuelle, la proposition de loi implique que le tarif social est accordé au groupe cible concerné pour une durée indéterminée.

Plus la période d'application de la proposition de loi sera longue, plus le groupe cible sera important. Bien que le pic de chômage temporaire et du droit passerelle à la suite du coronavirus soit probablement passé entre-temps, on relève une progression constante du nombre de personnes en incapacité de travail et de chômeurs complets. Si l'on se base sur les chiffres de 2019, on peut s'attendre à ce que le nombre de personnes en incapacité de travail augmente de 37.489 unités par mois supplémentaire et le nombre de chômeurs complets, de 14.307 unités. Ce dernier groupe cible pourrait enregistrer une hausse encore plus importante au cours des mois à venir en raison des conséquences économiques de la crise du coronavirus dans certains secteurs. Sans date de fin, il est par conséquent impossible de délimiter un groupe cible précis.

³ DOC 1195/001, p. 4.



Cour des comptes

ESTIMATION INCIDENCE BUDGÉTAIRE PROPOSITIONS DE LOI 55 1195/001 ET 1208/001 / 4

3.1.2. Coût du tarif social

Le coût du tarif social équivaut à la différence entre le tarif du marché et le tarif social pour l'électricité et le gaz. Cette différence est ensuite appliquée aux factures de consommation des utilisateurs. Le coût du tarif social augmente par conséquent à mesure que les ménages consomment plus d'énergie. La Creg a rendu un avis sur cette proposition de loi à la demande de la commission de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat de la Chambre. D'après la Creg, le prix mensuel moyen du tarif social peut être estimé à 17,90 euros pour l'électricité et à 24,30 euros pour le gaz en 2020. Le prix mensuel du tarif social du gaz fluctue au cours de l'année selon la Creg, les mois d'hiver étant les plus chers⁴.

Le tarif social est accordé par ménage et non par individu. Cela signifie que plusieurs bénéficiaires qui cohabitent, par exemple un couple dont l'un des partenaires est en incapacité de travail et l'autre bénéficie du droit passerelle en tant qu'indépendant, ne peuvent bénéficier du tarif social qu'une seule fois. Le nombre total de bénéficiaires est donc nettement plus élevé que le nombre de ménages ayant droit au tarif social. Parmi les clients résidentiels protégés actuels, le nombre d'utilisateurs s'élève à 70 % du nombre d'ayants droit. Vu que le groupe cible est fortement élargi, on ignore si ce pourcentage peut aussi être appliqué au nouveau groupe cible. En outre, il est difficile de savoir dans quelle mesure le nouveau groupe cible et le groupe cible existant se chevauchent : certains ménages correspondant à la nouvelle définition du groupe cible ont déjà droit au tarif social actuellement. Ces bénéficiaires n'entraîneraient donc pas de surcoût.

Dans ses conclusions, la Creg a attiré l'attention sur la charge administrative considérable qu'entraînerait une extension du groupe des bénéficiaires du tarif social, et ce tant pour la Creg que pour le SPF Économie et les fournisseurs d'énergie. La Creg se demande, eu égard à la charge de travail supplémentaire, si le tarif social constitue l'instrument le plus approprié pour aider les ménages qui éprouvent des difficultés à assumer leurs coûts énergétiques. L'avis souligne également que l'avantage du tarif social a diminué à la suite de la baisse des coûts de l'énergie pendant la crise du coronavirus.

3.1.3. Période d'application du tarif social

La proposition de loi ne précise pas la période d'application du tarif social. Par conséquent, la Cour part du principe qu'elle suit la réglementation existante. Cela signifie que les personnes ont droit au tarif social à partir du premier jour du trimestre au cours duquel elles rejoignent le groupe cible et jusqu'à la fin de l'année. En d'autres termes, les bénéficiaires qui ont été mis au chômage temporaire pour la première fois en mars ont droit au tarif social pour toute l'année 2020 tandis que ceux qui l'ont été en avril bénéficient du tarif social pour la période d'avril à décembre 2020. Le tableau 3 donne un aperçu du coût pour le tarif social du gaz par mois et par utilisateur en fonction du trimestre d'entrée dans le groupe cible.

Tableau 3 – Coût par bénéficiaire par an, suivant le trimestre d'entrée en tant que bénéficiaire, en euros

Début bénéficiaire	Coût du tarif social
T1	392,09
T2	294,07
T3	196,05
T4	98,02

⁴ En outre, tout le monde n'est pas raccordé au réseau de gaz naturel. La Creg part dès lors du principe que le tarif social du gaz ne s'applique qu'à 60,8 % des bénéficiaires du tarif social de l'électricité.



Source : Creg

Vu l'absence de date de fin dans la proposition de loi, le tarif social restera d'application pour le groupe cible après 2020.

En outre, l'application suivant ces règles s'accompagne d'un effet collatéral non négligeable pour le groupe cible : l'entrée dans le groupe cible au cours du premier trimestre est plus intéressante financièrement que l'entrée lors d'un trimestre ultérieur. Ainsi un travailleur qui aurait été au chômage temporaire ou en incapacité de travail au cours du mois de mars avant de reprendre le travail serait dans une situation plus avantageuse qu'un travailleur qui subirait la même situation au mois de décembre. Bien que la perte de revenus liée à un jour de chômage temporaire soit équivalente en mars et en décembre, un utilisateur qui obtiendrait le tarif social sur la base du chômage temporaire en mars bénéficierait d'un avantage financier presque quatre fois plus élevé qu'une personne qui serait mise en chômage temporaire en décembre.

3.1.4. Conclusion

Il n'est pas possible d'estimer de manière fiable le coût total de l'application du tarif social au groupe cible visé dans la proposition de loi.

Premièrement, on ignore la taille du groupe cible actuellement. Il n'existe pas encore de chiffres complets sur les bénéficiaires potentiels étant donné que les demandes n'ont pas encore toutes été introduites ou traitées. En outre, le groupe cible est appelé à encore s'élargir dans les prochains mois sans que l'on puisse prédire dans quelle mesure.

Deuxièmement, on ignore jusque quand de nouveaux bénéficiaires pourront rejoindre le groupe cible et combien de temps ce groupe cible pourra bénéficier du tarif social.

Tant qu'aucune date de fin n'aura été fixée, le coût ira croissant : de nouveaux bénéficiaires rejoignent le groupe cible chaque mois, de sorte que le nombre de ménages bénéficiant du tarif social augmente.

La Cour des comptes n'est pas en mesure actuellement de déterminer la taille du groupe cible. Par conséquent, elle ne peut pas effectuer d'estimation fiable.

3.2. Amendement n°1 à la proposition de loi 1195/001

Les utilisateurs pris en charge par les gestionnaires de réseau sont essentiellement des utilisateurs qui ont été exclus par leur fournisseur d'énergie pour défaut de paiement ou dont le fournisseur a fait faillite. Leur consommation d'énergie est facturée au tarif moyen du marché qui est normalement plus élevé que le tarif le moins cher. On parle à cet égard de « tarif dissuasif » visant à inciter les utilisateurs à conclure le plus vite possible un nouveau contrat avec un fournisseur d'énergie.

Contrairement au reste de la proposition de loi, cet amendement concerne uniquement le tarif social pour le gaz et non pour l'électricité.

D'après les chiffres de la Creg, 2,83 % des ménages flamands et 3,95 % des ménages wallons étaient à la charge des gestionnaires de réseau en ce qui concerne le gaz au premier trimestre 2020. Une partie de ce groupe a toutefois déjà droit actuellement au tarif social, par exemple en raison de faibles revenus. C'est surtout le cas au sein du groupe des personnes



exclues pour défaut de paiement : une grande partie d'entre elles bénéficie probablement déjà du tarif social. Par ailleurs, une autre partie du groupe cible obtiendra le tarif social lors de l'adoption de la proposition de loi. Le surcoût de l'amendement correspond donc uniquement au coût de l'application du tarif social aux utilisateurs de gaz naturel qui n'y auraient pas droit en vertu de la réglementation existante ou de la proposition de loi 1195/001. Étant donné qu'il n'est pas possible de chiffrer la taille de ce « groupe résiduel », il n'est pas possible non plus de réaliser une estimation du coût.

On ignore quand l'amendement serait applicable. Contrairement aux autres groupes cibles, qui ont été délimités par une date de début, aucune date n'est fixée pour l'amendement. Il en résulte que le tarif social sera applicable au groupe cible concerné dès que la proposition de loi sera publiée au *Moniteur*. Il n'est pas possible d'estimer cette date pour le moment ni, par conséquent, de savoir à partir de quand le tarif social pourra être appliqué. L'amendement ne prévoit pas non plus de date de fin, de sorte que les personnes sans fournisseur d'énergie bénéficieraient du tarif social pour une durée indéterminée.

Cet amendement fait en sorte qu'il est plus avantageux de ne pas avoir de fournisseur d'énergie, puisqu'on bénéficie alors du tarif social. Ceci est contraire à la réglementation existante qui vise justement à inciter les utilisateurs à rejoindre un fournisseur.

La Cour des comptes estime dès lors qu'il est impossible de réaliser une estimation budgétaire de cet amendement. La taille du groupe cible ne peut pas être déterminée. En outre, on ignore la période pendant laquelle ce tarif social serait appliqué.

3.3. Proposition de loi 1208/001

La proposition de loi dispose que le tarif social sera accordé aux personnes dont les revenus bruts imposables ne dépassent pas le revenu maximum donnant droit à l'intervention majorée de l'assurance soins de santé, majoré de 30 %. Ce plafond s'élève à 19.335,92 euros par an pour les isolés, majorés de 3.579,60 euros par membre supplémentaire dans le ménage⁵. Avec la majoration de 30 %, il s'agit d'un revenu de 25.136,70 euros par an (+4.653,48 euros par membre supplémentaire dans le ménage), soit un revenu mensuel brut de 1.611,33 euros (+298,30 euros par membre supplémentaire dans le ménage).

La proposition de loi ne spécifie pas la période de calcul de ce revenu. Les développements précisent que la proposition de loi vise les personnes qui subissent une perte de revenus en raison de la crise du coronavirus. Cela laisse supposer que les auteurs visent les revenus pendant la période du coronavirus. Les revenus imposables de 2020 ne seront toutefois intégralement connus par le SPF Finances qu'en 2022. Aucune donnée n'est disponible actuellement pour estimer les revenus imposables de 2020, de sorte qu'il est impossible de délimiter la taille du groupe cible et, donc, d'estimer l'incidence budgétaire de cette proposition de loi⁶.

⁵ Les plafonds sont légèrement supérieurs pour les personnes « en situation particulière », à savoir les veufs/veuves, les invalides, les pensionnés, les chômeurs complets pendant au moins un an, etc. Le plafond qui leur est applicable s'élève à 19.957,16 euros, majoré de 3.694,61 euros par membre supplémentaire dans le ménage.

⁶ Se reporter également aux remarques formulées à cet égard par le Conseil d'État : DOC 55 1208/002, p. 6-7.



4. Conclusion

La Cour des comptes n'est pas en mesure de réaliser une estimation budgétaire de la proposition de loi 1195/001, de l'amendement n° 1 à cette proposition ni de la proposition de loi 1208/001.

En ce qui concerne la proposition de loi 1195/001 et l'amendement n° 1, on ignore quelle sera la taille du groupe cible ayant droit au tarif social. En outre, la période durant laquelle de nouveaux ayants droit rejoindront le groupe cible et celle pendant laquelle le tarif social serait appliqué à ce groupe cible ne sont pas suffisamment claires.

L'incidence budgétaire de la proposition de loi 1208/001 ne peut pas être estimée en raison de l'absence d'information sur les revenus imposables des ménages pendant la période du coronavirus. Il n'est donc pas possible de calculer la taille du groupe cible qui remplirait les conditions d'admission.



Advies over de budgettaire impact van wetsvoorstellen nr. 55 1195/001 en 1208/001¹

1. Vraag om advies

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aan het Rekenhof met een brief van 19 mei 2020 gevraagd om, overeenkomstig artikel 79 eerste lid van het Reglement van de Kamer, de mogelijke budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van onderstaand wetsvoorstellen als gevolg zou hebben:

1. *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, teneinde het sociaal tarief voor elektriciteit en gas uit te breiden tot de personen die worden getroffen door de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie (DOC 55 1195/001), met inbegrip van amendement nr. 1 (DOC 55 1195/002).*
2. *Wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen teneinde de doelgroep voor de toekenning van het sociaal tarief uit te breiden (DOC 55 1208/001).*

2. Voorgestelde wijzigingen

Beide wetsvoorstellen beogen de doelgroep van begunstigden voor het sociaal tarief van elektriciteit en gas uit te breiden naar doelgroepen die getroffen zijn door inkomensverlies ten gevolge van de coronacrisis:

1. Wetsvoorstel 1195 beoogt de doelgroep uit te breiden met:
 - a. Werknemers in loondienst die vanaf 13 maart 2020 als volledig of tijdelijk werkloos zijn erkend;
 - b. Zelfstandigen die profiteren van de uitbreiding van het overbruggingsrecht dat tijdelijk is ingevoerd in het kader van COVID-19;
 - c. Personen die vanaf 13 maart 2020 als arbeidsongeschikt zijn erkend.
2. Amendement 1 op wetsvoorstel 1195 beoogt om de doelgroep voor het sociaal tarief voor aardgas uit te breiden met alle gebruikers die geen energieleverancier hebben en die door de distributienetbeheerders worden bevoorraad.
3. Wetsvoorstel 1208 beoogt de doelgroep uit te breiden met personen waarvan het bruto belastbaar inkomen lager of gelijk is aan het bedrag van de verhoogde tegemoetkoming voor de ziekteverzekering, verhoogd met 30%.

¹ Goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 16 september 2020.



3. Raming budgettaire impact

3.1. Wetsvoorstel 1195/001

De budgettaire impact van het wetsvoorstel wordt grosso modo bepaald door drie factoren:

1. De grootte van de verschillende doelgroepen
2. De kostprijs van het sociaal tarief per afnemer
3. De periode van toepassing van het sociaal tarief

3.1.1. Grootte van de doelgroepen

Werkloosheid

Het wetsvoorstel bepaalt dat iedereen die toetreedt tot het stelsel van tijdelijke of volledige werkloosheid vanaf 13 maart 2020 recht heeft op het sociaal tarief voor gas en elektriciteit.

Tabel 1 geeft een overzicht van de laatst beschikbare cijfers over het aantal nieuwe intredes in tijdelijke en volledige werkloosheid naargelang de maand. Aangezien er enige tijd verstrijkt vooraleer alle cijfers verwerkt zijn, kan er worden van uit gegaan dat de cijfers voor de maand mei nog niet volledig zijn en in realiteit wellicht nog hoger zullen liggen.

Tabel 1 – Aantal nieuwe werklozen per maand (13/3/2020-31/5/2020)

	Tijdelijke Werkloosheid	Volledige werkloosheid	Totaal
Maart	806.042	11.344	817.386
April	255.903	12.664	268.567
Mei	35.638	3.362	39.000

Bron: RVA

Het valt te verwachten dat de piek van tijdelijke werkloosheid intussen grotendeels achter de rug is. Indien er nieuwe perioden van tijdelijke werkloosheid volgen, is er bovendien een reële kans dat het gaat om dezelfde personen die in de periode maart tot en met mei tijdelijk werkloos was. Daardoor valt dus te verwachten dat de groep van tijdelijk werklozen in de toekomst niet sterk meer zal toenemen.

Bij volledige werkloosheid kan dit echter anders zijn. Volgens statistieken van de RVA waren er in 2019 171.687 intredes in het stelsel van volledige werkloosheid. Dat wil zeggen dat er per maand ongeveer 14.307 extra volledig werklozen instromen.

Overbruggingsrecht

Het wetsvoorstel kent het sociaal tarief voor energie toe aan zelfstandigen die gebruik maken van het overbruggingsrecht dat werd ingevoerd in het kader van COVID-19.² Dit overbruggingsrecht werd ingevoerd vanaf 1 maart 2020. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal nieuwe begunstigden van het overbruggingsrecht per maand.

Tabel 2 – Aantal nieuwe begunstigden overbruggingsrecht per maand (1/3/2020-30/6/2020)

Aantal nieuwe begunstigden

² Krachtens artikel 4 van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.



Maart	392.487
April	23.155
Mei	2.356
Juni	1.971

Bron: RSVZ

Ook hier dient er rekening mee gehouden te worden dat de cijfers nog onvolledig zijn: begunstigten die een overbruggingsrecht willen aanvragen voor de maand maart hebben daarvoor tijd tot eind september. Het is onduidelijk hoe het aantal begunstigten de komende maanden verder zal evolueren.

Arbeidsongeschiktheid

Het wetsvoorstel bepaalt dat iedereen die toetreedt tot het stelsel van primaire arbeidsongeschiktheid vanaf 13 maart 2020 recht heeft op het sociaal tarief voor gas en elektriciteit.

Volgens het RIZIV waren er in 2019 449.866 intredes in arbeidsongeschiktheid. Dit wil zeggen dat er gemiddeld per dag 1.232,5 (449.866 / 365), ofwel 37.489 per maand (449.866 / 12), extra begunstigten worden toegevoegd aan de doelgroep.

Het wetsvoorstel verwijst naar artikel 100 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Dit artikel heeft enkel betrekking op loontrekkenden, en niet op zelfstandigen. Hoewel zelfstandigen met overbruggingsrecht dus wel recht hebben op het sociaal tarief, zou het sociaal tarief in geval van arbeidsongeschiktheid enkel voor loontrekkenden van toepassing zijn. Er werd voor de raming daarom enkel rekening gehouden met het aantal loontrekkende arbeidsongeschikten en niet met zelfstandige arbeidsongeschikten.

Afbakening in de tijd

Een afbakening van de doelgroep is moeilijk te maken, aangezien het wetsvoorstel geen einddatum voor deze afbakening specificeert. De memorie van toelichting bepaalt dat de nieuwe doelgroep 'tot het einde van de huidige volksgezondheids crisis' als beschermde afnemers zullen worden beschouwd.³ Het is echter onduidelijk wanneer de 'volksgezondheids crisis' als beëindigd zal kunnen worden beschouwd. Bovendien ontbreekt in het eigenlijke voorstel een bepaling die deze tijdelijkheid bepaalt. In zijn huidige versie houdt dat in dat het sociaal tarief aan de betrokken doelgroep wordt toegekend voor onbepaalde duur.

Hoe langer de toepassingsperiode van het wetsvoorstel, hoe groter de doelgroep. Hoewel de piek van tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht ten gevolge van corona intussen wellicht reeds voorbij is, is er een constante aangroei van arbeidsongeschiktheiden en volledig werklozen. Op basis van 2019 valt te verwachten dat per extra maand het aantal arbeidsongeschikten met 37.489 toeneemt en het aantal volledig werklozen met 14.307. Deze laatste doelgroep zou omwille van de economische gevolgen van de coronacrisis in bepaalde sectoren de komende maanden nog sterker kunnen aangroeien. Zonder een einddatum is het bijgevolg onmogelijk om een precieze doelgroep af te bakenen.

³ DOC 1195/001, p. 4.



3.1.2. Kostprijs sociaal tarief

De kostprijs van het sociaal tarief wordt bepaald door het verschil in kostprijs voor het markttarief en het sociaal tarief voor elektriciteit en gas. Dit verschil in kostprijs wordt vervolgens toegepast op de verbruiksfacturen van de gebruikers. De kostprijs van het sociaal tarief is bijgevolg groter naarmate gezinnen meer energie gebruiken. De CREG bracht op verzoek van de Kamercommissie Energie, Milieu en Klimaat en van de ministers van Energie en van Economie een advies uit over dit wetsvoorstel. De gemiddelde maandelijkse prijs voor het sociaal tarief kan volgens de CREG voor 2020 geraamd worden op 17,90 euro voor elektriciteit en 24,30 euro voor aardgas. De maandelijkse prijs voor het sociaal tarief voor aardgas fluctueert volgens de CREG doorheen het jaar, waarbij vooral de wintermaanden duurder zijn.⁴

Het sociaal tarief wordt toegekend per huishouden en niet per individu. Dat wil zeggen dat indien verschillende begunstigden samenwonen, bijvoorbeeld een koppel waarvan de ene partner arbeidsongeschikt is en de andere een overbruggingsrecht als zelfstandige heeft ontvangen, slechts 1 keer het sociaal tarief kan ontvangen. Het totaal aantal begunstigden ligt dus veel hoger dan het aantal gezinnen dat recht heeft op het sociaal tarief. Bij de huidige beschermde residentiële gebruikers blijkt dat het aantal gebruikers 70% bedraagt van het aantal rechthebbenden. Aangezien de doelgroep fors wordt uitgebreid is het onduidelijk of deze 70% ook kan toegepast worden op de begunstigden bij de nieuwe doelgroep. Bovendien is het niet duidelijk in hoeverre de nieuwe doelgroep overlapt met de bestaande doelgroep: sommige huishoudens die voldoen aan de nieuwe definitie van de doelgroep hebben op dit moment al recht op het sociaal tarief. Voor deze begunstigden is er bijgevolg geen meerkost.

In zijn conclusies heeft de CREG gewezen op de aanzienlijke administratieve last die een uitbreiding van de groep van begunstigden van het sociaal tarief voor gevolg zou hebben, en dit zowel voor de CREG zelf als voor de FOD Economie en voor de energieverstrekkers. De CREG vraagt zich, gelet op die bijkomende werklust, af of het sociaal tarief wel het meest geschikte instrument is om gezinnen te helpen die moeilijkheden ondervinden om hun energiekosten te dragen. Het advies wijst er ook op dat het voordeel van het sociaal tarief is afgenomen ingevolge de daling van de energiekosten tijdens de coronacrisis.

3.1.3. Periode sociaal tarief

Het wetsvoorstel bepaalt niet voor welke periode het sociaal tarief zal worden toegepast. Daardoor gaat het Rekenhof er van uit dat de toepassing van het sociaal tarief de bestaande regelgeving volgt. Dit wil zeggen dat personen recht hebben op het sociaal tarief vanaf de eerste dag van het kwartaal waarin ze tot de doelgroep behoren tot het einde van het jaar. Begunstigden die met andere woorden voor het eerst tijdelijk werkloos werden in maart hebben recht op het sociaal tarief voor het hele jaar 2020, begunstigden die voor het eerst tijdelijk werkloos zijn in april krijgen het sociaal tarief voor de periode april tot en met december 2020. Tabel 3 geeft een overzicht van de kostprijs voor het sociaal tarief per maand per gebruiker voor aardgas, naargelang het kwartaal van 'intrede' in de doelgroep.

Tabel 3 – Kostprijs per begunstigde per jaar, naargelang kwartaal van intrede als begunstigde, in euro.

Start begunstigde	Kostprijs sociaal tarief
K1	392,09

⁴ Bovendien is niet iedereen aangesloten op het aardgasnetwerk. De CREG gaat er daarom van uit dat de kostprijs van het sociaal tarief voor gas slechts 60,8% van de begunstigden van het sociaal tarief van elektriciteit bedraagt.



K2	294,07
K3	196,05
K4	98,02

Bron: CREG

Gezien het ontbreken van een einddatum in het wetsvoorstel zal het sociaal tarief ook na 2020 van toepassing blijven voor de betrokken doelgroep.

Het toepassen volgens deze regels heeft bovendien een belangrijk neveneffect voor de doelgroep: het 'toetreden' tot de doelgroep in het eerste kwartaal is financieel interessanter dan toetreden tot de doelgroep in een later kwartaal. Een werknemer die in maart tijdelijk werkloos of arbeidsongeschikt was en nadien het werk hervat, heeft een groter voordeel dan iemand die dezelfde situatie meemaakt in december. Hoewel het inkomensverlies bij een dag tijdelijke werkloosheid in maart en december hetzelfde is, heeft een gebruiker die het sociaal tarief zou verkrijgen op basis van deze tijdelijke werkloosheid in maart een financieel voordeel dat bijna vier keer zo hoog is als een persoon met tijdelijke werkloosheid in december.

3.1.4. Conclusie

Het is niet mogelijk om een betrouwbare raming op te maken van de totale kostprijs van het toepassen van het sociaal tarief voor de in het wetsvoorstel beoogde doelgroep.

Ten eerste is het onduidelijk hoe groot de doelgroep momenteel is. Er zijn nog geen volledige cijfers over de begunstigden die recht zouden hebben omdat nog niet alle aanvragen ingediend of verwerkt zijn. Bovendien groeit de doelgroep de komende maanden nog verder aan, waarbij niet te voorspellen valt hoe groot deze groei zal zijn.

Ten tweede is het niet duidelijk tot wanneer nieuwe begunstigden kunnen toetreden tot de doelgroep en hoe lang deze doelgroep gebruik kan maken van het sociaal tarief.

Zolang er geen einddatum bepaald is, loopt de kostprijs daarom op: elke maand treden nieuwe begunstigden toe waardoor het aantal gezinnen met sociaal tarief stijgt.

Het Rekenhof kan momenteel niet bepalen hoe groot de doelgroep is. Bijgevolg kan geen betrouwbare raming worden opgesteld.

3.2. Amendement nr. 1 bij wetsvoorstel 1195/001

Gebruikers die door de netbeheerders worden ten laste genomen zijn voornamelijk gebruikers die omwille van wanbetaling geschrapt zijn door hun energieleverancier of gebruikers waarvan de energieleverancier failliet is gegaan. Hun energieverbruik wordt aangerekend aan het gemiddelde markttarief, wat normaal gezien hoger ligt dan het goedkoopste tarief. Men spreekt in dat opzicht van het 'ontradend tarief' om gebruikers er toe aan te zetten zo snel mogelijk een nieuw contract af te sluiten met een energieleverancier.

In tegenstelling tot de rest van het wetsvoorstel heeft dit amendement enkel betrekking op het sociaal tarief voor gas en niet voor elektriciteit.

Volgens cijfers van de CREG waren in het eerste kwartaal van 2020 het Vlaams Gewest 2,83% van de gezinnen ten laste van de distributienetbeheerders voor wat betreft aardgas, in het Waals Gewest 3,95%. Een deel van deze groep heeft op dit moment echter reeds recht op het



sociaal tarief, bijvoorbeeld omwille van een laag inkomen. Vooral bij de groep die geschrapt is omwille van wanbetaling is er wellicht een groot aandeel dat recht heeft op het sociaal tarief. Daarnaast zal een bijkomend deel van de doelgroep het sociaal tarief krijgen wanneer het betrokken wetsvoorstel wordt goedgekeurd. De meerkost van het amendement is dus enkel de kostprijs voor het toepassen van het sociaal tarief op de gebruikers van aardgas die geen recht zouden hebben op het sociaal tarief op basis van de bestaande regelgeving, of op basis van de regelgeving in wetsvoorstel 1195/001. Aangezien de grootte van deze 'rest-groep' niet valt te becijferen, is een raming niet mogelijk.

Het is onduidelijk van wanneer het amendement van toepassing zou zijn. In tegenstelling tot de andere doelgroepen, die afgebakend zijn met een begindatum, wordt er voor het amendement geen begindatum bepaald. Hieruit volgt dat het sociaal tarief van toepassing zal zijn voor de betrokken doelgroep van zodra het wetsvoorstel in het staatsblad verschijnt. Het is op dit moment niet mogelijk om in te schatten wanneer dat zal zijn en van wanneer het sociaal tarief met andere woorden kan worden toegepast. Ook hier geldt dat er geen einddatum is bepaald en dat personen zonder energieleverancier voor onbepaalde tijd het sociaal tarief zouden krijgen.

Dit amendement maakt het voordeliger om geen energieleverancier te hebben, omdat dan het sociaal tarief wordt toegepast. Dit in tegenstelling tot de bestaande regelgeving, die er net op gericht is gebruikers ertoe aan te zetten zich aan te sluiten bij een leverancier.

Het Rekenhof acht het bijgevolg niet mogelijk om een budgettaire raming van dit amendement op te stellen. De grootte van de doelgroep valt niet te bepalen. Bovendien is het onduidelijk tijdens welke periode dit sociaal tarief zou worden toegepast.

3.3. Wetsvoorstel 1208/001

Het wetsvoorstel bepaalt dat het sociaal tarief zal worden toegekend aan personen waarvan het bruto belastbaar inkomen lager ligt dan het maximale inkomen dat recht geeft op de verhoogde tegemoetkoming voor de ziekteverzekering, verhoogd met 30%. Deze grensbedragen bedragen op jaarbasis 19.335,92 euro voor personen, verhoogd met 3.579,60 per bijkomend gezinslid.⁵ Verhoogd met 30% resulteert dat in een inkomen van 25.136,70 euro op jaarbasis (+4.653,48 euro per bijkomend gezinslid), zijnde een brutomaandinkomen van 1.611,33 euro (+298,30 euro per bijkomend gezinslid).

Het wetsvoorstel specificeert niet over welke periode dit inkomen bepaald moet worden. De memorie van toelichting bepaalt dat het voorstel gericht is op personen die getroffen worden door een inkomensverlies omwille van de coronacrisis. Dit doet vermoeden dat de indieners van het wetsvoorstel de inkomsten tijdens de coronaperiode beogen. De belastbare inkomens van 2020 zullen echter pas volledig gekend zijn door de FOD Financiën in 2022. Er zijn momenteel geen gegevens voorhanden die het mogelijk maken om de belastbare inkomens van 2020 in te schatten, waardoor het onmogelijk is om de grootte van de doelgroep af te bakenen. Een raming van de budgettaire impact van dit wetsvoorstel is daardoor niet mogelijk.⁶

⁵ De grensbedragen liggen licht hoger voor personen in een 'bijzondere situatie', namelijk weduwnaar/weduwe, invalide, gepensioneerde, volledig werkloos gedurende minstens 1 jaar, enz. Voor hen is het grensbedrag 19.957,16, verhoogd met 3.694,61 per bijkomend gezinslid.

⁶ Zie ook de opmerkingen die de Raad van State hierover maakte: DOC 55 1208/002, p. 6-7.



4. Conclusie

Het Rekenhof kan geen budgettaire raming maken van wetsvoorstel 1195/001, noch van amendement nr. 1 bij dit voorstel of wetsvoorstel 1208/001.

Voor wetsvoorstel 1195/001 en amendement nr. 1 is het onduidelijk hoe groot de doelgroep zal zijn die recht heeft op het sociaal tarief. Bovendien is het onvoldoende duidelijk tijdens welke periode nieuwe rechthebbenden worden toegevoegd aan de doelgroep en tijdens welke periode het sociaal tarief zou worden toegepast voor deze doelgroep.

De budgettaire impact van wetsvoorstel 1208/001 kan niet worden geraamd omdat er nog geen informatie is over de belastbare inkomens van gezinnen tijdens de coronaperiode. Er kan daardoor niet worden berekend hoe groot de doelgroep is die zou voldoen aan de toelatingsvoorwaarden.