

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 april 2025

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de hervorming
van het sociaal tarief voor energie**

**Voorstel van resolutie betreffende de hervorming
van het sociaal tarief voor energie**

Verslag

namens de commissie
voor Energie, Leefmilieu en
Klimaat
uitgebracht door
de heer **Steven Coenegrachts**

Zie:

Doc 56 0195/ (B.Z. 2024):

001: Voorstel van resolutie van de dames Gielis en Muylle.
002 en 003: Amendementen.

Zie ook:

005: Tekst aangenomen door de commissie.

DOC 56 0607 (2024/2025):

001: Voorstel van resolutie van de heer Ravyts c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 avril 2025

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**relative à la réforme
du tarif social pour l'énergie**

**Proposition de résolution relative à la réforme
du tarif social pour l'énergie**

Rapport

fait au nom de la commission
de l'Énergie, de l'Environnement et
du Climat
par
M. **Steven Coenegrachts**

Voir:

Doc 56 0195/ (S.E. 2024):

001: Proposition de résolution de Mmes Gielis et Muylle.
002 et 003: Amendements.

Voir aussi:

005: Texte adopté par la commission.

DOC 56 0607 (2024/2025):

001: Proposition de résolution de M. Ravyts et consorts.

01468

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Jeroen Soete

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Katrijn van Riet, Lotte Peeters, Bert Wollants
VB	Kurt Ravyts, Sam Van Rooy
MR	Christophe Bombled, Hervé Cornillie
PS	Marie Meunier, Éric Thiébaud
PVDA-PTB	Roberto D'Amico, Julien Ribaud
Les Engagés	Luc Frank, Marc Lejeune
Vooruit	Jeroen Soete
cd&v	Phaedra Van Keymolen
Ecolo-Groen	Tinne Van der Straeten
Open Vld	Steven Coenegrachts

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Dorien Cuylaerts, Wouter Raskin, Lieve Truymen, Kristien Van Vaerenbergh
Dieter Keuten, Alexander Van Hoecke, Reccino Van Lommel
Michel De Maegd, Anthony Dufrane, Gilles Foret
N., Caroline Désir, Ludivine Dedonder
Greet Daems, Natalie Eggermont, Farah Jacquet
Xavier Dubois, Jean-François Gatelier, Isabelle Hansez
Oskar Seuntjens, Niels Tas
Tine Gielis, Koen Van den Heuvel
Petra De Sutter, Rajae Maouane
Vincent Van Quickenborne, Kjell Vander Elst

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	Versio 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)

Inhoud	Blz.
I. Procedure	4
II. Inleidende uiteenzettingen	4
A. Inleidende uiteenzetting van het voorstel van resolutie DOC 56 0195	4
B. Inleidende uiteenzetting van het voorstel van resolutie DOC 56 0607	5
III. Algemene bespreking.....	6
A. Vergadering van 26 november 2024.....	6
B. Vergadering van 25 februari 2025	6
IV. Bespreking van de amendementen	16
A. Toelichting van de amendementen door de hoofdindienster	16
B. Vragen en opmerkingen van de leden.....	20
C. Antwoorden en replieken	24
V. Stemmingen over de consideransen en verzoeken.....	27
A. Consideransen.....	27
B. Verzoeken	30
Bijlagen.....	36

Sommaire	Pages
I. Procédure	4
II. Exposés introductifs	4
A. Exposé introductif de la proposition de résolution DOC 56 0195	4
B. Exposé introductif de la proposition de résolution DOC 56 0607	5
III. Discussion générale.....	6
A. Réunion du 26 novembre 2024.....	6
B. Séance du 25 février 2025.....	6
IV. Discussion des amendements	16
A. Commentaire des amendements par l'auteur principale.....	16
B. Questions et observations des membres.....	20
C. Réponses et répliques.....	24
V. Votes sur les considérants et les demandes.....	27
A. Considérants.....	27
B. Demandes.....	30
Annexes.....	36

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft beide voorstellen van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 26 november 2024 alsook van 25 februari en 1 april 2025.

I. — PROCEDURE

Tijdens haar vergadering van 26 november 2024 heeft de commissie beslist een aantal schriftelijke adviezen in te winnen. De lijst van in te winnen schriftelijke adviezen werd op 26 november 2024 als volgt vastgelegd:

- de AD Energie van de FOD Economie, kmo, Middenstand en Energie;
- de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG);
- de Koning Boudewijnstichting.

Al deze organisaties hebben positief gereageerd op het verzoek van de commissie om een schriftelijk advies te ontvangen. Hun adviezen gaan als bijlage bij dit verslag.

Tijdens de vergadering van 1 april 2025 werd het voorstel van resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0607/001) op vraag van de heer Kurt Ravyts (VB) toegevoegd aan de bespreking van voorliggend voorstel.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van het voorstel van resolutie DOC 56 0195

Mevrouw Tine Gielis (cd&v), mede-indienster van het voorstel van resolutie, herinnert eraan dat voorliggend voorstel, met een aantal aanpassingen, de tekst overneemt van voorstel DOC 55 3263/001, ingediend door mevrouw Nahima Lanjri (cd&v). Tijdens de behandeling van dat voorstel tijdens de vorige legislatuur werden reeds heel wat adviezen ingewonnen.

De cd&v-fractie wenst het huidige systeem van het sociaal tarief voor energie te hervormen. Het sociaal tarief zou niet meer mogen worden toegekend op basis van sociale statuten maar op basis van inkomenscriteria, met een degressief systeem.

Opdat een maximaal aantal rechthebbenden het tarief, eens hervormd, ook effectief krijgt, zou het ook

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces deux propositions de résolution au cours de ses réunions des 26 novembre 2024, 25 février 2025 et 1^{er} avril 2025.

I. — PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 26 novembre 2024, la commission a décidé de demander plusieurs avis écrits. Le 26 novembre 2024, la liste de ces avis a été établie comme suit:

- DG Énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie;
- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG);
- Fondation Roi Baudouin.

Toutes ces organisations ont répondu favorablement à la demande d'avis écrits de la commission. Leurs avis respectifs sont annexés au présent rapport.

Au cours de la réunion du 1^{er} avril 2025, la proposition de résolution relative à la réforme du tarif social pour l'énergie (DOC 56 0607/001) a été jointe à la proposition de résolution à l'examen, à la demande de M. Kurt Ravyts (VB), en vue de sa discussion.

II. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de la proposition de résolution DOC 56 0195

Mme Tine Gielis (cd&v), auteure de la proposition de résolution, rappelle que la proposition à l'examen reproduit, en le modifiant légèrement, le texte de la proposition DOC 55 3263/001 déposée par Mme Nahima Lanjri (cd&v). De nombreux avis ont déjà été recueillis lors de l'examen de cette proposition sous la précédente législature.

Le groupe cd&v souhaite réformer le système actuel du tarif social pour l'énergie. Le tarif social ne devrait plus être accordé sur la base du statut social, mais bien sur la base de critères de revenus et suivant un régime dégressif.

Afin qu'un maximum de personnes puissent effectivement bénéficier de ce tarif si elles y ont droit après

automatisch moeten worden toegekend. Daarvoor wordt er gevraagd om snel werk te maken van een federale databank.

Verder stelt de spreekster dat energiearmoede vaak gepaard gaat met andere vormen van armoede. Om die reden bepleit de cd&v-fractie de bestrijding van armoede door middel van een totaalaanpak.

Voor het overige wordt er verwezen naar de geschreven toelichting van dit voorstel van resolutie (DOC 56 0195/001, pp. 3 tot 8).

B. Inleidende uiteenzetting van het voorstel van resolutie DOC 56 0607

De heer Kurt Ravyts (VB) wijst er tijdens de commissievergadering van 28 januari 2025 op dat dit voorstel van resolutie de bepalingen overneemt van het gelijknamige voorstel DOC 55 3478/001 van de heer Reccino Van Lommel uit de vorige legislatuur.

Hij geeft aan dat zijn fractie zich kan aansluiten bij de hoofdlijnen van het voorstel van resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0195/001), waar reeds veel adviezen over werden uitgebracht.

Ook zijn fractie wil een verschuiving van het huidige binaire systeem waarin het sociaal tarief uitsluitend wordt toegekend aan begunstigten met een sociaal statuut, naar een degressief systeem waarin inkomenscriteria primair zijn.

Waar de Vlaams Belangfractie wel bezorgd over blijft, is het aspect energieverbruik van de begunstigten. Het zou daarom wenselijk zijn dat het sociaal tarief wordt toegepast op een beperkt verbruiksvolume. Dat stemt ook overeen met het advies van de CREG op het wetsvoorstel tot uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief voor energie (56 0041/001) van Ecolo-Groen. Dat advies wijst op de begrotingsbesparing van een beperkt verbruiksvolume voor de overheid. In voorliggend voorstel wordt verzocht het verbruik van dit gunstige sociaal tarief te beperken tot jaarlijks te herziene quota op basis van het reële gemiddelde verbruik, rekening houdend met de gezinssituatie en het verwarmingstype. Dat is volgens de spreker een aanvulling.

Voor het overige wordt er verwezen naar de geschreven toelichting van dit voorstel van resolutie (DOC 56 0607/001, pp. 3 tot 6).

qu'il aura été réformé, il devrait également être accordé automatiquement. C'est pourquoi la proposition de résolution demande de créer rapidement une banque de données fédérale.

L'intervenante ajoute que la pauvreté énergétique va souvent de pair avec d'autres formes de pauvreté et indique que c'est pour cette raison que le groupe cd&v préconise que la lutte contre la pauvreté fasse l'objet d'une approche globale.

Pour le surplus, l'intervenante renvoie aux développements écrits de la proposition de résolution à l'examen (DOC 56 0195/001, p. 3 à 8).

B. Exposé introductif de la proposition de résolution DOC 56 0607

Au cours de la réunion de la commission du 28 janvier 2025, *M. Kurt Ravyts (VB)* indique que la proposition de résolution à l'examen reproduit la proposition DOC 55 3478/001 de M. Reccino Van Lommel déposée sous la précédente législature et ayant le même intitulé.

Il ajoute que son groupe est d'accord avec les grandes lignes de la proposition de résolution relative à la réforme du tarif social pour l'énergie (DOC 56 0195/001), à propos de laquelle de nombreux avis ont déjà été rendus.

Son groupe souhaite également passer du régime binaire actuel, en application duquel le tarif social n'est accordé qu'aux bénéficiaires ayant un statut social, à un régime dégressif dans lequel le critère des revenus serait primordial.

Le groupe Vlaams Belang reste néanmoins préoccupé par la question de la consommation d'énergie des bénéficiaires. Il lui semblerait donc souhaitable que le tarif social ne s'applique qu'à un volume de consommation limité, ce qui serait également conforme à l'avis de la CREG sur la proposition de loi du groupe Ecolo-Groen élargissant le groupe cible du tarif social pour l'énergie (56 0041/001). Cet avis mentionne les économies budgétaires que la limitation du volume de consommation permettrait aux pouvoirs publics de réaliser. La proposition à l'examen demande que la consommation bénéficiant du tarif social avantageux soit limitée à un quota révisé annuellement en fonction de la consommation moyenne réelle, et en tenant compte de la situation familiale et du type de chauffage. Selon l'orateur, il s'agit d'un complément.

Pour le reste, l'intervenant renvoie aux développements de la proposition de résolution à l'examen (DOC 56 0607/001, p. 3 à 6).

III. — ALGEMENE BESPREKING

A. Vergadering van 26 november 2024

Mevrouw Marie Meunier (PS) maakt duidelijk dat haar fractie voorstander is van een hervorming van het sociaal tarief op basis van het inkomen, waarbij wordt gewerkt met een degressief stelsel opdat de begunstigde niet alle voordelen van het sociaal tarief verliest als hij één euro meer verdient dan de beoogde inkomensgrens.

Ze benadrukt dat rekening dient te worden gehouden met de aanbevelingen van de Koning Boudewijnstichting over energiearmoede en is van oordeel dat daaraan een hoorzitting zou moeten worden gewijd.

Daarenboven moet volgens de spreekster ook rekening worden gehouden met de lessen die werden getrokken uit de recentste energiecrisis, namelijk dat eenoudergezinnen en alleenstaanden harder worden getroffen door energie- en waterarmoede.

Ten slotte is de PS-fractie ook van mening dat andere verwarmingsmethoden niet mogen worden vergeten. Daarom pleit de fractie voor een geïntegreerde aanpak van de strijd tegen energiearmoede.

De heer Bert Wollants (N-VA) erkent dat de basis van dit voorstel van resolutie werd gelegd tijdens de vorige legislatuur. Hij beschouwt het als een goede zaak om daar op voort te bouwen.

Gelet op de specifieke informatie die de CREG bezit over alles wat te maken heeft met sociale tarieven is het advies van de regulator onontbeerlijk voor de verdere bespreking.

Verder is de N-VA-fractie voorstander van een enkel technologie-neutraal systeem waarbij niet alleen elektriciteits- en gasverbruikers in aanmerking komen, maar ook huishoudens die zich verwarmen met stookolie en propaan.

B. Vergadering van 25 februari 2025

1. Tussenkoms van de hoofddienst van het voorstel van resolutie

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v), hoofddienst van het voorstel van resolutie, brengt in herinnering dat dit voorstel reeds in de vorige legislatuur door haar werd ingediend (DOC 55 3263/001), en nu, met enkele aanpassingen, opnieuw ter bespreking voorligt. In de vorige legislatuur vond reeds een hoorzitting plaats, waarbij adviezen werden ingewonnen van onder meer de CREG, de Koning Boudewijnstichting, SIA Partners,

III. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Réunion du 26 novembre 2024

Mme Marie Meunier (PS) tient à préciser que son groupe est en faveur d'une réforme du tarif social qui se base sur les revenus, tout en mettant en place un système dégressif pour que le bénéficiaire ne perde pas tous les avantages du tarif social s'il gagne un euro au-dessus du plafond de revenus qui serait fixé.

Elle souligne la nécessité de tenir compte des recommandations de la Fondation Roi Baudouin relative à la précarité énergétique et pense qu'une audition serait nécessaire.

En outre, l'oratrice estime qu'il convient également de tenir compte des éléments que l'on a appris durant la dernière crise énergétique, notamment du fait que les familles monoparentales et les personnes isolées sont plus touchées par la précarité énergétique et hydrique.

Et enfin, le groupe PS est également d'avis qu'il ne faut pas oublier les autres modes de chauffage. C'est pourquoi il préconise une approche intégrée dans le contexte de lutte contre la précarité énergétique.

M. Bert Wollants (N-VA) reconnaît que les bases de la proposition de résolution à l'examen ont été jetées sous la législature précédente. Il estime qu'il est judicieux de s'appuyer sur ces bases.

Compte tenu des informations spécifiques dont dispose la CREG à propos de tout ce qui a trait aux tarifs sociaux, l'avis du régulateur est indispensable pour la suite des discussions.

En outre, le groupe N-VA est favorable à un système unique et technologiquement neutre qui couvre non seulement les consommateurs d'électricité et de gaz, mais aussi les ménages qui chauffent leur maison au mazout et au propane.

B. Séance du 25 février 2025

1. Intervention de l'auteure principale de la proposition de résolution

Mme Nahima Lanjri (cd&v), auteure principale de la proposition de résolution, rappelle qu'elle avait déjà déposé cette proposition sous la législature précédente (DOC 55 3263/001), et qu'elle est à présent de nouveau sur la table des discussions, avec quelques ajustements. Une audition a eu lieu sous la législature précédente, au cours de laquelle des avis ont été sollicités auprès de la CREG, de la Fondation Roi Baudouin, de SIA Partners,

Febeg, SAAMO en Beweging.net. Het verslag van die hoorzitting van 2 april 2024 kan een waardevolle bron zijn voor de verdere discussie.

Tijdens de inleiding op 26 november 2024 van het aangepaste voorstel werden nog bijkomende adviezen gevraagd aan de Koning Boudewijnstichting, de bevoegde federale administratie en de CREG.

De spreekster onderstreept het belang van het sociale energietarief als een cruciaal instrument om kwetsbare huishoudens te ondersteunen bij het betalen van hun energiefacturen. Het huidige systeem kent echter beperkingen, aangezien enkel personen met een sociaal statuut – zoals mensen met een leefloon, IGO-gerechtigden, personen met een handicap en sommige sociale huurders – hiervoor in aanmerking komen. Dit leidt tot situaties waarin personen met een vergelijkbaar laag inkomen, zoals een alleenstaande moeder die 80 % werkt en nauwelijks meer verdient dan iemand met een leefloon, geen recht hebben op het sociaal tarief.

Om deze ongelijkheid aan te pakken, stelt de resolutie voor om het sociaal tarief ook toegankelijk te maken voor mensen met een beperkt inkomen. Als mogelijk criterium stelt men voor om het tarief te koppelen aan de verhoogde tegemoetkoming. Verschillende geconsulteerde partners beschouwen dit als een positief en werkbaar criterium, aangezien de doelgroep van de verhoogde tegemoetkoming reeds administratief is vastgesteld.

Daarnaast wijst mevrouw Lanjri op het alles-of-niets-karakter van het huidige systeem: zodra iemand net boven de inkomensgrens uitkomt, vervalt het recht op het sociaal tarief volledig. Dit probleem deed zich bijvoorbeeld voor tijdens de energiecrisis, toen de doelgroep van de verhoogde tegemoetkoming tijdelijk toegang kreeg tot het sociaal tarief. Sommige mensen vielen net buiten de steunmaatregelen, wat hen in financiële moeilijkheden bracht. Om dit te vermijden, pleit de resolutie voor een degressief systeem, waarbij de steun geleidelijk afneemt naarmate het inkomen stijgt. Op die manier wil men een inactiviteitsval voorkomen, waarbij dat mensen ontmoedigd worden om (meer) te werken uit angst om hun sociaal tarief volledig te verliezen.

Een ander belangrijk aspect van de resolutie is de automatische toekenning van het sociaal tarief. Mevrouw Lanjri wijst erop dat veel rechthebbenden niet altijd de weg vinden naar de beschikbare steunmaatregelen. Door een automatische toekenning kan de overheid ervoor zorgen dat kwetsbare groepen optimaal worden beschermd.

de Febeg, de SAAMO et de Beweging.net, entre autres. Le rapport de cette audition du 2 avril 2024 peut être une source précieuse pour la poursuite des discussions.

Lors de la présentation de la proposition modifiée le 26 novembre 2024, des avis complémentaires ont été demandés à la Fondation Roi Baudouin, à l'administration fédérale compétente et à la CREG.

L'intervenante souligne l'importance du tarif social pour l'énergie en tant qu'instrument crucial pour aider les ménages vulnérables à payer leurs factures d'énergie. Cependant, le système actuel a ses limites, car seules les personnes ayant un statut social – telles que les personnes percevant le revenu d'intégration, les personnes ayant droit aux prestations d'un GRAPA, les personnes handicapées et certains locataires sociaux – sont éligibles. Cela conduit à des situations où des personnes ayant un revenu tout aussi faible, comme une mère célibataire qui travaille à 80 % et gagne à peine plus qu'une personne bénéficiant du revenu d'intégration, sont jugées inéligibles au tarif social.

Pour remédier à cette inégalité, la résolution propose de rendre le tarif social accessible également aux personnes ayant un revenu limité. Un critère possible proposé est de lier le taux à l'intervention majorée. Plusieurs partenaires consultés considèrent qu'il s'agit d'un critère positif et réalisable, car le groupe cible de l'intervention majorée a déjà été établi administrativement.

Mme Lanjri souligne également le caractère tout ou rien du système actuel: dès que les revenus d'une personne dépassent le plafond des revenus, elle est jugée inéligible au tarif social. Ce problème s'est posé lors de la crise énergétique, par exemple, lorsque le groupe cible de l'intervention majorée a temporairement eu accès au tarif social. Certaines personnes se sont retrouvées en dehors des mesures de soutien, ce qui les a mises en difficulté financière. Pour éviter cela, la résolution plaide en faveur d'un système dégressif, dans lequel le soutien diminue progressivement à mesure que les revenus augmentent. L'objectif est d'éviter un piège de l'inactivité, dans lequel les gens sont découragés de travailler (davantage) par crainte de perdre complètement leur tarif social.

Un autre aspect important de la résolution est l'octroi automatique du tarif social. Mme Lanjri souligne que de nombreuses personnes éligibles ne trouvent pas toujours leur chemin vers les mesures de soutien disponibles. En accordant le tarif automatiquement, les pouvoirs publics peuvent garantir une protection optimale des groupes vulnérables.

Tijdens de vorige hoorzittingen werd ook het idee geopperd om te werken met een sociaal tariefpremie in plaats van het huidige systeem. Hoewel sommige experts dit een werkbare oplossing vinden, heeft de CREG hier bepaalde bedenkingen bij. Mevrouw Lanjri benadrukt dat het voorstel van resolutie geen wetsvoorstel is, maar een richtinggevend document waarmee de regering verder aan de slag kan. Er is dus ruimte om alternatieve pistes te onderzoeken en rekening te houden met de adviezen van de verschillende experts.

Verder pleit de resolutie voor een goede samenwerking tussen de federale overheid en de gewesten. Gezien bepaalde energiebesparende maatregelen onder de bevoegdheid van de gewesten vallen, is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. Het heeft volgens de hoofddienster van het voorstel weinig zin om premies toe te kennen aan huishoudens die in slecht geïsoleerde woningen wonen, terwijl de warmte via ramen en deuren verloren gaat. Daarom is een combinatie van sociale steun en energie-efficiënte investeringen nodig.

Wat de ingewonnen adviezen betreft, stelt mevrouw Lanjri vast dat de CREG zich positief opstelt ten aanzien van de voorgestelde inkomensafhankelijke hervorming en het degressieve karakter. De Koning Boudewijnstichting benadrukt daarnaast het belang van steunmechanismen en alternatieve energieconsumptie.

Ook de gezinsgrootte zou volgens de resolutie een belangrijk criterium moeten zijn bij de bepaling van de steunmaatregelen.

Tot slot kondigt mevrouw Lanjri aan dat haar fractie enkele amendementen heeft voorbereid, die nog vertaald moeten worden. Ook andere meerderheidspartijen werken aan verfijningen. Daarom stelt ze voor om de commissieleden de tijd te geven om bijkomende amendementen in te dienen en deze tijdig te vertalen. Zij zal dus niet vragen om het voorstel ter stemming te brengen, maar pas nadat alle amendementen zorgvuldig zijn verwerkt. Ze onderstreept dat het regeerakkoord reeds een passage bevat over het sociaal energietarief en dat de resolutie concrete pistes aanreikt voor een hervorming. Uiteindelijk is het aan de regering om een wetsontwerp uit te werken waarin de details van de hervorming worden vastgelegd.

De bespreking van het voorstel zal in een latere commissievergadering worden voortgezet, waarbij de amendementen vooraf aan de commissieleden worden bezorgd.

Lors des auditions précédentes, l'idée de travailler avec une prime de tarif social au lieu du système actuel a également été évoquée. Bien que certains experts considèrent cette solution comme réalisable, la CREG a certaines réserves à ce sujet. Mme Lanjri souligne que la proposition de résolution n'est pas un projet de loi, mais un document d'orientation que le gouvernement peut utiliser comme base pour la suite des travaux. Il est donc possible d'explorer d'autres pistes et de prendre en compte les conseils des différents experts.

En outre, la résolution appelle à une bonne coopération entre les autorités publiques fédérales et les régions. Certaines mesures d'économie d'énergie relevant des compétences des régions, une approche intégrée est nécessaire. Selon l'auteur de la proposition, il n'est pas logique d'accorder des subventions aux ménages qui vivent dans des maisons mal isolées, alors que la chaleur s'échappe par les fenêtres et les portes. Il faut donc combiner aide sociale et investissements énergétiques.

En ce qui concerne les avis recueillis, Mme Lanjri note que la CREG a une attitude positive envers la réforme proposée en fonction des revenus et son caractère dégressif. La Fondation Roi Baudouin souligne également l'importance des mécanismes de soutien et de la consommation d'énergies alternatives.

La taille de la famille devrait également être un critère important dans la détermination des mesures de soutien, selon la résolution.

Enfin, Mme Lanjri annonce que son groupe a préparé plusieurs amendements qui doivent encore être traduits. D'autres partis majoritaires travaillent également à des raffinements. C'est pourquoi elle propose de donner aux commissaires le temps de présenter les amendements complémentaires et de les traduire dans les délais. Elle ne demandera donc pas de vote sur la proposition, mais attendra que tous les amendements aient été soigneusement traités. Elle souligne que l'accord de gouvernement contient déjà un passage sur le tarif social pour l'énergie et que la résolution offre des pistes concrètes de réforme. En fin de compte, il appartient au gouvernement d'élaborer un projet de loi dans lequel les détails de la réforme sont définis.

La discussion de la proposition se poursuivra lors d'une prochaine réunion de la commission, les amendements étant fournis aux membres de la commission à l'avance.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Bert Wollants (N-VA) juicht de voorbereiding van de aangekondigde amendementen toe en wijst daarbij op het belang om alle elementen die omtrent dit onderwerp in het regeerakkoord staan, ook aan bod te laten komen in de resolutie, op de manier zoals in het regeerakkoord is bedoeld. Hij sluit niet uit dat zijn fractie daartoe nog amendementen zal indienen.

De heer Kurt Ravyts (VB) wijst op het feit dat zijn fractie eveneens een voorstel van resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0607/001) heeft ingediend, die gelijk is aan het voorstel van resolutie DOC 55 3478/001 van de heer Reccino Van Lommel uit de vorige legislatuur.

Zijn fractie omschrijft voorliggend voorstel als “behartigenswaardig” maar blijft worstelen met één element in de discussie over het sociaal tarief, namelijk het element verbruik. Dat was dan ook de reden om een eigen voorstel van resolutie in te dienen, waarin de regering wordt aangespoord om tevens een verbruiksplafond in te voeren.

Zijn fractie zal de ingediende amendementen bestuderen maar de heer Ravyts geeft alvast aan dat zij in grote mate gunstig staan tegenover de hervorming van het sociaal tarief zoals die door mevrouw Lanjri c.s. wordt voorgesteld.

De heer Christophe Bombled (MR) stelt dat het vanzelfsprekend is dat het huidige systeem van het sociaal tarief moet worden hervormd. Zo staat het ook in het regeerakkoord, waaruit hij vervolgens de desbetreffende passage citeert: “We bekijken de budgetneutrale hervorming van het sociaal energietarief en de tussenkomsten van het Sociaal Verwarmingsfonds richting een transparantere, inkomengebaseerde, vermogensgebaseerde en technologie-neutrale forfaitaire tussenkomst. Daarbij waken we erover dat we geen ongewenste neveneffecten creëren wat betreft het onderscheid werken – niet werken. Om de hoogte van de energiefactuur van deze groep structureel aan te pakken door hen te helpen energie te besparen, onderzoeken we samenwerkingsmogelijkheden met de Gewesten binnen ieders bevoegdheid.”

De amendementen die gisteren werden ingediend en zopas werden toegelicht door mevrouw Lanjri dienen nu te worden geanalyseerd en, eventueel aangevuld.

Mevrouw Marie Meunier (PS) geeft aan dat haar fractie er in het bijzonder op zal toezien dat de door de

2. Questions et observations des membres

M. Bert Wollants (N-VA) salue l’annonce de la préparation des amendements évoqués et souligne l’importance de reproduire également, dans la résolution à l’examen, tous les points de l’accord de gouvernement relatifs à cette question conformément à l’esprit dudit accord. Il n’exclut pas la possibilité que son groupe introduise d’autres amendements à cette fin.

M. Kurt Ravyts (VB) indique que son groupe a également déposé une proposition de résolution relative à la réforme du tarif social pour l’énergie (DOC 56 0607/001) et que cette dernière est similaire à la proposition de résolution DOC 55 3478/001 déposée par M. Reccino Van Lommel sous la précédente législature.

Son groupe estime que la proposition à l’examen est “intéressante”, mais continue de s’interroger au sujet d’un point particulier de la discussion sur le tarif social, c’est-à-dire sur la question de la consommation. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle son groupe a déposé sa propre proposition de résolution, laquelle invite le gouvernement à également prévoir un plafond de consommation.

Son groupe examinera les amendements qui seront présentés, mais M. Ravyts indique d’emblée que son groupe est largement favorable à la réforme du tarif social proposée par Mme Lanjri et consorts.

M. Christophe Bombled (MR) indique que le système actuel de tarif social doit de toute évidence être réformé et que cette réforme a d’ailleurs été prévue dans l’accord de gouvernement, dont il cite ensuite le passage suivant: “Nous envisageons la réforme budgétairement neutre du tarif social de l’énergie et [des] interventions du Fonds social de chauffage [en vue d’]une intervention forfaitaire plus transparente, basée sur les revenus et le patrimoine, et neutre sur le plan technologique. Nous veillons à éviter tout effet secondaire lié à la distinction entre actifs/inactifs. Afin de traiter de manière structurelle le montant de la facture énergétique de ce groupe en l’aidant à réduire sa consommation, nous explorons les possibilités de coopération avec les Régions, dans le respect des compétences de chacun.”

Les amendements présentés hier et qui viennent d’être commentés par Mme Lanjri doivent maintenant être analysés, puis éventuellement complétés.

Mme Marie Meunier (PS) indique que son groupe sera particulièrement attentif à ce que la proposition de

regering voorgestelde hervorming van het sociaal tarief rekening houdt met het advies van de CREG over deze belangrijke kwestie.

De heer Roberto D'Amico (PVDA-PTB) brengt in herinnering dat de vorige regering (Vivaldi), waar ook de cd&v deel van uitmaakte, anderhalf jaar geleden besliste om het uitgebreide sociaal tarief af te schaffen (op 1 juli 2023). Dit had tot gevolg dat dat een half miljoen huishoudens van de ene op de andere dag honderden euro's meer dienden te betalen voor hun energieverbruik. In die zin vindt hij het van weinig schaamte getuigen om nu met dit voorstel van resolutie de regering aan te zetten om het sociaal tarief te hervormen.

Energie is een basisbehoefte die aan een toegankelijke prijs aan de gehele arbeidersklasse zou moeten worden geleverd. In plaats van een degressief systeem gebaseerd op het inkomen in te voeren, zou het volgens de spreker verstandiger zijn om de energieprijzen te beheersen, zodat zowel de werkende klasse als de ondernemingen van betaalbare tarieven zouden kunnen profiteren.

De PVDA-PTB-fractie zal de amendementen kritisch bekijken, maar steunt het voorstel van resolutie in zijn huidige vorm niet.

De heer Marc Lejeune (Les Engagés) en zijn fractie steunen de idee om het sociaal tarief te hervormen waarbij de toekenning gebeurt op basis van het inkomen in plaats van het sociaal statuut.

De spreker omschrijft de beschikbaarheid en betaalbaarheid van energie als essentiële parameters voor economische, sociale en ecologische transitie en looft het reeds geleverde werk in dit dossier. Hij spoort de commissie aan om verder te werken aan de hervorming van het sociaal tarief, dat ook deel uitmaakt van het regeerakkoord, zodat het zou overeenstemmen met de tijd en hij verleent daarvoor de constructieve medewerking van zijn fractie.

De heer Oskar Seuntjens (Vooruit) sluit zich aan bij de vorige spreker. Ook voor zijn fractie is betaalbare energie een absolute prioriteit en daarom steunt zij de hervorming van het sociaal tarief.

De Vooruitfractie dient, in lijn met het regeerakkoord, een amendement in om voor de toekenning niet alleen het inkomen maar ook het vermogen als criterium te hanteren.

Mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) begint haar tussenkomst met te benadrukken dat de lange voorgeschiedenis van het voorliggende voorstel

réforme du tarif social du gouvernement tient compte de l'avis de la CREG sur cette question majeure.

M. Roberto D'Amico (PVDA-PTB) rappelle qu'il y a un an et demi, le gouvernement précédent (Vivaldi), dont le cd&v faisait également partie, a décidé de supprimer le tarif social élargi (le 1^{er} juillet 2023) et que cela a eu pour conséquence qu'un demi-million de ménages ont subitement dû déboursier des centaines d'euros de plus pour leurs factures d'énergie. Dès lors, il lui semble particulièrement cavalier que le cd&v invite aujourd'hui le gouvernement à réformer le tarif social en déposant cette proposition de résolution.

L'énergie est un besoin de base et devrait être fournie à toute la classe ouvrière à un prix démocratique. Au lieu de prévoir un régime dégressif basé sur les revenus, l'intervenant estime qu'il serait plus raisonnable de maîtriser les prix de l'énergie pour que tant les travailleurs que les entreprises puissent bénéficier de tarifs raisonnables.

Le groupe PVDA-PTB examinera attentivement les amendements qui seront présentés, mais ne soutient pas la proposition de résolution à l'examen sous sa forme actuelle.

M. Marc Lejeune (Les Engagés) et son groupe soutiennent l'idée d'une réforme du tarif social qui prévoirait d'accorder ce tarif sur la base des revenus plutôt qu'en fonction du statut social.

L'intervenant estime que la disponibilité et la maîtrise des prix de l'énergie à un niveau abordable sont des paramètres essentiels de la transition économique, sociale et écologique. Il salue le travail déjà accompli dans ce dossier. Il invite la commission à poursuivre ses travaux en vue de la réforme du tarif social, également prévue par l'accord de gouvernement, pour que ce tarif soit conforme à la situation actuelle. Il annonce, à cette fin, la collaboration constructive de son groupe.

M. Oskar Seuntjens (Vooruit) se joint à l'intervenant précédent. L'accès à une énergie abordable est également une priorité absolue pour son groupe, lequel soutient dès lors la réforme du tarif social.

Conformément à l'accord de gouvernement, le groupe Vooruit présente un amendement tendant à ce que l'octroi du tarif social ne dépende pas uniquement des revenus, mais également du patrimoine.

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) commence son intervention en soulignant que la longueur des antécédents de la proposition à l'examen démontre

bewijst hoeveel denkwerk eraan voorafging. Dit ziet zij als een positief gegeven. De verschillende instanties die advies hebben uitgebracht over het voorstel, formuleren soms tegengestelde meningen, maar dat is volgens haar niet verrassend gezien de complexiteit van het dossier.

Als voorbeeld verwijst de sprekerster de discussie rond de invoering van een premie als alternatief voor het huidige systeem van het sociaal energietarief. Zij merkt op dat leveranciers al langer pleiten voor een premie, aangezien dit voor hen administratief eenvoudiger is. Een premie is een forfaitair bedrag dat rechtstreeks in hun systemen kan worden verwerkt, zonder dat zij telkens gegevens moeten controleren en kruisen met de databanken van de FOD Economie.

Toch vindt zij het huidige systeem, waarbij het sociaal tarief automatisch wordt toegekend, veel performanter, vooral als het gekoppeld wordt aan inkomen en verder verfijnd kan worden. Beleidsmakers die streven naar een zo doelgericht mogelijke ondersteuning, kunnen volgens haar niet anders dan het sociaal energietarief in zijn huidige vorm behouden, waarbij een premie enkel als uitzondering geldt voor wie geen automatisch sociaal tarief kan krijgen.

Mevrouw Van der Straeten wijst erop dat de energiecrisis de nieuwe doelgroep heeft blootgelegd die met een premie dient te worden geholpen: mensen die energie verbruiken via een collectieve installatie en die normaal gezien onder de voorwaarden voor het sociaal tarief zouden vallen, maar omdat zij geen individueel energiecontract hebben, dit niet op hun factuur verrekenend krijgen. Voor deze groep is een premie een valabel instrument, maar volgens haar moet de premie altijd de uitzondering blijven en niet de regel.

Het commissielid stelt vast dat er binnen het Parlement al langer consensus bestaat over de noodzaak van een hervorming van het sociaal energietarief. Dit systeem wordt als te rigide beschouwd, omdat het vandaag een “alles of niets”-principe hanteert: men heeft er recht op of niet, zonder nuance. Zoals ook door collega's is aangehaald, zorgt het gebruik van statuten ervoor dat sommige mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, geen toegang krijgen tot het sociaal tarief, terwijl anderen die net boven de grens zitten ook met energiearmoede kampen.

Daarom pleit de sprekerster ervoor om de toekenning te koppelen aan inkomen en, waarom niet, ook aan vermogen. Ze geeft als voorbeeld mensen met een verhoogde tegemoetkoming, die een inkomen

qu'un long travail de réflexion l'a précédée. Il s'agit à ses yeux d'un signe positif. Les différentes instances qui ont rendu un avis sur la proposition à l'examen se contredisent parfois, mais l'intervenante estime que ce n'est pas surprenant compte tenu de la complexité de ce dossier.

L'intervenante cite l'exemple de la discussion sur l'introduction d'une prime pour remplacer le système actuel de tarif social pour l'énergie. Elle fait observer que les fournisseurs plaident depuis longtemps en faveur d'une prime, car cette solution leur faciliterait la tâche sur le plan administratif. La prime serait un montant forfaitaire qui pourrait directement être introduit dans les systèmes des fournisseurs, qui ne devraient alors plus contrôler systématiquement les données et les croiser avec celles des banques de données du SPF Économie.

L'intervenante estime cependant que le système actuel, qui prévoit l'octroi automatique du tarif social, est beaucoup plus efficace, et qu'il le sera encore davantage s'il est associé aux revenus et s'il peut encore être affiné. Selon l'intervenante, les décideurs qui souhaitent apporter une aide aussi ciblée que possible n'ont pas d'autre solution que de conserver le tarif social sous sa forme actuelle, et de prévoir l'octroi d'une prime, à titre d'exception, aux personnes à qui le tarif social ne s'applique pas automatiquement.

Mme Van der Straeten souligne que la crise énergétique a permis d'identifier le nouveau groupe-cible qu'il conviendra d'aider en lui accordant une prime. Elle cite les consommateurs d'énergie raccordés à une installation collective qui devraient normalement bénéficier du tarif social mais qui n'en bénéficient pas parce qu'ils ne sont pas titulaires d'un contrat d'énergie individuel. Pour ce groupe, une prime serait un outil pertinent. L'intervenante estime toutefois que l'octroi d'une prime doit toujours rester exceptionnel et ne pas devenir la règle.

La membre de la commission constate qu'un consensus existe depuis déjà longtemps au Parlement à propos de la nécessité de réformer le tarif social pour l'énergie. Ce système est jugé trop rigide sous sa forme actuelle, car il obéit au principe du “tout ou rien”: on y a droit ou pas, sans aucune nuance. Comme certains collègues l'ont déjà souligné, le recours aux statuts empêche certaines personnes, qui se trouvent pourtant dans une situation difficile, d'avoir accès au tarif social tandis que d'autres, dont les revenus dépassent à peine la limite prévue, sont également plongés dans la précarité énergétique.

C'est pourquoi l'intervenante est d'avis que l'octroi du tarif social doit dépendre des revenus et, pourquoi pas, également du patrimoine. Elle cite l'exemple des bénéficiaires d'une intervention majorée, dont les revenus

hebben dat nauwelijks hoger ligt dan het leefloon en toch geconfronteerd worden met energiearmoede. Het is volgens haar dan ook logisch om bij de hervorming te kijken naar inkomensgrenzen en eventueel ook naar vermogensgrenzen.

Verder tonen volgens mevrouw Van der Straeten de verschillende interpretaties van het regeerakkoord door de meerderheidspartijen aan waar het pijnpunt zal liggen: bij de concretisering van de hervorming. Zo benadrukt de heer Seuntjens (Vooruit) dat niet alleen het inkomen, maar ook het vermogen een criterium moet zijn voor de toekenning van het sociaal tarief. De heer Bombled verwijst daarentegen naar de passage in het regeerakkoord die stelt dat de hervorming budgetneutraal moet zijn en dat er sprake is van een evolutie naar een forfaitaire tussenkomst. De heer Wollants verwijst op zijn beurt in algemene termen naar het regeerakkoord.

Dit leidt volgens haar tot een fundamentele vraag: als de hervorming budgetneutraal moet blijven en tegelijk de doelgroep wordt uitgebreid door ook mensen met een verhoogde tegemoetkoming erbij te betrekken, hoe kan dat dan binnen de bestaande middelen? Zij vreest dat het onmogelijk wordt om iedereen te bereiken zonder elders te moeten besparen. Als er geen extra budget komt, wordt het volgens haar onvermijdelijk een “vestzak-broekzak-operatie”, waarbij sommige mensen die vandaag recht hebben op het sociaal tarief, dit in de toekomst niet meer zullen krijgen, of waarbij de tegemoetkoming lager zal uitvallen. Dit baart haar zorgen en ze kijkt met argwaan uit naar de concrete voorstellen die de regering uiteindelijk zal formuleren over de hervorming van het sociaal tarief.

Mevrouw Van der Straeten wijst in dat verband op wetsvoorstel tot uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief (DOC 56 0041/001) dat door haar fractie werd ingediend. Dit voorstel biedt volgens haar een meer uitgewerkte methodologie om het sociaal tarief te hervormen op basis van inkomenscriteria. Zij merkt op dat de resolutie die nu voorligt, ervoor kiest om enkel principes vast te leggen en de regering de vrijheid te geven om een model uit te werken, terwijl haar fractie ervoor heeft gekozen om meteen een concreet voorstel te formuleren over hoe het systeem er zou kunnen uitzien. Uit het advies van het Rekenhof over het wetsvoorstel blijkt dat het niet budgetneutraal is. Dat is volgens haar logisch: als je de doelgroep uitbreidt en tegelijk binnen een strikt budgettair kader moet blijven, kom je in de knel. Dat is de kern van het probleem waar de resolutie ook op stuit. Het wordt een moeilijke zaak om alles te kunnen realiseren wat er in voorliggend voorstel van resolutie staat.

dépassent à peine le revenu d'intégration et qui sont néanmoins confrontés à la précarité énergétique. Selon elle, il serait par conséquent logique que la réforme vise à prévoir des limites en matière de revenus et, éventuellement aussi, de patrimoine.

De plus, selon Mme Van der Straeten, les différentes interprétations de l'accord de gouvernement des partis de la majorité indiquent quand le bât va blesser: lors de la concrétisation de cette réforme. Par exemple, M. Seuntjens (Vooruit) souligne qu'il ne faudra pas seulement tenir compte des revenus, mais aussi du patrimoine pour décider de l'octroi du tarif social. M. Bombled, quant à lui, renvoie au passage de l'accord de gouvernement qui indique que cette réforme devra être neutre sur le plan budgétaire et qu'il est question de passer à une intervention forfaitaire. M. Wollants, enfin, renvoie, en termes généraux, à l'accord de gouvernement.

Selon l'intervenante, cela amène à se poser une question capitale: si la réforme doit rester neutre sur le plan budgétaire et si le groupe cible est simultanément élargi aux bénéficiaires d'interventions majorées, comment pourra-t-elle être financée avec les moyens actuels? L'intervenante craint qu'il soit impossible d'aider toutes les personnes visées sans devoir faire des économies ailleurs. Si aucun budget complémentaire n'est prévu, il s'agira inévitablement, selon l'intervenante, d'une opération lors de laquelle on va “donner d'une main pour reprendre de l'autre”: certains bénéficiaires actuels du tarif social ne pourront plus en bénéficier à l'avenir ou plus dans la même mesure. L'intervenante se dit inquiète et attend avec méfiance les propositions concrètes finales du gouvernement sur la réforme du tarif social.

Mme Van der Straeten attire à ce propos l'attention sur la proposition de loi élargissant le groupe cible du tarif social (DOC 56 0041/001) déposée par son groupe. Selon elle, cette proposition expose une méthodologie mieux construite en vue de la réforme du tarif social sur la base de critères de revenus. Elle fait observer que la résolution à l'examen se borne à énoncer des principes tout en laissant au gouvernement la liberté d'élaborer un modèle, tandis que son groupe a plutôt choisi de formuler directement une proposition concrète sur la forme que pourrait prendre ce système. L'avis de la Cour des comptes sur la proposition de loi indique que celle-ci ne sera pas neutre sur le plan budgétaire. Selon l'intervenante, c'est tout à fait logique. En effet, si l'on élargit le groupe cible tout en tentant de rester dans un cadre budgétaire strict, on se mettra dans le pétrin. C'est d'ailleurs le cœur du problème que pose la résolution. Il sera compliqué de concrétiser tout ce que la proposition de résolution prévoit.

Ten slotte wijst zij op het belang van de databank van de FOD Economie en de vooruitgang die daar werd geboekt sinds de studie die onder haar bewind als minister van Energie daarover werd besteld. Die studie zou inmiddels klaar moeten zijn. Dit systeem kan een cruciale rol spelen in de uitwerking van de hervorming, omdat het moet toelaten om inkomens- en vermogensgrenzen automatisch te koppelen aan het sociaal tarief. Zij suggereert om de administratie te consulteren over de stand van zaken van deze databank, zodat dit in het kader van de amendementen kan worden meegenomen.

Mevrouw Van der Straeten besluit haar tussenkomst door te stellen dat zij uitkijkt naar de amendementen die nog zullen worden ingediend en naar de volgende bespreking over dit voorstel. Haar fractie steunt de intenties van de resolutie, maar zij benadrukt dat de echte uitdaging ligt in de budgettaire invulling van de hervorming. Hoe dit in de praktijk zal worden gerealiseerd, blijft volgens haar de grote open vraag.

Desondanks biedt zij haar steun aan de andere indieners voor elke verbetering van het sociaal energietarief.

De heer Steven Coenegrachts (Open Vld) dankt de indieners van het voorstel en erkent het belang van het sociaal energietarief. Zijn fractie zal de ingediende amendementen grondig bekijken.

Voor de spreker moet er bij de verschuiving van een systeem gebaseerd op het sociaal statuut van de begunstigde naar een inkomensgerelateerd systeem, worden gezocht naar de juiste balans, ook als men het criterium verbruik in acht zou nemen.

Want uiteindelijk gaat het over het subsidiëren van verbruik van energie. Daar moet de wetgever zich te allen tijde bewust van zijn, zelfs als hij weinig keuze heeft om bepaalde mensen te steunen, aldus het commissielid. Hij verwijst daarbij vooral naar bewoners van panden die niet altijd meester zijn van hun investeringsagenda. Van eigenaars die recht hebben op een sociaal tarief, kan worden aangenomen dat ze geen marge meer hebben om investeringen te doen die het energieverbruik doen dalen. Huurders die recht hebben op een sociaal tarief kunnen dan weer niet de initiator zijn van dergelijke investeringen. Het is begrijpelijk dat deze mensen niet op zichzelf zijn aangewezen.

De heer Coenegrachts kijkt uit naar de verdere bespreking en benadrukt nogmaals het belang van het zoeken naar een evenwicht tussen het subsidiëren van verbruik en het respect voor de voornoemde groep van mensen die niet zomaar kunnen investeren in maatregelen om hun woning energiezuiniger te maken.

Enfin, elle souligne l'importance de la banque de données du SPF Économie et les progrès réalisés en la matière depuis l'étude commandée à ce sujet durant son mandat de ministre de l'Énergie. Cette étude devrait désormais être prête. Ce système pourrait jouer un rôle crucial dans l'élaboration de la réforme, car il devrait permettre de lier automatiquement les limites de revenus et de patrimoine au tarif social. Elle suggère de consulter l'administration sur l'état d'avancement de cette banque de données afin qu'elle puisse être incluse dans le cadre des amendements.

Mme Van der Straeten conclut son intervention en affirmant qu'elle attend avec impatience les amendements qui seront encore déposés et la prochaine discussion sur cette proposition. Son groupe soutient les intentions de la résolution, mais elle souligne que le véritable défi réside dans la mise en œuvre budgétaire de la réforme. Selon elle, les modalités pratiques restent la grande inconnue.

La membre offre néanmoins son soutien aux autres auteurs de la proposition pour toute amélioration du tarif social pour l'énergie.

M. Steven Coenegrachts (Open Vld) remercie les auteurs de la proposition et reconnaît l'importance du tarif social pour l'énergie. Son groupe examinera attentivement les amendements présentés.

Pour l'intervenant, lorsqu'on passe d'un système basé sur le statut social du bénéficiaire à un système lié aux revenus, il faut rechercher le juste équilibre, même si l'on prend en compte le critère de la consommation.

Car en fin de compte, il s'agit de subventionner la consommation d'énergie. Pour le membre, le législateur doit en être conscient à tout moment, même s'il n'a guère le choix de soutenir certaines personnes. L'intervenant fait notamment référence aux résidents d'immeubles qui ne sont pas toujours maîtres de leur programme d'investissement. On peut supposer que les propriétaires bénéficiant d'un tarif social n'ont plus aucune marge de manœuvre pour réaliser des investissements visant à réduire la consommation d'énergie. Quant aux locataires bénéficiant d'un tarif social, ils ne peuvent pas être à l'origine de tels investissements. Il est logique de venir en aide à ces personnes.

M. Coenegrachts se réjouit de la poursuite de la discussion et réaffirme l'importance de trouver un équilibre entre la subvention de la consommation et le respect du groupe de personnes susmentionné qui ne peut simplement pas investir dans des mesures visant à accroître les performances énergétiques de leur logement.

3. Antwoorden en replieken

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v), hoofdindienster van het voorstel van resolutie, bedankt de commissieleden voor hun reacties en stelt vast dat er een brede bereidheid is om verder te werken aan de resolutie. Ze benadrukt dat deze resolutie binnen het kader van het regeerakkoord blijft en rekening houdt met de doelstelling van een budgetneutrale hervorming van het sociaal tarief voor energie.

In reactie op de tussenkomst van mevrouw Van der Straeten (Ecolo-Groen) merkt de spreekster op dat een budgetneutrale hervorming volgens haar fractie wel mogelijk is, mits een inkomensonderzoek wordt gekoppeld aan de toekenning. Ze wijst erop dat in eerdere besprekingen ook al voorbeelden werden aangehaald, ook, door de N-VA, die aantonen dat een uitbreiding van de doelgroep niet noodzakelijk leidt tot een aanzienlijke meerkost voor de overheid, in tegenstelling tot wat het geval is voor de hervorming in het wetsvoorstel DOC 56 0041 van de Ecolo-Groenfractie.

Mevrouw Lanjri verduidelijkt dat voor bepaalde categorieën, zoals mensen die een leefloon ontvangen, vandaag al een inkomensonderzoek gebeurt via het OCMW. Voor andere groepen, zoals personen met een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), is dat niet altijd het geval. Ze geeft als voorbeeld een weduwe of weduwnaar, die een verhoogde tegemoetkoming kan ontvangen maar mogelijk over een aanzienlijk inkomen of vermogen beschikt. Volgens haar is het niet wenselijk dat dergelijke personen automatisch recht krijgen op een sociaal tarief. Daarom pleit de resolutie ervoor om niet louter te werken met de categorie verhoogde tegemoetkoming, maar om een inkomensgrens te hanteren als criterium. Dit zorgt volgens haar voor een meer gerichte en rechtvaardige toekenning van het sociaal tarief.

Daarnaast onderstreept mevrouw Lanjri dat de resolutie de regering en de bevoegde minister de mogelijkheid biedt om de voorgestelde pistes verder te onderzoeken en indien nodig bij te sturen. Ze wijst erop dat het om aanbevelingen gaat en dat, indien de FOD Economie of andere instanties bijkomende nuttige inzichten aanreiken, deze nog kunnen worden meegenomen.

Ze is ook tevreden te vernemen dat de FOD Economie voortgang boekt met de ontwikkeling van een databank die de automatisering van het proces zal vergemakkelijken. Dit is volgens haar een belangrijke stap richting een efficiënte en eerlijke toekenning van het sociaal tarief.

Tot slot benadrukt mevrouw Lanjri dat de energiecrisis de noodzaak van een hervorming heeft aangetoond. Ze

3. Réponses et répliques

Mme Nahima Lanjri (cd&v), auteure principale de la proposition de résolution, remercie les membres de la commission pour leurs réponses et constate la volonté générale de continuer à travailler sur la résolution. Elle souligne que la résolution à l'examen respecte le cadre de l'accord de gouvernement et prend en compte l'objectif d'une réforme budgétairement neutre du tarif social pour l'énergie.

Répondant à l'intervention de Mme Van der Straeten (Ecolo-Groen), l'intervenante note que, selon son groupe, une réforme budgétairement neutre est possible, à condition de subordonner l'octroi à un examen des revenus. Elle souligne que, lors des discussions précédentes, des exemples ont également été cités, notamment par la N-VA, qui montrent qu'un élargissement du groupe cible n'entraîne pas nécessairement des coûts supplémentaires importants pour les pouvoirs publics, contrairement à la réforme visée par la proposition de loi DOC 56 0041 du groupe Ecolo-Groen.

Mme Lanjri explique que, pour certaines catégories, comme les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, l'examen des revenus se fait déjà aujourd'hui par le biais du CPAS. Pour d'autres groupes, comme les personnes bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus (ARR), ce n'est pas toujours le cas. L'intervenante donne l'exemple d'un veuf ou d'une veuve, qui peut recevoir une intervention majorée mais qui dispose potentiellement de revenus ou d'un patrimoine substantiels. Selon elle, il n'est pas souhaitable que ces personnes aient automatiquement droit au tarif social. C'est pourquoi la résolution préconise de ne pas travailler uniquement sur la base de la catégorie de l'intervention majorée, mais d'utiliser comme critère un plafond de revenus. Selon elle, cela permet une attribution plus ciblée et plus équitable du tarif social.

En outre, Mme Lanjri souligne que la résolution permet au gouvernement et au ministre compétent d'examiner plus avant les pistes proposées et de les ajuster si nécessaire. Elle rappelle qu'il s'agit de recommandations et que, si le SPF Économie ou d'autres instances apportent des éclairages complémentaires utiles, ceux-ci peuvent encore être pris en compte.

Elle se réjouit également d'apprendre que le SPF Économie progresse dans le développement d'une banque de données qui facilitera l'automatisation du processus. Elle estime qu'il s'agit d'une étape importante vers une attribution efficace et équitable du tarif social.

Enfin, Mme Lanjri souligne que la crise énergétique a mis en évidence la nécessité d'une réforme. Elle fait

verwijst hierbij naar de tussenkomst van de heer Roberto D'Amico (PVDA-PTB), die wees op het vervallen van het uitgebreid sociaal tarief vanaf juli 2023. Die uitbreiding naar iedereen met een verhoogde tegemoetkoming kwam er omdat er tijdens de crisis snel moest worden gehandeld. Ze erkent dat deze maatregel toen noodzakelijk was, maar vindt dat op lange termijn een verfijning die essentieel is. Volgens haar moet het sociaal tarief terechtkomen bij de mensen die het echt nodig hebben, zonder dat groepen die er geen nood aan hebben er automatisch van profiteren.

Mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) neemt opnieuw het woord en benadrukt het belang van het debat over dit onderwerp, dat nog niet afgerond is. Ze wijst op de moeilijke situatie waarin twintig procent van de Belgen zich bevindt om hun energiefactuur te betalen. Hoewel het vast staat dat de hervorming van het sociaal statuut er zal komen, benadrukt ze dat de manier waarop het Parlement deze hervorming vormgeeft, cruciaal is. Een hervorming zou niet mogen leiden tot een verkleining van de groep rechthebbenden. Dat is volgens haar niet de bedoeling van mevrouw Lanjri.

De spreekster focust daarbij op het inkomensaspect en stelt dat het uitgangspunt moet zijn: hoe groot mag het deel van iemands inkomen zijn, ongeacht de oorsprong (arbeid, vervangingsinkomen, vermogen), dat naar energie-uitgaven gaat? Daarbij erkent ze dat er binnen de groep van personen met een verhoogde tegemoetkoming mogelijk mensen zijn die het sociaal tarief niet nodig hebben. Ze vraagt zich echter af of datzelfde dan niet geldt voor andere rechthebbenden met een sociaal statuut, aangezien niet voor alle statuten een inkomensonderzoek wordt uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld bij personen met een handicap.

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v), hoofdindienster van het voorstel van resolutie, antwoordt dat daarom het initiële voorstel (DOC 55 3263/001) werd aangepast. Ze wijst erop dat er destijds ook kritiek was op het feit dat niet bij iedereen met een sociaal statuut een inkomensonderzoek werd uitgevoerd. Ze bevestigt dat deze opmerking werd meegenomen in het huidige resolutievoorstel.

Ze verduidelijkt dat het sociaal statuut op zichzelf niet zal verdwijnen, maar dat het moet worden aangevuld met een inkomensonderzoek, indien dat nog niet gebeurt. Ze stelt dat er voor sommige statuten al een inkomensonderzoek plaatsvindt, en waar dat niet het geval is, kan worden teruggevallen op databanken die een ruimer inkomensonderzoek mogelijk maken. Daarbij worden ook inkomsten uit verhuur in rekening gebracht.

référence à l'intervention de M. Roberto D'Amico (PVDA-PTB), qui a rappelé que le tarif social élargi a expiré depuis juillet 2023. Cet élargissement à tous avec une intervention majorée s'est faite en raison de la nécessité d'agir rapidement pendant la crise. Elle reconnaît que cette mesure était nécessaire à l'époque, mais estime qu'à long terme, un affinement est indispensable. Selon elle, le tarif social doit atteindre les personnes qui en ont réellement besoin, sans que des groupes qui n'en ont pas besoin en bénéficient automatiquement.

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) reprend la parole et souligne l'importance du débat sur cette thématique, qui n'est pas encore terminé. Elle rappelle les difficultés que rencontrent 20 % des Belges pour payer leurs factures d'énergie. S'il est certain que la réforme du statut social aura lieu, elle souligne que la manière dont le Parlement façonne cette réforme est cruciale. Une réforme ne doit pas conduire à une réduction du groupe de bénéficiaires. Ce n'est pas, selon elle, l'intention de Mme Lanjri.

En ce qui concerne les revenus, l'intervenante estime que le point de départ devrait être le suivant: quelle part des revenus d'une personne, quelle que soit leur origine (salaire, revenu de remplacement, patrimoine), devrait être consacrée aux dépenses d'énergie? Dans cette optique, elle reconnaît que le groupe des personnes bénéficiant d'une intervention majorée peut comprendre des personnes qui n'ont pas besoin du tarif social. Elle se demande toutefois s'il n'en va pas de même pour d'autres bénéficiaires du statut social, étant donné qu'un examen de revenu n'est pas effectué pour tous les statuts, comme pour les personnes handicapées, par exemple.

Mme Nahima Lanjri (cd&v), auteure principale de la proposition de résolution, répond que c'est pour cette raison que la proposition initiale (DOC 55 3263/001) a été modifiée. Elle souligne qu'à l'époque, on avait également critiqué le fait qu'un examen des revenus n'avait pas été réalisé auprès de toutes les personnes bénéficiant d'un statut social. Elle confirme que cette observation a été prise en compte dans la proposition de résolution actuelle.

Elle précise que le statut social ne disparaîtra pas en soi, mais qu'il devrait être complété par un examen des revenus, lorsque ce n'est pas déjà le cas. Elle précise que l'examen des revenus a déjà lieu pour certains statuts et qu'à défaut, il est possible de s'appuyer sur des banques de données qui permettent un examen plus large des revenus, dont les revenus locatifs.

Daarnaast benadrukt ze het belang van het vermijden van een inactiviteitsval. Ze geeft als voorbeeld een alleenstaande moeder die werkt en die vandaag geen premie ontvangt, waardoor ze mogelijk ontmoedigd wordt om te blijven werken. Het lid kadert dit ook in het streven van de regering naar een werkzaamheidsgraad van 80 %. Werkenden met een beperkt inkomen mogen niet worden gestraft. Door de grens te leggen bij het inkomensniveau van de verhoogde tegemoetkoming, wil men ervoor zorgen dat ook werkende mensen met een laag inkomen toegang krijgen tot het sociaal tarief.

Mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) bedankt voor de verduidelijking, aangezien ze het voorstel aanvankelijk anders had geïnterpreteerd. Ze wijst erop dat de resolutie in haar eerste verzoek de regering oproept om het sociaal tarief niet langer uitsluitend te koppelen aan sociale statuten, maar ook open te stellen op basis van inkomenscriteria. Ze had dit gelezen als een “en-en-verhaal”, waarbij zowel de bestaande statuten behouden blijven als een uitbreiding (van de doelgroep) op basis van inkomen wordt doorgevoerd.

Ze concludeert dat de verduidelijking van mevrouw Lanjri essentieel is, omdat de resolutie volgens de indieners primair het inkomen als criterium voor het sociaal tarief hanteert. Dit betekent dat er steeds een inkomenscontrole plaatsvindt, ongeacht of iemand een verhoogde tegemoetkoming of een sociaal statuut heeft.

IV. — BESPREKING VAN DE AMENDEMENTEN

Tijdens de vergadering van 1 april 2025 heeft de commissie beslist om het voorstel van resolutie DOC 56 0195/001 als basistekst voor de verdere bespreking te nemen.

A. Toelichting van de amendementen door de hoofdindester

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v) brengt in herinnering dat tijdens de vergadering van 25 februari 2025 reeds werd aangegeven dat er nog nieuwe amendementen zouden worden ingediend om voorliggend voorstel van resolutie verder te verfijnen.

Alvorens de amendementen nrs. 11 tot 26 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) toe te lichten, schets zij kort nog de beweegredenen die tot voorliggend voorstel van resolutie hebben geleid.

De spreekster benadrukt dat het sociaal tarief een belangrijk instrument is om kwetsbare huishoudens te

Pour l'intervenante, il importe également d'éviter les pièges à l'inactivité. Elle donne l'exemple d'une mère célibataire qui travaille et qui ne reçoit pas de prime aujourd'hui, ce qui pourrait la décourager de continuer à travailler. La membre rapproche cette problématique de l'engagement pris par le gouvernement d'atteindre un taux d'emploi de 80 %. Les personnes actives qui perçoivent des revenus limités ne doivent pas être pénalisées. En fixant la limite au niveau de revenus de l'intervention majorée, l'intervenante entend faire en sorte que les travailleurs qui perçoivent de faibles revenus aient également accès au tarif social.

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) remercie pour cette clarification, car elle avait initialement interprété la proposition différemment. Elle rappelle que, dans sa première demande, la résolution invite le gouvernement à ne plus conditionner l'octroi du tarif social exclusivement à des statuts sociaux, mais en ouvrant le droit à ce tarif sur la base de critères liés aux revenus. Elle a lu ce passage comme une approche cumulative, à la fois le maintien des statuts existants et l'élargissement (du groupe cible) sur la base des revenus.

Elle conclut que la clarification de Mme Lanjri était essentielle car, selon les auteures, la résolution utilise principalement le revenu comme critère pour le tarif social. Cela signifie qu'il y a toujours un contrôle des revenus, indépendamment du fait qu'une personne bénéficie d'une intervention majorée ou d'un statut social.

IV. — DISCUSSION DES AMENDEMENTS

Lors de sa réunion du 1^{er} avril 2025, la commission a décidé de poursuivre la discussion sur la base de la proposition de résolution DOC 56 0195/001.

A. Commentaire des amendements par l'auteure principale

Mme Nahima Lanjri (cd&v) rappelle que, lors de la réunion du 25 février 2025, il avait déjà été indiqué que d'autres amendements seraient présentés pour affiner la proposition de résolution à l'examen.

Avant de commenter les amendements n^{os} 11 à 26 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003), elle expose brièvement les raisons qui ont motivé la proposition de résolution à l'examen.

L'intervenante souligne que le tarif social est un outil important pour aider les ménages vulnérables à payer

ondersteunen bij het betalen van hun energiefactuur. Over dat uitgangspunt bestaat een brede consensus. Tegelijkertijd stelt ze dat het huidige systeem dringend aan hervorming toe is, omdat het niet altijd als eerlijk wordt ervaren. De basis van deze resolutie werd al in de vorige legislatuur gelegd en de huidige regering heeft in het regeerakkoord expliciet de intentie opgenomen om het sociaal tarief te herzien. Daarom beoogt de resolutie de gewenste opties aan te reiken die de regering zou moeten in acht nemen tijdens de concrete herziening van het sociaal tarief voor energie.

Vervolgens geeft mevrouw Lanjri een gedetailleerd overzicht van de amendementen die ter tafel liggen, te beginnen met de amendementen die betrekking hebben op de consideransen.

Amendement nr. 11 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 1 vervangt) voegt considerans K in om correct weer te geven wat in het regeerakkoord staat, mét een taalkundige verbetering t.o.v. de tekst van het regeerakkoord die echter niet in de Nederlandse versie van amendement 11 werd aangebracht. Daarbij vraagt zij aan de diensten van De Kamer om de Nederlandse tekst van amendement nr. 11 alsnog te corrigeren. In de Nederlandse versie staat: "Gelet op het voornemen van de federale regering om te onderzoeken "welke fossiele subsidies" kunnen worden afgebouwd", terwijl dat eigenlijk "welke subsidies voor fossiele energiebronnen" moet zijn, zoals correct weergegeven in de Franse tekst van het amendement.

Amendement nr. 12 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 2 vervangt) voegt considerans L in om te verduidelijken dat de hervorming budgetneutraal moet zijn en dat ongewenste neveneffecten, zoals werkloosheidsvallen, vermeden moeten worden. Ook dit is conform het regeerakkoord.

Amendement nr. 13 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement 3 vervangt) voegt considerans M in om het belang te onderstrepen van samenwerking met de gewesten bij de hervorming van het sociaal tarief. Ook dit sluit aan bij een passage uit het regeerakkoord.

Amendement nr. 14 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 4 vervangt) voegt considerans N in, naar aanleiding van een nieuw advies van de CREG. De CREG ondersteunt de integratie van inkomenscriteria en het degressief maken van de tussenkomst naargelang het inkomen. Tegelijkertijd

leurs factures d'énergie. Ce principe fait l'objet d'un large consensus. En même temps, elle affirme que le système actuel doit être réformé d'urgence car il n'est pas toujours perçu comme équitable. Les bases de cette résolution ont déjà été posées lors de la précédente législature et le gouvernement actuel a explicitement inclus dans l'accord de gouvernement l'intention de revoir le tarif social. Par conséquent, la résolution vise à proposer les options souhaitées que le gouvernement devrait prendre en considération lors de la révision concrète du tarif social pour l'énergie.

Mme Lanjri détaille ensuite les amendements présentés, en commençant par ceux qui portent sur les considérants.

L'amendement n° 11 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (remplaçant l'amendement n° 1) ajoute le considérant K en vue de refléter correctement ce qui figure dans l'accord de gouvernement, tout en apportant, sur le plan linguistique, une correction au texte de l'accord de gouvernement, qui n'a toutefois pas été incluse dans la version néerlandaise de l'amendement n° 11. Elle demande par conséquent aux services de la Chambre de corriger le texte néerlandais de l'amendement n° 11. La version néerlandaise est rédigée comme suit: "gelet op het voornemen van de federale regering om te onderzoeken "welke fossiele subsidies" kunnen worden afgebouwd", alors qu'il faudrait plutôt écrire "welke subsidies voor fossiele energiebronnen", comme l'indique correctement le texte français de l'amendement.

L'amendement n° 12 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 2) tend à insérer un considérant L pour préciser que la réforme devra être budgétairement neutre et qu'elle devra éviter de créer des effets secondaires indésirables, comme les pièges à l'inactivité. Cela s'inscrit aussi dans le droit fil de l'accord de gouvernement.

L'amendement n° 13 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 3) tend à insérer un considérant M pour souligner l'importance de la coopération avec les Régions dans le cadre de la réforme du tarif social. Cela fait aussi écho à un passage de l'accord de gouvernement.

L'amendement n° 14 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 4) tend à insérer un considérant N pour donner suite à un nouvel avis de la CREG, qui soutient l'intégration de critères liés aux revenus et la dégressivité de l'intervention en fonction du niveau de revenus tout en recommandant

adviseert ze om in een eerste fase te werken met slechts twee inkomenscategorieën, en pas later een verdere verfijning door te voeren.

Mevrouw Lanjri licht vervolgens de wijzigingen in de verzoeken van de resolutie toe:

Amendement nr. 15 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 5 vervangt) past verzoek 1 aan om expliciet te maken dat de hervorming gebaseerd moet zijn op inkomens- én vermogenscriteria, zoals vermeld in het regeerakkoord. Daarbij wordt verduidelijkt dat personen met een sociaal statuut nog steeds in aanmerking kunnen komen, zolang ze aan de inkomens- en vermogenscriteria voldoen. Hierdoor wordt verzoek 3 overbodig.

Amendement nr. 16 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 6 vervangt) vervangt verzoek 2. Het nieuwe verzoek roept de regering op om te bepalen welke inkomens- en vermogenscriteria als referentie kunnen dienen. Dit moet gebeuren met het oog op haalbaarheid, databankkoppelingen en snelle implementatie. De hoogte van de verhoogde tegemoetkoming, het leefloon of een ander referentiebedrag zouden als basis kunnen dienen, maar de regering krijgt hier vrijheid in.

Amendement nr. 17 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 7 vervangt) past verzoek 4 aan door het woord “gezin” te vervangen door “rechthebbende”, zodat ook alleenstaanden expliciet in aanmerking komen voor het sociaal tarief.

Amendementen nrs. 18, 19 en 20 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (ter vervanging van respectievelijk amendementen nrs. 8, 9 en 10) schrappen respectievelijk de verzoeken 6, 7 en 8, aangezien de CREG heeft aangegeven dat het proactief versturen van brieven en controleren van verklaringen op eer een grote administratieve belasting en bijkomende kost zou vormen. In plaats daarvan wordt voorgesteld om te investeren in de verdere koppeling van databanken, wat efficiënter en doelmatiger zou zijn.

Met *amendement nr. 21 van mevrouw Nahima Lanjri c.s.* (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 11 vervangt) wordt verzoek 9 herschreven om te verduidelijkt dat een degressief systeem noodzakelijk is om werkloosheidsvallen te vermijden. Het moet voorkomen dat mensen

de commencer par utiliser uniquement deux catégories de revenus, puis de les affiner ultérieurement.

Mme Lanjri expose ensuite les modifications apportées aux demandes de la proposition de résolution à l'examen:

L'amendement n° 15 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 5) tend à modifier la demande 1 pour préciser que la réforme devra instaurer des critères liés aux revenus et au patrimoine, comme le prévoit l'accord de gouvernement. Il est aussi précisé que les personnes disposant d'un statut social pourront toujours entrer en ligne de compte, pour autant qu'elles remplissent ces critères liés aux revenus et au patrimoine. En conséquence, la demande 3 devient superflue.

L'amendement n° 16 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 6) tend à remplacer la demande 2. La nouvelle demande appelle le gouvernement à définir quels seront les critères liés aux revenus et au patrimoine qui pourront servir de références. Il devra les définir en tenant compte de leur praticabilité, des interconnexions des banques de données et d'une mise en œuvre rapide. Le montant de l'intervention majorée, du revenu d'intégration ou d'un autre montant de référence pourrait servir de base à cet égard, mais le gouvernement pourra définir ces critères librement.

L'amendement n° 17 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 7) tend à modifier la demande 4 en remplaçant le mot “ménage” par le mot “bénéficiaire”, pour indiquer explicitement que les personnes isolées peuvent aussi avoir droit au tarif social.

Les amendements n°s 18, 19 et 20 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplacent respectivement les amendements n°s 8, 9 et 10) tendent à supprimer respectivement les demandes 6, 7 et 8, étant donné que la CREG a indiqué que l'envoi proactif de courriers et le contrôle des déclarations sur l'honneur engendreraient une charge administrative importante et des coûts additionnels. Au lieu de cela, il est proposé d'investir dans un renforcement de l'interconnexion des banques de données, ce qui serait plus efficient et plus efficace.

L'amendement n° 21 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 11) tend à reformuler la demande 9 pour préciser qu'un système dégressif est nécessaire pour prévenir les pièges à l'inactivité. Ce système devra éviter que des

ontmoedigd worden om (meer) te werken uit angst hun sociaal tarief volledig te verliezen.

Amendement nr. 22 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 12 vervangt) past verzoek 10 aan na advies van de CREG. Het verzoek stelt dat op termijn een verfijnd getrapt systeem wenselijk is, waarbij de tussenkomst geleidelijk afneemt bij een stijgend inkomen. De CREG adviseert echter om in eerste instantie slechts twee inkomenscategorieën te hanteren, waarna verdere verfijning mogelijk is.

Amendement nr. 23 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 13 vervangt) vervangt verzoek 11. De regering wordt verzocht om ook rekening te houden met gezinsgrootte bij de toekenning van het sociaal tarief, aangezien grotere gezinnen vaak een hoger energieverbruik hebben.

Amendement nr. 24 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 14 vervangt) vervangt verzoek 12. Dat verzoek roept op tot een onderzoek naar de voor- en nadelen van een forfaitaire tussenkomst of een premiesysteem. Dit sluit aan bij het regeerakkoord, waarin de mogelijkheid van een premiesysteem wordt vermeld. De CREG waarschuwt echter om de voordelen van het huidige systeem niet uit het oog te verliezen. Mevrouw Lanjri benadrukt dat een premiesysteem eenvoudiger kan zijn en een energiebesparende houding van de rechthebbende kan stimuleren, maar dat een voorafgaande analyse nodig is.

Amendement nr. 25 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 15 vervangt) past verzoek 17 van het initiële voorstel aan. Voortaan wordt de regering verzocht de hervorming in te voeren tegen 1 januari 2026.

Amendement nr. 26 van mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 56 0195/003) (dat amendement nr. 16 vervangt), schrapt, zoals reeds aangehaald, het initiële verzoek 3.

Mevrouw Lanjri besluit haar toelichting door te benadrukken dat deze resolutie tegemoetkomt aan zowel de adviezen van experts als de bepalingen uit het regeerakkoord. Ze vat de kernprincipes nog eens samen:

De hervorming richt zich op inkomenscriteria in plaats van louter een sociaal statuut, zodat ook werkenden met een laag inkomen in aanmerking komen. Tegelijkertijd wordt aan sommige mensen het sociaal tarief niet meer

personen soient dissuadées de travailler (plus) par crainte de perdre la totalité de leur tarif social.

L'amendement n° 22 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 12) tend à modifier la demande 10 pour donner suite à l'avis de la CREG. Cette demande souligne qu'à terme, il serait souhaitable d'élaborer un système par paliers affiné, où l'intervention diminuerait progressivement en fonction de l'augmentation des revenus. La CREG recommande toutefois de ne commencer par utiliser que deux catégories de revenus, qu'il sera ensuite possible d'affiner.

L'amendement n° 23 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 13) tend à remplacer la demande 11. Il est demandé au gouvernement d'aussi tenir compte de la taille des familles dans le cadre de l'octroi du tarif social, dès lors que les familles de plus grande taille ont souvent une consommation énergétique plus élevée.

L'amendement n° 24 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 14) tend à remplacer la demande 12. Cette demande appelle le gouvernement à examiner les avantages et les inconvénients d'une intervention forfaitaire ou d'un système de primes. Cette demande s'inscrit dans le droit fil de l'accord de gouvernement, qui mentionne la possibilité d'instaurer un système de primes. La CREG avertit cependant qu'il ne faut pas perdre de vue les avantages du système actuel. Mme Lanjri souligne qu'un système de primes pourrait être plus simple et pourrait encourager les bénéficiaires à économiser de l'énergie, mais qu'il est nécessaire de procéder à une analyse préalable.

L'amendement n° 25 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 15) tend à modifier la demande 17 de la proposition initiale. Il est dorénavant demandé au gouvernement de mener la réforme avant le 1^{er} janvier 2026.

L'amendement n° 26 de Mme Nahima Lanjri et consorts (DOC 56 0195/003) (qui remplace l'amendement n° 16) tend à supprimer la demande 3 initiale, comme indiqué précédemment.

Mme Lanjri conclut son intervention en soulignant que la proposition de résolution à l'examen donne suite à la fois aux avis des experts et aux dispositions de l'accord de gouvernement. Elle en résume encore une fois les principes-clés:

Cette réforme prévoit que le tarif social sera octroyé non plus uniquement sur la base d'un statut social, mais sur la base de critères liés aux revenus, pour que les travailleurs à faibles revenus puissent aussi en bénéficier.

automatisch toegekend als blijkt dat hun inkomen te hoog is, ongeacht hun sociaal statuut.

Verder stapt het systeem af van de alles-of-niets-aanpak en evolueert het naar een getrapt systeem, waardoor werkloosheidsvallen worden vermeden.

En ten slotte wordt de mogelijkheid van een premie-systeem onderzocht, waarbij een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen eenvoud, effectiviteit en behoud van de voordelen van het huidige systeem.

Mevrouw Lanjri spreekt de hoop uit dat de commissieleden de amendementen kunnen onderschrijven en dat de resolutie een breed draagvlak krijgt.

B. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Kurt Ravyts (VB) wenst vooreerst de indieners van het voorstel van resolutie te bedanken voor de samenvoeging van het voorstel van resolutie van zijn fractie (DOC 56 0607/001).

De spreker herhaalt dat zijn fractie constructief staat tegenover het initiatief van mevrouw Lanjri en onderschrijft het uitgangspunt van de tekst om te evolueren naar een inkomens- en vermogensafhankelijk sociaal tarief, waarbij deze hervorming budgetneutraal gebeurt. Hij gaat ervan uit dat over die budgetneutraliteit binnen de meerderheid nog werd onderhandeld.

Een ander belangrijk punt voor zijn fractie is de aandacht voor het vermijden van ongewenste neveneffecten van het sociaal tarief, zoals de zogenaamde inactiviteitsval, waarbij werken financieel minder aantrekkelijk zou worden dan niet werken.

Verder ondersteunt het commissielid de voorgestelde samenwerking met de gewesten op het vlak van energiebesparende maatregelen.

De heer Ravyts spreekt zich ook uit over enkele specifieke amendementen die de tekst finaal verbeteren. Zo vindt hij het essentieel dat alleenstaanden expliciet als begunstigten worden vermeld en is hij het eens met het voorstel om een vermogensonderzoek in te voeren.

Daarnaast kan hij zich vinden in de aanbeveling van de CREG om in eerste instantie met twee inkomenscategorieën te werken. Hij kan zich inbeelden dat een volledig degressief systeem complex is en acht deze

Par ailleurs, le tarif social ne sera plus accordé automatiquement à certaines personnes s'il apparaît que leurs revenus sont trop élevés, peu importe leur statut social.

De plus, le régime du tarif social cessera de reposer sur une approche "tout ou rien" et deviendra un régime par paliers, pour prévenir les pièges à l'inactivité.

Enfin, on examinera aussi la possibilité d'instaurer un système de primes, en mettant soigneusement en balance la simplicité, l'efficacité et le maintien des avantages du système actuel.

Mme Lanjri espère que les membres de la commission pourront souscrire aux amendements présentés et que la proposition de résolution à l'examen sera largement soutenue.

B. Questions et observations des membres

M. Kurt Ravyts (VB) souhaite d'abord remercier les auteurs de la proposition de résolution à l'examen d'avoir accepté d'y joindre la proposition de résolution de son groupe (DOC 56 0607/001).

L'intervenant rappelle que son groupe entend se montrer constructif envers l'initiative de Mme Lanjri, et qu'il souscrit à l'objectif initial du texte à l'examen, à savoir d'évoluer vers un tarif social dont l'octroi est subordonné à des critères liés aux revenus et au patrimoine, tout en veillant à la neutralité budgétaire de cette réforme. L'intervenant part du principe que cette neutralité budgétaire a encore été négociée au sein de la majorité.

Un autre point fondamental pour son groupe est l'attention accordée par la proposition de résolution à la prévention des effets secondaires indésirables du tarif social, comme les pièges à l'inactivité ayant pour conséquence que travailler serait financièrement moins avantageux que de ne pas travailler.

De plus, le membre soutient la coopération proposée avec les Régions en matière de mesures d'économie d'énergie.

M. Ravyts évoque aussi certains amendements spécifiques qui améliorent la version finale du texte à l'examen. Il considère ainsi qu'il est essentiel que les personnes isolées soient explicitement mentionnées comme des bénéficiaires potentiels, et il souscrit à la proposition de prévoir un examen du patrimoine.

En outre, il peut souscrire à la recommandation de la CREG d'utiliser dans un premier temps deux catégories de revenus. Conscient qu'un système totalement dégressif est complexe, il considère que cette approche

gefaseerde aanpak daarom realistisch. De regering dient dit systeem op termijn dan verder te verfijnen.

Ook het verzoek om het sociaal tarief te laten afhangen van het aantal gezinsleden binnen een rechthebbend huishouden, vindt hij een logische verbetering.

Wat betreft de evolutie naar een premiesysteem, zegt hij dit te zullen verdedigen binnen zijn fractie, met name bij zijn collega Reccino Van Lommel, de initiatiefnemer van het Vlaams Belangvoorstel 056 0607/001, omdat een premiesysteem de rechthebbenden minstens tot enige energiezuinigheid aanzet. Dit is voor zijn fractie een belangrijke bekommernis. Zijn fractie vreest dat zonder een expliciete volumebeperking er risico's zijn, bijvoorbeeld dat mensen met sociaal tarief verschillende toestellen zonder beperking elektrisch opladen. Dit verschil met het voorstel van zijn fractie ziet hij echter niet als een breekpunt.

Tot slot plaatst de heer Ravyts een kritische kanttekening bij considerans K, waarin wordt verwezen naar de afbouw van subsidies voor fossiele brandstoffen. Hij wijst op het advies van de CREG over het wetsvoorstel DOC 56 0041/001 van Ecolo-Groen, dat eveneens een hervorming van het sociaal tarief beoogt. In dat advies werd gevraagd naar de relatie met de invoering van het Europese ETS2-systeem. Hij verwijst naar het antwoord van de CREG hierop en kijkt uit naar het overleg in de werkgroep op 28 april over de implementatie van EU ETS2. De Belgische regering moet immers tegen 30 juni een plan indienen bij de Europese Commissie over het sociale klimaatfonds (SCF), dat de impact van EU ETS2 moet temperen. België zou kunnen rekenen op een bedrag van 1,6 miljard euro, gespreid over zes jaar, dat – wellicht in samenspraak met de gewesten – moet worden ingezet om kwetsbare groepen te begeleiden bij de afbouw van fossiel energiegebruik. De heer Ravyts uit in naam van zijn fractie scepsis over de slaagkansen van dit plan binnen de gestelde termijn van zes jaar.

Ondanks deze kritische kanttekeningen besluit hij dat zijn fractie het voorstel van resolutie zal steunen.

De heer Bert Wollants (N-VA) verwijst naar de lange voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, die teruggaat tot de vorige zittingsperiode.

De ingediende amendementen sluiten aan bij de bepalingen die in het regeerakkoord werden opgenomen over dit onderwerp. De bijstellingen aan de tekst hebben

par étapes est réaliste. Le gouvernement devra ensuite affiner ce système à l'avenir.

Il estime aussi que la demande visant à lier le montant du tarif social au nombre de membres composant le ménage qui en bénéficie constitue une amélioration logique.

En ce qui concerne l'évolution vers un système de primes, il indique qu'il défendra cette évolution au sein de son groupe, notamment auprès de son collègue Reccino Van Lommel, auteur de la proposition DOC 56 0607/001 déposée par le groupe VB, car un système de primes encourage au moins les bénéficiaires à réaliser des économies d'énergie. Il s'agit d'une préoccupation importante pour le groupe de l'intervenant, qui redoute que l'absence de limitation de volume explicite ne présente plusieurs risques, par exemple celui que certaines personnes chargent sans limitation plusieurs appareils électriques au tarif social. L'intervenant ne considère toutefois pas que cette différence avec la proposition de son groupe constitue un point de rupture.

Enfin, M. Ravyts se montre critique à l'égard du considérant K, qui renvoie à la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles. Il évoque l'avis de la CREG à propos de la proposition de loi DOC 56 0041/001 déposée par le groupe Ecolo-Groen, qui vise également à réformer le tarif social. Cet avis s'interrogeait sur la relation avec l'introduction du système européen SEQUE 2. Il renvoie à la réponse de la CREG à ce sujet et attend avec impatience la concertation organisée le 28 avril au sein du groupe de travail sur la mise en œuvre du SEQUE-UE 2. En effet, le gouvernement belge doit soumettre à la Commission européenne, au plus tard le 30 juin, un plan relatif au Fonds social pour le climat (FSC) qui devra atténuer l'incidence du SEQUE-UE 2. La Belgique pourrait compter sur un montant de 1,6 milliard d'euros, réparti sur six ans qui devra être utilisé, probablement en concertation avec les Régions, en vue d'accompagner les groupes vulnérables à réduire leur consommation d'énergie fossile. M. Ravyts exprime le scepticisme de son groupe sur les chances de réussite de ce plan dans le délai fixé de six ans.

Moyennant ces réserves, l'intervenant conclut en indiquant que son groupe soutiendra la proposition de résolution à l'examen.

M. Bert Wollants (N-VA) évoque la longue genèse de la proposition de loi à l'examen, qui remonte à la précédente législature.

Les amendements présentés s'inscrivent dans le droit fil des dispositions à ce sujet qui figurent dans l'accord de gouvernement. Les remaniements du texte l'ont

duidelijk voor verbetering gezorgd. Volgens de spreker definieert de resolutie absoluut de juiste elementen die de minister in staat moet stellen om de hervorming van het sociaal energietarief tijdens deze legislatuur op een juiste manier door te voeren. Zijn fractie zal het voorstel dan ook steunen.

De heer Christophe Bombled (MR) herinnert eraan dat zijn fractie altijd het idee heeft verdedigd dat het sociaal tarief een onmisbaar instrument is om een eerlijke toegang tot energie te verzekeren, in het bijzonder voor de meest kwetsbare gezinnen. Het is een krachtig sociaal antwoord, vooral in een context van volatiele prijzen. Dit voorstel van resolutie ligt duidelijk in de lijn van het regeerakkoord: een budgetneutrale, eerlijkere en transparantere hervorming van het sociaal tarief, niet langer gebaseerd op status maar op inkomen en vermogen.

Volgens de spreker komt de voorgestelde hervorming beter tegemoet aan de reële behoeften van de burgers door rekening te houden met de realiteit van de inkomens, veeleer dan met de soms verouderde administratieve categorieën. Het sociaaltariefstelsel zal evolueren naar een eerlijker, inclusiever en efficiënter stelsel. Het voorstel van resolutie voldoet aan de eis van zijn fractie dat de maatregel budgettair haalbaar moet zijn.

Een belangrijk aspect van dit voorstel van resolutie is volgens de heer Bombled de stelling dat de strijd tegen energiearmoede ook structurele oplossingen moet omvatten, zoals renovatie en energie-efficiëntie. Het regeerakkoord is wat dat betreft duidelijk: er moet met de gewesten worden samengewerkt, met respect voor eenieders bevoegdheden.

De MR-fractie zal dit voorstel van resolutie dus steunen; het sluit immers volledig aan bij het regeerakkoord en het beantwoordt aan de dubbele vereiste van sociale rechtvaardigheid en verantwoordelijkheid.

Mevrouw Marie Meunier (PS) herinnert eraan dat de uitbreiding van het sociaal tarief tijdens de energiecrisis van essentieel belang was om de meest kwetsbare gezinnen te beschermen tegen de gevolgen van de energiecrisis. Volgens haar hebben studies aangetoond dat dit instrument bijzonder doeltreffend is geweest, ook al werd een bepaalde categorie van de bevolking, zoals de lagere middenklasse, minder goed beschermd. Tevens moet in de debatten rekening worden gehouden met het feit dat eenoudergezinnen en alleenstaanden het hardst worden getroffen door energie- en waterarmoede.

De spreekster erkent en verwelkomt het feit dat de amendementen rekening houden met bepaalde

clairement amélioré. Selon l'intervenant, la résolution définit parfaitement les bons éléments qui devront permettre au ministre de mettre en œuvre adéquatement la réforme du tarif social pour l'énergie sous l'actuelle législature. Le groupe de l'intervenant soutiendra dès lors la proposition à l'examen.

M. Christophe Bombled (MR) rappelle que son groupe a toujours défendu l'idée que le tarif social est un outil indispensable pour garantir un accès équitable à l'énergie et en particulier pour les ménages les plus vulnérables. C'est une réponse sociale forte, surtout dans un contexte de volatilité des prix. Cette résolution va clairement dans le sens de ce que prévoit l'accord de gouvernement: une réforme budgétairement neutre, plus juste et plus transparente du tarif social, basée non plus sur des statuts, mais sur les revenus et le patrimoine.

Selon l'orateur la réforme proposée cible mieux les besoins réels des citoyens en tenant compte de la réalité des revenus plutôt que de catégories administratives parfois dépassées. Le système du tarif social évoluera vers un système plus équitable, plus inclusif et plus efficace. Le texte de la proposition répond à l'exigence de son groupe de viabilité budgétaire.

Pour M. Bombled, un élément important dans cette résolution est l'affirmation que la lutte contre la précarité énergétique passe également par des solutions structurelles comme la rénovation et l'efficacité énergétique. L'accord de gouvernement est clair sur ce point; une collaboration avec les régions s'impose, dans le respect des compétences.

Le groupe MR soutiendra donc cette proposition de résolution qui s'inscrit pleinement dans la lignée fixée par l'accord de gouvernement et qui répond à son double exigence de justice sociale et de responsabilité.

Mme Marie Meunier (PS) rappelle que l'extension du tarif social a été essentielle pendant la crise énergétique pour protéger les ménages les plus vulnérables des conséquences de la crise énergétique. D'après elle, les études ont montré que cet instrument a été particulièrement efficace, même si une certaine catégorie de la population, comme les classes moyennes inférieures, a été moins bien protégée. Il est également nécessaire de tenir compte dans les débats que les familles monoparentales et les personnes isolées sont parmi les personnes les plus touchées par la précarité énergétique et hydrique.

L'oratrice reconnaît et salue que les amendements intègrent certaines remarques de la CREG, mais la

opmerkingen van de CREG, maar het voorstel van resolutie biedt geen uitzicht op een verhoging van het aantal begunstigden. Bovendien blijft het voorstel vrij vaag over de wijze waarop de verschillende aspecten van de hervorming invulling zullen krijgen, meer bepaald wat het inkomenscriterium betreft.

Eveneens problematisch voor de PS-fractie is het voorstel om potentiële begunstigden van het sociaal tarief niet langer proactief een brief te bezorgen, wat wordt verantwoord door de waarschijnlijkheid dat een groot deel van die automatische brieven wellicht niet wordt ontvangen. Mevrouw Meunier acht het risico groot dat potentiële begunstigden niet op de hoogte worden gebracht van dat recht. Door de niet-verstrekking van die informatie dreigen de rechthebbenden uiteindelijk geen steun te kunnen vragen.

Het gebrek aan duidelijkheid over de concrete toepassing van dit voorstel van resolutie is de reden waarom de PS-fractie zich zal onthouden bij de stemming.

De heer Roberto D'Amico (PVDA-PTB) verwijst voor deze bespreking naar zijn tussenkomst van 25 februari 2025. in de commissie over hetzelfde onderwerp.

De heer Marc Lejeune (Les Engagés) is ervan overtuigd dat de energietransitie enkel kan slagen indien de overheid zoveel mogelijk mensen meeneemt in dat verhaal. Het is om die reden dat het sociaal energietarief moet worden hervormd en versterkt.

Hij is van mening dat het huidige systeem van het sociaal tarief, gebaseerd op sociale statuten, tot buitenissige en onbegrijpelijke situaties leidt. De verschuiving naar een systeem gebaseerd op het inkomen is beter en objectiever. Alle verenigingen die actief zijn in de strijd tegen energiearmoede zijn voorstander van een inkomensafhankelijk sociaal tarief.

Verder wenst de spreker de aandacht te vestigen op verzoek 15 van het voorstel van resolutie en de wens om een samenwerkingsakkoord te sluiten met de gewesten om mensen met een sociaal statuut te helpen bij de renovatie van hun woning of de installatie van zonnepanelen. Want diegenen die vandaag de dag moeite hebben om hun energierekeningen te betalen, wonen vaak ook in slecht geïsoleerde woningen. Het sociale tarief is noodzakelijk om deze mensen op korte termijn te helpen. Maar in een ideale wereld zou de staat, in plaats van gas en elektriciteit te subsidiëren, de energietransitie rechtstreeks moeten subsidiëren door woningrenovatie.

Het is essentieel dat de regering zich over dit verzoek in de resolutie buigt. De fractie van Les Engagés zal dat

proposition de résolution ne permet toutefois pas d'envisager une augmentation des bénéficiaires. De plus, elle reste assez floue sur la manière dont les différents éléments de la réforme vont être développés, notamment sur l'application du revenu.

Un point qui pose également problème pour le groupe PS est la proposition de suppression de l'envoi proactif de courrier aux potentiels bénéficiaires du tarif social, justifiée par le fait que ces envois automatiques déboucheraient probablement sur un nombre élevé de courriers non réceptionnés. Selon Mme Meunier, le risque est important pour les potentiels bénéficiaires de ne pas être tenus informés de ce droit. Ne pas donner cette information, c'est risquer, finalement, de ne pas permettre aux ayants droit de demander de l'aide.

Le manque de clarté sur l'application concrète de cette proposition est la raison pour laquelle le groupe PS s'abstiendra sur la proposition de résolution.

M. Roberto D'Amico (PVDA-PTB) renvoie, pour la discussion, à son intervention faite à propos du même sujet le 25 février 2025 en commission.

M. Marc Lejeune (Les Engagés) est convaincu que la transition énergétique ne pourra réussir que si les pouvoirs publics bénéficient d'un large soutien de la population. C'est pourquoi il convient de réformer et de renforcer le tarif social pour l'énergie.

Il estime que le système actuel du tarif social, fondé sur les statuts sociaux, crée des situations ubuesques et incompréhensibles. L'évolution vers un système fondé sur le revenu est meilleure et plus objective. Toutes les associations actives dans la lutte contre la précarité énergétique sont favorables à un tarif social fondé sur les revenus.

L'intervenant souhaite ensuite attirer l'attention sur la demande 15 de la proposition de résolution et la volonté de conclure un accord de coopération avec les Régions afin d'aider les bénéficiaires du statut social dans la rénovation de leurs logements ou la pose de panneaux solaires. En effet, ceux qui ont aujourd'hui du mal à payer leurs factures énergétiques vivent aussi souvent dans des logements mal isolés. Le tarif social est nécessaire pour aider ces personnes à court terme. Mais dans un monde idéal, au lieu de subventionner le gaz et l'électricité, l'État devrait subventionner directement la transition énergétique au travers de la rénovation des logements.

Il est essentiel que le gouvernement se penche sur cette demande de la résolution. Le groupe Les Engagés

nauwlettend in de gaten houden, maar steunt alvast het voorstel dat vandaag voorligt.

De heer Steven Coenegrachts (Open Vld) staat positief tegenover de bijstellingen aan het voorstel die in de nieuwe amendementen zijn vervat. Ze komen tegemoet aan de bezorgdheden die tijdens de bespreking van 25 februari werden geuit en zijn stappen in de richting van een rechtvaardiger sociaal tarief.

Ook de verschuiving naar een inkomensafhankelijk systeem vindt de spreker een waardevolle stap maar hij herhaalt daarbij het belang om een evenwicht te vinden tussen het subsidiëren van energieverbruik en het helpen van mensen die enkel met het sociaal energietarief kunnen worden geholpen.

Hoewel er nog ruimte voor verbetering is, dragen de amendementen volgens hem reeds bij tot een beter evenwicht. Daarom zal zijn fractie het voorstel steunen.

C. Antwoorden en replieken

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v), hoofdindienster van het voorstel van resolutie, bedankt de collega's van de meerderheid voor hun steun en de constructieve samenwerking die het mogelijk maakt dit voorstel tot een goed einde te brengen. Daarnaast waardeert ze ook de steun van bepaalde oppositiefracties, die verder kijken dan het traditionele spel van meerderheid en oppositie en erkennen dat de hervorming inhoudelijk de juiste richting uitgaat.

In reactie op de bekommernissen van de heer Ravyts over de impact van het EU ETS2, verduidelijkt de spreker dat de resolutie enkel vraagt om te onderzoeken welke subsidies voor fossiele energiebronnen kunnen worden afgebouwd. Er worden dus nog geen beslissingen genomen, en een dergelijk onderzoek naar een afbouw lijkt haar het minimum dat de regering zou moeten doen.

Ter attentie van mevrouw Meunier en de heer D'Amico onderstreept ze het belang van een eerlijk systeem voor het sociaal tarief. Het huidige systeem houdt te weinig rekening met mensen met een laag inkomen uit arbeid, zoals alleenstaanden die hard werken, maar niet in aanmerking komen omdat ze geen specifiek sociaal statuut hebben. Tegelijkertijd genieten sommige personen met een sociaal statuut, maar zonder financiële nood, onterecht van het sociaal tarief. Mevrouw Lanjri pleit daarom voor een correctere toekenning: het sociale statuut blijft een toegangspoort, maar er moet steeds een filter zijn die bepaalt of iemand daadwerkelijk behoeftig is. Ze

y sera attentif, mais soutiendra en tout cas la proposition à l'examen.

M. Steven Coenegrachts (Open Vld) est favorable aux remaniements de la proposition apportés par les nouveaux amendements. Ils répondent aux préoccupations émises au cours de la discussion du 25 février et constituent des pas dans la direction d'un tarif social plus juste.

L'intervenant estime également que l'évolution vers un système fondé sur les revenus est une contribution précieuse, mais il répète à cet égard l'importance de trouver un équilibre entre le subventionnement de la consommation énergétique et l'accompagnement des personnes qui ne peuvent être aidées qu'au travers du tarif social pour l'énergie.

Même si le texte est perfectible, les amendements contribuent déjà, selon l'intervenant, à un meilleur équilibre. C'est pourquoi le groupe de l'intervenant soutiendra la proposition.

C. Réponses et répliques

Mme Nahima Lanjri (cd&v), auteure principale de la proposition de résolution, remercie ses collègues de la majorité pour leur soutien et la coopération constructive qui ont permis de mener à bien la proposition à l'examen. En outre, elle apprécie également le soutien apporté par plusieurs groupes de l'opposition, qui vont au-delà du jeu traditionnel de la majorité et de l'opposition et qui reconnaissent que le contenu de la réforme va dans la bonne direction.

En réponse aux préoccupations émises par M. Ravyts à propos de l'incidence du SEQUE-UE 2, l'intervenante précise que la résolution demande uniquement d'examiner quelles subventions aux énergies fossiles peuvent être supprimées progressivement. Par conséquent, aucune décision n'est prise pour l'instant et, selon elle, une étude de ce type sur une suppression progressive est le minimum que le gouvernement devrait faire.

En réponse à Mme Meunier et M. D'Amico, elle souligne l'importance d'un système équitable pour le tarif social. Le système actuel tient trop peu compte des personnes ayant un faible revenu du travail, par exemple les isolés qui travaillent d'arrache-pied, mais qui n'entrent pas en considération parce qu'ils ne bénéficient d'aucun statut social spécifique. En parallèle, certaines personnes disposant d'un statut social, mais qui n'ont pas de problèmes financiers, bénéficient à tort du tarif social. C'est pourquoi Mme Lanjri préconise un octroi plus juste: le statut social demeure une porte d'entrée, mais il convient de toujours appliquer un filtre qui détermine

illustreert dit met het hypothetische voorbeeld van de weduwe van een rijke ondernemer, die automatisch sociaal tarief zou krijgen louter op basis van haar statuut.

Verder reageert het commissielid als volgt op de heer D'Amico, die verwijst naar de uitbreiding van het sociaal tarief tijdens de energiecrisis. Die tijdelijke maatregel was volgens haar noodzakelijk wegens de urgentie, maar ze wijst erop dat het geen verijnd systeem was en tot excessen leidde. Ze benadrukt dat de huidige hervorming een kans is om het systeem structureel te verbeteren en het sociaal tarief te richten op degenen die het echt nodig hebben.

Tot slot gaat mevrouw Lanjri in op de opmerking van mevrouw Meunier over het schrappen van het voorstel om proactieve brieven te sturen naar mogelijke rechthebbenden. Ze legt uit dat dit gebeurde op aanraden van de CREG, die adviseerde om de vrijgekomen middelen in te zetten voor een betere koppeling van databanken. Dit zou de automatische toekenning van het sociaal tarief efficiënter maken zodat er uiteindelijk geen brieven meer moeten worden gestuurd. Ze merkt daarbij op dat de realiteit aantoont dat dergelijke brieven vaak niet worden begrepen door de lezers en bijgevolg onbeantwoord blijven. Ze benadrukt dat het doel blijft om het sociaal tarief automatisch toe te kennen aan alle rechthebbenden.

Mevrouw Lanjri sluit af met een oproep aan de kritische fracties, in de hoop hen alsnog te overtuigen. Ze is echter alvast tevreden met de brede steun die het voorstel geniet, zowel binnen de meerderheid als bij enkele oppositiepartijen, en benadrukt dat vooral de mensen op het terrein hier baat bij zullen hebben.

Mevrouw Marie Meunier (PS) neemt opnieuw het woord om te benadrukken dat de uitbreiding van het sociaal tarief tijdens de energiecrisis noodzakelijk was om de meest kwetsbare huishoudens te beschermen. Ze wijst erop dat bepaalde categorieën, zoals de lagere middenklasse, onvoldoende beschermd waren. Net als haar collega's vindt ze dat iedereen die het nodig heeft, toegang moet krijgen tot het sociaal tarief. Daarom begrijpt ze niet waarom in de resolutie het verzoek is geschrapt om bepaalde doelgroepen per brief te informeren over hun mogelijke recht op het sociaal tarief.

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v) antwoordt dat haar resolutie al expliciet bepaalt dat het sociaal tarief automatisch toegekend moet worden en dat de federale administratie volop werkt aan de koppeling van databanken. Ze verzekert dat er hoe dan ook communicatie zal zijn

si une personne est effectivement dans le besoin. Elle illustre son propos en citant l'exemple hypothétique de la veuve d'un riche entrepreneur, qui bénéficierait automatiquement du tarif social sur la base de son statut.

L'intervenante répond ensuite à M. D'Amico qui a évoqué l'élargissement du tarif social au cours de la crise énergétique. Selon elle, cette mesure temporaire s'imposait en raison de l'urgence, mais elle souligne que ce système n'était pas ciblé et qu'il a été source d'abus. Elle souligne que la réforme actuelle offre l'occasion d'apporter des améliorations structurelles au système et d'axer le tarif social sur ceux qui en ont vraiment besoin.

Enfin, Mme Lanjri répond à l'observation de Mme Meunier à propos de la suppression de la proposition visant à envoyer des courriers proactifs aux éventuels ayants droit. Elle explique que cette décision a été prise sur les conseils de la CREG, qui a recommandé d'utiliser les fonds libérés en vue d'assurer une meilleure interconnexion des banques de données. Cela permettrait d'accroître l'efficacité de l'octroi automatique du tarif social, afin de ne plus être obligé, à terme, d'envoyer des courriers. À cet égard, elle fait observer qu'il s'est avéré en pratique que ces courriers ne sont souvent pas compris par leurs destinataires, qui n'y donnent donc pas suite. Elle souligne que l'objectif demeure d'accorder automatiquement le tarif social à tous les ayants droit.

Mme Lanjri conclut en lançant un appel aux groupes critiques, dans l'espoir d'encore les convaincre. Elle se réjouit en tout cas du large soutien apporté à la proposition à l'examen, tant par la majorité que par plusieurs groupes de l'opposition et souligne que cette proposition sera surtout bénéfique aux personnes sur le terrain.

Mme Marie Meunier (PS) reprend la parole pour souligner que l'élargissement du tarif social au cours de la crise énergétique s'imposait en vue de protéger la plupart des ménages vulnérables. Elle souligne que plusieurs catégories, par exemple, la classe moyenne inférieure, n'étaient pas suffisamment protégées. À l'instar de ses collègues, elle estime que toute personne qui en a besoin doit bénéficier du tarif social. Pour cette raison, elle ne comprend pas pourquoi la demande visant à informer plusieurs groupes cibles par courrier de leur éventuel droit au tarif social a été supprimée de la proposition de résolution.

Mme Nahima Lanjri (cd&v) répond que sa résolution prévoit déjà explicitement que le tarif social devra être accordé automatiquement et que l'administration fédérale travaille d'arrache-pied à l'interconnexion des banques de données. Elle assure que le tarif social fera de toute

over het sociaal tarief en verwacht dat de minister van Energie dit verder zal toelichten. Volgens haar is het niet wenselijk om een systeem in stand te houden waarbij mensen een aanvraag moeten indienen. Bovendien wordt de automatische toekenning al verder ontwikkeld, zoals voormalig minister Van der Straeten eerder aangaf. Gezien de geboekte vooruitgang stelt Lanjri voor om op een later moment de bevoegde administratie of de minister uit te nodigen om in de commissie toelichting te geven over de databankkoppeling.

Mevrouw Marie Meunier (PS) erkent dat haar fractie tijdens de vorige zittingsperiode heeft gepleit voor de automatisering van het systeem en bevestigt dat ze dit blijft steunen. Toch blijft haar bezorgdheid bestaan over de overgangperiode. Ze vraagt hoe het systeem in die fase zal functioneren.

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v) verduidelijkt dat de hervorming gepland staat om in januari 2026 in werking te treden. Ze meent dat er nog voldoende tijd is om het systeem te finaliseren en te garanderen dat het sociaal tarief dan automatisch toegekend wordt aan alle rechthebbenden.

Mevrouw Marie Meunier (PS) gaat vervolgens in op de argumentatie rond “billijkheid”. Ze merkt op dat mevrouw Lanjri duidelijk stelt niet voor een uitbreiding van het sociaal tarief te zijn. Tegelijk wijst ze erop dat bijna een kwart van de Belgische huishoudens in energiearmoede verkeert en dat noch het regeringsakkoord noch de voorgestelde hervorming een oplossing biedt voor dit groot probleem.

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v) nuanceert deze kritiek en stelt dat het systeem niet wordt uitgebreid in de zin van een algemene verruiming, maar wel toegankelijker wordt gemaakt voor bepaalde rechthebbenden. Ze benadrukt dat mensen met een klein inkomen uit arbeid, die nu uit de boot vallen, toegang zullen krijgen tot het sociaal tarief. Tegelijkertijd worden mensen die vandaag sociaal tarief ontvangen zonder dat ze financieel noodlijdend zijn, uit het systeem gehaald. Ze verwijst opnieuw naar gevallen waarin mensen met een sociaal statuut een aanzienlijk vermogen of extra inkomsten hebben en toch recht op het tarief behouden. Volgens haar wordt het systeem zo eerlijker en beter afgestemd op daadwerkelijke nood.

Mevrouw Marie Meunier (PS) vraagt vervolgens of het aantal begunstigden met deze hervorming zal toenemen, aangezien de resolutie binnen een budgetneutraal kader blijft. Ze wijst erop dat die budgetneutraliteit impliceert dat een uitbreiding naar een bepaalde groep

manière l'objet d'une communication et attend des précisions sur ce point de la part du ministre de l'Énergie. Selon elle, il n'est pas indiqué de maintenir un système qui impose aux personnes d'introduire une demande. En outre, le développement de l'octroi automatique est déjà poursuivi, comme l'a précédemment indiqué l'ancienne ministre Van der Straeten. Compte tenu des avancées réalisées, Mme Lanjri propose d'inviter par la suite l'administration ou le ministre compétent pour apporter en commission des précisions sur l'interconnexion des banques de données.

Mme Marie Meunier (PS) reconnaît que son groupe s'est prononcé en faveur de l'automatisation du système lors de la législature précédente et confirme qu'elle continue de soutenir cette position. Toutefois, elle est toujours préoccupée par la période de transition. Elle demande comment le système fonctionnera pendant cette phase.

Mme Nahima Lanjri (cd&v) précise que la réforme doit entrer en vigueur en janvier 2026. Elle estime qu'il reste suffisamment de temps pour finaliser le système et garantir que le tarif social sera automatiquement accordé à tous ceux qui y ont droit.

Mme Marie Meunier (PS) aborde ensuite l'argumentation relative à la “justice”. Elle fait observer que Madame Lanjri déclare clairement qu'elle n'est pas favorable à une extension du tarif social. Parallèlement, elle souligne que près d'un quart des ménages belges vivent dans la précarité énergétique et que ni l'accord de gouvernement ni la réforme proposée n'apportent de solution à ce problème majeur.

Mme Nahima Lanjri (cd&v) nuance cette critique en déclarant que le système n'est pas étendu au sens d'un élargissement général, mais qu'il est rendu plus accessible à certains ayants droit. Elle souligne que les personnes disposant d'un faible revenu du travail, qui passent actuellement entre les mailles du filet, auront accès au tarif social. En même temps, les personnes qui bénéficient actuellement du tarif social sans être dans le besoin seront retirées du système. Elle évoque à nouveau le cas de personnes disposant d'un statut social qui ont un patrimoine considérable ou des revenus supplémentaires, et qui conservent pourtant le droit au tarif social. Selon elle, la réforme rendra le système plus juste et plus adapté aux besoins réels.

Mme Marie Meunier (PS) demande ensuite si le nombre de bénéficiaires augmentera à la suite de cette réforme, étant donné que la résolution reste dans un cadre budgétaire neutre. Elle souligne que la neutralité budgétaire a pour conséquence qu'une extension à un

noodzakelijkerwijs gepaard gaat met het uitsluiten van een andere groep. Ze vraagt of er garanties zijn dat er effectief meer mensen toegang zullen krijgen.

Mevrouw Nahima Lanjri (cd&v) wijst erop dat het hier om een resolutie gaat en niet om een concreet wetsvoorstel met gedetailleerde berekeningen. Ze verwacht dat de minister van Energie, op basis van deze resolutie en de lopende adviezen, een wetsontwerp zal uitwerken, inclusief berekeningen over de doelgroep en de precieze impact van de hervorming. Of het aantal rechthebbenden zal toenemen of dat het eerder om een verschuiving gaat, zal dan duidelijk worden. Netto zou het aantal rechthebbenden alvast niet mogen dalen. Ze benadrukt dat de hervorming geen mensen zal uitsluiten die het sociaal tarief nodig hebben, en net een groep zal toevoegen die momenteel geen toegang heeft. Ze verwijst ook naar de geplande invoering van een trapsgewijs systeem, dat ertoe zal leiden dat bepaalde huidige rechthebbenden in de toekomst van een gedeeltelijk sociaal tarief zullen kunnen genieten, in plaats van een alles-of-niets-principe. Het systeem zal dus worden verfijnder en bijgevolg socialer worden.

Tot slot uit ze haar teleurstelling over het gebrek aan steun vanuit de PS-fractie voor deze hervorming, die volgens haar net eerlijker en rechtvaardiger is. Ze had gehoopt op bredere steun binnen de socialistische fractie, maar merkt op dat niet alle socialistes blijkbaar dezelfde visie delen.

V. — STEMMINGEN OVER DE CONSIDERANSEN EN VERZOEKEN

Tijdens haar vergadering van 1 april 2025 heeft de commissie beslist om het voorstel van resolutie DOC 56 0195 te nemen als basistekst voor de bespreking van de consideransen en verzoeken.

A. Consideransen

Considerans A

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans A wordt eenparig aangenomen.

Considerans B

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

certain groupe implique nécessairement l'exclusion d'un autre groupe. Elle demande s'il existe des garanties qu'il y aura effectivement une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Mme Nahima Lanjri (cd&v) souligne qu'il s'agit en l'occurrence d'une résolution et non d'une proposition de loi concrète contenant des calculs détaillés. Elle attend du ministre de l'Énergie qu'il élabore un projet de loi basé sur cette résolution et sur les avis en cours. Ce projet de loi devra comprendre des calculs sur le groupe cible et l'impact précis de la réforme. On verra alors clairement si le nombre de bénéficiaires augmentera ou si on assistera plutôt à un glissement. Le nombre net des bénéficiaires ne devrait en tout cas pas diminuer. Elle souligne que la réforme n'exclura pas les personnes qui ont besoin du tarif social, et ajoutera justement un groupe qui n'y a actuellement pas accès. Elle évoque également la mise en place prévue d'un système graduel, en vertu duquel certains bénéficiaires actuels pourront obtenir à l'avenir un tarif social partiel, au lieu de se voir appliquer le principe du tout ou rien. Le système sera donc affiné et deviendra dès lors plus social.

Enfin, elle exprime sa déception face au manque de soutien du groupe PS pour cette réforme, qu'elle estime précisément plus juste et plus équitable. Elle avait espéré un soutien plus large au sein du groupe socialiste, mais remarque que, manifestement, tous les socialistes ne partagent pas la même vision.

V. — VOTES SUR LES CONSIDÉRANTS ET LES DEMANDES

Au cours de sa réunion du 1^{er} avril 2025, la commission a décidé de prendre la proposition de résolution DOC 56 0195 comme texte de base pour la discussion des considérants et des demandes.

A. Considérants

Considérant A

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant A est adopté à l'unanimité.

Considérant B

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans B wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Le considérant B est adopté par 12 voix et une abstention.

Considerans C

Considérant C

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans C wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Le considérant C est adopté par 12 voix et une abstention.

Considerans D

Considérant D

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans D wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Le considérant D est adopté par 12 voix et une abstention.

Considerans E

Considérant E

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans E wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1.

Le considérant E est adopté par 12 voix contre une.

Considerans F

Considérant F

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans F wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Le considérant F est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considerans G

Considérant G

Considerans G wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Le considérant G est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considerans H

Considérant H

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Considerans H wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Le considérant H est adopté par 12 voix et une abstention.

Considerans I

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans I wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Considerans J

Over deze considerans worden geen opmerkingen gemaakt.

Considerans J wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Considerans K (*nieuw*)

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 11 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt een considerans K in te voegen, luidende:

“K. gelet op het voornemen van de federale regering om te onderzoeken welke fossiele subsidies kunnen worden afgebouwd en op het feit dat een verlaagd tarief voor energie minder aanzet tot energiebesparing;”

Amendement nr. 11 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Considerans L (*nieuw*)

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 12 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt een considerans L in te voegen, luidende:

“L. gelet op het voornemen van de federale regering om het sociaal tarief op een budgetneutrale manier te hervormen, op een dergelijke manier dat er geen ongewenste neveneffecten worden gecreëerd wat betreft het onderscheid tussen werken en niet-werken;”

Amendement nr. 12 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Considerans M (*nieuw*)

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 13 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt een considerans M in te voegen, luidende:

Considérant I

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant I est adopté par 12 voix et une abstention.

Considérant J

Ce considérant ne donne lieu à aucune observation.

Le considérant J est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considérant K (*nouveau*)

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 11 (DOC 56 0195/003) tendant à insérer un considérant K rédigé comme suit:

“K. vu l'intention du gouvernement fédéral d'examiner quelles subventions aux énergies fossiles peuvent être supprimées progressivement et considérant qu'un tarif réduit de l'énergie n'incite guère à économiser l'énergie;”

L'amendement n° 11 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considérant L (*nouveau*)

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 12 (DOC 56 0195/003) tendant à insérer un considérant L rédigé comme suit:

“L. vu l'intention du gouvernement fédéral de réformer le tarif social de manière budgétairement neutre, afin de ne créer aucun effet secondaire indésirable en ce qui concerne la distinction entre actifs et inactifs;”

L'amendement n° 12 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considérant M (*nouveau*)

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 13 (DOC 56 0195/003) tendant à insérer un considérant M rédigé comme suit:

“M. gelet op het voornemen van de federale regering om de rechthebbenden op het sociaal tarief te helpen energie te besparen en wat dat betreft de samenwerkingsmogelijkheden met de gewesten te onderzoeken;”

Amendement nr. 13 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Considerans N (*nieuw*)

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 14 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt een considerans N in te voegen, luidende:

“N. gelet op het advies (A)2958 van de CREG;”

Amendement nr. 14 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

B. Verzoeken

Verzoek 1

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 15 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

“1. een hervorming door te voeren van het sociaal tarief voor energie op basis van inkomens- en vermogenscriteria, waarbij ook mensen met een sociaal statuut in aanmerking komen voor zover ze ook voldoen aan bovenvermelde criteria;”

Amendement nr. 15 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 2

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 16 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

“2. in het kader van de hervorming na te gaan welke inkomens- en vermogenscriteria er als referentie kunnen worden gebruikt om het sociaal tarief toe te kennen;”

Amendement nr. 16 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

“M. vu l'intention du gouvernement fédéral d'aider les bénéficiaires du tarif social à économiser l'énergie et, à cet égard, d'étudier les possibilités de coopération avec les régions;”

L'amendement n° 13 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Considérant N (*nouveau*)

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 14 (DOC 56 0195/003) tendant à insérer un considérant N rédigé comme suit:

“N. vu l'avis (A)2958 de la CREG;”

L'amendement n° 14 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

B. Demandes

Demande 1

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 15 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

“1. de mettre en œuvre une réforme du tarif social pour l'énergie sur la base de critères liés aux revenus et au patrimoine, en permettant également aux personnes disposant d'un statut social d'en bénéficier pour autant qu'elles remplissent les critères susmentionnés;”

L'amendement n° 15 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 2

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 16 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

“2. d'examiner, dans le cadre de la réforme, quels critères de revenus et de patrimoine peuvent servir de références pour l'octroi du tarif social;”

L'amendement n° 16 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 3

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 26 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek weg te laten.

Amendement nr. 26 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 4

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 17 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

“4. instrumenten te ontwikkelen om de werkelijke inkomenssituatie van een (potentiële) rechthebbende zo dicht mogelijk te benaderen via een inkomens- en vermogensonderzoek;”

Amendement nr. 17 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 5

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 5 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 6

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 18 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek weg te laten.

Amendement nr. 18 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 7

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 19 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek weg te laten.

Amendement nr. 19 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Demande 3

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 26 (DOC 56 0195/003) tendant à supprimer cette demande.

L'amendement n° 26 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 4

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 17 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

“4. de développer des instruments permettant d'analyser le plus fidèlement possible la situation de revenus réelle d'un bénéficiaire (potentiel) au travers d'un examen des revenus et du patrimoine;”

L'amendement n° 17 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 5

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 5 est adoptée par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 6

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 18 (DOC 56 0195/003) tendant à supprimer cette demande.

L'amendement n° 18 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 7

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 19 (DOC 56 0195/003) tendant à supprimer cette demande.

L'amendement n° 18 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 8

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 20 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek weg te laten.

Amendement nr. 20 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Demande 8

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 20 (DOC 56 0195/003) tendant à supprimer cette demande.

L'amendement n° 20 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 9

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 21 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

"9. te onderzoeken hoe de invoering van een degressief systeem inactiviteitsvallen kan voorkomen en zo ongewenste neveneffecten kan vermijden wat betreft het onderscheid werken/niet-werken;"

Amendement nr. 21 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Demande 9

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 21 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

"9. d'examiner comment l'instauration d'un système dégressif peut prévenir les pièges à l'inactivité et éviter les effets secondaires indésirables liés à la distinction actif/inactif;"

L'amendement n° 21 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 10

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 22 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

"10. na te gaan of het haalbaar is om dit degressief systeem van bij de invoering al onmiddellijk op basis van meer dan twee verschillende categorieën uit te werken, dan wel te starten met een eenvoudig systeem waarbij in een eerste stap wordt gewerkt met slechts twee categorieën;"

Amendement nr. 22 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Demande 10

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 22 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

"10. de vérifier s'il est réaliste de concevoir ce système dégressif, dès son instauration, sur la base de plus de deux catégories différentes, ou s'il est préférable de commencer par un système simple fonctionnant, dans un premier temps, sur la base de deux catégories;"

L'amendement n° 22 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 11

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 23 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

"11. in het kader van de hervorming te onderzoeken of er ook rekening kan worden gehouden met het aantal gezinsleden;"

Amendement nr. 23 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Demande 11

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 23 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

"11. dans le cadre de la réforme, d'examiner s'il est également possible de tenir compte du nombre de membres de la famille;"

L'amendement n° 23 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Verzoek 12

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 24 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

“12. bij de hervorming van het sociaal energietarief te onderzoeken hoe we kunnen evolueren naar een forfaitaire tussenkomst, zonder daarbij de voordelen van het huidige systeem op basis van een voordelig tarief te verliezen, en er bij deze hervorming op toe te zien dat ze inkomens- en vermogensgebaseerd, budgetneutraal, transparant en technologie-neutraal is;”

Amendement nr. 24 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 13

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 13 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 14

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 14 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 15

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 15 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 16

Over dit verzoek worden geen opmerkingen gemaakt.

Verzoek 16 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Verzoek 17

Mevrouw Nahima Lanjri c.s. dient amendement nr. 25 (DOC 56 0195/003) in, dat ertoe strekt dit verzoek te vervangen door:

Demande 12

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 24 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

“12. d'examiner, lors de la réforme du tarif social de l'énergie, la possibilité d'évoluer vers une intervention forfaitaire, sans perdre les avantages du système actuel sur la base d'un tarif préférentiel, et de veiller à ce que cette réforme soit fondée sur les revenus et le patrimoine, neutre sur le plan budgétaire, transparente et neutre d'un point de vue technologique;”

L'amendement n° 24 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 13

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 13 est adoptée par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 14

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 14 est adoptée par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 15

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 15 est adoptée par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 16

Cette demande ne donne lieu à aucune observation.

La demande 16 est adoptée par 11 voix contre une et une abstention.

Demande 17

Mme Nahima Lanjri et consorts présentent l'amendement n° 25 (DOC 56 0195/003) tendant à remplacer cette demande par ce qui suit:

“17. de hervorming voor te stellen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de invoering van de nieuwe maatregelen op 1 januari 2026.”

Amendement nr. 25 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

*
* *

Het gehele voorstel van resolutie wordt, zoals gemendeerd en technisch verbeterd, bij naamstemming aangenomen met 11 stemmen tegen 1 en 1 onthouding.

Dientengevolge is het toegevoegde voorstel van resolutie DOC 56 0607/001 van de heer Kurt Ravyts c.s. zonder voorwerp.

*
* *

Hebben voorgestemd:

N-VA: Bert Wollants, Lotte Peeters

VB: Kurt Ravyts, Sam Van Rooy

MR: Christophe Bombled, Youssef Handichi

Les Engagés: Marc Lejeune, Anne Pirson

Vooruit: Jeroen Soete

Cd&v: Nahima Lanjri

Open Vld: Steven Coenegrachts

Heeft tegengestemd:

PVDA-PTB: Roberto D'Amico

Heeft zich onthouden:

PS: Marie Meunier

De rapporteur,
Steven Coenegrachts

De voorzitter,
Jeroen Soete

“17. de proposer la réforme à la Chambre des représentants en vue de la mise en œuvre des nouvelles mesures le 1^{er} janvier 2026.”

L'amendement n° 25 est adopté par 11 voix contre une et une abstention.

*
* *

L'ensemble de la proposition de résolution, telle qu'elle a été modifiée et corrigée sur le plan légistique, est adopté, par vote nominatif, par 11 voix contre une et une abstention.

En conséquence, la proposition de résolution jointe DOC 56 0607/001 de M. Kurt Ravyts et consorts est sans objet.

*
* *

Ont voté pour:

N-VA: Bert Wollants, Lotte Peeters

VB: Kurt Ravyts, Sam Van Rooy

MR: Christophe Bombled, Youssef Handichi

Les Engagés: Marc Lejeune, Anne Pirson

Vooruit: Jeroen Soete

cd&v: Nahima Lanjri

Open Vld: Steven Coenegrachts

A voté contre:

PVDA-PTB: Roberto D'Amico

S'est abstenue:

PS: Marie Meunier

Le rapporteur,
Steven Coenegrachts

Le président,
Jeroen Soete

Bijlagen:

- Schriftelijk advies van de AD Energie van de FOD Economie, kmo, Middenstand en Energie;
- Schriftelijk advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG);
- Schriftelijk advies van de Koning Boudewijnstichting.

Annexes:

- Avis écrit de la DG Énergie du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie;
- Avis écrit de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG);
- Avis écrit de la Fondation Roi Baudouin.

BIJLAGEN

Adviezen:

1. AD Energie
2. CREG
3. KBS

ANNEXES

Avis:

1. DG Énergie
2. CREG
3. FRB

Standpunt van de AD Energie van de FOD Economie over de resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie.

Resolutie van 6 september 2024 in de commissie voor
Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Kamer van
volksvertegenwoordigers

Contact: Joke Brecx | Coördinatie sociaal energiebeleid
Algemene Directie Energie | joke.brecx@economie.fgov.be | + 32 2 277 95 17

.be

Inhoud

1.	Inleiding.....	4
2.	Advies inzake verzoeken van de resolutie ten aanzien van de Federale regering.....	5
2.1.	Een hervorming door te voeren van het sociaal tarief voor energie door de toekenning niet meer uitsluitend te koppelen aan sociale statuten, maar het sociaal tarief ook open te stellen op basis van inkomenscriteria met een degressief systeem;.....	5
2.2.	In het kader van de hervorming te onderzoeken om de toekenning van het sociaal tarief voor energie open te stellen op basis van inkomenscriteria die mogelijks afgestemd kunnen zijn op de inkomenscriteria van de verhoogde tegemoetkoming.....	6
2.3.	Te onderzoeken om deze inkomenscriteria ook toe te passen op huishoudens die het sociaal tarief krijgen op basis van een statuut.....	7
2.4.	Instrumenten te ontwikkelen om de werkelijke inkomenssituatie van een gezin zo dicht mogelijk te benaderen via een inkomensonderzoek.....	7
2.5.	Het sociaal tarief voor energie zoveel mogelijk automatisch toe te kennen door snel werk te maken van een federale databank.....	7
2.6.	In afwachting van een federale databank, de mogelijkheid te onderzoeken om in tussentijd een brief te sturen aan aan de huishoudens die niet op basis van een statuut recht hebben op het sociaal tarief, maar waarvan men weet dat zij een inkomen hebben onder deze inkomensgrens en waarbij hen wordt gemeld dat zij recht kunnen hebben op het sociaal tarief voor energie	8
2.7.	Bij deze brief tegelijkertijd een aanvraagformulier voor het sociaal tarief mee te sturen alsmede een verklaring op eer inzake het inkomen zodat indien later, bij steekproefsgewijze controle, zou blijken dat men valse verklaringen heeft afgelegd, ook kan worden opgetreden;.....	8
2.8.	In deze brief eveneens te vermelden dat het huishouden, om het aanvraagformulier in te vullen en de aanvraag aldus in orde te brengen, een beroep kan doen op onder meer het OCMW	8
2.9.	Om ook andere maatregelen te nemen om inactiviteitsvallen te voorkomen;.....	8
2.10.	In het kader van de hervorming te onderzoeken om bij de toekenning van het sociaal tarief voor energie een degressief systeem toe te passen op basis van een inkomenscriteria, waarbij een huishouden onder de inkomensgrens het volledig voordeel krijgt en een huishouden net boven de inkomensgrens een minder groot voordeel krijgt dat uiteindelijk nul wordt bij de overschrijding van de inkomensgrens met 150 %.....	8
2.11.	In kader van de hervorming te onderzoeken of er ook rekening kan worden gehouden met het aantal gezinsleden door de haalbaarheid te onderzoeken van de volgende twee pistes, enerzijds, de inkomensgrens voor een gezin met één persoon te verhogen met bijvoorbeeld 50 % voor een partner en 30 % per kind naar analogie met de berekening van de Europese armoedegrens of, anderzijds, de inkomensgrens te verhogen zoals bij de verhoogde tegemoetkoming per extra persoon in het gezin (forfaitaire verhoging)9	
2.12.	Bij de hervorming van het sociaal tarief te onderzoeken of het aangewezen is om het systeem te vervangen door het toekennen van een moduleerbare premie via de	

energiefactuur in combinatie met een energiecontract met het op dat ogenblik goedkoopste equivalent product van de leverancier.....	10
2.13. Bij de hervorming ook andere bestaande steunmechanismes onderzoeken zoals voor gezinnen die verwarmen met huisbrandsolie of propaan in bulk om in kader van energiearmoede de mogelijkheid te bekijken om tot een geïntegreerde aanpak te komen.....	12
2.14. Bij de hervorming van het sociaal tarief voor energie rekening te houden met de kosten voor het staatsbudget en hiervoor verschillende pistes te onderzoeken om de kosten beheersbaar te houden	12
2.15. Via een samenwerkingsakkoord met de Gewesten aan de rechthebbenden van het sociaal tarief een aanbod te doen voor energiebesparingsmaatregelen of om zonnepanelen op de woning te plaatsen en hierbij te voorzien in verregaande ondersteuning;.....	13
2.16. Met respect voor ieders bevoegdheden, samen met de Gewesten, de energiearmoede structureel aan te pakken door in te zetten op een voldoende hoog inkomen en energiezuinige woningen;.....	13
2.17. De hervorming voor te stellen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de invoering van de nieuwe maatregelen op 1 januari 2024.	13
3. Conclusie	13

1. Inleiding

Op vraag van de commissie Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers behandelt de Algemene Directie Energie een voorstel tot resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0195/001) van 6 september 2024.

De automatische toepassing van het sociaal tarief voor energie heeft zijn doeltreffendheid bewezen tijdens de energiecrisis. Het Platform tegen Energiearmoede erkent het sociaal tarief als een essentieel en doeltreffend instrument in de strijd tegen energiearmoede¹. Maar ook de Interfederale Dienst ter Bestrijding van de Armoede stelt in zijn advies dat *"het specifieke sociale tarief voor elektriciteit en/of aardgas een bijzonder gunstig instrument is om de betalingsproblemen van vele gezinnen die in armoede leven, te voorkomen"*². Het verslag van de nationale bank van 2022³ wijst inzake de toekenning van het sociaal tarief voor energie op de effectiviteit van de bescherming en de verhoging van de koopkracht van de gezinnen met een laag inkomen.

De kracht ervan is tweërlei. Ten eerste wordt het automatisch toegepast, zodat de rechthebbende zelf geen stappen moet ondernemen om het sociaal tarief te genieten. Uit vele studies over non-take up van rechten is namelijk gebleken dat automatisering helpt tegen het grote probleem dat mensen in armoede geen gebruik maken van hun rechten. Ten tweede betreft het een lager tarief dat rechtstreeks op de energiefactuur wordt toegepast. Ook Europa is de mening toegedaan dat de energietransitie niet kan slagen zonder een directe inkomenssteun aan de lage inkomensklasse. Een deel van de financiering van het Social Climate Fund⁴ kan voorzien in de mogelijkheid om deze soort hulp in te zetten om kwetsbare burgers te helpen en de energietransitie voor iedereen mogelijk te maken.

De resolutie bevat een uitgebreide toelichting van de huidige werking van het sociaal tarief voor energie en de zienswijze inzake de structurele hervorming van de soort toekenning, de wijze waarop deze wordt toegekend, alsook de begunstigden. Een vaak geuite bezorgdheid is dat een groot deel van de actieve bevolking met een laag loon uit de boot valt terwijl zij evengoed problemen ondervinden met het betalen van de energiefacturen, laat staan middelen over hebben om energie-efficiënte keuzes te maken. Een pervers effect van steunmaatregelen waarbij de rechthebbende beter af is met een leefloon omdat dit voordelen met zich meebrengt ten opzichte van te werken moet vermeden worden. De resolutie bevat daarnaast een opsomming van 17 verzoeken ten aanzien van de Federale overheid. In onderstaande tekst worden deze punten hernomen met daarbij horende reactie om op die wijze een overzichtelijk advies te bieden.

¹ <https://media.kbs-frb.be/fr/media/10143/2022>

² <https://armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/07/Advies-sociaal-tarief-energie-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>

³ <https://www.nbb.be/nl/artikels/verslag-2022-economische-en-financiele-ontwikkelingen>

⁴ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en

2. Advies inzake verzoeken van de resolutie ten aanzien van de Federale regering.

- 2.1. Een hervorming door te voeren van het sociaal tarief voor energie door de toekenning niet meer uitsluitend te koppelen aan sociale statuten, maar het sociaal tarief ook open te stellen op basis van inkomenscriteria met een degressief systeem;

De FOD Economie wenst te verduidelijken dat de huidige sociale statuten eveneens verbonden zijn aan inkomenscriteria. De criteria zelf kunnen per statuut verschillen. Om recht te hebben op het sociaal tarief moet er recht zijn op een toelage, bijvoorbeeld een inkomensgarantie voor personen met een handicap. De erkenning van handicap zelf is dus niet voldoende, op basis van inkomensonderzoek van het gezin beslist de bevoegde sociale instelling een inkomensgarantie toe te kennen. Enkel het genieten van de specifieke toelage opent het recht op het sociaal tarief⁵.

Het voordeel van de sociale statuten is dat de sociale instellingen zich voor het inkomensonderzoek niet enkel baseren op de gegevens gekend bij FOD Financiën. Burgers kunnen zelf recente documenten voorleggen. De KSZ wijst er op dat er 3 sociale statuten zijn waarbij dit niet of in mindere mate het geval is. Het gaat hierbij om kinderen die recht hebben op een verhoogde kinderbijslag (er is recht bij de erkenning van de handicap van het kind, het gezinsinkomen speelt geen rol) en bij de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming hulp aan bejaarden (de inkomensplafonden zijn hoger). Er is echter reeds gebleken dat slechts een klein deel van deze categorieën effectief tot hogere inkomensklassen behoren. De exacte achtergrond van de categorieën kan samen met de sociale instellingen opgenomen worden. Aangezien er los van sociale statuten momenteel geen 'inkomensdatabank' met actuele gezinsinkomen beschikbaar is, kan het statuut van de Verhoogde tegemoetkoming een oplossing bieden om ook de gezinnen met een laag inkomen te laten genieten van het sociaal tarief.

Het kan niet de bedoeling zijn, dat de FOD Economie naast reeds bestaande sociale databanken (bijvoorbeeld de KSZ, FOD Financiën) zelf fiscale of sociale gegevens gaat opslaan en opnemen in een databank. In het kader hiervan dient er ook gewezen te worden op het beginsel van de unieke gegevensverzameling ('only-once principe')⁶. Overeenkomstig dit principe moeten betrokkenen, niet opnieuw gegevens meedelen aan de federale overheidsdienst die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron. De GBA heeft hier ook op gewezen in het kader van haar advies van 19 januari 2024 met nr. 07/2024 met betrekking tot het wetsontwerp tot invoering van een sociaaltariefpremie.⁷

De bevoegdheid van de FOD Economie inzake het sociaal tarief is het beheren van de automatische toepassing. Stel dat men in de toekomst het sociaal tarief wenst toe te kennen aan een bepaald inkomen, is het niet aangewezen dat de FOD Economie zelf deze inkomensgegevens gaat verzamelen. De betrokken diensten (en dus authentieke bronnen) blijven hiervoor verantwoordelijk. De FOD Economie kan ze wel behandelen als extra categorie. Dat wil zeggen dat de authentieke bron op basis van haar databank aangeeft of een energieklient al dan niet behoort tot de categorie. Bovendien kan hier eveneens verwezen worden naar de only-once

⁵ Website FOD Economie: <https://economie.fgov.be/nl/sociaal-tarief>.

⁶ Zie artikel 2 Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren.

⁷ Zie wet van 15 mei 2024 tot invoering van een sociaaltariefpremie en tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

wetgeving⁸, dat uitgaat van unieke gegevensverzameling die in dit kader van toepassing is. Doordat er enerzijds reeds een heel aantal gegevens verzameld worden en anderzijds, reeds toegang is tot heel wat gegevens moeten betrokkenen, conform dit beginsel, niet opnieuw gegevens meedelen aan de federale overheidsdienst die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron.

Bij voorkeur verloopt de stroom via de KSZ, aangezien zij de huidige categorieën beheerst en er dan geen bijkomende uitwisseling moet opgezet worden. Bijkomende stromen zijn mogelijk, maar een uitwisseling met slechts één partner is eenvoudiger, zeker om bijvoorbeeld overlapping van gegevens te voorkomen. Het is namelijk zo dat binnen 1 gezin meerdere sociale statuten aanwezig kunnen zijn.

Het is hier niet duidelijk wat bedoeld wordt met een degressief systeem. Maar dit punt komt verder in de tekst terug (zie punt 2.10).

2.2. In het kader van de hervorming te onderzoeken om de toekenning van het sociaal tarief voor energie open te stellen op basis van inkomenscriteria die mogelijks afgestemd kunnen zijn op de inkomenscriteria van de verhoogde tegemoetkoming

De sociale instellingen die in hun dagelijkse werking inkomenscriteria opnemen zijn het best geplaatst om zich uit te spreken over welke inkomensniveaus in aanmerking moeten genomen worden.

Daarnaast kan er ook verwezen worden naar verscheidene studies en rapporten waar de inkomenscriteria van VT wel vaker als referentiepunt wordt genomen en meerderheid van de laagste inkomens in aanmerking wordt genomen. Zoals blijkt uit de studie van Capéau & all⁹: "Het sociaal tarief van zijn kant is vooral bedoeld om de onderkant van de inkomensverdeling te compenseren. De tijdelijke uitbreiding van de toekenningsvoorwaarden compenseert grotendeels de twee laagste inkomensgroepen." Ook het verslag van de nationale bank van 2022¹⁰ wijst inzake de toekenning van het sociaal tarief voor energie op de effectiviteit van de bescherming en de verhoging van de koopkracht van de gezinnen met een laag inkomen.

⁸ artikel 2 Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren, stipuleert: "Deze wet heeft tot doel de administratieve verplichtingen van burgers en rechtspersonen te vereenvoudigen door te waarborgen dat gegevens die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron niet opnieuw moeten worden meegedeeld aan een federale overheidsdienst en te komen tot een volledige gelijkenschakeling tussen elektronische en papieren formulieren."

⁹ <http://www.andredecoster.be/wp-content/uploads/Energy-Price-Choc-Policy-note-FR.pdf>, pagina 6.

¹⁰ <https://www.nbb.be/nl/artikels/verslag-2022-economische-en-financiele-ontwikkelingen>

2.3. Te onderzoeken om deze inkomenscriteria ook toe te passen op huishoudens die het sociaal tarief krijgen op basis van een statuut

Zoals vermeld in de reactie op punt 1 zijn de huidige categorieën van het sociaal tarief eveneens onderworpen aan een inkomensonderzoek. Deze verschillen echter naargelang het sociaal statuut. Bijkomend inkomenscriteria toepassen op de reeds bestaande categorieën betekenteen herhaling van het werk dat reeds uitgevoerd wordt door de sociale instelling bevoegd voor het bepalen van het sociaal statuut. In het verleden is expliciet gekozen om het sociaal tarief te koppelen aan sociale statuten omdat zij enerzijds extra bescherming zouden genieten inzake de energieprijzen en langs de andere zijde omdat bepaalde categorieën een hogere energie uitgave hebben wegens bepaalde beperkingen zoals bijvoorbeeld personen met een handicap. Het is een politieke keuze om te bepalen dat deze statuten al dan niet nog beantwoorden aan de doelstelling van het sociaal tarief. Verwijzend naar de studie van Bruno Kestemont en Sandrine Meyer¹¹ kan worden vastgesteld dat slechts een zeer klein deel in hogere inkomensdecielen het sociaal tarief geniet. Daarenboven wijst de studie eveneens op de verhoging van de beschermingsgraad van de uitbreiding van het sociaal tarief tijdens de energiecrisis in 2021 in de lagere inkomensdecielen.

2.4. Instrumenten te ontwikkelen om de werkelijke inkomenssituatie van een gezin zo dicht mogelijk te benaderen via een inkomensonderzoek

De Verhoogde Tegemoetkoming wordt op 2 manieren toegekend:

- Op automatische wijze op basis van een sociaal statuut verkregen via het OCMW, personen met een handicap of de federale Pensioendienst;
- Op basis van inkomensonderzoek: hierbij kan een gezin het ziekenfonds zelf contacteren, maar de ziekenfondsen gaan ook proactief te werk op basis van de gegevens bij FOD Financiën.

De proactieve flux van de ziekenfondsen is ontstaan op basis van onderzoek¹² (welke communicatie werkt het best) en wettelijk bepaald¹³. Een samenwerking om dan ook het sociaal tarief als recht hier aan te koppelen zou meer nut hebben dan op 2 verschillende diensten hetzelfde werk uit te voeren. De FOD Economie en energieleveranciers zouden gezinnen die moeilijkheden ondervinden bij het betalen van hun energiefactuur kunnen doorverwijzen om het statuut te bekomen.

2.5. Het sociaal tarief voor energie zoveel mogelijk automatisch toe te kennen door snel werk te maken van een federale databank

De rechthebbenden van de verhoogde tegemoetkoming zijn opgenomen in de KSZ, net om andere sociale rechten hier aan te kunnen linken¹⁴. Het is van belang de goede praktijk van de automatische toepassing te onderstrepen. Meer dan 85% geniet automatisch het sociaal tarief

¹¹ <https://rhizome.etopia.be/doc/SYRACUSE/170192/effet-de-l-augmentation-des-prix-de-l-energie-sur-la-vulnerabilite-energetique-par-decile-de-revenu>, pagina 19.

¹² https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/belmod/4.4._proactieve_identificatie_vt_0.pdf

¹³ Koninklijk besluit van 15 Januari 2014 m.b.t. de Verhoogde Tegemoetkoming: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2014/01/15/2014022013/justel>

¹⁴ <https://www.riziv.fgov.be/nl/thema-s/verzorging-kosten-en-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/de-systematische-controle-van-de-verhoogde-tegemoetkoming>

voor energie. Optimalisatie van de huidige applicatie is zeker mogelijk en de Algemene Directie Energie heeft zelf enkele voorstellen (zie punt 2.14.).

- 2.6. In afwachting van een federale databank, de mogelijkheid te onderzoeken om in tussentijd een brief te sturen aan de huishoudens die niet op basis van een statuut recht hebben op het sociaal tarief, maar waarvan men weet dat zij een inkomen hebben onder deze inkomensgrens en waarbij hen wordt gemeld dat zij recht kunnen hebben op het sociaal tarief voor energie

Ik verwijs naar de reactie op punt 4 van dit advies.

- 2.7. Bij deze brief tegelijkertijd een aanvraagformulier voor het sociaal tarief mee te sturen alsmede een verklaring op eer inzake het inkomen zodat indien later, bij steekproefsgewijze controle, zou blijken dat men valse verklaringen heeft afgelegd, ook kan worden opgetreden;

Dit lijkt op een herhaling van de proactieve flux ontwikkeld door de ziekenfondsen om potentieel kwetsbare gezinnen op te sporen en de verhoogde tegemoetkoming te kunnen toe kennen, ik verwijs hiervoor naar de reactie bij punt 4 in dit advies.

- 2.8. In deze brief eveneens te vermelden dat het huishouden, om het aanvraagformulier in te vullen en de aanvraag aldus in orde te brengen, een beroep kan doen op onder meer het OCMW

Hier kan eveneens opnieuw verwezen worden naar de proactieve flux van de ziekenfondsen in het kader van de toekenning van de Verhoogde tegemoetkoming.

- 2.9. Om ook andere maatregelen te nemen om inactiviteitsvallen te voorkomen;

Een uitbreiding van het sociaal tarief voor gezinnen die de Verhoogde tegemoetkoming genieten zal op zichzelf ook tegemoetkomen aan inactiviteitsvallen. Werkende burgers met een laag inkomen worden op die wijze gedekt. Stel dat een rechthebbende burger de overgang van leefloon naar werken met een laag inkomen maakt, kan het sociaal tarief behouden op basis van een toekenning van de Verhoogde tegemoetkoming.

- 2.10. In het kader van de hervorming te onderzoeken om bij de toekenning van het sociaal tarief voor energie een degressief systeem toe te passen op basis van een inkomenscriteria, waarbij een huishouden onder de inkomensgrens het volledig voordeel krijgt en een huishouden net boven de inkomensgrens een minder groot voordeel krijgt dat uiteindelijk nul wordt bij de overschrijding van de inkomensgrens met 150 %

Wat betreft het voorstel voor een “**degressief**” systeem voor het sociaal tarief, gericht op de invoering van een sociaal tarief gedifferentieerd volgens het inkomen (hoe lager het inkomen, hoe voordeliger het sociaal tarief), was er aan het einde van de tijdelijke uitbreiding van het sociaal tarief naar de VT van februari 2021 tot juni 2023, een uitfaserende hypothese voorzien, maar deze werd niet gesteund door de CREG vanwege de moeilijkheid om ze op zeer korte termijn in te voeren.

Het idee was om een sociaal tarief toe te kennen dat, alleen voor de energiecomponent, overeenkomt met 75% van het sociaal tarief en 25% van het goedkoopste commerciële tarief voor één kwartaal, vervolgens 25% van het sociaal tarief en 75% van het commerciële tarief voor het volgende kwartaal, en vervolgens 100% van het commerciële tarief voor het volgende kwartaal.

Praktisch gezien is het mogelijk om een dergelijke differentiatie te maken wanneer de commerciële tarieven sterk stijgen op kwartaal- of jaarbasis en als gevolg daarvan de sociale tarieven afgetopt zijn (d.w.z. niet langer gebaseerd zijn op de goedkoopste commerciële tarieven). Omgekeerd, wanneer de sociale tarieven gebaseerd zijn op de goedkoopste commerciële tarieven, is deze differentiatie irrelevant.

Deze hypothese werd uitsluitend geformuleerd om de stopzetting van het sociaal tarief voor VT-klanten in 2023 te verzachten, en niet om een structurele differentiatie van een sociaal tarief met twee niveaus te vormen. Ze was niet het voorwerp van een officieel advies van de CREG, maar toonde de moeilijkheid wel aan binnen de huidige berekeningswijze van het sociaal tarief.

De CREG kan bevestigd worden voor een meer uitgebreid advies ter zake om de mogelijkheden op dit niveau verder te bekijken.

- 2.11. In kader van de hervorming te onderzoeken of er ook rekening kan worden gehouden met het aantal gezinsleden door de haalbaarheid te onderzoeken van de volgende twee pistes, enerzijds, de inkomensgrens voor een gezin met één persoon te verhogen met bijvoorbeeld 50 % voor een partner en 30 % per kind naar analogie met de berekening van de Europese armoedegrens of, anderzijds, de inkomensgrens te verhogen zoals bij de verhoogde tegemoetkoming per extra persoon in het gezin (forfaitaire verhoging)

Dit hoort toe aan de sociale instelling die de verantwoordelijk is voor de toekenning van het sociaal statuut. Dit moet niet specifiek opgesteld worden voor sociaal tarief. Bijvoorbeeld bij de VT wordt er voor de bepaling van het gezinsinkomen rekening gehouden met het inkomen van gezinsleden¹⁵. Ook bij de tegemoetkomingen van personen met een handicap¹⁶ en andere sociale statuten wordt rekening gehouden met de gezinssamenstelling voor de toekenning.

Het is steeds de authentieke bron die de categorie bepaald. Stel dat er gekozen wordt om enkel op basis van inkomen te werken aan de hand van de gegevens van FOD Financiën, dan kan er bij FOD Financiën rekening gehouden worden met het gezinsinkomen om te bepalen of een gezin al dan niet behoort tot een categorie.

¹⁵ <https://www.riziv.fgov.be/nl/thema-s/verzorging-kosten-en-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/verhoogde-tegemoetkoming-grensbedragen-van-de-inkomsten>

¹⁶ <https://handicap.belgium.be/nl/tegemoetkomingen/integratietegemoetkoming#Hoe-hoog-is-het-bedrag-van-je-tegemoetkoming?>

- 2.12. Bij de hervorming van het sociaal tarief te onderzoeken of het aangewezen is om het systeem te vervangen door het toekennen van een moduleerbare premie via de energiefactuur in combinatie met een energiecontract met het op dat ogenblik goedkoopste equivalent product van de leverancier

De Federale overheid is bevoegd voor prijzenbeleid:

- 12 april 1965 (Gaswet)¹⁷: Wet betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, artikel 15/10, §2, eerste lid;
- 29 april 1999 (Elektriciteitswet)¹⁸: Wet betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, artikel 20, §2, eerste lid.

De gas- en elektriciteitswet vermeldt dat, *“na advies van de Commissie en overleg met de gewesten, de federale minister bevoegd voor Economie, na beraadslaging in de Ministerraad, maximumprijzen kan vaststellen per kWh geldig voor het gehele grondgebied, voor de levering van elektriciteit en aardgas aan residentiële beschermde klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie.”*

Er dient opgemerkt te worden dat de federale overheid in beginsel bevoegd is voor het sociaal prijsbeleid inzake energie. Een premiesysteem wordt aanvaard indien feitelijk wordt voorzien in een tegemoetkoming in de energiekosten voor de gezinnen, ook al wordt er niet ingegrepen in de prijsvorming. De federale overheid is op basis van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de BWHI immers niet enkel bevoegd voor het prijsbeleid, maar ook voor het inkomensbeleid, wat ruimte biedt voor andere vormen van maatregelen ter bescherming van de koopkracht.¹⁹ De Raad van State merkte in haar advies betreffende het wetsontwerp voor de sociaaltariefpremie op, dat dat dergelijke maatregel vereist dat de premie een voldoende brede groep van de bevolking moet steunen en niet beperkt mag zijn tot een beperkte categorie van personen daar dit in dat geval de bevoegdheid van de gemeenschappen op grond van artikel 5, § 1, II, van de BWHI lijkt te betreden.²⁰ Ondanks het betoog van de Federale overheid in het kader van haar antwoorden op de vragen van de Raad van State naar aanleiding van haar advies op het wetsontwerp met betrekking tot de sociaaltariefpremie lijkt de Raad van State de invoering van een sociaaltariefpremie enkel met zekerheid te kunnen aanvaarden als een federale aangelegenheid omdat gesteund kan worden op de impliciete bevoegdheden krachtens art. 10 BWHI.²¹ In het kader hiervan dient opgemerkt te worden dat rechtspraak om zich op de impliciete bevoegdheden te kunnen beroepen, er aangetoond moet worden dat het enerzijds voor de uitoefening van een federale bevoegdheid “noodzakelijk” is om een aangelegenheid te regelen die aan de gemeenschappen of de gewesten toekomt en dat anderzijds daardoor niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.²² Rond bovenvermeld criterium van “noodzakelijk” zijn wordt aangenomen dat hieraan voldaan is wanneer, bij gebreke van het gebruik van de inmenging in de bevoegdheid van het andere niveau,

¹⁷ Publicatie Belgisch Staatsblad: 7 mei 1965:
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1965/04/12/1965041214/justel>

¹⁸ Publicatie Belgisch Staatsblad: 11 mei 1999:
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1999/04/29/1999011160/justel>

¹⁹ Advies RvS 3 april 2024, 75.589/16, §5.

²⁰ Advies RvS 3 april 2024, 75.589/16, §6 tot 7.

²¹ Advies RvS 3 april 2024, 75.589/16, §7.3.

²² J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, p. 39

het doel van de eigen bevoegdheid niet kan worden gerealiseerd²³, al werd ook reeds aanvaard dat aan deze voorwaarde kan voldaan zijn, indien het toe-eigenen van de bevoegdheid van het andere niveau bijdraagt tot meer efficiëntie in de uitoefening van de eigen bevoegdheid (dus zelfs zonder strikt noodzakelijk te zijn)²⁴. In het kader van de sociaaltariefpremie werd door de Raad van State in haar advies van 3 april 2024 het volgende gesteld:

“In de aangehaalde toelichting wordt de “noodzakelijkheid” van de voorgestelde regelgeving in de eerste plaats verantwoord door aan te geven dat een aanvulling op het klassiek sociaal tarief noodzakelijk is omdat het ingrijpen op de prijsstelling in de gevallen beoogd door de sociaaltariefpremie te complex zou zijn. Er kan in de voorliggende context worden aangenomen dat een prijsmechanisme waarbij wordt ingegrepen op de tarieven die worden aangerekend aan de beheerders van een collectief aansluitingspunt (die zelf niet in aanmerking komen voor sociale tarieven), in functie van het bestaan van bijvoorbeeld contractuele relaties met bepaalde personen die voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het sociaal tarief, aanleiding kan geven tot een complexe regeling met een eventueel gedeeltelijk sociaal tarief, dat bovendien zou moeten worden toegepast door de beheerder van het collectieve aansluitingspunt zonder dat die daartoe voldoende is uitgerust. Een sociaaltariefpremie is in die context een door de praktische noodzaak verantwoord alternatief.”²⁵

Bijgevolg dient opgemerkt te worden dat een premiesysteem in de plaats van een prijsingreep bevoegdheidsrechtelijk moeilijk inpasbaar lijkt en het ten zeerste af te raden is dergelijk systeem te implementeren.

De Federale overheid is in beginsel niet bevoegd voor de toekenning van een premie, dat behoort de regio's toe. Echter werd er wel een sociaaltariefpremie ingevoegd

Het verschil met de premies die de overheid heeft toegekend in het kader van de energiecrisis betreft de afbakening van de rechthebbenden. Er werden met deze premies geen specifieke doelgroepen beoogd. Bovendien betrof het een feitelijke tussenkomst want de toekenning verliep via de energieleveranciers op basis van de elektriciteitsfactuur.

Naast de bevoegdheidskwestie is het van belang om de voordelen van het tarief niet uit het oog te verliezen. Het sociaal tarief is een directe steun op de factuur in lijn met het verbruik. Het gezin moet de steun niet voorfinancieren. Bovendien moet de steun niet zelf aangevraagd worden, maar wordt het in de meeste gevallen automatisch toegekend. In Frankrijk is het sociaal tarief vervangen door een energiecheque. Deze wordt automatisch toegekend (per post), als men behoort tot specifieke categorieën. Echter studie²⁶ toont aan dat 25% van de huishoudens die deze cheque ontvingen er geen gebruik van gemaakt hebben. Daar zijn veel redenen voor: niet-ontvangst of verlies van de cheque, vergeetachtigheid, onbegrip van de regeling, verlies of weigering door de leverancier, angst/schaamte, enz. Bovendien wordt ook vaak gehekeld dat het bedrag van de cheque te laag is ten opzichte van de energiefactuur.

²³ J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, p. 40.

²⁴ J. VANPRAET, De transversale bevoegdheden in het federale België, Brugge, die Keure / la Charte, 2017, p. 41 (onder verwijzing naar Grondwettelijk Hof arrest nr. 91/2010 van 29 juli 2010, overweging B.3.6.).

²⁵ Advies RvS 3 april 2024, 75.589/16, §7.2.1.

²⁶ <https://www.precarite-energie.org/une-etude-sur-limpact-du-cheque-energie-sur-la-precarite-energetique/>

De CREG vergelijkt in haar advies²⁷ eveneens de systemen en geeft aan dat de cheque slechts 1 keer per jaar wordt toegekend, terwijl de begunstigde wordt blootgesteld aan maandelijkse commerciële tarieven. Deze tarieven variëren naargelang het afgesloten contract, wat niet steeds het meest voordeligst is voor de energiek klant. Met andere woorden de premie gaat op die wijze naar een hoge commerciële prijs en levert niet hetzelfde voordeel op als het sociaal tarief.

- 2.13. Bij de hervorming ook andere bestaande steunmechanismes onderzoeken zoals voor gezinnen die verwarmen met huisbrandolie of propaan in bulk om in kader van energiearmoede de mogelijkheid te bekijken om tot een geïntegreerde aanpak te komen

Er zijn in het verleden reeds meerdere voorstellen en studies uitgevoerd, ook door het Sociale Verwarmingsfonds. Er kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de studie van PWC van 2017²⁸. Een gelijke behandeling van gelijkaardige gezinnen moet voorop staan. Echter moet er ook rekening gehouden worden met de verschillen inzake de werking van de markt. Zeker met de impact van ETS 2 moet er besef zijn dat de meest kwetsbare gezinnen het meest impact zullen ondervinden, omdat zij het minst snel de transitie kunnen maken. Zowel financiële steun inzake betaalbaarheid van de energieprijzen als ondersteuning inzake energie-efficiënte maatregelen is noodzakelijk. Echter kan het niet de bedoeling zijn om een goedwerkend systeem zoals het sociaal tarief af te bouwen omdat deze zelfde mogelijkheden niet bestaan in de andere producten. Een gelijkschakeling moet zich voordoen op het niveau van de hoogte van steun en de rechthebbenden.

- 2.14. Bij de hervorming van het sociaal tarief voor energie rekening te houden met de kosten voor het staatsbudget en hiervoor verschillende pistes te onderzoeken om de kosten beheersbaar te houden

Een optimalisatie van het huidige systeem kan met kleine aanpassingen reeds een groot verschil maken wat betreft de hekelpunten op het terrein en eveneens een positieve impact hebben op de kosten:

- Hervorming inzake de papieren attesten: de FOD Economie verantwoordelijk maken voor de uitgifte van de attesten en daarbij het gebruik van een uniform systeem zal bij alle betrokken partners leiden tot een daling van de werklust en correctere toepassing van de regel: het zal tijd en kostenbesparend zijn.
- Gebruik van de webservice van de KSZ door de FOD Economie zodat aanvragen die momenteel niet automatisch verlopen, niet via een papieren attest opgevraagd moeten worden.
- Hervorming inzake de automatische toekenning op 2 niveaus:
 - Automatische toekenning van de wettelijk voorziene retro actieve periode van twee jaar voor actuele contracten / adressen;
 - Drie maandelijkse controle van het sociaal statuut in plaats van op jaarbasis: de periode van toekenning zal op die wijze meer afgestemd worden op de werkelijkheid van de situatie.

²⁷ Advies 2530 van 16 maart 2023: <https://www.creg.be/nl/publicaties/advies-a2530#:~:text=Samenvatting,de%20kwetsbare%20consumenten%20te%20verbeteren>

²⁸ <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/studie-evaluatie-energiefondsen>

Bewerkstelligen van de kwaliteit van de gegevens in de klantenbestanden van de energieleveranciers. Want de voornaamste oorzaak van niet automatische toepassing is te wijten aan incoherente informatie tussen de verschillende gegevens die gekruist worden met elkaar.

Hier kan ook opgemerkt worden dat het uitvoeren van een inkomensonderzoek door de FOD Economie, het proactief versturen van brieven naar mogelijke rechthebbenden en het controleren van verklaringen op eer een aanzienlijke meer kost zou betekenen voor de overheid op vlak van administratieve afhandeling en personeelsbezetting in vergelijking met het huidige systeem.

- 2.15. Via een samenwerkingsakkoord met de Gewesten aan de rechthebbenden van het sociaal tarief een aanbod te doen voor energiebesparingsmaatregelen of om zonnepanelen op de woning te plaatsen en hierbij te voorzien in verregaande ondersteuning

Zie reactie bij het volgende punt.

- 2.16. Met respect voor ieders bevoegdheden, samen met de Gewesten, de energiearmoede structureel aan te pakken door in te zetten op een voldoende hoog inkomen en energiezuinige woningen

Ondersteuning is nodig inzake de betaalbaarheid van de energiefactuur alsook de mogelijkheid om de energietransitie te maken. Bijkomende regionale premies, prepayment of bullet loans in het kader van het maken van de energietransitie voor mensen met het sociaal tarief zijn absoluut wenselijk. Echter moet het opleggen van een keuze vermeden worden. Het uitvoeren van energiebesparende maatregelen zal automatisch resulteren in een verlaagde energiefactuur en bijgevolg ook voor een lagere kost voor het staatsbudget bij de toepassing van het sociaal tarief. Een keuze voor isolatie of zonnepanelen in plaats van het sociaal tarief dringt zich dan ook niet op. Temeer omdat een grote groep rechthebbenden huurders (en geen eigenaars) van de woning zijn en zij deze keuze bijgevolg niet zelf kunnen maken maar afhankelijk zijn van een huisbaas.

- 2.17. De hervorming voor te stellen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de invoering van de nieuwe maatregelen op 1 januari 2024.

Wellicht betreft de datum hier een typfout, of een vergetelheid van aanpassing, aangezien dit voorstel bijna een kopie betreft van een voorstel in het verleden ingediend. Indien dit niet het geval is, is het aangeraden om geen aanpassingen toe doen in het verleden, maar zich te richten op de toekomst en steeds rekening te houden met een redelijke termijn om aanpassingen door te voeren bij de betrokken diensten: FOD Economie, KSZ, Energieleveranciers.

3. Conclusie

De toepassing van het sociaal tarief mag niet leiden tot inactiviteitsvallen. Aangezien de Verhoogde tegemoetkoming reeds een aantal verzoeken van deze resolutie mee neemt op het vlak van inkomensonderzoek en proactieve benadering van potentiële rechthebbenden lijkt een versterking op dat front en een uitbreiding tot deze categorie voor het recht op het sociaal tarief op dit ogenblik oplossingen te bieden. Bovendien zou het ook een gelijkschakeling met het sociaal

verwarmingsfonds betekenen op vlak van doelgroep. Wanneer het VT statuut wordt toegevoegd dan betreft dit voornamelijk de categorie dat VT geniet op basis van het inkomen, omdat de grootste groep van gezinnen die de VT genieten op basis van het sociaal statuut al opgenomen zijn in de huidige categorieën. De beschikbaarheid van de gegevens in de KSZ maakt dat er eenvoudig geschakeld kan worden om deze categorie toe te voegen aan het huidige systeem. Het betreft een beleidsbeslissing waarbij de afweging gemaakt moet worden of het sociaal tarief nodig is voor gezinnen met een laag inkomen.

De AD energie kan wijzen op enkele aandachtspunten inzake de implementatie ervan. Ten eerste moet rekening gehouden worden met de trimestriële cyclus van het huidige automatische proces. Ten tweede is een wettelijk basis niet voldoende en moet de FOD Economie ook een machtiging aanvragen om via de KSZ de informatie aangaande de VT categorie op te vragen. Daarnaast is het ook aangeraden om de mogelijkheden van gezinsbepaling samen met de KSZ nader te bekijken om nauwer aan te sluiten bij het beoogde doel. Als laatste kan er gewezen worden op het wetsvoorstel, naast voorfinanciering aan de leveranciers, ook moet voorzien in financiering van de maatregel zelf.

De resolutie vermeldt meerdere punten waar de AD Energie geen directe actie kan ondernemen. Een politieke keuze dringt zich op in hoe de steun ingezet dient te worden. Echter legt de Algemene Directie nogmaals de nadruk op de voordelen van het sociaal tarief voor energie:

- Het wordt automatisch toegepast, zonder dat de rechthebbende een aanvraag moet indienen
- Het wordt rechtstreeks toegepast op de energiefactuur gekoppeld aan het verbruik van de gezinnen (de CREG geeft aan dat het gemiddeld het verbruik van de gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief lager ligt en dit wordt ook bevestigd in het Federaal armoedepan);
- Het volgt de marktprijs, maar is geplafonneerd waardoor extreme stijgingen niet meteen een impact hebben;

Verschillende bronnen, zoals het Platform tegen Energiearmoede²⁹, de Interfederale Dienst ter Bestrijding van de Armoede³⁰ en de Nationale Bank³¹ verwijzen meermaals naar de doeltreffendheid van de maatregelen voor gezinnen met een laag inkomen.

De Algemene Directie staat open voor nader overleg met de betrokken partijen en kan toelichting geven bij haar standpunt.

²⁹ <https://media.kbs-frb.be/fr/media/10143/2022>

³⁰ <https://armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/07/Advies-sociaal-tarief-energie-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>

³¹ <https://www.nbb.be/nl/artikels/verslag-2022-economische-en-financiele-ontwikkelingen>

Advies

(A)2958
16 januari 2025

Advies over een voorstel van resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie

Artikelen 23, § 2, 1^{ste} lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende
de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en 15/14, § 2, 1^{ste} lid, van
de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige
produkten en andere door middel van leidingen

Niet-vertrouwelijk

CREG - Nijverheidsstraat 26-38, 1040 Brussel, België
T +32 2 289 76 11 - www.creg.be

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	3
1. DEGRESSIEF SYSTEEM IN FUNCTIE VAN HET INKOMEN.....	4
1.1. "RVT" INKOMENSPLAFOND.....	4
1.2. GEDIFFERENTIEERD SYSTEEM	4
2. PREMIESYSTEEM	5
2.1. WERKINGSWIJZEN VAN HET SOCIAAL TARIEF VERSUS PREMIES	6
2.1.1. Huidige systeem van het sociaal tarief.....	6
2.1.2. Premiesysteem	7
2.1.3. Minder bescherming bij het overstappen naar een premiesysteem	8
2.1.4. Energiecomponent in het huidige systeem Sociaal tarief	9
2.1.5. Energiecomponent en het systeem van een forfaitaire premie als sociale ondersteuning.....	11
2.1.6. Netwerkkomponent in het kader van het huidige systeem	17
BESLUIT.....	18

INLEIDING

Op 26 november 2024 ontving de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) een e-mail van de Commissie Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers met het verzoek een advies uit te brengen over een voorstel van resolutie betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie, op 6 september 2024 ingediend door mevrouw Tine Gielis en mevrouw Nathalie Muylle (cd&v) (DOC 56 0195/001) - hierna "het voorstel van resolutie".

Het voorstel van resolutie formuleert een aantal pistes om het sociaal tarief te hervormen, namelijk:

- het sociaal tarief hervormen door er een voorwaarde van toekenning in op te nemen die gebaseerd is op inkomenscriteria die zouden worden afgestemd op de inkomensplafonds van de verhoogde tegemoetkoming van het RIZIV;
- een degressief systeem toepassen in de toekenning van het sociaal tarief;
- rekening houden met het aantal personen in het huishouden;
- het huidige systeem van het sociaal tarief vervangen door een moduleerbare sociaaltariefpremie (die wordt verhoogd bij een prijsstijging of verminderd bij een prijsdaling), gekoppeld aan het "*goedkoopste equivalente product van de leverancier*", met identificatie van de voor- en nadelen van een dergelijke premie.

Het voorstel formuleert ook vragen ter attentie van de federale regering, waaronder:

- *tools* ontwikkelen om de werkelijke inkomenssituatie van het gezin zo dicht mogelijk te benaderen;
- de maximale automatische toekenning van het sociaal tarief op basis van inkomen met behulp van een federale databank (die momenteel wordt ontwikkeld maar nog niet operationeel is). In afwachting daarvan zich baseren op een aanvraagformulier voor het sociaal tarief dat een verklaring op eer inzake het inkomen zou bevatten.

Het eerste deel van dit advies heeft betrekking op de piste om een degressief systeem van sociaal tarief in functie van het inkomen in te voeren.

Het tweede deel analyseert de voor- en nadelen van de vervanging van het huidige systeem van de sociaal tarieven door een moduleerbare premie die gekoppeld is aan het "*goedkoopste equivalente product van de leverancier*".

Het huidige advies wordt geformuleerd met toepassing van de artikelen 23, § 2, 1^{ste} lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna de "elektriciteitswet") en artikel 15/14, § 2, 1^{ste} lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna de "gaswet").

De CREG brengt hierna het gevraagde advies uit, dat haar directiecomité op 16 januari 2025 heeft goedgekeurd.

1. DEGRESSIEF SYSTEEM IN FUNCTIE VAN HET INKOMEN

1.1. "RVT" INKOMENSPLAFOND

1. In het voorstel van resolutie wordt aanbevolen om een inkomenscriterium in te voeren in de voorwaarden voor toekenning van het sociaal tarief, ter aanvulling van de huidige toekenning op basis van het sociale statuut. Het toepasselijke inkomensplafond zou identiek zijn aan het plafond dat het RIZIV heeft vastgesteld voor de rechthebbenden van de verhoogde tegemoetkoming (hierna "RVT"). Dit plafond bedraagt momenteel € 27.550,86/jaar voor een eenpersoonshuishouden, verhoogd met € 5.100,42/jaar voor elke extra persoon in het huishouden voor de RVT "statuut" (invalide, gepensioneerd, persoon met een handicap, volledig werkloos sinds ten minste 3 maanden, zelfstandige met overbruggingsrecht sinds ten minste 1 kwartaal, eenoudergezin enz.). Voor de andere huishoudens (RVT "inkomsten") bedraagt het plafond € 27.370,91/jaar voor een eenpersoonshuishouden, verhoogd met € 5.067,11/jaar per extra persoon¹.

2. Zoals aangegeven in haar advies (A)2530² is de CREG voorstander van de opname van een inkomenscriterium in de voorwaarden voor de toekenning van het sociaal tarief, ter aanvulling van de huidige toekenning op basis van het sociale statuut. Het plafond dat wordt gehanteerd voor RVT-afnemers met dit statuut op basis van het inkomen, wordt als relevant beschouwd en heeft het voordeel dat het reeds op nationaal niveau wordt gebruikt.

1.2. GEDIFFERENTIEERD SYSTEEM

3. Vervolgens beveelt het voorstel van resolutie aan om een degressief systeem op basis van een inkomenscriterium toe te passen voor de toekenning van het sociaal tarief voor energie, krachtens hetwelk een huishouden met een inkomen lager dan het plafond het volledige voordeel geniet en een huishouden met een inkomen nauwelijks hoger dan het plafond, een kleiner voordeel geniet dat daalt tot nul indien het plafond met 150 % wordt overschreden. De CREG is van mening dat dit systeem het voordeel zou bieden dat de toegekende steun doelgerichter wordt, terwijl er tegelijk voor wordt gezorgd dat huishoudens met een bescheiden inkomen, maar net boven het vastgestelde plafond, deze steun niet krijgen – dit zou het "drempel effect" beperken dat wordt veroorzaakt door de vaststelling van een inkomensplafond.

4. Hoe dan ook is de CREG van mening dat het opportuun zou zijn om rekening te houden met het aantal gezinsleden in het kader van de toekenning van het sociaal tarief gedifferentieerd in functie van het inkomen. De piste die erin bestaat het inkomensplafond te verhogen per bijkomende persoon in het huishouden (forfaitaire verhoging), zoals voor de verhoogde tegemoetkoming en zoals beoogd in het voorstel van resolutie, biedt het voordeel dat het kan steunen op een reeds bestaand systeem. Ze zou bovendien garanderen dat, bij een gelijk inkomen, een huishouden steun krijgt waarvan het niveau gekoppeld is aan het aantal personen van dat huishouden, bijvoorbeeld met het doel eenoudergezinnen met een laag inkomen niet te benadelen. Hiervoor zou echter een databank op federaal niveau nodig zijn.

¹ Zie <https://www.riziv.fgov.be/nl/thema-s/verzorging-kosten-en-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/verhoogde-tegemoetkoming-grensbedragen-van-de-inkomsten>.

² Advies(A)2530 van 16 maart 2023 over de mogelijkheden tot hervorming van het sociaal tarief.

5. Het is echter belangrijk om te vermijden dat het huidige systeem ingewikkelder wordt door de invoering van vele categorieën van "sociaal tarief". Een te groot aantal categorieën zou aanleiding geven tot administratieve en operationele logheid die moeilijk te beheren is voor alle belanghebbenden, alsook tot grote complexiteit wat betreft de monitoring van het systeem. Als voor deze optie wordt gekozen, zou er om pragmatische redenen kunnen worden overwogen om het "gedifferentieerde" sociaal tarief te beperken tot slechts twee categorieën. Zo zou de eerste categorie het "volledige" sociaal tarief krijgen, terwijl de tweede categorie het "verminderde" sociaal tarief zou krijgen, dat bijvoorbeeld beperkt zou kunnen worden tot de energiegcomponent van het huidige sociaal tarief. Deze optie werd op meer gedetailleerde wijze bestudeerd in advies (A)2918 van de CREG betreffende een wetsvoorstel tot uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief voor energie³.

6. De invoering van een systeem dat gedifferentieerd is volgens het inkomen en het aantal gezinsleden zou een federale databank vereisen die de nodige informatie groepeerd. In afwachting wil het cd&v voorstel huishoudens die recht zouden hebben op het sociaal tarief op basis van hun inkomen informeren door middel van een brief, vergezeld van een formulier en een verklaring op eer inzake hun inkomen. Dit lijkt echter in te gaan tegen de beoogde automatisering van het systeem dat bedoeld is om het recht op het sociale tarief volledig effectief te maken voor begunstigen die daarvoor in aanmerking komen. Deze administratieve procedure zou bovendien kosten met zich meebrengen voor de betrokken spelers. De CREG beveelt aan om het beschikbare budget veeleer te gebruiken om de laatste hand te leggen aan de federale databank die nodig is om het systeem van het sociaal tarief te verbeteren.

7. Tot slot zou de invoering van een gedifferentieerd systeem van sociaal tarief op basis van een databank op federaal niveau en van systemen voor berekenen en toesturen van gegevens tussen de belanghebbende partijen implementatiekosten voor de Staat met zich meebrengen op het vlak van informatica, werking en *human resources* waarvan de CREG geen raming kan maken.

2. PREMIESYSTEEM

8. Met het voorstel van resolutie van de cd&v wordt gevraagd om in het kader van de hervorming van het sociaal tarief na te gaan of het huidige systeem kan worden vervangen door de toekenning van een modulaire premie via de energiefactuur, in combinatie met een energiecontract met het actueel goedkoopste equivalente product van de leverancier.

9. De CREG wijst erop dat verschillende pistes voor een hervorming van het sociaal tarief reeds werden geanalyseerd in haar voornoemd advies (A)2530, waarin de doeltreffendheid van het huidige systeem van sociaal tarief werd benadrukt. De mogelijkheid om het sociaal tarief te vervangen door een forfaitaire premie, of "energiecheque", werd daarin kort besproken en de CREG verklaarde in dit verband "[...] geen voorstander [te zijn] van deze optie, die de beschermde afnemer niet garandeert dat hij een contract heeft tegen een van de goedkoopste prijzen op een objectieve manier berekend en een referentiepunt vormt, maar hem blootstelt aan een commercieel tarief dat duur zou kunnen zijn en dat het voordeel dat hij geniet met het sociaal tarief in zijn huidige versie, zou verlagen". In de volgende paragrafen vergelijkt de CREG bijgevolg het voordeel van het huidige sociaal tarief ten opzichte van het eventuele voordeel van het systeem van een modulaire premie zoals beoogd in het voorstel van resolutie van de cd&v.

³ Zie advies (A)2918 van de CREG van 26 november 2024 betreffende een wetsvoorstel tot uitbreiding van de doelgroep van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0041/001), toegestuurd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 26 november 2024.

10. Bovendien voegt de CREG toe dat de overstap naar een premiesysteem de creatie *ex nihilo* zou vereisen van een mechanisme voor toekenning en berekening van deze premies. Dit zou kosten meebrengen voor de Staat die onmogelijk kunnen worden geraamd.

2.1. WERKINGSWIJZEN VAN HET SOCIAAL TARIEF VERSUS PREMIES

2.1.1. Huidige systeem van het sociaal tarief

11. Het huidige sociaal tarief is gebaseerd op meerdere pijlers:

- het bevat een **energiecomponent** op basis van de marktprijzen en een **netwerkcomponent** (distributie + transmissie), beide gefactureerd in **c€/kWh**, maar geen vaste vergoeding;
- het is **identiek voor al zijn rechthebbenden**, ongeacht hun energieleverancier en hun distributiezaak;
- het wordt toegekend op **het totale verbruik**;
- het wordt **maandelijks** toegekend door de energieleverancier, via de **voorschotfactuur voor energie**;
- het huidige systeem is **voor meer dan 90 % geautomatiseerd** wat betreft de erkenning van de rechthebbenden via een databank van de beschermde huishoudelijke afnemers die wordt beheerd door de FOD Economie.

12. Het huidige systeem biedt het voordeel dat het rechtstreeks gekoppeld is aan de marktvorwaarden. Volgens hun tariefregels worden de sociale tarieven in functie van de marktvorwaarden vastgesteld. Ze zijn gebaseerd op de werkelijke leveringskosten, die zelf ook weer fluctueren afhankelijk van de marktdynamiek. De sociale tarieven zijn ook ontworpen om de in aanmerking komende consumenten te beschermen tegen prijsstijgingen of aanzienlijke prijsniveaus, terwijl ze toch de invloed blijven ondergaan van de veranderende marktprijzen. Elke stijging van de leveringskosten, en bijgevolg van de prijzen, wordt in principe doorgerekend in het aanbod voor huishoudelijke afnemers, wat onrechtstreeks een invloed heeft op het niveau van het toepasselijke sociaal tarief. Deze correlatie met de markttendensen maakt het mogelijk om grote afwijkingen van de marktprijzen te vermijden en zo de economische levensvatbaarheid van de *tool* te behouden, terwijl de continuïteit van de steun voor in aanmerking komende consumenten gewaarborgd blijft⁴.

13. Bovendien werd de doeltreffendheid van dit systeem voor de bescherming van zijn rechthebbenden al bewezen. Het wordt immers beschouwd als *"een essentieel en doeltreffend instrument in de strijd tegen energiearmoede [in België]"* door het Platform tegen Energiearmoede van de Koning Boudewijnstichting, dat de verschillende bij de problematiek betrokken actoren heeft samengebracht (energieleveranciers en -verdelers, regulatoren, verenigingen voor armoedebestrijding, OCMW's, academici). Dit platform heeft in 2021 immers een aantal aanbevelingen gepubliceerd, die in 2023 werden geactualiseerd, die het voorwerp hebben uitgemaakt van overleg tussen de verschillende leden van de werkgroep en hebben geleid tot een *"brede consensus over het belang van het instrument"*⁵.

⁴ Deze aspecten werden al voorgesteld in studie (F)2900 van 7 november 2024 over de conformiteit van het sociaal tarief ten opzichte van het Europees wettelijk kader.

⁵ Zie [Versterking van het sociaal energietarief – aanbevelingen van het Platform tegen Energiearmoede 2023 van de Koning Boudewijnstichting](#).

14. De doeltreffendheid van de bescherming die via het sociaal tarief wordt geboden, heeft bovendien zijn tijdelijke uitbreiding tot personen met het RVT-statuuut tussen 1 februari 2021 en 30 juni 2023 gerechtvaardigd om het hoofd te bieden aan de toenemende bestaansonzekerheid van de huishoudens als gevolg van de coronapandemie, gevolgd door de sterke stijging van de energieprijzen tussen het 3^{de} trimester van 2021 en het 1^{ste} trimester van 2023. De Nationale Bank van België had in haar jaarverslag 2022 benadrukt dat ⁶ *"de gezinnen in de lagere inkomenskwartielen die geen recht hebben op het sociaal tarief [...] een hoger dan gemiddelde inflatie ervaren. [...]. De meerderheid van de huishoudens in het laagste inkomenskwartiel geniet echter van het sociaal tarief, en zeker sinds de uitbreiding ervan. (De uitbreiding van) het sociaal tarief is dus een effectieve maatregel om kwetsbare gezinnen te ondersteunen"*.

15. Bovendien heeft een studie die in mei 2024 op verzoek van de vier Belgische energieregulators werd uitgevoerd, dit systeem vergeleken met de maatregelen in de buurlanden en aangetoond dat het sociaal tarief het mogelijk maakt om de graad van energie-inspanning van de rechthebbenden binnen de perken te houden⁷. In januari 2024 bedroeg deze graad in België immers het laagst in vergelijking met zijn buurlanden: 7,7 % in België tegenover 11,2 % in Nederland, 13,7 % in Duitsland, 14,2 % in Frankrijk en 26,9 % in het Verenigd Koninkrijk voor een huishouden met 2 volwassenen en 2 kinderen met een minimuminkomen en een maximum aan sociale bijstand⁸.

16. Tot slot wordt de doeltreffendheid van het huidige beschermingssysteem gewaarborgd door het feit dat meer dan 90 % van de rechthebbenden op geautomatiseerde wijze wordt erkend. Deze automatisering, die bestaat sinds 2010, is gebaseerd op een databank van beschermde huishoudelijke afnemers die wordt beheerd door de FOD Economie en elk kwartaal wordt geüpdatet om geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de leveranciers te garanderen. Dit laat toe om situaties van *non-take-up* te beperken, i.e. wanneer huishoudelijke afnemers voldoen aan de voorwaarden voor het sociaal tarief, maar er niet van genieten omdat hun leverancier hen niet heeft geïdentificeerd als rechthebbenden. Rechthebbenden die niet onder deze automatisering vallen, kunnen nog steeds toepassing van het sociaal tarief krijgen door een papieren attest, uitgegeven door de betrokken instelling, naar hun leverancier te sturen⁹. In dit opzicht laat de evolutie van het aantal beschermde afnemers door de tijd zien dat automatisering het mogelijk heeft gemaakt om meer rechthebbenden te bereiken; hun aantal is gestegen van ongeveer 255.000 in 2009 tot ongeveer 400.000 in 2010 en meer dan 468.000 in 2011. Vandaag zijn het er meer dan 500.000.

2.1.2. Premiesysteem

17. Hoewel er in het voorstel van resolutie aan de CREG wordt gevraagd om het systeem van een *modulaire premie in combinatie met het goedkoopste equivalente energiecontract van de leverancier* te bestuderen, zegt het voorstel niets over de modaliteiten voor berekening van deze premie, noch over de frequentie en de toekenningswijze ervan. Er wordt ook niet gezegd of deze premies al dan niet op geautomatiseerde wijze zouden worden toegekend. Daarom gaat de CREG uit van de volgende hypothesen:

- het bedrag van de premie zou **modulair** zijn. De CREG begrijpt dat het bedrag zou kunnen evolueren op basis van verschillende factoren, die niet nader worden bepaald in het voorstel van resolutie, zoals de energieprijzen op de markt, de opsplitsing van het verbruik

⁶ Zie https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2022/nl/t1/verslag2022_ti_volledig.pdf, grafiek 3.5 p.103

⁷ In deze context komt het energie-inspanningspercentage overeen met het deel van de jaarlijkse energiefactuur van een huishouden in vergelijking met het jaarlijks inkomen van dat huishouden.

⁸ Zie <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20240515EN.pdf> p.333, grafiek 102.

⁹ Zie de lijst van categorieën van rechthebbenden op het sociaal tarief en van de instellingen die een uitkering toekennen die recht geeft op het sociaal tarief op de [website van de FOD Economie](#).

volgens de maanden of kwartalen van het jaar ("RLP" verbruiksprofielen), het budget dat ter beschikking wordt gesteld van de Staat, het inkomen van het huishouden of het aantal personen in het huishouden;

- het zou worden gecombineerd met het **goedkoopste equivalente energiecontract van de leverancier** van de betrokken afnemer. De term 'equivalent' wordt niet nader omschreven. Ook de methode om te bepalen welk het goedkoopste product van de leverancier is, wordt niet nader omschreven. Dit betekent dat twee afnemers die hetzelfde premiebedrag ontvangen, maar bij verschillende leveranciers zijn aangesloten, een relatief verschillend voordeel zouden ontvangen in functie van het commerciële tarief van hun leverancier;
- de rechthebbenden van de premie zouden door het goedkoopste contract van hun leverancier aan deze laatste gebonden zijn. Ze zouden niet alleen een verschillend commercieel tarief betalen in functie van elke leverancier, maar zouden ook verschillende nettarieven moeten betalen in functie van hun distributiezone. Bijgevolg zouden twee huishoudens met dezelfde behoeften **verschillende bescherming** kunnen krijgen;
- het bedrag van de premie zou **losstaan** van het verbruiksvolume van de afnemer en van de gezinssamenstelling;
- de premie zou aan de afnemer worden toegekend op een moment dat niet noodzakelijk zou samenvallen met het moment waarop hij zijn energiefactuur aan zijn leverancier zou moeten betalen. Het **verband tussen de energiepremie en de energie-uitgaven zou dus verbroken kunnen worden**.

Indien het huidige systeem van het sociaal tarief dus zou worden vervangen door een systeem van premies in combinatie met het goedkoopste equivalente energiecontract van de leverancier, zou het vergelijkende voordeel van deze premie verschillend zijn tussen de rechthebbenden. Bovendien zou een systeem van premies *ex nihilo* moeten worden gecreëerd en zou het dus niet geautomatiseerd zijn vanaf zijn inwerkingtreding. Dit zou de rechthebbenden blootstellen aan het hierboven beschreven risico van *non-take-up*, dat momenteel wordt beperkt in het kader van het huidige systeem dat voor meer dan 90 % geautomatiseerd is.

2.1.3. Minder bescherming bij het overstappen naar een premiesysteem

18. Naast de invoering van een gedifferentieerd systeem tussen categorieën van verbruikers die in vergelijkbare juridische en feitelijke situaties verkeren, kan de overgang van het sociaal tarief naar een premiesysteem volgens de CREG leiden tot minder bescherming van de rechthebbenden van het sociaal tarief. Dit zou indruisen tegen de hierna beschreven verplichting van *standstill*. De verplichting van *standstill*, zoals erkend door de afdeling Wetgeving van de Raad van State en bekrachtigd door de grondwettelijke overheid in het kader van de voorbereidende werkzaamheden van artikel 23 van de Grondwet en ondersteund door de rechtsleer, legt aan de wetgever op om het geboden niveau van bescherming aan een recht-vordering te handhaven of te verbeteren, waarbij elke vermindering van dit al bestaande beschermingsniveau zonder het bestaan van dwingende redenen wordt verboden.

19. Meer bepaald wat betreft het recht op sociale zekerheid en maatschappelijke hulp, bekrachtigd door artikel 23, 3^{de} lid, 2°, van de Grondwet, en waarin het sociaal tarief kadert, heeft het Arbitragehof uitdrukkelijk erkend dat het aannemen van deze bepaling "*de verplichting zou teweegbrengen om, zonder daarom precieze subjectieve rechten te verlenen, de voordelen van de van kracht zijnde normen te handhaven door het verbod in te stellen om tegen de nagestreefde doelstellingen in te gaan*"¹⁰.

¹⁰ Arbitragehof, 27 november 2002, nr. 169/2002.

Bijgevolg zou elke wetgevende of reglementaire maatregel die het huidige beschermingsniveau verlaagt, kunnen worden geacht in strijd te zijn met de rechten die worden verleend door voornoemd artikel 23.

20. In dit verband wijst de CREG erop dat het geplande premiesysteem de dekking van het energieverbruik zou kunnen beperken, aangezien het premiebedrag niet evenredig zou zijn met het verbruikte volume. Deze loskoppeling zou het vermogen van huishoudens om zich te beschermen tegen schommelingen van de energieprijzen kunnen verzwakken, een bescherming die momenteel wordt geboden door het sociaal tarief dat wordt toegepast op alle verbruik, of hen ertoe kunnen dwingen om hun energiebehoeften te beperken.

21. Bovendien zorgt het sociaal tarief, dat rechtstreeks op de energiefactuur wordt toegepast, voor een onmiddellijke vermindering van de kosten voor de rechthebbenden. Daarentegen zou een systeem met premies, die worden betaald met een onnauwkeurige frequentie of waarvan de modaliteiten onzeker zijn, het risico meebrengen dat het rechtstreekse verband tussen financiële bijstand en de reële energiebehoeften van de huishoudens wordt verbroken. Dat zou hun kwetsbaarheid nog kunnen vergroten door hun blootstelling aan betalingsachterstanden en de ophoping van schulden te vergroten, waardoor hun doorlopende toegang tot energie in het gedrang zou komen.

22. In haar studie (F)2900 betreffende de conformiteit van het sociaal tarief ten opzichte van het Europees wettelijk kader onderstreept de CREG tot slot dat het sociaal tarief, als mechanisme voor directe vermindering toegepast op de energiefactuur, een vorm van bescherming vertegenwoordigt die bijzonder goed is aangepast aan de reële behoeften van kwetsbare huishoudens. Door te voorzien in een onmiddellijke vermindering die evenredig is aan het energieverbruik, biedt deze regeling een dekking die voldoet aan de principes van eerlijkheid en efficiëntie, terwijl ze stabiliteit biedt bij schommelende energieprijzen. Deze kenmerken maken het tot een *tool* die voldoet aan de Europese verplichtingen, zoals bepaald in de richtlijnen met betrekking tot energie, meer bepaald Richtlijn 2019/944, die het belang benadrukt van het beschermen van kwetsbare consumenten en het waarborgen van toegang tot betaalbare energie. Als er zou worden overwogen om over te stappen op een premiestelsel, zou vooraf moeten worden onderzocht of een dergelijk mechanisme in overeenstemming is met het Europese recht.

2.1.4. Energiecomponent in het huidige systeem Sociaal tarief

23. De energiecomponent van het huidige systeem van sociale tarieven heeft een rechtstreekse link met het aanbod op de elektriciteits- en aardgasmarkt voor huishoudens en bij uitbreiding met de evoluties op de groothandelsmarkten. Gebaseerd op het goedkoopste aanbod en aangepast op kwartaalbasis, weliswaar rekening houdend met een plafonneringsmechanisme en een afvlakking van sterke evoluties in de tijd, blijft de rechthebbende zich wel bewust van de evoluties van de *retail* prijzen. Een belangrijk voordeel is dat de consument niet zelf op zoek moet gaan naar het goedkoopste aanbod op de markt. Vaak gaat het hier om (deels) "*online*" producten waarvan we in het kader van de digitale kloof weten dat sociale klanten weinig of geen ervaring mee hebben of zelfs helemaal geen toegang. De beschermde afnemer profiteert dus van de energiecomponent van het goedkoopste product op de markt, zonder dat hij te maken krijgt met de complexiteit van de markt en moet voldoen aan de digitaliseringsverplichtingen die vaak gepaard gaan met de voordeligste *online* contracten, zoals het feit dat er uitsluitend met de leverancier kan worden gecommuniceerd via het klantenportaal van die laatste of het feit dat facturen uitsluitend via elektronische weg worden toegestuurd.

24. We mogen niet vergeten dat Belgische huishoudelijke afnemers de neiging hebben om de duurste contracten af te sluiten. Volgens de recentste gegevens waarover de CREG beschikt, blijkt immers dat circa 1,2 miljoen Belgische huishoudens jaarlijks € 1.000 te veel betalen voor hun energie

en dat 70 % van de consumenten de naam van hun energieproduct noch de versiedatum ervan kent¹¹. Bijgevolg mag er redelijkerwijze worden aangenomen dat kwetsbare huishoudens die vandaag het sociaal tarief genieten, de neiging zouden hebben een contract aan te gaan dat tot de duurste op de markt behoort, zonder de naam van hun energieproduct noch de voorwaarden ervan te kennen, indien het huidige systeem grondig zou worden hervormd. De overstap naar een premiestelsel zou dan het risico meebrengen deze kwetsbare huishoudens bloot te stellen aan een sterke stijging van hun energiefactuur bij ongewijzigd verbruiksvolume.

Tabel 1. Overzicht van de goedkoopste, duurste en gemiddelde elektriciteitsproducten, en vergelijking met het sociaal tarief, van 2019 tot 2024 (energiecomponent) – verbruik van 3.500 kWh/jaar met een enkelvoudige teller

	Elektriciteit: goedkoopste aanbod	Elektriciteit: gemiddelde prijs	Elektriciteit: duurste aanbod	Elektriciteit: Sociaal tarief	Delta goedkoopste aanbod >< sociaal tarief	Delta gemiddelde prijs >< sociaal tarief	Delta duurste aanbod >< sociaal tarief
2019	€ 258	€ 332	€ 442	€ 176	€ 82	€ 156	€ 266
2020	€ 221	€ 302	€ 436	€ 158	€ 63	€ 144	€ 278
2021	€ 326	€ 450	€ 574	€ 223	€ 103	€ 228	€ 351
2022	€ 1.066	€ 1.263	€ 1.551	€ 513	€ 553	€ 750	€ 1.038
2023	€ 756	€ 861	€ 1.007	€ 580	€ 176	€ 280	€ 427
2024	€ 470	€ 580	€ 735	€ 360	€ 110	€ 220	€ 375

Tabel 2. Overzicht van de goedkoopste, duurste en gemiddelde aardgasproducten, en vergelijking met het sociaal tarief, van 2019 tot 2024 (energiecomponent) – verbruik van 17.000 kWh/jaar

	Aardgas: goedkoopste aanbod	Aardgas: gemiddelde prijs	Aardgas: duurste aanbod	Aardgas: Sociaal tarief	Delta goedkoopste aanbod >< sociaal tarief	Delta gemiddelde prijs >< sociaal tarief	Delta duurste aanbod >< sociaal tarief
2019	€297	€407	€523	€313	-€17	€93	€210
2020	€206	€317	€462	€188	€18	€129	€274
2021	€503	€690	€887	€216	€287	€474	€671
2022	€2.037	€2.412	€2.882	€342	€1.695	€2.071	€2.540
2023	€1.198	€1.339	€1.529	€549	€649	€790	€980
2024	€823	€956	€1.141	€629	€193	€327	€511

25. Bovenstaande tabel toont aan dat het sociaal tarief zoals het vandaag bestaat, algemeen gezien structureel lager ligt dan het goedkoopste aanbod op de markt en bovendien de kwetsbare consument ook beschermt bij extreme evoluties op de energiemarkt. 2022 is hier een schoolvoorbeeld waar vooral in het derde en vierde trimester van dat jaar de commerciële energieprijzen de pan uitsvingden terwijl het sociaal tarief, voornamelijk door het plafonneringsmechanisme, wel steeg maar al bij al binnen de perken bleef. Op die manier bleef energie betaalbaar voor kwetsbare gezinnen.

26. Wanneer voormelde gezinnen in dezelfde periodes een commercieel contract hadden, zou dit naar alle waarschijnlijkheid geleid hebben tot een aanzienlijk aantal onbetaalbare facturen met alle mogelijke gevolgen van dien tot zelfs afsluitingen van het net. Het belangrijkste voordeel van het huidige sociaal tarief blijft echter de directe link met de energiefactuur: het tarief is gebaseerd op werkelijke prijzen op de energiemarkt en wordt rechtstreeks toegepast op het verbruik van de consument, m.a.w. de (onder)steun(ing) komt dus terecht waar ze nodig is.

¹¹ Zie persbericht van 17 mei 2024.

2.1.5. Energiecomponent en het systeem van een forfaitaire premie als sociale ondersteuning

27. Het voordeel van een systeem gebaseerd op een (forfaitaire) premie is eenvoud en transparantie. Elke rechthebbende kwetsbare consument krijgt op regelmatige basis (jaarlijks, maandelijks, ...) eenzelfde premie toegekend. Ook op budgettair vlak geeft dit relatief eenvoudige inschattingen: het aantal rechthebbende consumenten vermenigvuldigd met de premie.

Ten opzichte van het bestaande systeem van sociale tarieven moeten we hierbij toch wel enkele bedenkingen formuleren:

- Forfaitaire premies houden op geen enkel moment rekening met de individuele situatie van de rechthebbenden: of je nu iets meer of iets minder verbruikt, de ondersteuning blijft dezelfde. Elke individuele rechthebbende wordt dus met andere woorden in een andere mate ondersteund in functie van zijn energieverbruik.
- Premies houden minder of geen rekening met de (prijs)evoluties op de energiemarkten: *ex ante* worden ze naar alle waarschijnlijkheid gebaseerd op historische gegevens, *ex post* kunnen ze pas vastgesteld worden nadat de rechthebbende ze werkelijk nodig had. In beide gevallen is er geen link met het profiel van de consument, maar ook niet met de evolutie op de energiemarkten zoals dat vandaag wel het geval is.
- Welke zal de basis zijn om (de hoogte van de) de forfaitaire premies te bepalen: historische gegevens, verwachte evolutie op de energiemarkten, verwachte evolutie van de inflatie, ...?
- Wie zal de organisatie van de uitkering van de premies, de opvolging, de controle op zich nemen?
- Premies die niet rechtstreeks gekoppeld zijn aan energiefacturen (of eventueel energiebesparende maatregelen) dreigen verloren te gaan in het algemene budget van de rechthebbende consument en voor andere doeleinden aangewend worden. De link tussen de ondersteuning en de energiekost dreigt dus minstens te verminderen. Bij de energiebesparende maatregelen waarvan sprake moeten we ons ook de vraag stellen of de rechthebbende consument zijn premie zal investeren in een woning of appartement die vaak niet zijn eigendom zijn?
- Premies gelinkt aan 'het goedkoopste aanbod' van de leverancier lijken in theorie een mooie oplossing, echter:
 - Wordt het goedkoopste aanbod automatisch toegekend of moet de consument het zelf vinden?
 - *Quid* bij verandering van leverancier?
 - Wat is het goedkoopste aanbod?
 - Moet dat aanbod elke maand aan de nieuwe situatie op de energiemarkt worden aangepast?
 - Wat met voorwaardelijke kortingen?
 - Wat met abonnementen: forfaitaire aanrekening, *pro rata*, ... ?
 - Het goedkoopste aanbod is niet zelden een 100 % "*online*" aanbieding, laat dat nu juist het type producten zijn waar kwetsbare consumenten vaak minder voeling mee hebben: kennis, toegang (digitale kloof), ...

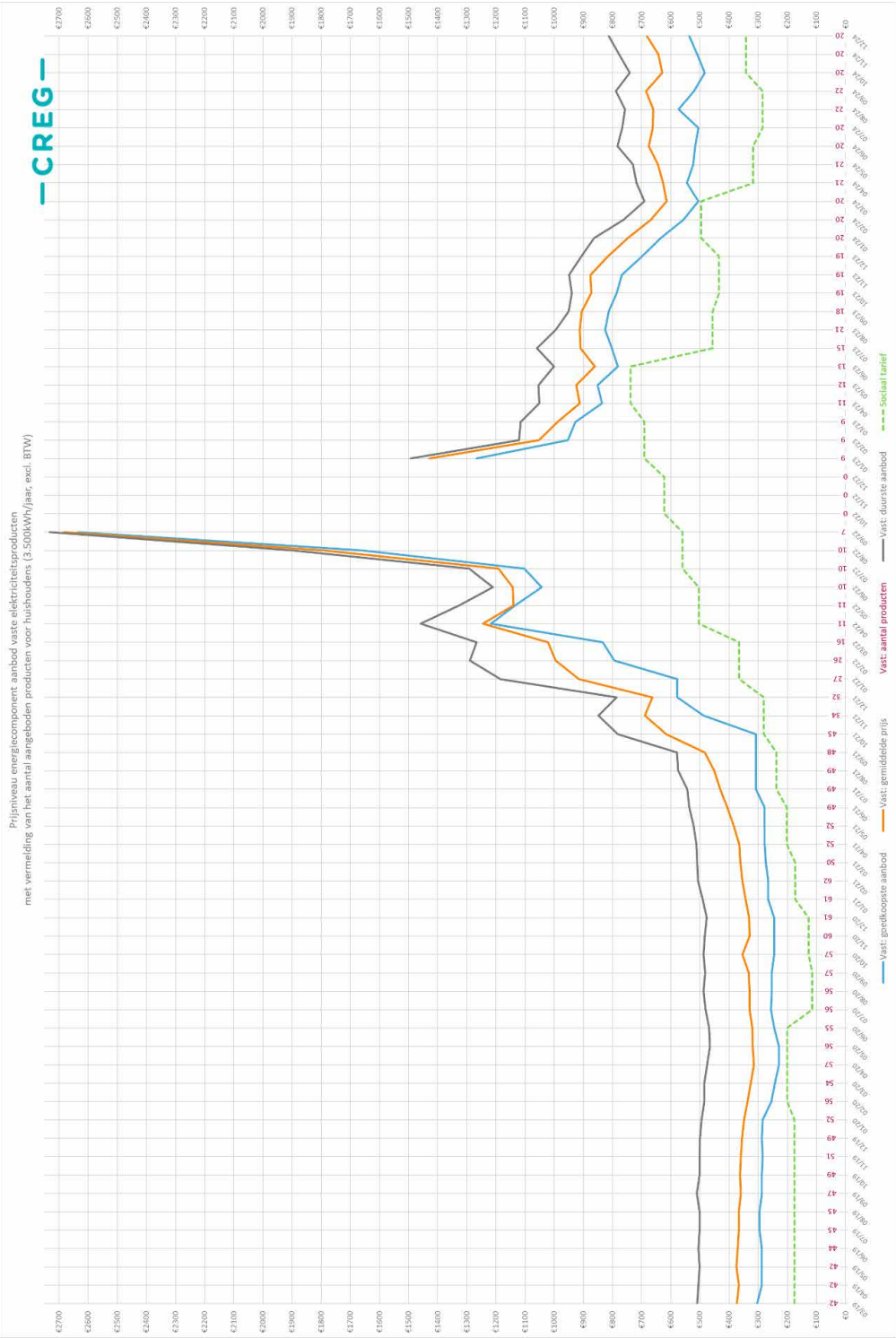
- Dient hier een controle te gebeuren, door wie?
- In het geval van een premie ondertekent de consument een klassiek commercieel contract. Uit de portefeuillestudie ¹² van de CREG weten we dat een meerderheid van de consumenten over een van de duurder producten op de markt beschikt en dat slechts een kleine minderheid de weg naar de goedkoopste producten op de markt vindt. Zowat de helft van alle huishoudens beschikt over een van de 10 duurste producten op de markt, terwijl slechts een goeie 15% een van de 10 goedkoopste producten heeft. Hier moet absoluut op toegezien worden aangezien anders de premies dreigen opgeslorpt te worden door de marges van de duurder producten, wat uiteraard niet de bedoeling kan zijn. In het geval van een premie ondertekent de consument een klassiek commercieel contract.

28. Het schijnbare voordeel van de eenvoud en transparantie van een premiesysteem heeft dus toch een aantal belangrijke valkuilen waarbij de vraag dient gesteld te worden of dit de kwetsbare consument beter helpt, laat staan dezelfde ondersteuning biedt dan het bestaande systeem van sociale tarieven?

De volgende grafieken tonen de evolutie van de energiegcomponent van het sociaal tarief vergeleken met die van de goedkoopste, gemiddelde en duurste commerciële tarieven voor (i) elektriciteitsproducten met een vaste prijs, (ii) elektriciteitsproducten met een variabele prijs, (iii) aardgasproducten met een vaste prijs en (iv) aardgasproducten met een variabele prijs. Daaruit blijkt duidelijk dat de energiegcomponent van het sociaal tarief altijd lager is geweest dan die van de producten met vaste prijzen, zelfs de goedkoopste, en dit voor zowel elektriciteit als aardgas. Voor producten met een variabele prijs is deze vaststelling in de meeste gevallen geldig, behalve voor bepaalde perioden (trimesters/semesters) waarvoor de energiegcomponent van het sociaal tarief tijdens de voorgaande maand werd vastgelegd op een prijs die hoger was dan de prijzen die tijdens de betrokken periode werden aangeboden (2^{de} trimester 2020, 2^{de} trimester 2023 en 1^{ste} trimester 2024 voor elektriciteit, het jaar 2019, 1^{ste} semester 2020 en 1^{ste} trimester 2024 voor aardgas).

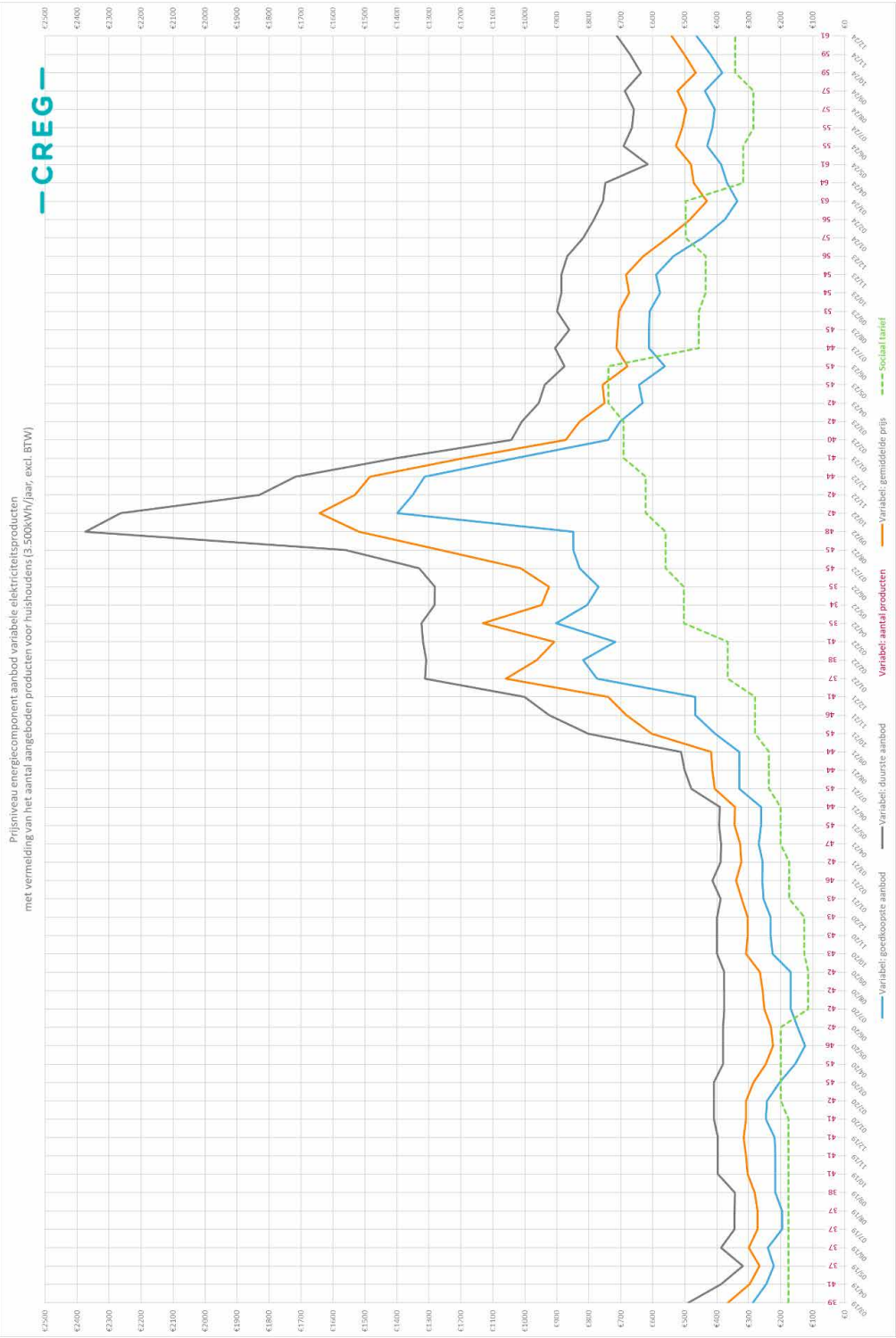
¹² [Samenstelling van de productportefeuilles per leverancier en het besparingspotentieel voor huishoudens op de Belgische elektriciteits- en aardgasmarkt - maart 2023](#)

Grafiek 1: evolutie van de energiecomponent van elektriciteitsproducten met vaste prijs



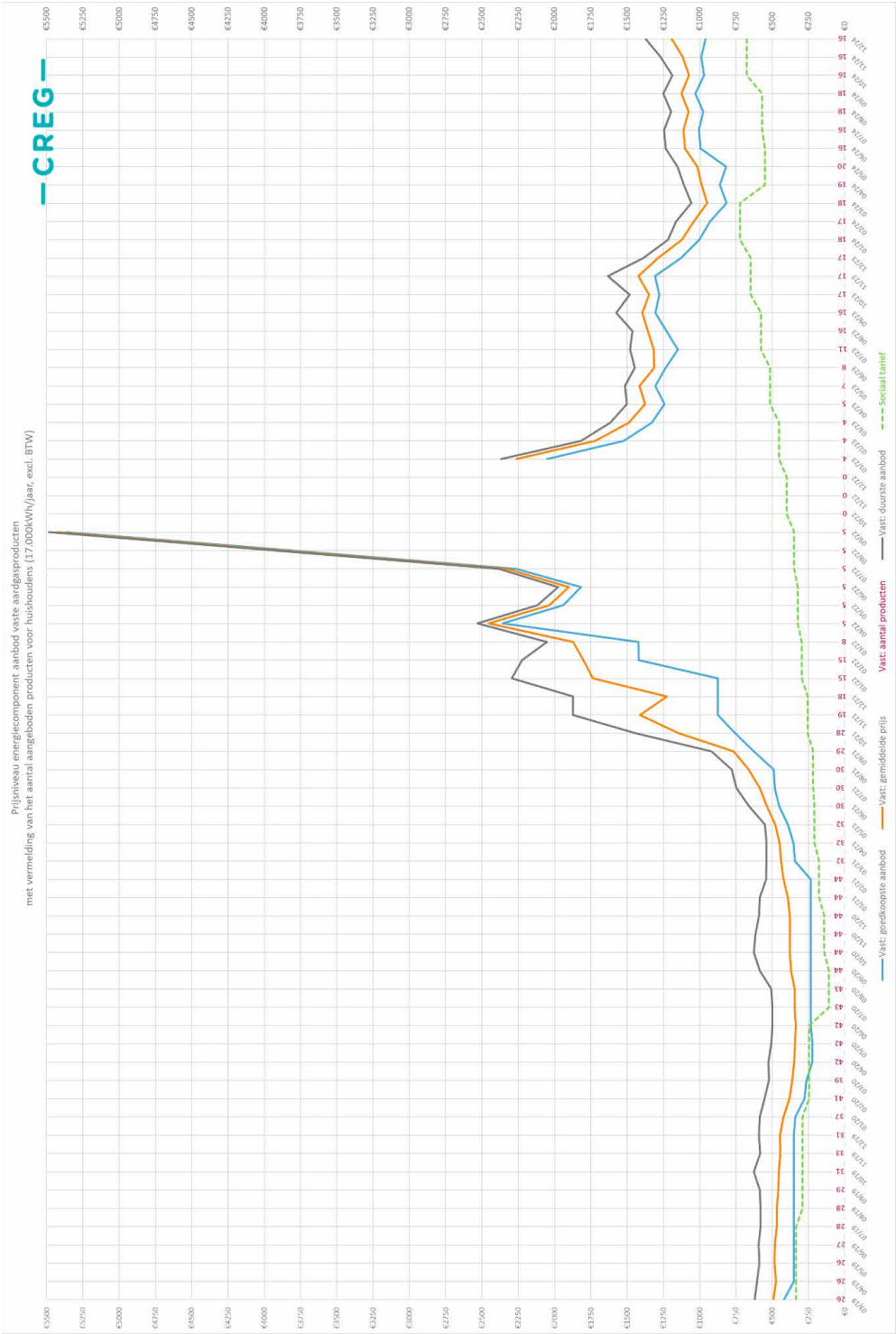
Niet-vertrouwelijk

Grafiek 2: evolutie van de energiecomponent van elektriciteitsproducten met variabele prijs



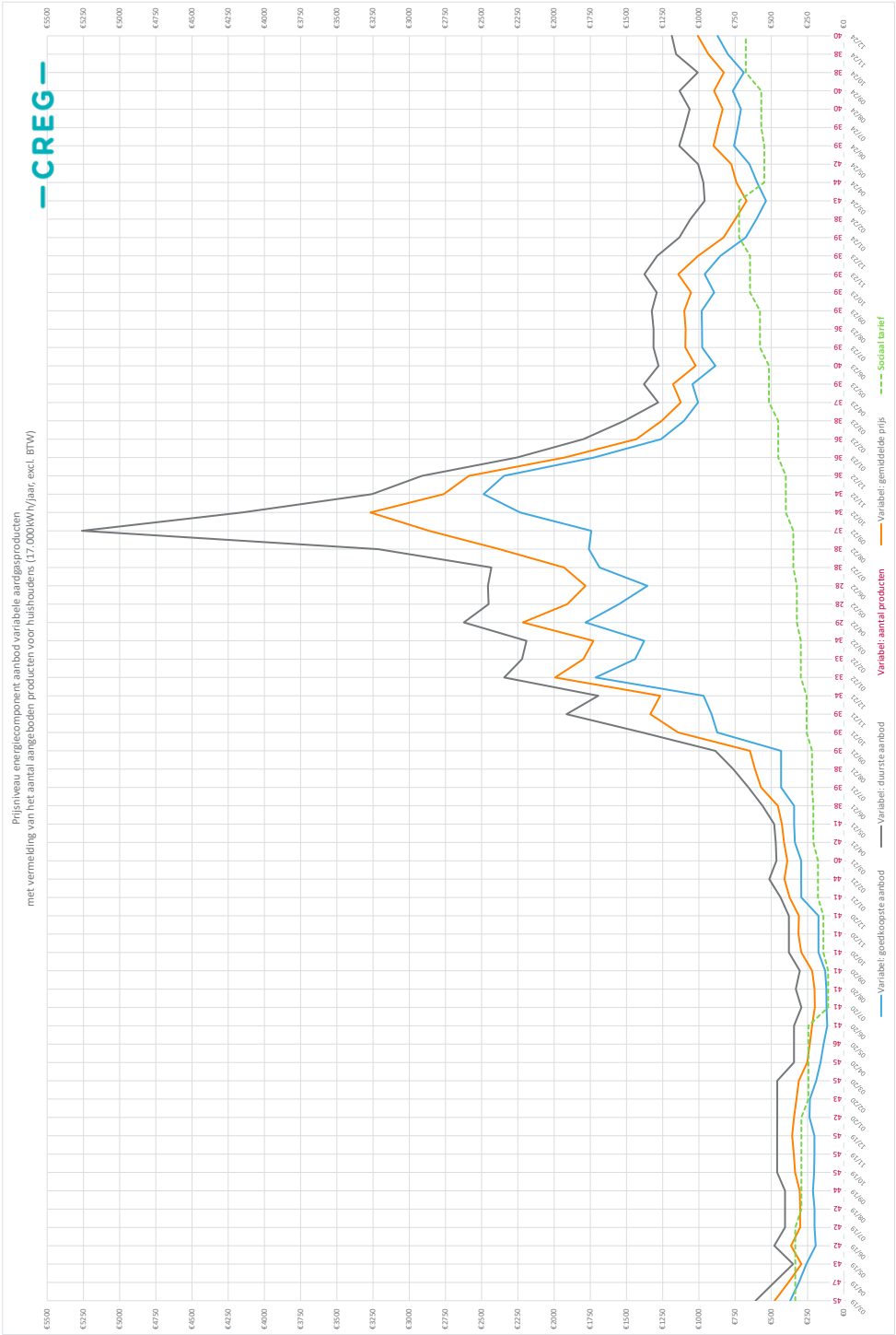
Niet-vertrouwelijk

Grafiek 3: evolutie van de energiecomponent van aardgasproducten met vaste prijs



Niet-vertrouwelijk

Grafiek 4: evolutie van de energiegcomponent van aardgasproducten met variabele prijs



Niet-vertrouwelijk

2.1.6. Netwerkkomponent in het kader van het huidige systeem

29. In België zijn de kosten die de distributienetbeheerders (hierna "DNB") aanrekenen voor de distributie van elektriciteit en aardgas evenals de herfacturering van de transmissiekosten voor elektriciteit, zeer verschillend naargelang de distributiezone van de afnemer. Onderstaande tabellen 3 en 4 tonen deze variabiliteit van 2019 tot 2024 voor standaard verbruiksprofielen, i.e. een huishouden met 4 personen met een verbruik van 3.500 kWh/jaar aan elektriciteit (met een enkelvoudige teller) en van 17.000 kWh/jaar aan aardgas.

Tabel 3: Overzicht van de netwerkkosten (DNB) elektriciteit van 2019 tot 2024 in €/jaar excl. btw – voor een verbruik van 3.500 kWh/jaar met enkelvoudige teller

	Elektriciteit: goedkoopste DNB tarieven	Elektriciteit: gemiddelde DNB tarieven	Elektriciteit: duurste DNB tarieven	Elektriciteit: nettarieven sociaal tarief	Delta duurste >< goedkoopste DNB tarieven	Delta goedkoopste DNB tarieven >< sociaal tarief	Delta gemiddelde DNB tarieven >< sociaal tarief	Delta duurste DNB tarieven >< sociaal tarief
2019	€ 433	€ 546	€ 692	€ 418	€ 258	€ 15	€ 127	€ 273
2020	€ 354	€ 431	€ 555	€ 344	€ 201	€ 10	€ 88	€ 211
2021	€ 347	€ 431	€ 530	€ 336	€ 183	€ 11	€ 95	€ 195
2022	€ 264	€ 374	€ 484	€ 253	€ 220	€ 12	€ 122	€ 231
2023	€ 290	€ 359	€ 477	€ 278	€ 187	€ 13	€ 81	€ 200
2024	€ 297	€ 366	€ 421	€ 283	€ 124	€ 13	€ 82	€ 137

Tabel 4: Overzicht van de netwerkkosten (DNB) aardgas van 2019 tot 2024 in €/jaar excl. btw – voor een verbruik van 17.000 kWh/jaar

	Aardgas: goedkoopste DNB tarieven	Aardgas: gemiddelde DNB tarieven	Aardgas: duurste DNB tarieven	Aardgas: nettarieven sociaal tarief	Delta duurste >< goedkoopste DNB tarieven	Delta goedkoopste DNB tarieven >< sociaal tarief	Delta gemiddelde DNB tarieven >< sociaal tarief	Delta duurste DNB tarieven >< sociaal tarief
2019	€ 194	€ 295	€ 527	€ 102	€ 333	€ 92	€ 193	€ 425
2020	€ 159	€ 245	€ 405	€ 83	€ 246	€ 75	€ 162	€ 322
2021	€ 190	€ 246	€ 406	€ 95	€ 216	€ 95	€ 151	€ 311
2022	€ 177	€ 240	€ 419	€ 123	€ 242	€ 54	€ 117	€ 296
2023	€ 190	€ 255	€ 399	€ 114	€ 209	€ 76	€ 141	€ 285
2024	€ 203	€ 274	€ 435	€ 120	€ 232	€ 84	€ 154	€ 315

30. Uit bovenstaande tabellen blijkt dat het sociaal tarief een voordeel biedt aan zijn rechthebbenden op gebied van netwerkkosten. De in het sociaal tarief begrepen netwerkkosten zijn immers altijd voordeliger dan de laagste netwerkkosten, aangezien ze gebaseerd zijn op de tarieven van de goedkoopste distributiezone, met uitsluiting van de forfaitaire kosten of de abonnementskosten die worden gefactureerd in €/jaar¹³. Dit voordeel is meer uitgesproken voor aardgas (tussen € 76/jaar en € 95/jaar excl. btw tijdens de waargenomen 5 jaar) dan voor elektriciteit (tussen € 10/jaar en € 15/jaar excl. btw tijdens de waargenomen 5 jaar). Dit komt door de veel hogere vaste vergoeding voor aardgas in vergelijking met die van toepassing voor elektriciteit. In 2024 hebben beschermde afnemers in de duurste distributiezones een voordeel van € 137/jaar excl. btw voor elektriciteit en van € 315/jaar excl. btw voor aardgas genoten via het sociaal tarief.

31. Bovendien betalen de rechthebbenden van het sociaal tarief allemaal dezelfde netwerkkomponent via hun factuur, terwijl niet-beschermde huishoudelijke afnemers zeer verschillende distributietarieven betalen. Van 2019 tot 2024 bedroeg de delta tussen de goedkoopste

¹³ Overeenkomstig de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van [elektriciteit](#) / [aardgas](#) aan beschermde huishoudelijke afnemers.

en de duurste DNB-tarieven tussen € 124/jaar en € 258/jaar excl. btw voor elektriciteit en tussen € 209 en € 333/jaar excl. btw voor aardgas. Bijgevolg zou een premiesysteem op basis van een identiek forfaitair bedrag voor alle rechthebbenden het niet mogelijk maken om dit aanzienlijke verschil in netwerkkosten over heel België te compenseren.

BESLUIT

Zoals aangegeven in haar advies (A)2530 is de CREG voorstander van het opnemen van een inkomenscriterium in de voorwaarden voor toekenning van het sociaal tarief, ter aanvulling van de huidige toekenning op basis van het sociale statuut. Het RIZIV-plafond dat wordt gehanteerd voor RVT-afnemers met dit statuut op basis van het inkomen, wordt als relevant beschouwd en heeft het voordeel dat het reeds op nationaal niveau wordt gebruikt.

De CREG is overigens van mening dat een systeem van gedifferentieerd sociaal tarief in functie van het inkomen het voordeel zou bieden dat de toegekende steun doelgerichter wordt, en tegelijk vermijdt dat huishoudens met een bescheiden inkomen, maar net boven het vastgestelde plafond, deze steun niet krijgen. Om pragmatische redenen is het echter belangrijk om het systeem niet ingewikkelder te maken door een groot aantal categorieën van sociaal tarief in te voeren teneinde geen administratieve logheid te genereren. Een maximum van twee categorieën zou aan te bevelen zijn als deze optie zou worden gevolgd, eventueel door het "totale" sociaal tarief toe te kennen aan de laagste inkomenscategorie, en het sociaal tarief "zuivere energie" aan huishoudens met iets hogere inkomens, maar niet hoger dan het inkomensplafond dat in deze context zou worden vastgesteld.

De invoering van een systeem van forfaitaire premie identiek voor alle rechthebbenden, gebaseerd op het budget waarover de Staat beschikt en het aantal rechthebbenden, zou het voordeel bieden dat de kosten ervan rechtstreeks kunnen worden gecontroleerd. Een forfaitaire premie, zelfs een premie die kan worden aangepast volgens verschillende parameters en die kan worden gecombineerd met een goedkoop contract, zou het echter niet mogelijk maken de nauwe band tussen de toegekende energiesteun en de prijzen op de energiemarkt te behouden. In tegenstelling tot het huidige systeem zou een forfaitaire premie niet garanderen dat de rechthebbende de laagste prijs zou betalen, niet alleen voor de energiecomponent, maar ook voor de netwerkcomponent. Bovendien zou het in het kader van een premiesysteem gekoppeld aan een "goedkoopste equivalent" contract moeilijk zijn om effectief te controleren of het toegekende product inderdaad het goedkoopste equivalente product van de leverancier is.

Het huidige systeem biedt het voordeel dat het rechtstreeks gekoppeld is aan de marktvoorwaarden. De sociale tarieven worden immers berekend op basis van het aanbod op de residentiële markt. Ze zijn gebaseerd op de werkelijke leveringskosten, die op hun beurt ook fluctueren in functie van de markt. De sociale tarieven zijn ook ontworpen om de in aanmerking komende consumenten te beschermen tegen prijsstijgingen of aanzienlijke prijsniveaus, terwijl ze toch de invloed blijven ondergaan van de veranderende marktprijzen. De overstap naar een systeem van forfaitaire premie zou dit rechtstreekse verband tussen de toegekende steun en de marktevoluties niet garanderen, waardoor rechthebbenden een groter risico op energiearmoede zouden kunnen lopen wanneer de residentiële prijzen sterk stijgen.

De doeltreffendheid van het huidige systeem is ook deels gebaseerd op zijn hoge graad van automatisering, aangezien meer dan 90 % van de rechthebbenden zijn opgenomen in een databank die wordt beheerd door de FOD Economie, waardoor leveranciers hen systematisch kunnen identificeren.

Er is aangetoond dat het sociaal tarief in overeenstemming is met het Europese recht. Als er zou worden overwogen om het te vervangen door een premiesysteem, zou eerst moeten worden beoordeeld of dit mechanisme in overeenstemming is met het Europese recht.

Tot slot herinnert de CREG eraan dat een grondige hervorming van het systeem van het sociaal tarief, ongeacht de gevolgde piste, voor de Staat kosten zou meebrengen op het vlak van informatica, werking, administratie en *human resources*, waarvan de CREG geen raming kan maken.

///

Voor de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas:

Sigrid JOURDAIN
Directeur

Koen LOCQUET
Voorzitter van het Directiecomité

Studie

(F)2900

7 november 2024

Conformiteit van het sociaal tarief ten opzichte van het Europese wettelijk kader

Artikel 23, § 2, tweede lid, 2° van de wet van 29 april 1999
betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel
15/14, § 2, tweede lid, 2° van de wet van 12 april 1965 betreffende
het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van
leidingen

Niet-vertrouwelijk

CREG - Nijverheidsstraat 26-38, 1040 Brussel, België
T +32 2 289 76 11 - www.creg.be

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	4
1. WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER	5
1.1. Europees wettelijk en reglementair kader: naar een betere bescherming van de rechten van kwetsbare consumenten	5
1.2. Belgisch wettelijk en regelgevend kader: het systeem van het sociaal tarief	8
1.2.1. Sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers	12
1.2.2. Methode voor de berekening van de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte.....	12
1.2.3. Financiering van het systeem en terugbetaling aan de leveranciers	12
1.2.4. Bovengrens van de sociale tarieven	13
2. ANALYSE VAN DE OVEREENSTEMMING VAN HET SOCIAAL TARIEF MET HET EUROPESE WETTELIJK KADER	15
2.1. Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte moet een doelstelling van algemeen economisch belang nastreven en mag niet verder gaan dan wat nodig is om die doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken.....	16
2.2. Het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte moet duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn	18
2.3. Het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte moet aan de elektriciteit-, aardgas- en warmtebedrijven van de Unie een gelijke toegang tot de afnemers garanderen	19
2.4. Het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte moet beperkt zijn in de tijd en evenredig in verhouding tot de voordelen ervan.....	20
2.4.1. De beoogde maatregel is geschikt om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken	20
2.4.2. De maatregel beperkt zich tot wat strikt noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.....	23
2.4.3. De door de lidstaat ontwikkelde interventiemethode mag niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken.....	24
2.4.4. De evenredigheid van de maatregel moet worden onderzocht ten aanzien van de begunstigden ervan	25
2.5. Het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers.....	26
2.6. Het overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte mag geen belemmering vormen voor de geleidelijke en tijdige uitfasering van fossiel gas met het oog op de verwezenlijking van de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 en de doelstelling inzake klimaatneutraliteit van de Unie tegen 2050.....	27

3.	SOCIAAL TARIEF, ONTWIKKELINGEN EN GEBOEKTE VOORUITGANG IN DE RICHTING VAN DOELTREFFENDE MEDEDINGING TUSSEN LEVERANCIERS EN DE OVERGANG NAAR MARKTGEBASEERDE PRIJZEN.....	27
3.1.	Sociale tarieven zijn tarieven gebaseerd op de marktprijzen	27
3.1.1.	Methode voor de bepaling van de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte.....	28
3.1.2.	Transparantie.....	28
3.2.	De aanpassing van de regels voor het bepalen van de kosten voor het toepassen van de sociale tarieven voor de energieleveranciers weerspiegelt de marktveranderingen.....	29
3.3.	De sociale tarieven belemmeren de concurrentie aan de vraagzijde niet	32
3.3.1.	De rol van de regulator bij de monitoring van de markt en het toezicht op de maatregel.....	32
4.	CONCLUSIE	33

INLEIDING

Bij brief van 23 augustus 2024 heeft de minister de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (hierna "CREG") verzocht een studie uit te voeren over de tenuitvoerlegging van artikel 5 van Richtlijn 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit.

Dit verzoek is in overeenstemming met de verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 5, § 9, van richtlijn 2019/944, op grond waarvan de lidstaten uiterlijk op 1 januari 2022 en 1 januari 2025 verslagen moeten indienen bij de Europese Commissie. Dit verslag moet met name een beoordeling bevatten van de noodzaak en de evenredigheid van het overheidsingrijpen op het vlak van het vaststellen van de energieprijzen, en van de vooruitgang die is geboekt op weg naar doeltreffende mededinging tussen leveranciers en de overgang naar marktgebaseerde prijzen, alsook een analyse van de in artikel 5, § 4 vastgestelde voorwaarden en een specifieke studie over de noodzaak en de evenredigheid van de maatregel. Soortgelijke verplichtingen zijn ook opgenomen in artikel 4, § 4 en 9, van richtlijn 2024/1788.

Bijgevolg wordt in dit document nagegaan of het sociaal tarief voor aardgas en elektriciteit in overeenstemming is met het Europese wettelijke kader en in het bijzonder met richtlijn 2019/944 van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en met richtlijn 2014/1788 van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof.

Naast de inleiding en de conclusie is deze studie gestructureerd in drie delen.

Het eerste deel beschrijft enerzijds het Europese wettelijke en regelgevende kader, met de nadruk op de recente Europese wettelijke instrumenten die de consumentenbescherming hebben versterkt, en anderzijds het Belgische wettelijke en regelgevende kader met betrekking tot het systeem van het sociaal tarief. Zowel op Europees als op nationaal vlak blijkt hieruit dat het feit dat er steeds meer rekening wordt gehouden met de noodzaak om de rechten van residentiële verbruikers, ongeacht de categorie waartoe ze behoren, te beschermen en energiearmoede op actieve wijze te bestrijden, de Europese Unie en haar lidstaten ertoe heeft aangezet om, naargelang van de evolutie op wetgevend vlak, te voorzien in meer doorgedreven wettelijke bescherming voor deze specifieke en aparte categorie van residentiële verbruikers. In het tweede deel wordt de naleving van de voorwaarden van artikel 5, § 4 van richtlijn 2019/944 en artikel 4, § 4 van richtlijn 2024/1788 geanalyseerd. Het derde en laatste deel behandelt tot slot de ontwikkelingen en de vooruitgang die in deze context is geboekt in de richting van een doeltreffende mededinging tussen leveranciers en de overgang naar marktgebaseerde prijzen.

De CREG verricht deze studie in toepassing van artikel 23, § 2, tweede lid, 2° van de Elektriciteitswet en artikel 15/14, § 2, tweede lid, 2° van de Gaswet.

Het directiecomité van de CREG heeft deze studie op 7 november 2024 goedgekeurd.

1. WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER

1.1. EUROPEES WETTELIJK EN REGLEMENTAIR KADER: NAAR EEN BETERE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN KWETSBARE CONSUMENTEN

1. In het kader van de geleidelijke liberalisering van de energiemarkten werd de mogelijkheid voor de lidstaten om maatregelen in te voeren ter bescherming van kwetsbare consumenten, met inbegrip van de invoering van openbaredienstverplichtingen, gehandhaafd, uitgebreid en versterkt naarmate de drie energiepakketten en de richtlijnen 2024/1711 en 2024/1788 werden goedgekeurd.

2. In deze context is de bescherming van consumenten, met name de meest kwetsbare, een prioriteit geworden in het beleid van de Europese Unie en de Commissie. De noodzaak om de reeds bestaande regelingen te versterken en aan te vullen met andere maatregelen werd immers geaccentueerd door de opeenvolging van crises, eerst de coronacrisis, vervolgens de crisis van de energieprijzen en de sterke stijging van energiearmoede in de afgelopen jaren.

3. In haar aanbevelingen van 20 oktober 2023 over energiearmoede¹ stelt de Europese Commissie een alarmerende toename van het aantal huishoudens in energiearmoede vast²:

"Uit de meest recente cijfers blijkt dat ongeveer 40 miljoen Europeanen in alle lidstaten, die 9,3 % van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen, in 2022 niet in staat waren hun woning voldoende te verwarmen. Dit is een sterke stijging ten opzichte van 2021, toen 6,9 % van de bevolking zich in dezelfde situatie bevond (). Het aandeel is meer dan verdubbeld voor mensen in de lagere inkomenscategorieën. Deze cijfers tonen de ernst van de situatie en zijn voor de beleidsmakers een signaal om actie te ondernemen en de onderliggende oorzaken van energiearmoede aan te pakken. Het gaat erom een eerlijke en rechtvaardige transitie te realiseren, die ervoor zorgt dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten.

(...)

De hoge energieprijzen beïnvloeden de energiemarkten van de Unie sinds midden 2021. Steeds meer mensen hebben moeite om hun energierekening te betalen. Het gaat niet alleen om mensen met een laag inkomen en kwetsbare burgers, die een onevenredig hoger aandeel van hun inkomen aan energie moesten besteden, maar de gevolgen zijn ook voelbaar voor veel burgers met een gemiddeld inkomen. De Unie heeft eensgezind gehandeld binnen het toepasselijke Europese kader en internationale verbintenissen om de situatie voor de Europese burgers te verlichten. Toch blijft de behoefte aan verdere, doelgerichte maatregelen op nationaal niveau bestaan."³ (de CREG onderstreept)

4. Richtlijn 2019/944 betekende een belangrijk keerpunt in de versterking van de rechten van de kwetsbare consumenten, met name door twee nieuwe specifieke en bindende bepalingen te bekrachtigen met betrekking tot kwetsbare klanten enerzijds en energiearmoede anderzijds.

¹ Aanbevelingen 2023/2407 van 20 oktober 2023 over energiearmoede

² De kwetsbare consumenten worden dan wel beschermd wegens hun persoonlijke of financiële situatie en ze genieten specifieke beschermingsmaatregelen omdat ze tot wettelijk bepaalde categorieën behoren, maar energiearmoede treft een veel groter geheel van consumenten. De oorzaken zijn multifactorieel en komen voornamelijk voort uit het onevenredige gewicht van de energie-uitgaven in verhouding tot het inkomen, lage inkomensniveaus en slechte energiestatistiek van de huizen en toestellen. Hoewel deze begrippen nauw met elkaar verbonden zijn, zijn ze verschillend: niet alle kwetsbare consumenten verkeren in energiearmoede, en niet alle consumenten in energiearmoede worden automatisch erkend als kwetsbaar in de zin van de Gas- en de Elektriciteitswet.

³ Overwegingen 1 en 3 van de aanbevelingen 2023/2407

5. In artikel 28⁴ wordt namelijk het volgende bepaald:

"1. De lidstaten nemen passende maatregelen om eindafnemers te beschermen en voorzien met name in adequate waarborgen voor de bescherming van kwetsbare afnemers. In dit verband definieert elke lidstaat het begrip kwetsbare afnemers, dat kan verwijzen naar energiearmoede en onder meer naar het verbod op afsluiting van de elektriciteitstoevoer van dergelijke afnemers in moeilijke tijden. Het concept "kwetsbare afnemers" kan bestaan uit inkomensniveaus, het percentage dat energie-uitgaven vormen van het besteedbare inkomen, de energie-efficiëntie van huizen, kritieke afhankelijkheid van elektrische apparatuur om gezondheidsredenen, vanwege leeftijd of andere criteria. De lidstaten waarborgen dat de rechten en verplichtingen met betrekking tot kwetsbare afnemers worden toegepast. Met name nemen zij maatregelen om afnemers in afgelegen gebieden te beschermen. Zij waarborgen een hoog niveau van consumentenbescherming, met name met betrekking tot de transparantie van contractuele voorwaarden, algemene informatie en geschillenbeslechtsmechanismen.

2. De lidstaten nemen passende maatregelen, zoals het voorzien van steun door middel van hun socialezekerheidsstelsel om te waarborgen dat kwetsbare afnemers van voorzien zijn, of het voorzien van steun voor verbetering van de energie-efficiëntie, teneinde energiearmoede waar deze wordt vastgesteld op grond van artikel 3, lid 3, onder d), van Verordening (EU) 2018/1999, aan te pakken, ook in de bredere context van armoedebestrijding. Dergelijke maatregelen mogen de daadwerkelijke openstelling van de markt zoals beschreven in artikel 4 en de werking van de markt niet in de weg staan, en worden waar nodig aan de Commissie meegedeeld, overeenkomstig artikel 9, lid 4. Deze mededelingen kunnen ook betrekking hebben op maatregelen die in het kader van het algemene socialezekerheidsstelsel worden genomen."

6. Bovendien bepaalt artikel 29⁵ als volgt:

"Tijdens de beoordeling van het aantal huishoudens dat op grond van artikel 3, lid 3, onder d), van Verordening (EU) 2018/1999 kampt met energiearmoede, bepalen en publiceren de lidstaten een reeks criteria, bijvoorbeeld laag inkomen, hoge energie-uitgaven ten opzichte van het besteedbare inkomen en lage energie-efficiëntie.

De Commissie stelt in dit kader en in het kader van artikel 5, lid 5, richtsnoeren beschikbaar over de definitie van een "aanzienlijk aantal huishoudens dat kampt met energiearmoede", uitgaande van de veronderstelling dat elk aandeel van huishoudens in energiearmoede als aanzienlijk beschouwd kan worden."

7. In toepassing van deze bepaling publiceerde de Commissie in 2020 een eerste reeks aanbevelingen⁶, die vervolgens werden bijgewerkt in haar aanbevelingen van 2023⁷. In dit kader moedigt zij de lidstaten aan om de definitie van energiearmoede in richtlijn 2023/1791 betreffende energie-efficiëntie zo snel mogelijk om te zetten en ten uitvoer te leggen.

⁴ Artikel 28 werd niet gewijzigd naar aanleiding van de inwerkingtreding van richtlijn 2024/1711.

⁵ Artikel 29 werd niet gewijzigd naar aanleiding van de inwerkingtreding van richtlijn 2024/1711.

⁶ Aanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie van 14 oktober 2020 over energiearmoede.

⁷ Aanbeveling (EU) 2023/2407 van de Commissie van 20 oktober 2023 over energiearmoede.

8. Voornoemde richtlijn introduceert voor het eerst een geharmoniseerde definitie van energiearmoede op Europees niveau. Ze bepaalt in artikel 2, 52° als volgt:

"energiearmoede": het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende verwarming, warm water, koeling, verlichting en energie voor apparaten, binnen een relevante nationale context en gezien bestaand sociaal en ander relevant nationaal beleid, als gevolg van een combinatie van factoren, waaronder ten minste onbetaalbaarheid, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen;"

9. Bovendien bepaalt richtlijn 2023/1791 in artikel 24, § 1 als volgt:

"Onverminderd hun nationaal economisch en sociaal beleid en hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht nemen de lidstaten passende maatregelen om mensen die met energiearmoede kampen, kwetsbare afnemers, mensen in huishoudens met een laag inkomen en, in voorkomend geval, mensen die in een sociale woning wonen, slagvaardiger te maken en te beschermen. Wanneer de lidstaten het begrip kwetsbare afnemer definiëren overeenkomstig artikel 3, lid 3, van Richtlijn 2009/73/EG en artikel 28, lid 1, van Richtlijn (EU) 2019/944, nemen zij eindgebruikers in aanmerking."

10. Bovendien maakt ook richtlijn 2023/2413, wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, deel uit van deze dynamiek door het kader voor de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie te versterken en er daarbij voor te zorgen dat de maatregelen die door de lidstaten worden genomen, toegankelijk zijn voor alle verbruikers, met inbegrip van huishoudens met een laag inkomen of kwetsbare huishoudens⁸.

11. Bovendien neemt richtlijn 2024/1788 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor aardgas en waterstof (hierna "Decarbonisatierichtlijn") de verplichtingen van richtlijn 2019/944, zoals gewijzigd bij richtlijn 2024/1711, met betrekking tot de bescherming van kwetsbare consumenten energiearmoede, mutatis mutandis over in de artikelen 26 tot 28. Deze bepalingen omvatten een nieuwe verplichting voor de lidstaten om mechanismen in te voeren teneinde onderbrekingen van de energielevering te voorkomen voor kwetsbare afnemers of mensen die in een situatie van energiearmoede verkeren.

12. Tot slot wordt in de preambule van richtlijn 2024/1788 benadrukt dat het belangrijk is de openbardienstverplichtingen te versterken om ervoor te zorgen dat consumenten, in het bijzonder de meest kwetsbare, kunnen profiteren van billijke prijzen. De richtlijn bepaalt hierover:

"4. Met Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad ^[6] en Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad ^[7] is een verdere stap gezet in de ontwikkeling van de interne markt voor elektriciteit, waarbij de burgers centraal staan en een bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de Unie inzake de transitie naar een schoon energiesysteem en vermindering van broeikasgasemissies. De interne markt voor aardgas moet op dezelfde beginselen berusten en met name een gelijk niveau van consumentenbescherming waarborgen. Met name moet in het energiebeleid van de Unie rekening worden gehouden met kwetsbare afnemers en moet energiearmoede worden tegengegaan.

(...)

21. Eisen inzake openbardienstverlening en de gemeenschappelijke minimumnormen die daaruit voortvloeien, moeten verder worden versterkt om te waarborgen dat alle verbruikers, met name de kwetsbaren onder hen, voordeel hebben bij de vrije mededinging en bij billijke prijzen. De eisen inzake openbardienstverlening moeten op nationaal niveau

⁸ Zie met name artikel 23 van richtlijn 2023/2413.

worden gedefinieerd, met inachtneming van nationale omstandigheden. Het Unierecht moet echter door de lidstaten worden nageleefd."

13. Wat meer bepaald de mogelijkheid voor de lidstaten betreft om in te grijpen ten gunste van de consumenten door de tarieven voor de levering van elektriciteit vast te stellen, zijn in artikel 5, § 4 van richtlijn 2019/944 en artikel 4, § 4 van richtlijn 2024/1788 de voorafgaande voorwaarden voor een dergelijke ingreep vastgesteld. Deze voorwaarden worden in detail onderzocht in hoofdstuk 2 van deze studie.

14. Concluderend kan worden gesteld dat deze recente ontwikkelingen in de wetgeving aantonen dat er een grotere inzet is voor de bescherming van de rechten van kwetsbare consumenten of consumenten met een laag inkomen. Deze wetswijzigingen weerspiegelen een groeiende erkenning van de moeilijkheden waarmee kwetsbare consumenten te kampen hebben en de wens om hun blootstelling te beperken in het geval van een crisis of een andere grote verstoring van de energiemarkten. Hieruit vloeit voor de lidstaten de noodzaak voor om hun bescherming te waarborgen via passende maatregelen, waarbij het belang van die consumenten centraal wordt gesteld binnen hun energiebeleid en hun energietransitie.

1.2. BELGISCH WETTELIJK EN REGELGEVEND KADER: HET SYSTEEM VAN HET SOCIAAL TARIEF

15. Ter bescherming van de kwetsbare consumenten en ter bestrijding van het probleem van energiearmoede is de mogelijkheid om maximumtarieven toe te passen voor de levering van aardgas en elektriciteit, ook wel "sociale tarieven" genoemd, ten gunste van bepaalde categorieën residentiële afnemers, de zogeheten "beschermde residentiële afnemers", in 2003 ingevoerd in de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna "Elektriciteitswet") en in de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna "Gaswet")⁹. Sindsdien heeft het systeem grote veranderingen ondergaan en is het verschillende keren aangepast om de robuustheid ervan te verbeteren.

16. Sinds de goedkeuring van het derde energiepakket verplicht de Europese wetgeving de lidstaten om het concept "kwetsbare consumenten" te definiëren om te bepalen welke consumenten in deze categorie vallen en om ervoor te zorgen dat de daaruit voortvloeiende rechten op een transparante manier worden toegepast.

17. In dit verband geven de artikelen 2(16) en 2(16) *quinquies* van de Elektriciteitswet¹⁰ de volgende definities:

"16° "beschermde residentiële afnemer": een residentiële afnemer met een laag inkomen of in een onzekere situatie, zoals gedefinieerd in artikel 20, § 2/1;

16° quinquies "kwetsbare afnemer": elke beschermde huishoudelijke afnemer in de zin van punt 16° quater, evenals elke eindafnemer die door de Gewesten als kwetsbaar wordt beschouwd;"

⁹ Het is opgenomen in de artikelen 20, § 2 en 21ter, § 3 van de Elektriciteitswet en 15/10, § 2 en 15/11, § 1quinquies van de Gaswet.

¹⁰ De artikelen 1(54) en 1(55) van de Gaswet voorzien in vergelijkbare definities die mutatis mutandis van toepassing zijn.

18. Naast de op federaal niveau gedefinieerde beschermde residentiële afnemers zijn er ook kwetsbare afnemers gedefinieerd op gewestelijk niveau. De criteria om hiervoor in aanmerking te komen en de vormen van steun die zij kunnen krijgen in het kader van dit statuut, worden op gewestelijk niveau bepaald en worden niet onderzocht in het kader van deze studie. Hetzelfde geldt voor de financiering van deze categorie beschermde afnemers door de gewesten.

19. Artikel 20 van de Elektriciteitswet¹¹, dat de criteria bepaalt om in aanmerking te komen voor beschermde residentiële afnemers op federaal niveau en de beginselen vastlegt met betrekking tot de federale sociale tarieven, luidt als volgt:

"§ 1. Na advies van de commissie en beraadslaging in Ministerraad kan de federale minister bevoegd voor economie de maximumprijzen vaststellen voor de levering van elektriciteit aan eindafnemers.

§ 2. Na advies van de commissie en overleg met de gewesten kan de federale minister bevoegd voor economie, na beraadslaging in Ministerraad, maximumprijzen vaststellen per kWh geldig voor het gehele grondgebied, voor de levering van elektriciteit aan beschermde residentiële afnemers.

De elektriciteitsbedrijven verzekeren de bevoorrading van beschermde residentiële afnemers tegen de maximumprijzen bepaald krachtens het eerste lid en voeren een afzonderlijke boekhouding voor deze activiteit.

De bepalingen van de wet van 22 januari 1945 op de economische reglementering en de prijzen zijn van toepassing, met uitzondering van artikel 2, § 4, laatste lid, en § 5, voor de bepaling van de maximumprijzen bedoeld in paragraaf 1 en in het eerste lid.

De Koning bepaalt, na advies van de commissie, de criteria voor de beoordeling van het aantal huishoudens dat kampt met energiearmoede.

§ 2/1. Voor de toepassing van de maximumprijzen bedoeld in § 2, wordt beschouwd als beschermde residentiële afnemer elke huishoudelijke afnemer die kan bewijzen dat hijzelf of iedere persoon die onder hetzelfde dak leeft een beslissing geniet tot toekenning van:

1° door een OCMW,

a) het leefloon toegekend in toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

b) een financiële maatschappelijke dienstverlening, die geheel of gedeeltelijk door de Federale Staat ten laste wordt genomen op grond van artikel 5 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

c) een wachtuitkering op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de inkomensgarantie voor ouderen of de uitkering voor personen met een handicap;

2° door de FOD Sociale Zekerheid Directie Generaal Personen met een Handicap,

a) de inkomensvervangende tegemoetkoming bedoeld in artikel 2, § 1, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

b) de integratietegemoetkoming bedoeld in artikel 2, § 2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

c) een tegemoetkoming bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

d) een aanvullende tegemoetkoming, bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

e) de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden bedoeld in artikel 2, § 3, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

f) ten minste 4 punten in pijler 1 bedoeld in artikel 6, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 28 maart 2003 tot uitvoering van de artikelen 47, 56septies en 63 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders en van artikel 88 van de programmawet (I) van 24 december 2002;

3° door een instelling van een gewest of een gemeenschap, een tegemoetkoming voor de

¹¹ En artikel 15/10 van de Gaswet

hulp aan bejaarden die de Koning gelijkstelt met de in 2°, e), bedoelde tegemoetkoming; 4° op basis van een decreet of ordonnantie genomen beslissing tot toekenning van een aantal punten of een score aan een kind die de Koning gelijkstelt met een in 2°, f), bedoelde beslissing;

5° door de Federale Pensioendienst,

a) het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, bedoeld in de wet van 1 april 1969 tot instelling van het ingesteld gewaarborgd inkomen voor bejaarden;

b) de inkomensgarantie voor ouderen, bedoeld in de wet van 22 maart 2001, tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen;

c) een tegemoetkoming voor hulp van derden bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden;

d) een tegemoetkoming ter aanvulling van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, bedoeld in de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan mindervaliden; 6° voor zichzelf de verhoogde verzekeringstegemoetkoming bedoeld in artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, kan de lijst van beschermde residentiële afnemers, bedoeld in het eerste lid, door de Koning gewijzigd of aangevuld worden. Elk besluit dat voor dit doel wordt genomen, wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad, indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.

§ 2/2. De toepassing van de maximumprijzen bedoeld in paragraaf 2 is niet van toepassing op:

1° tweede verblijfsplaatsen;

2° gemeenschappelijke delen van appartementsgebouwen;

3° professionele klanten;

4° occasionele klanten, tijdelijke aansluitingen.

§ 3. De maximumprijzen bedoeld in §§ 1 en 2 worden zodanig vastgesteld dat :

1° kruissubsidies tussen categorieën van afnemers worden vermeden;

2° wordt gewaarborgd dat een billijk deel van de productiviteitsverbetering ingevolge de openstelling van de elektriciteitsmarkt op evenwichtige wijze ten goede komt van residentiële en professionele afnemers, waaronder de kleine en middelgrote ondernemingen, in de vorm van een vermindering van de tarieven;

3° de tarieven voor de in 2° bedoelde afnemers geleidelijk worden afgestemd op de beste tariefpraktijken in hetzelfde marktsegment in de andere lidstaten van de Europese Unie, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de distributiesector.

4° het recht van toegang tot energie, goed van eerste levensbehoefte, wordt gewaarborgd, waarbij in het bijzonder, in het kader van de openstelling van de elektriciteitsmarkt voor concurrentie, de continuïteit van de sociale voordelen toepasbaar op bepaalde categorieën residentiële gebruikers inzake aansluitingen en tarieven wordt verzekerd;

5° erop wordt toegezien dat eindafnemers genieten van de voordelen die uit het afschrijvingsbeleid gevoerd in het gereguleerde systeem zullen voortvloeien;

6° de transparantie in termen van tarieven wordt gewaarborgd en de rationele consumptiegedragingen worden bevorderd.

§ 4. Bij een in Ministerraad overlegd besluit, na overleg met de gewestregeringen, kan de Koning de minister machtigen om, na advies van de commissie, minimumprijzen vast te stellen voor de aankoop van elektriciteit geproduceerd door middel van warmtekrachtkoppeling en die beantwoordt aan de door Hem bepaalde kwaliteitscriteria, met het oog op de levering aan eindafnemers.

§ 5. Wanneer voor de levering van elektriciteit aan een huishoudelijk afnemer niet langer de maximumprijzen, bedoeld in de paragrafen 1/1 of 2, van toepassing zijn, brengt de leverancier de huishoudelijke afnemer hiervan onverwijld in kennis en bezorgt een overzicht van al zijn op dat ogenblik actieve producten. De leverancier wijst de huishoudelijke afnemer op zijn vrije keuze tussen het overzicht van al zijn actieve

producten. De leverancier wijst tevens op een duidelijk zichtbare manier op het feit dat hij via de websites van de gewestelijke regulatoren kan nagaan wat het goedkoopste product is en dat de huishoudelijke afnemer steeds het recht heeft om te veranderen van leverancier overeenkomstig artikel 18, § 2/3. Dit gebeurt via een ondubbelzinnige mededeling met opgave van de hyperlink naar de juiste webpagina van de betrokken regulator waar de prijsvergelijking kan worden gemaakt. De kennisgeving, dit overzicht en de informatie inzake gewestelijke regulatoren en het recht krachtens artikel 18, § 2/3, wordt aan de huishoudelijke afnemer ter kennis gebracht via hetzelfde middel waarmee gebruikelijk werd gecommuniceerd wanneer die afnemer nog de toepassing van de maximumprijzen, bedoeld in paragrafen 1/1 of 2, genoot.

*Wanneer voor de levering van elektriciteit aan een huishoudelijk afnemer niet langer de maximumprijzen, bedoeld in de paragrafen 1/1 of 2, van toepassing zijn, past de leverancier het op dat ogenblik goedkoopste equivalent product toe van het product dat van toepassing was tijdens de periode dat de huishoudelijk afnemer de toepassing van de maximumprijzen, bedoeld in de paragrafen 1/1 of 2, genoot."*¹²

20. De ministeriële besluiten van 3 april 2020¹³ hebben de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit/aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie grondig gewijzigd¹⁴.

21. Met betrekking tot de energiegcomponent van het sociaal tarief bepaalt artikel 7(1) van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 als volgt:

"De energiegcomponent van het sociaal tarief voor een bepaald kwartaal wordt voortaan vastgesteld op basis van het laagste commerciële tarief dat wordt aangeboden tijdens de maand die voorafgaat aan dat kwartaal, op voorwaarde dat dit tarief wordt aangeboden door een leverancier die gedurende ten minste twaalf maanden ononderbroken actief is in een van de drie gewesten en die ten minste 1% van het marktaandeel in België vertegenwoordigt.

Worden niet in aanmerking genomen:

1° de punctuele promotionele tarieven, zoals welkomstkortingen of reducties voor het aanbrengen van cliënteel;

2° de groepsaankopen;

3° de tarieven die een investering van de eindafnemer vergen, zoals het verwerven van aandelen;

4° de tarieven die de onderschrijving van bijkomende diensten vergen, hetzij in hetzelfde contract, hetzij via een gekoppeld contract;

5° de tarieven die voorafbetaling vergen."

22. Wat betreft de transmissie- en distributiegcomponent van het sociaal tarief bepaalt artikel 7(2) van de ministeriële besluiten van 3 april 2020 wat volgt:

"De netwerkgcomponent van het sociaal tarief omvat distributie, inclusief transmissie. De distributiegcomponent in een gegeven kwartaal wordt vastgesteld op grond van het laagste distributienettarief in de Belgische distributiegzones in de maand voorafgaand aan dat

¹² Dezelfde bepaling is opgenomen in artikel 15/10 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

¹³ De ministeriële besluiten van 3 april 2020 tot wijziging van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit/aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, Belgisch Staatsblad van 20 april 2020.

¹⁴ De CREG heeft in dit verband een advies uitgebracht in 2019; Advies (A)1991 van 12 september 2019 inzake ontwerpen van ministerieel besluit met betrekking tot maximumprijzen voor levering van aardgas en elektriciteit aan residentiële beschermde afnemers. Dit advies volgt op een verzoek van de minister van Economie aan de CREG om, onder de vorm van een advies, nieuwe ontwerpen van ministerieel besluit voor te bereiden die de maximumprijzen vaststellen per kWh geldig voor het gehele grondgebied, voor de levering van elektriciteit en aardgas aan residentiële beschermde afnemers.

kwartaal, op voorwaarde dat binnen deze zone minstens 1% van de Belgische bevolking woont."

23. Bovendien specificeert artikel 8 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007, wat elektriciteit betreft, als volgt:

"Het sociaal tarief bevat geen forfaitaire kosten of abonnementsgelden en wordt uitgedrukt in een bedrag in euro/kWh.

Capacitaire tariefcomponenten en andere niet-forfaitaire kosten worden door de commissie omgezet in euro/kWh met het oog op de berekeningen, bedoeld in artikel 7.

De berekeningen, bedoeld in artikel 7, gebeuren aan de hand van bestaande opdelingen van de residentiële klanten en op grond van een typeklant met het volgende jaarverbruik bij:

1° enkelvoudig uurtarief: 3.500 kWh;

2° tweevoudig uurtarief: 1.600 kWh dag, 1900 kWh nacht;

3° exclusief nachttarief: 12.500 kWh."

1.2.1. Sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers

24. Sinds 1 juli 2022 moeten de warmtebedrijven warmte leveren aan hun beschermde residentiële afnemers tegen maximumprijzen, in overeenstemming met het besluit van 6 juni 2022 tot vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers. Momenteel is het sociaal warmtetarief identiek aan het sociaal aardgastarief, aangezien de meeste Belgische residentiële warmtenetten warmte aanrekenen op basis van de aardgasprijzen.

25. De nadere regels voor het bepalen van de kostprijs van het sociaal tarief en de terugbetaling ervan aan de warmtebedrijven zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 6 juni 2022. Deze zijn identiek aan de tarieven die van toepassing zijn op het sociaal tarief voor aardgas, zoals beschreven in punt 3.2.1.

1.2.2. Methode voor de berekening van de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte

26. De berekeningsmethode voor de maximumprijzen voor elektriciteit en aardgas is vastgelegd in de ministeriële besluiten van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit/aardgas aan de beschermde residentiële klanten met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie, zoals gewijzigd door de ministeriële besluiten van 3 april 2020. Zoals hierboven vermeld, is het sociaal tarief "warmte" momenteel identiek aan het sociaal tarief "aardgas".

27. Sinds 1 juli 2020 worden de sociale tarieven op kwartaalbasis vastgelegd door de CREG en ten minste vijftien dagen voor het begin van elke tariefperiode gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Ze beginnen systematisch op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober.

1.2.3. Financiering van het systeem en terugbetaling aan de leveranciers

28. Leveranciers die hebben geleverd aan beschermde residentiële afnemers tegen het sociaal tarief, worden vergoed voor de kosten die voortvloeien uit de toepassing van dit tarief. Deze compensatie is gelijk aan het verschil tussen enerzijds de referentieprijzen voor elektriciteit, aardgas en

warmte, die schommelt naargelang van de evolutie van de prijzen op de markt, en anderzijds het sociaal tarief dat wordt aangerekend aan de beschermde residentiële afnemers.

29. Tot 31 december 2021 werd dit verschil voor het sociaal tarief elektriciteit en het sociaal tarief aardgas gefinancierd door een eenheidstoeslag "beschermde afnemers"¹⁵, uitgedrukt in €/MWh op de hoeveelheden energie die werden afgenomen van de transmissie- en/of distributienetten, die werd gestort in twee door de CREG beheerde en gecontroleerde fondsen "beschermde afnemers". De begunstigden van de sociale tarieven droegen dus bij aan de financiering van het systeem via de federale bijdrage waarin deze eenheidstoeslag "beschermde afnemers" is opgenomen.

30. Sinds 1 januari 2022 vervangt een systeem van accijnzen op elektriciteit en aardgas het oorspronkelijke systeem van de federale bijdrage elektriciteit en aardgas. De programmawet van 27 december 2021¹⁶ wijzigt immers de Elektriciteitswet en de Gaswet, alsook de programmawet van 27 december 2004 en voert een bijzonder accijnsrecht in op elektriciteit en aardgas dat door de FOD Financiën wordt beheerd. Hierdoor dragen de begunstigden van het sociaal tarief niet langer via de federale bijdrage bij aan de financiering van het systeem, maar via een indirecte belasting.

31. Van 1 januari 2022 tot 30 juni 2023 waren beschermde residentiële afnemers niet onderworpen aan het bijzonder accijnsrecht op elektriciteit en aardgas. Zij moeten dit accijnsrecht betalen vanaf 1 juli 2023, tegen een lager tarief dan het tarief dat op de niet-beschermde residentiële afnemers wordt toegepast¹⁷.

1.2.4. Bovengrens van de sociale tarieven

32. Sinds de inwerkingtreding van de voornoemde ministeriële besluiten van 3 april 2020 kunnen de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte worden afgetopt volgens de voorwaarden van artikel 9 van de ministeriële besluiten van 30 maart 2007, die het volgende bepalen:

- Wat elektriciteit betreft:

"Het resultaat, berekend met toepassing van de artikelen 7 en 8, vermeerderd met de toepasselijke belastingen en heffingen, wordt geplafonneerd wanneer:

1° het meer dan 10% hoger ligt dan het sociaal tarief van de voorafgaande periode.

2° het meer dan 20% hoger ligt dan het gemiddelde van de sociale tarieven van de vier voorafgaande kwartalen. De plafonnering houdt in dat het sociaal tarief wordt beperkt tot het niveau van het laagste van deze twee plafonds. De aldus in mindering gebrachte bedragen worden het volgende kwartaal gerecupereerd, in zoverre ze de plafonds van dat kwartaal niet te boven gaan."

- Wat gas en warmte betreft:

"Het resultaat, berekend met toepassing van de artikelen 7 en 8, vermeerderd met de toepasselijke belastingen en heffingen, wordt geplafonneerd wanneer:

1° het meer dan 15% hoger ligt dan het sociaal tarief van de voorafgaande periode.

2° het meer dan 25% hoger ligt dan het gemiddelde van de sociale tarieven van de vier voorafgaande kwartalen.

De plafonnering houdt in dat het sociaal tarief wordt beperkt tot het niveau van het laagste van deze twee plafonds.

¹⁵ Deze eenheidstoeslag was inbegrepen in de federale bijdrage. Vanaf 1 januari 2022 verloopt de financiering via de accijnzen.

¹⁶ Programmawet van 27 december 2021 (Belgisch Staatsblad van 31 december 2021).

¹⁷ In overeenstemming met de wet van 19 maart 2023 houdende hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur, artikelen 5 en 9

De aldus in mindering gebrachte bedragen worden het volgende kwartaal gerecupereerd, in zoverre ze de plafonds van dat kwartaal niet te boven gaan."

33. Na de sterke stijging van de prijzen tussen eind 2021 en begin 2023 werden de sociale tarieven gedurende ongeveer twee jaar onderworpen aan opeenvolgende aftoppingsmaatregelen. Die maatregelen vormden een bescherming tegen de aanzienlijke stijgingen van de energieprijzen en zorgden ervoor dat de impact van deze stijgingen op het budget van de meest kwetsbare consumenten werd gematigd en uitgesteld door de sociale tarieven tijdelijk lager te houden dan de marktprijzen.

34. Deze tijdelijke crisismaatregelen zijn ten uitvoer gelegd in overeenstemming met het Europese reglementair kader dat de lidstaten toestaat noodmaatregelen te nemen om de koopkracht van de huishoudens en het concurrentievermogen van de ondernemingen te beschermen.

35. Artikel 9 van de ministeriële besluiten voorziet ook in een *carry forward*-mechanisme. Volgens dit principe worden, wanneer het sociaal tarief wordt afgetopt, de afgetrokken bedragen (met andere woorden het verschil tussen enerzijds het sociaal tarief berekend op basis van de marktprijzen en anderzijds het afgetopte sociaal tarief) in principe gerecupereerd tijdens het volgende kwartaal.

2. ANALYSE VAN DE OVEREENSTEMMING VAN HET SOCIAAL TARIEF MET HET EUROPESE WETTELIJK KADER

37. Wat de mogelijkheid voor de lidstaten betreft om in te grijpen ten gunste van bepaalde categorieën consumenten door de tarieven voor de levering van elektriciteit vast te stellen, zijn in artikel 5, § 4¹⁸ van richtlijn 2019/944 vijf cumulatieve voorwaarden vastgesteld waaraan moet worden voldaan. Deze bepaling maakt het mogelijk een ingreep te overwegen in de vaststelling van de prijzen voor elektriciteitslevering ten voordele van de kwetsbare afnemers maar ook, in ruimere zin, voor de residentiële consumenten als dat noodzakelijk blijkt en wanneer aan alle voorwaarden is voldaan.

38. Artikel 5 bepaalt namelijk het volgende:

"Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit:

a) streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor het algemene economische belang dat zij nastreven;

b) is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;

c) garandeert elektriciteitsbedrijven uit de Unie gelijke toegang tot de afnemer;

d) is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigden ervan;

e) leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers."

39. De recente decarbonisatierichtlijn bevat een soortgelijke bepaling in artikel 4, § 4:

"Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van aardgas:

a) streeft een algemeen economisch belang na en gaat niet verder dan wat nodig is voor dat algemene economische belang;

b) is duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar;

c) garandeert aardgasbedrijven in de Unie gelijke toegang tot afnemers;

d) is van beperkte duur en staat in verhouding tot de begunstigden ervan;

e) leidt niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers;

f) vormt geen belemmering voor de geleidelijke en tijdige uitfasering van fossiel gas met het oog op de verwezenlijking van de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 en de in Verordening (EU) 2021/1119 vastgelegde doelstelling inzake klimaatneutraliteit."

40. De vaststelling van de sociale maximumprijzen voor elektriciteit, aardgas en warmte vormt een ingreep in de vaststelling van de energieprijzen die moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 5, § 4, en 4, § 4 van de richtlijnen 2019/944 en 2024/1788. De onderstaande analyse wordt uitgevoerd in het licht van, in het bijzonder, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HvJ-EU") met betrekking tot het overheidsingrijpen in de vaststelling van de energieprijzen en het algemene kader met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang.

¹⁸ Deze bepaling werd niet gewijzigd bij richtlijn 2024/1711

2.1. OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE MOET EEN DOELSTELLING VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG NASTREVEN EN MAG NIET VERDER GAAN DAN WAT NODIG IS OM DIE DOELSTELLING VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG TE VERWEZENLIJKEN

41. De lidstaten hebben een ruime discretionaire bevoegdheid om te bepalen wat onder het algemeen economisch belang valt en om de daarmee samenhangende openbaredienstverplichtingen vast te stellen¹⁹. In dit verband is de controle van de Europese Commissie beperkt tot het bestaan van misbruik van kwalificatie of een kennelijke fout²⁰, waardoor de lidstaten enige speelruimte hebben om specifieke prioriteiten te definiëren binnen het wettelijk kader dat door de Europese wetgeving wordt voorgeschreven.

42. Deze autonomie wordt uitdrukkelijk gewaarborgd door verschillende instrumenten van Europees recht en is verankerd in de rechtspraak van de hoven en rechtbanken van de Europese Unie. Het HvJ-EU²¹ heeft namelijk op constante wijze erkend dat het Europees recht zich niet verzet tegen de mogelijkheid voor de lidstaten om rekening te houden met doelstellingen die eigen zijn aan hun nationaal beleid wanneer ze diensten van algemeen economisch belang definiëren²².

43. In dit verband wordt in de preambule van richtlijn 2019/944 uitdrukkelijk erkend dat de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben om te bepalen wat zij van algemeen economisch belang achten en om de daaraan verbonden openbaredienstverplichtingen vast te stellen. De door de lidstaten gedefinieerde openbaredienstverplichtingen zijn bindend voor de ondernemingen die belast zijn met openbaredienstopdrachten en die verantwoordelijk zijn voor het nastreven van doelstellingen van algemeen belang die door de staat worden gekwalificeerd als economische diensten van algemeen belang, in overeenstemming met het Europese kader.

¹⁹ Naar deze bevoegdheid wordt ook verwezen in overweging 22 van Richtlijn (EU) 2019/944.

²⁰ Volgens het nationale recht zijn vele activiteiten die onder de openbaredienstverplichtingen vallen, niet van economische aard en vallen zij dus buiten het toepassingsgebied van het Europees recht. In dit kader zal de activiteit, hoewel zij niet economisch gerechtvaardigd is, niettemin naar nationaal recht als openbare dienst blijven bestaan. Wanneer het daarentegen gaat om een economische activiteit in de communautaire betekenis van het woord, zal de Commissie bevoegd zijn om na te gaan of er sprake is van eventueel misbruik van kwalificatie of van een kennelijke fout, afhankelijk van de mate van harmonisatie en van de voorafgaande voorwaarde om tekortkomingen op de markt vast te stellen, zie in die zin (D.) YERNAULT, "Le service public, le cœur du droit administratif sous tension", Les grands arrêts du droit administratif, 2019, p. 9.

²¹ HvJ-EU, 21 september 1999, Albany Internation BV tegen *Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67-/76, Rec. 1999, punt 104; HvJ-EU, 23 oktober 1997, Commissie/Nederland, C-157/94, § 39.

²² Deze diensten, die zijn gedefinieerd in het "kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa" over de toepassing van het gemeenschapsrecht op diensten van algemeen belang, zijn "economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De openbaredienstverplichting waarmee de dienstverrichter wordt belast, waarbij het criterium "algemeen belang" als leidraad dient, moet ervoor zorgen dat de dienst wordt verricht onder voorwaarden waarmee de publieke taak kan worden vervuld." zie COM(2011) 900 definitief, Mededeling van de Commissie met als titel "Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa", 20 december 2011, p. 4; deze analyse zal later worden bevestigd door de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, zie SWD (2013) 53 definitief/2, Werkdocument van de diensten van de Commissie, Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang, 29 april 2013, alsook door het arrest van het Gerecht EG van 26 juni 2008, T-442/03, SIC t. Commissie.

44. Daartoe wordt herinnerd aan het volgende:

"De lidstaten moeten een ruime discretionaire bevoegdheid in stand houden om aan elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen op te leggen bij het nastreven van doelstellingen van algemeen economisch belang. (...) Overheidsingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit mag alleen als openbaredienstverplichtingen worden toegepast onder bepaalde en moeten aan in deze richtlijn gespecificeerde voorwaarden onderworpen zijn. Een volledig geliberaliseerde, goed functionerende retailmarkt voor elektriciteit zou de concurrentie op prijs en op andere punten dan prijs onder bestaande leveranciers stimuleren en zou stimulansen moeten bieden aan nieuwe deelnemers op de markt, waardoor de keuze en de tevredenheid van de consument verbeterd.

(...)

Openbaredienstverplichtingen die de vorm van prijsstelling voor de elektriciteitsvoorziening aannemen, moeten worden gebruikt zonder afbreuk te doen aan het beginsel van open markten, in duidelijk omschreven omstandigheden, ten aanzien van duidelijk omschreven begunstigen, en moeten beperkt zijn in duur. Deze omstandigheden kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer voorziening drastisch wordt ingeperkt, hetgeen aanleiding geeft tot aanzienlijk hogere elektriciteitsprijzen dan normaal, of in het geval van een marktfalen wanneer het ingrijpen door regulerende instanties en mededingingsautoriteiten niet doeltreffend is gebleken. Daardoor zouden huishoudens onevenredig hard worden getroffen, en met name kwetsbare afnemers die doorgaans een groter aandeel van hun beschikbare inkomen aan energierekeningen besteden dan consumenten met een hoog inkomen. Om de versturende effecten van openbaredienstverplichtingen bij de prijsstelling voor de elektriciteitsvoorziening te beperken, moeten de lidstaten die op deze manier ingrijpen aanvullende maatregelen treffen, waaronder maatregelen om te voorkomen dat de prijsstelling voor groothandelsmarkten wordt verstoord. De lidstaten moeten er tevens voor zorgen dat alle begunstigen van gereguleerde prijzen ten volle profijt kunnen trekken van de aanbiedingen op de concurrerende markt indien zij dit wensen"²³.

45. Dit beginsel van autonomie wordt ook weerspiegeld in de preambule van de recente richtlijn inzake koolstofreductie, die het volgende bepaalt:

"Eisen inzake openbaredienstverlening en de gemeenschappelijke minimumnormen die daaruit voortvloeien, moeten verder worden versterkt om te waarborgen dat alle verbruikers, met name de kwetsbaren onder hen, voordeel hebben bij de vrije mededinging en bij billijke prijzen. De eisen inzake openbaredienstverlening moeten op nationaal niveau worden gedefinieerd, met inachtneming van nationale omstandigheden. Het Unierecht moet echter door de lidstaten worden nageleefd."

46. In casu vormt de vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van elektriciteit, aardgas en warmte voor bepaalde categorieën verbruikers een vorm van overheidsingrijpen in de verstrekking van energieprijzen die, om te voldoen aan de vereisten van de richtlijnen 2019/944 en 2024/1788, gericht moet zijn op een doelstelling van algemeen economisch belang en niet verder mag gaan dan nodig is voor de verwezenlijking van die doelstelling. In dat verband heeft het HvJ-EU in meerdere arresten²⁴ erkend dat het Europees recht zich er niet tegen verzet dat regelgeving die tot doel heeft de prijzen voor energielevering te bepalen, een doel van algemeen economisch belang nastreeft dat erin bestaat kwetsbare consumenten te beschermen.

²³ Overweging 22 en 23 van Richtlijn (EU) 2019/944.

²⁴ HvJ-EU, 20 april 2010, Federutility, zaak C-265/08, HvJ-EU, 7 september 2016, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) tegen Eerste minister e.a., la Commission de régulation de l'énergie (Frankrijk), ENGIE, zaak C-121/15; HvJ-EU, 20 april 2010, Federutility, zaak C-265/08, § 33; HvJ-EU, 21 december 2011, Enel Produzione SpA tegen Autorità per l'energia elettrica e il gas, zaak C-242/10; HvJ-EU, 10 december 2015, Commissie tegen Polen, zaak C-36/14.

47. In die zin levert de invoering van sociale tarieven een rechtstreekse en substantiële bijdrage aan de verwezenlijking van deze doelstelling van algemeen economisch belang, door het gewicht van de energiefactuur voor kwetsbare consumenten of consumenten in een bestaansonzekere situatie die van deze tarieven profiteren, gevoelig te verlagen en door hun toegangsrecht tot een basisgoed te waarborgen.

48. Bovendien zijn deze tarieven gericht en beperkt om alleen de in aanmerking komende categorieën consumenten te bereiken. Bijgevolg gaan de sociale tarieven niet verder dan wat nodig is om de doelstelling van bescherming van kwetsbare consumenten te garanderen. Deze voorwaarde wordt meer in detail onderzocht in het kader van de uiteenzettingen in punt 2.4.

2.2. HET OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE MOET DUIDELIJK GEDEFINIEERD, TRANSPARANT, NIET-DISCRIMINEREND EN CONTROLEERBAAR ZIJN

49. Bij de invoering van maatregelen die inhouden dat wordt ingegrepen in de prijsstelling voor de levering van energie, moeten de overheidsinstanties duidelijk gedefinieerde, transparante, niet-discriminerende en controleerbare regels vaststellen.

50. Als hoeksteen van het Europees recht waarborgt de eerbiediging van het transparantiebeginsel een "grotere legitimiteit, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht van het bestuur ten aanzien van de burgers in een democratisch systeem"²⁵. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ-EU bestaat de transparantieplichting die op overheidsinstanties rust wanneer zij besluiten het beheer van een dienst van algemeen economisch belang aan een of meer ondernemingen toe te vertrouwen, erin te zorgen voor een passende openbaarheid die enerzijds de deelneming van alle betrokken actoren mogelijk maakt en anderzijds een controle op de onpartijdigheid en objectiviteit van de maatregel²⁶.

51. Het non-discriminatiebeginsel, dat nauw samenhangt met het transparantiebeginsel, belet geenszins de invoering van gedifferentieerde maatregelen voor de behandeling van categorieën van personen die zich niet in een feitelijk en/of juridisch vergelijkbare situatie bevinden²⁷. In dit verband is het HvJ-EU van oordeel dat de vaststelling van een ongunstige en discriminerende behandeling niet op algemene en abstracte wijze kan gebeuren, maar moet worden onderzocht "op specifieke en concrete wijze, in het licht van de betrokken gunstige behandeling"²⁸.

52. Ten slotte is het vaste rechtspraak dat ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, daarmee moeten zijn belast bij een overheidshandeling waarin de aard en de strekking van de op de betrokken marktdeelnemers rustende verplichtingen duidelijk zijn omschreven²⁹. Deze openbaredienstverplichtingen moeten op duidelijke en toegankelijke

²⁵ Gerecht, 7 februari 2002, Kuijter/Conseil, T-2011/00, punt 52 en HvJ-EG, 6 maart 2003, Interporc/Commissie C 41/00 P, Rec. p. I 2125 punt 39 HvJ-EG, 7 december 1999, Interporc t. Commissie, § 39.

²⁶ HvJ-EU, arrest van 7 december 2000, C-324/98, Telaustria, § 62; arrest van 21 juli 2005, C-231/03, Comame, § 16-19) en arrest van 13 oktober 2005 in de zaak C-458/03, Parking Brixen (Rec. 2005, p. I-8585, § 49).

²⁷ HvJ-EU, 17 juli 1963, Italië t. EEG-Commissie, 13-63.

²⁸ HvJ-EU, 6 april 2017, Jyske Finans A/S t. Ligebehandlingsnaevnet, zaak C-668/15, § 32.

²⁹ HvJ-EG, 21 maart 1974, BRT en Société belge des auteurs compositeurs et éditeurs, C-266/96, p. 20; 11 april 1989, Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reiburo, C-66/86, p. 55; 23 oktober 1997, Commissie t. Frankrijk, T-204/97 en T-270/97, pt. 26; Gerecht EG, 15 juni 2005, Olsen t. Commissie, T-17/02, p. 186; Gerecht EG, 12 februari 2008, BUPA t. Commissie, T-289/03, §§ 152 en 181.

wijze worden omschreven en "zodanig worden opgelegd dat zij niet tot verwarring of tot vergissingen kunnen leiden"³⁰.

53. In casu stellen de Elektriciteitswet en de Gaswet de prestatievoorwaarden van de sociale tarieven vast alsook hun nadere regels voor uitvoering en de categorieën van personen die deze sociale tarieven kunnen genieten³¹.

54. Bovendien worden de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteits-, aardgas- en warmtebedrijven, de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan en de parameters voor de berekening van de compensatie vastgelegd in koninklijke en ministeriële besluiten.

55. Voorts kunnen alle door de CREG gemaakte berekeningen van de sociale maximumprijzen, de referentie-energiecomponenten en de netwerkcomponent voor elektriciteit, aardgas en warmte die elk kwartaal van toepassing zijn en voortvloeien uit de toepassing van de methodologie die is vastgelegd door de koninklijke besluiten van 29 maart 2012, worden geverifieerd. De CREG publiceert ze met volledige transparantie op haar website.

56. Ten slotte zijn de sociale tarieven identiek over het hele grondgebied, ongeacht de leverancier of netbeheerder, en bevoordelen ze geen enkele actor, ongeacht zijn omvang³². Alle leveranciers zijn immers verplicht om aan alle begunstigen die zich bij hen hebben ingeschreven, te leveren tegen dezelfde sociale maximumprijzen die vooraf zijn vastgesteld door de CREG, en in ruil daarvoor genieten ze dezelfde compensatieregelingen³³.

57. De sociale tarieven voldoen dus ten volle aan de tweede voorwaarde van de Europese richtlijnen, in die zin dat ze op een duidelijke, transparante, niet-discriminerende en controleerbare manier worden gedefinieerd. Ook de afdeling Wetgeving van de Raad van State is het daarmee eens in meerdere van haar adviezen³⁴.

2.3. HET OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE MOET AAN DE ELEKTRICITEIT-, AARDGAS- EN WARMTEBEDRIJVEN VAN DE UNIE EEN GELIJKE TOEGANG TOT DE AFNEMERS GARANDEREN

58. Vanuit het oogpunt van de leveranciers biedt het systeem van de sociale tarieven garanties voor een gelijke toegang tot de huishoudelijke afnemers die ervoor in aanmerking komen. Elke leverancier die in het bezit is van een gewestelijke leveringsvergunning, heeft immers het recht energie te leveren aan de huishoudelijke afnemers in het gewest waar hij een vergunning heeft verkregen. Voor de leveranciers die beschikken over een leveringsvergunning, bestaat bovendien er een verplichting om aan de beschermde residentiële afnemers die voor deze leverancier hebben gekozen,

³⁰ Conclusies AG Arrest Enel Produzione, § 81.

³¹ Art. 20 van de Elektriciteitswet.

Op gewestelijk niveau: De categorieën van gewestelijke beschermde residentiële afnemers evenals de procedure die op hen van toepassing is, worden dan weer op gewestelijk niveau gedefinieerd door de besluiten van respectievelijk de Waalse en de Vlaamse Regering en door de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Hetzelfde geldt voor de financiering van deze categorie beschermde afnemers door de gewesten.

³² HvJ-EU, arrest van 19 juni 2008, Commissie t. Frankrijk, C-220/07, § 31.

³³ Er wordt slechts één uitzondering toegestaan: de mogelijkheid voor de begunstigde om de gunst van het sociaal tarief te weigeren.

³⁴ Advies 65.517/3 van 27 maart 2019 en adviezen 66.995/3 en 66.996/3 van 5 maart 2020.

energie te leveren tegen door de CREG vastgestelde maximumprijzen, op voorwaarde dat de beschermde afnemer geen afstand heeft gedaan van deze maximumprijzen.

59. Vanuit het oogpunt van de kwetsbare residentiële afnemers garandeert het systeem van de sociale tarieven hun de mogelijkheid om vrij een leverancier te kiezen onder de leveranciers die actief zijn in het gewest waar ze gevestigd zijn en om van leverancier te veranderen wanneer ze dat wensen.

60. Bijgevolg voldoen de sociale tarieven ook aan de derde voorwaarde. Dit standpunt werd bijgetreden door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in meerdere adviezen³⁵.

2.4. HET OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE MOET BEPERKT ZIJN IN DE TIJD EN EVENREDIG IN VERHOUDING TOT DE VOORDELEN ERVAN.

61. De invoering van maatregelen om in te grijpen in de prijsstelling voor de levering van energie, door middel van openbaredienstverplichtingen, moet voldoen aan de voorwaarde van evenredigheid. In dit verband heeft de analyse van het HvJ-EU in zijn principe-arrest *Federutility* een reeks criteria vastgesteld om na te gaan of dergelijke maatregelen evenredig zijn met het nagestreefde doel.

62. Ten eerste vereist de naleving van het evenredigheidsbeginsel dat er wordt aangetoond dat de beoogde maatregel geschikt is om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken³⁶. Ten tweede moet worden aangetoond dat deze maatregel zich beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken³⁷. Ten derde mag de door de lidstaat ontwikkelde interventiemethode niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken³⁸. Tot slot moet de evenredigheid van de maatregel ook worden onderzocht wat betreft haar persoonlijk toepassingsgebied en inzonderheid ten opzichte van haar begunstigen³⁹.

63. Wat deze vierde voorwaarde betreft, merkt de CREG, zoals hierna wordt besproken, vooraf op dat volgens het arrest ANODE van het HvJ-EU de proportionele aard van de maatregel en de tijdelijke aard ervan twee elementen van eenzelfde voorwaarde vormen die niet los van elkaar kunnen worden gelezen.

2.4.1. De beoogde maatregel is geschikt om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken

64. Momenteel zijn de sociale tarieven de voornaamste structurele steun voor het recht van toegang tot energie van kwetsbare consumenten of consumenten in armoede. De invoering van een systeem dat voorziet in de vaststelling van maximumprijzen voor de levering van energie ten gunste van kwetsbare residentiële afnemers draagt immers bij tot de doelstelling om kwetsbare consumenten te beschermen door het mogelijk te maken de last van hun energierekeningen te verminderen en binnen de perken te houden. De maatregelen inzake een bovengrens per kwartaal⁴⁰ en per jaar⁴¹

³⁵ Advies 65.517/3 van 27 maart 2019 en adviezen 66.995/3 en 66.996/3 van 5 maart 2020.

³⁶ Arrest *Federutility* § 34; Arrest *EnelProduzione* § 56; Arrest *ANODE* § 55.

³⁷ Arrest *Federutility* §§ 33 en 35, Arrest *ANODE* § 60.

³⁸ Arrest *Federutility* § 36; Arrest *ANODE* § 64.

³⁹ Arrest *Federutility* § 39; Arrest *ANODE* § 67.

⁴⁰ 10% voor elektriciteit en 15% voor gas.

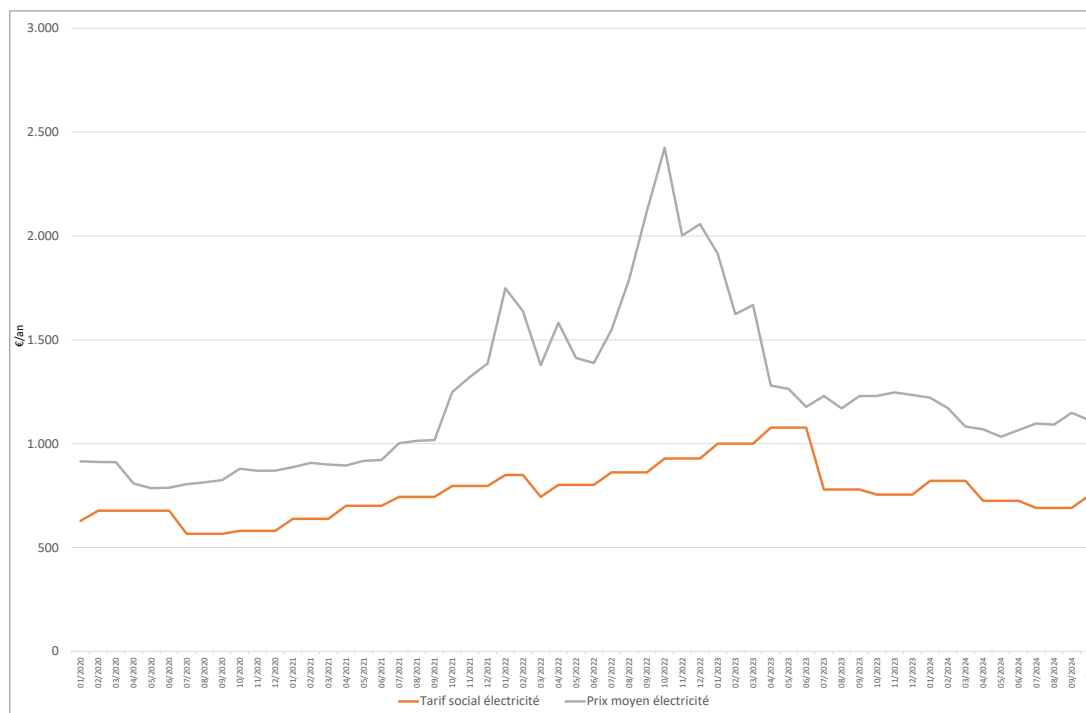
⁴¹ 20% voor elektriciteit en 25% voor gas.

sluiten ook aan bij deze doelstellingen doordat ze de impact van eventuele aanzienlijke stijgingen van de energieprijzen op de factuur van de beschermde afnemers beperken.

65. Uit onderstaande figuren blijkt dat de toepassing van de sociale tarieven heeft toegelaten het gewicht van de totale jaarlijkse factuur voor aardgas en elektriciteit gevoelig te verlichten voor de huishoudens die deze tarieven hebben genoten. Het gaat dus om niet te veronachtzamen steun voor de kwetsbare huishoudens die van dit mechanisme gebruik maken en aldus een veel kleiner aandeel van hun inkomsten besteden aan hun energiekosten.

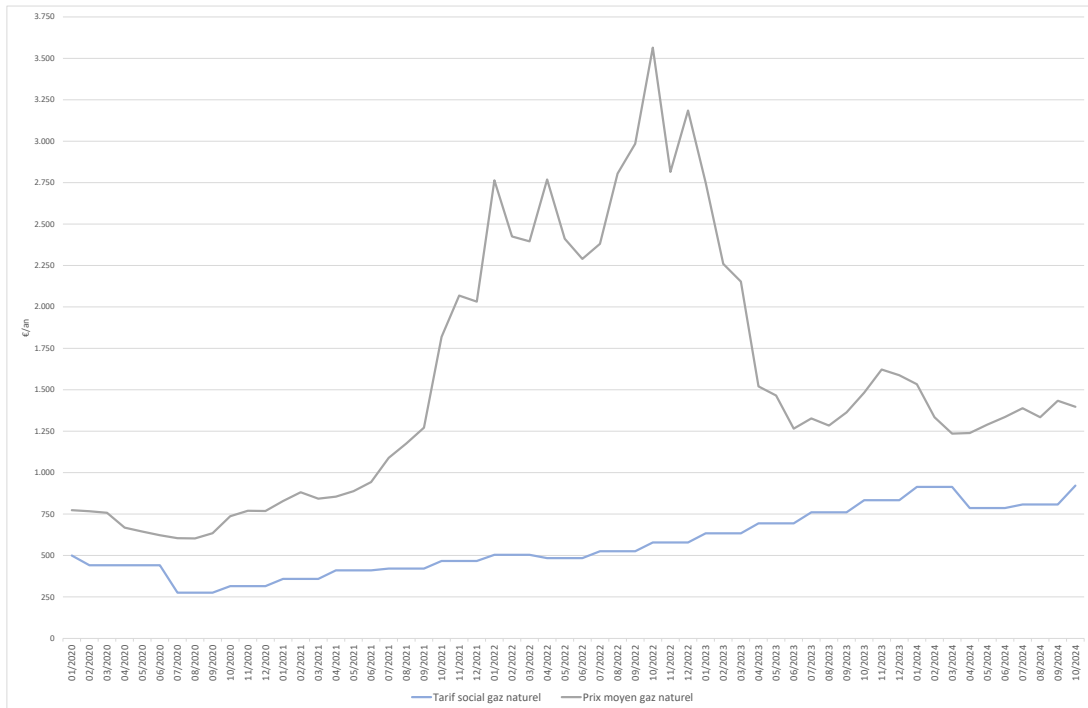
66. Zo betaalden de begunstigden in oktober 2024 dankzij het sociaal tarief 34% minder voor aardgas en 33% minder voor elektriciteit dan de gemiddelde prijs die werd aangeboden aan consumenten die geen gebruik maken van de sociale tarieven.

Figuur 1: Evolutie van de gemiddelde prijs *all-in* voor elektriciteit en van het sociaal tarief voor elektriciteit van januari 2020 tot oktober 2024 (verbruik van 3.500 kWh/jaar)



Bron: CREG

Figuur 2: Evolutie van de gemiddelde prijs *all-in* voor aardgas en van het sociaal tarief voor aardgas van januari 2020 tot oktober 2024 (verbruik van 17.000 kWh/jaar)



Bron: CREG

67. De doeltreffendheid van de bescherming die aan bepaalde categorieën consumenten wordt geboden dankzij de toepassing van het sociaal tarief, heeft ook een tijdelijke uitbreiding tussen 1 februari 2021 en 30 juni 2023 tot personen met een RVT-statuuut en lage inkomens⁴² gerechtvaardigd om het hoofd te bieden aan de toenemende bestaansonzekerheid van de huishoudens als gevolg van de coronapandemie, gevolgd door de sterke stijging van de energieprijzen tussen het derde trimester van 2021 en het eerste trimester van 2023.

68. Dankzij het sociaal tarief zijn er op vandaag meer dan 500.000 gezinnen (d.w.z. ongeveer 10%) dankzij het systeem van de sociale tarieven beschermd tegen kwetsbaarheid op energiegebied⁴³. Tijdens de tijdelijke verlengingsperiode was het aantal gezinnen dat onder het sociaal tarief viel, bijna dubbel zo hoog.

69. Tot slot toonde een studie die in mei 2024 werd uitgevoerd op verzoek van de vier Belgische energieregulators aan dat het sociaal tarief zijn begunstigden in staat stelt om een energie-inspanningsgraad (of het deel van de inkomsten, verminderd met de huisvestingskosten, dat aan de energierekeningen wordt besteed) te behouden die aanzienlijk lager ligt dan in de buurlanden. In januari 2024 bedroeg deze namelijk 7,7% voor de begunstigden van het sociaal tarief in België, tegenover 11,2% in Nederland, 13,7% in Duitsland, 14,2% in Frankrijk en 26,9% in het Verenigd Koninkrijk voor huishoudens met vergelijkbare inkomens en sociale steunmaatregelen⁴⁴.

⁴² Personen met een inkomen van minder dan 20.763,88 EUR op jaarbasis + 3.844 EUR per persoon ten laste.

⁴³ CREG-gegevens afkomstig van de schuldvorderingen "sociaal tarief" die zijn ingediend door de leveranciers met betrekking tot de statistieken op 31 december 2023

⁴⁴ FORBEG Study "A European comparison of electricity and natural gas prices for residential, small professional and large industrial consumers", mei 2024, p. 333 – vergelijking gemaakt voor een huishouden van twee volwassenen en twee kinderen met een basisinkomen en maximale sociale bijstand.

Het Belgische systeem van het sociaal tarief blijkt bijzonder doeltreffend om de kwetsbare huishoudens te beschermen.

2.4.2. De maatregel beperkt zich tot wat strikt noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken

70. In zijn Federutility-arrest oordeelde het HvJ-EU dat het overheidsingrijpen in de levering van de aardgasprijzen, wat de duur betreft, beperkt moet blijven tot wat strikt noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. Volgens de CREG moet deze vereiste worden onderzocht in het licht van verschillende elementen.

71. In eerste instantie moet deze voorwaarde samen worden gelezen met de bepalingen betreffende de bescherming van kwetsbare afnemers⁴⁵ en de bestrijding van energiearmoede⁴⁶ van richtlijnen 2019/944 en 2024/1788. Het intrinsieke verband met de doelstelling van algemeen belang, in casu de bescherming van kwetsbare consumenten, is een fundamenteel element. Zolang kwetsbare consumenten bescherming nodig hebben, zal het dan ook noodzakelijk blijven om passende maatregelen te nemen om te garanderen dat zij toegang blijven hebben tot een basisgoed.

72. In tweede instantie is de voorwaarde van een beperking in de tijd nauw verbonden met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel en deze twee begrippen moeten tezamen worden gelezen.

73. Ter gelegenheid van het arrest-ANODE oordeelde het HvJ-EU immers als volgt:

"In dit verband blijkt uit de informatie waarover het Hof beschikt, dat de betrokken Franse regeling niet voorziet in een beperking van de duur van de verplichting om aan de eindverbruiker de levering van aardgas tegen gereguleerde tarieven aan te bieden, wat aan deze verplichting een permanent karakter verleent.

Dat voor de opgelegde tarieven een maximumduur geldt, kan niet als een dergelijke beperking worden opgevat voor zover dit stelsel louter voorziet in de verplichting om de tarieven periodiek te herzien en deze regeling geen verband houdt met de noodzaak en de voorwaarden voor de interventie van de staat in de prijzen op basis van de ontwikkeling van de gassector.

Hoe dan ook staat het aan de verwijzende rechter om, gelet op de juiste gegevens waarover hij beschikt, te beoordelen of de oplegging van een verplichting zoals die welke in artikel L. 410-2 van de code de commerce is vastgesteld en die in wezen een permanent karakter heeft, aan het in punt 55 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereiste voldoet"⁴⁷ (de CREG onderstreept).

74. In punt 55 van deze beslissing beschouwde het Hof wat volgt:

"In de eerste plaats vereist de naleving van het evenredigheidsbeginsel dat de betrokken maatregel geschikt is om de erdoor nagestreefde doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken (arrest van 21 december 2011, Enel Produzione, C-242/10, EU:C:2011:861, punt 55)."

75. In casu heeft het Hof geoordeeld dat, hoewel de betrokken Franse regeling niet voorziet in een beperking van de duur van de verplichting, de verplichting om de eindafnemers aardgas te leveren tegen gereguleerde prijzen, daarom nog niet automatisch een inbreuk vormde op de Europese eisen.

⁴⁵ Art. 28 richtlijn 2019/944.

⁴⁶ Art. 29 richtlijn 2019/944.

⁴⁷ HJEU, ANODE, *op.cit.*, § 61-63.

76. Een maatregel die "in wezen permanent van aard" of van lange duur is, kan immers onder bepaalde omstandigheden toch worden toegestaan, met name wanneer deze maatregel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, dat, zoals het Hof opmerkt, in de eerste plaats vereist dat *in concreto* wordt nagegaan of de betrokken maatregel de verwezenlijking van de beoogde doelstelling van algemeen economisch belang kan waarborgen.

77. In deze passage verbindt het HvJ-EU het beginsel van tijdelijkheid dus met het beginsel van evenredigheid. Dit betekent dat bij het ontbreken van een expliciete beperking in de tijd, de maatregel moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat de maatregel geschikt moet zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen economisch belang, in dit geval de consumentenbescherming, te verwezenlijken.

78. Daarom moet *in concreto* worden onderzocht of een maatregel, ook al is deze a priori permanent, toch de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling van algemeen economisch belang kan garanderen. Als dit het geval is, voldoet de maatregel aan de eis dat de duur van de interventie beperkt moet blijven tot wat strikt noodzakelijk is om het doel in kwestie te bereiken.

79. Wat de sociale tarieven betreft, is reeds aangetoond dat dit systeem een doeltreffende steunmaatregel vormt voor de begunstigde consumenten, waardoor enerzijds de last van hun energiefactuur kan worden verlicht en anderzijds het effect van aanzienlijke stijgingen van de energieprijzen wordt beperken. Dit helpt de toegang tot energie, een basisbehoefte, te garanderen voor alle in aanmerking komende consumenten.

80. Bovendien omvat het systeem van de sociale tarieven beperkingen in de tijd voor de toepassing ervan bij de begunstigten. In dit verband waarborgt de driemaandelijks automatisering van de sociale tarieven dat alleen degenen die voldoen aan de bij wet vastgestelde criteria om in aanmerking te komen voor het sociaal tarief, daarvan kunnen profiteren. Omgekeerd worden degenen die niet langer aan deze criteria voldoen, automatisch uitgesloten van het systeem.

2.4.3. De door de lidstaat ontwikkelde interventiemethode mag niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstelling van algemeen economisch belang te verwezenlijken.

81. Bij de beoordeling van de evenredigheid van een overheidsmaatregel bestaande uit een ingreep in de energieleveringsprijzen, moet worden nagegaan of die ingreep verder gaat dan wat nodig is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.

82. Met het oog op deze vereiste verklaarde het HvJ-EU:

*"In die context verlangt het noodzakelijkheidsvereiste in beginsel dat het bestanddeel van de gasprijs wordt bepaald waarin dient te worden geïntervenieerd om het door de staatsinterventie beoogde doel te bereiken (zie naar analogie arrest van 20 april 2010, Federutility e.a., C-265/08, EU:C:2010:205, punten 36 en 38)."*⁴⁸

83. In dit verband stelt de advocaat-generaal in zijn conclusie het volgende:

"wat betreft de verwijzing naar de "volledige" kosten merk ik om te beginnen op dat de vereiste zoals geformuleerd door het Hof, in de punten 36 en 38 van het arrest-Federutility (C-265/08, EU:C:2010:205), volgens welke de staatsinterventie ten aanzien van de prijs moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, de noodzaak lijkt te impliceren om in de mate van het mogelijke het bestanddeel van de prijs te identificeren

⁴⁸ HvJ-EU, ANODE, *op.cit.*, § 66.

waarin dient te worden geïntervenieerd om het door de bedoelde interventie beoogde doel te bereiken.

Indien in het huidige geval dus was gebleken dat het werkelijk noodzakelijk is om te voorzien in gereguleerde tarieven om het doel van bevoorradingszekerheid en dat van territoriale cohesie te bereiken, zoals gedefinieerd in punt 57 van deze conclusies, dan zou de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel vereisen dat de interventie in principe wordt beperkt tot bestanddelen van de prijs die zouden kunnen stijgen als gevolg van het nastreven van deze doelstellingen"⁴⁹ (de CREG onderstreept).

84. In casu heeft het ingrijpen van de CREG op het vlak van de sociale tarieven enerzijds betrekking op de energiecomponent, een element van de factuur dat in opwaartse zin kan worden beïnvloed en dat, zonder dit ingrijpen, een aanzienlijke impact zou hebben op het aandeel van de energie-uitgaven in het budget van de meest kwetsbare consumenten, en anderzijds op de transmissie- en distributiecomponent die reeds aan regelgeving onderworpen is.

85. De vastlegging van sociale maximumprijzen is trouwens, zoals we zullen zien in deel 3 hierna, op zodanige wijze ontworpen dat ze niet belet dat de elektriciteits- en gasfacturen van de sociale begunstigden de opwaartse en neerwaartse marktbevingen volgen⁵⁰ en is op uniforme wijze op het volledige grondgebied van toepassing.

86. Tot slot wordt het instrument onafgebroken opgevolgd door de CREG. Zo kan de noodzaak van het systeem worden gecontroleerd en kan worden nagegaan of de ingreep in verhouding blijft tot de doelstellingen van bescherming van de kwetsbare consumenten, zonder dat dit tot een marktverstoring leidt.

2.4.4. De evenredigheid van de maatregel moet worden onderzocht ten aanzien van de begunstigden ervan

87. De kwestie van de evenredigheid van het overheidsingrijpen op het gebied van prijsstelling is ook behandeld door het HvJ-EU, met name in het arrest Commissie t. Polen, waar het Hof zich boog over de toepassing van deze vereiste ten aanzien van de begunstigden van de maatregel. Het Hof oordeelde als volgt:

"Het Hof had al de gelegenheid erop te wijzen dat de regelgeving inzake de prijzen voor de levering van aardgas evenredig moet zijn ten opzichte van haar persoonlijke werkingssfeer en, inzonderheid, haar begunstigden. Het oordeelde ook dat deze vereiste inzake evenredigheid in beginsel niet in acht wordt genomen indien deze regelgeving op identieke wijze ten goede komt van particulieren en ondernemingen, als eindverbruikers van gas"⁵¹ (de CREG onderstreept).

88. In dat geval komen de sociale tarieven alleen ten goede aan de natuurlijke personen die limitatief zijn opgesomd in de federale en/of gewestelijke wetgeving, en dit gedurende de gehele periode waarin deze begunstigden voldoen aan de bij de wet vastgestelde voorwaarden om in aanmerking te komen.

⁴⁹ Conclusies van de advocaat-generaal, arrest ANODE, *op. cit.*, § 74-75.

⁵⁰ Zie inzonderheid Studie (F)2012 van 14 november 2019 over het aandeel van de elektriciteits- en aardgasfactuur in het budget van de Belgische huishoudens in 2018.

⁵¹ HJEU, Commissie t. Polen, *op. cit.*, § 60; HJEU, Federutility, *op. cit.*, § 39 tot 43.

2.5. HET OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE LEIDT NIET OP DISCRIMINERENDE WIJZE TOT EXTRA KOSTEN VOOR MARKTDEELNEMERS.

89. Op grond van de laatste voorwaarde van artikel 5, § 4 van richtlijn 2019/944 en de voorlaatste voorwaarde van artikel 4, lid 4 van richtlijn 2024/1788 mag het ingrijpen in de prijsstelling voor de levering van elektriciteit niet leiden tot extra kosten voor leveranciers op discriminerende wijze.

90. Om de "extra kosten" te beoordelen die de leveranciers zouden moeten dragen als gevolg van de toepassing van het sociaal tarief, moet eerst worden gekeken naar de vergoeding die de leveranciers ontvangen. In dat verband bepaalt het Europees recht dat de ondernemingen die onderworpen zijn aan openbardienstverplichtingen en belast zijn met het leveren van diensten van algemeen economisch belang, een noodzakelijke financiële compensatie *kunnen* krijgen die in evenredige verhouding staat tot de uitvoering van deze diensten van algemeen economisch belang.

91. Immers, de beslissing van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, § 2 van het VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, bepaalt dat "*financiële steun van de overheid noodzakelijk [kan] blijken om enkele of alle specifieke kosten te dekken die voortvloeien uit de openbardienstverplichtingen*"⁵² (de CREG onderstreept).

92. De evaluatie van deze compensatie vormt een centraal element voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de financiering van de openbardienstverplichtingen in het kader van de "compenserende" benadering, om te bepalen of deze laatste een economisch voordeel vertegenwoordigt voor de dienstverlener⁵³, of in het kader van het onderzoek van artikel 106, § 2 van het VWEU om te verifiëren of deze compensatie niet hoger is dan wat noodzakelijk is om alle of een deel van de kosten te dekken die het gevolg zijn van de uitvoering van de dienst van algemeen economisch belang⁵⁴.

93. In casu, en hoewel de Europese wetgeving de lidstaten niet verplicht alle kosten worden gemaakt door de bedrijven die belast zijn met het vervullen van openbare dienstverplichtingen te compenseren, worden leveranciers die beschermde residentiële afnemers tegen het sociaal tarief hebben bevoorrad, vergoed voor de kosten die voortvloeien uit de toepassing van dit tarief.

94. In het kader van deze beoordeling herinnert de CREG eraan dat de door deze laatste voorwaarde bedoelde kosten enkel betrekking hebben op de kosten die worden aangewend voor de toepassing van het sociaal tarief door de leveranciers; ze moeten worden onderscheiden van de kosten die worden aangewend voor de uitvoering van concurrentiële activiteiten⁵⁵.

⁵² Overweging 2 van het besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106(2) van het VWEU bepaalt: op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen; dit is eveneens het geval in punt 43, 3e streepje en in punt 60 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, 2012/C 8/02.

⁵³ Daartoe is er reden om de inachtneming te controleren van de vier cumulatieve voorwaarden van de beslissing-Altmark zoals hierboven vermeld; Zie ook Mededeling van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun op de compensaties die worden toegekend voor de levering van diensten van algemeen economisch belang, PB., 11 januari 2012, p. 4.

⁵⁴ Gerecht EU, BUPA, op. cit., § 224.

⁵⁵ In deze zin, Gerecht EU, FFSA e.a./Commissie van 27 februari 1997, T-106/95, § 105 en volgende.

95. In dit opzicht heeft de CREG aanpassingen aangebracht aan de berekening van de referentieprijs, waarbij de methodologie de voorbije drie jaar tweemaal werd gewijzigd. Deze wijzigingen, die in het derde deel van deze studie worden besproken, moeten ervoor zorgen dat de waardering van de bijbehorende kosten de marktrealiteit zo goed mogelijk weerspiegelt en zich aanpast aan de veranderingen in de sector.

2.6. HET OVERHEIDSINGRIJPEN IN DE PRIJSSTELLING VOOR DE LEVERING VAN ELEKTRICITEIT, AARDGAS EN WARMTE MAG GEEN BELEMMERING VORMEN VOOR DE GELEIDELIJKE EN TIJDIGE UITFASERING VAN FOSSIEL GAS MET HET OOG OP DE VERWEZENLIJING VAN DE KLIMAATDOELSTELLING VAN DE UNIE VOOR 2030 EN DE DOELSTELLING INZAKE KLIMAATNEUTRALITEIT VAN DE UNIE TEGEN 2050

96. In België staat het ontwerp en de toepassing van het instrument van de sociale tarieven los van de energiekeuzes die de overheid maakt met betrekking tot de ontwikkeling van de energiemix en de klimaatdoelstellingen voor 2050. Als zodanig belemmert het geenszins de geleidelijke en tijdige uitfasering van fossiel gas en stelt het die ook niet ter discussie. Het sluit bijgevolg aan bij de Europese doelstellingen op dit gebied.

3. SOCIAAL TARIEF, ONTWIKKELINGEN EN GEBOEKTE VOORUITGANG IN DE RICHTING VAN DOELTREFFENDE MEDEDINGING TUSSEN LEVERANCIERS EN DE OVERGANG NAAR MARKTGEBASEERDE PRIJZEN

3.1. SOCIALE TARIEVEN ZIJN TARIEVEN GEBASEERD OP DE MARKTPRIJZEN

97. Volgens hun tariefregels worden de sociale tarieven niet onafhankelijk van de marktvoorwaarden vastgesteld. Ze zijn gebaseerd op de werkelijke leveringskosten, die zelf ook weer fluctueren afhankelijk van de marktdynamiek.

98. De sociale tarieven zijn ook ontworpen om de in aanmerking komende consumenten te beschermen tegen prijsstijgingen of aanzienlijke prijsniveaus, terwijl ze toch de invloed blijven ondergaan van de veranderende marktprijzen. Elke stijging van de kosten, en bijgevolg van de prijzen, wordt in principe doorgerekend in de offertes voor huishoudelijke klanten, wat onrechtstreeks een invloed heeft op het niveau van het toepasselijke sociaal tarief.

99. Deze correlatie met de markttendensen maakt het mogelijk om grote afwijkingen van de marktprijzen te vermijden en zo de economische levensvatbaarheid van het instrument te behouden, terwijl de continuïteit van de steun voor in aanmerking komende consumenten gewaarborgd blijft.

100. Bij de opeenvolgende hervormingen van het systeem, in nauw overleg met de energieleveranciers, werd er steeds over gewaakt dat deze afweging werd gemaakt, waarbij de marktoverwegingen en de bescherming van kwetsbare consumenten of consumenten in precare situaties op structurele wijze met elkaar werden verzoend, in overeenstemming met het Europese wet- en regelgevingskader, dat de bescherming van deze specifieke categorie consumenten consolideert.

3.1.1. Methode voor de bepaling van de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte

101. In overeenstemming met de ministeriële besluiten van 30 maart 2007, vermeld in punt 1.2 van deze studie, legt de berekeningswijze van de sociale tarieven voor elektriciteit, aardgas en warmte een structureel verband met de kenmerken en tendensen van de leveringsmarkt. De energiecomponent van het sociaal tarief wordt immers berekend op basis van de energiecomponent van de goedkoopste commerciële tarieven van de belangrijkste energieleveranciers die actief zijn op de residentiële markt.

102. Voor de berekening van deze component maakt de CREG gebruik van de marktaandelen in het huishoudelijke segment, verkregen uit de gegevens verstrekt door de leveranciers van elektriciteit en aardgas die op de Belgische markt aanwezig zijn, om te bepalen welke leveranciers een marktaandeel van meer dan 1 % in dat segment hebben. Uit de geselecteerde leveranciers kiest de CREG de goedkoopste voorgestelde formule.

103. Bijgevolg is de energiecomponent van het sociaal tarief afgestemd op de scherpste marktprijs op de leveringsmarkt (*supply market-based*), waardoor een permanente koppeling met de geldende marktvoorwaarden feitelijk gegarandeerd is. Aangezien het om een marktprijs gaat, leidt het sociaal tarief niet tot verlieslatende verkopen voor de betrokken leveranciers, aangezien het tarief niet onder de leveringskosten is vastgesteld.

104. Omdat ze gebaseerd zijn op de aanbiedingen met marktprijzen en relatief competitief zijn, bieden de sociale tarieven bovendien een ruwe benadering van het concurrentiepotentieel gekoppeld aan de energiecomponent voor het residentiële segment.

3.1.2. Transparantie

105. De procedures voor het vaststellen van de sociale tarieven zijn zo ontworpen dat een volledige transparantie van het systeem wordt gewaarborgd. Elke fase wordt gedocumenteerd en is toegankelijk voor het grote publiek, zodat een duidelijk inzicht kan worden verkregen in de uitgangspunten voor de bepaling van de sociale tarieven.

106. In het bijzonder publiceert de CREG met volledige transparantie de kwartaalbedragen van het sociaal tarief op haar website⁵⁶, evenals de details van de berekening van de energie- en netcomponenten in driemaandelijks toelichtende nota's⁵⁷.

⁵⁶ <https://www.creg.be/nl/consumenten/prijzen-en-tarieven/sociaal-tarief>

⁵⁷ Zie Nota (Z)2880 over het vastleggen van de sociale maximumprijzen voor elektriciteit, aardgas en warmte van toepassing op het 4de kwartaal van 2024

3.2. DE AANPASSING VAN DE REGELS VOOR HET BEPALEN VAN DE KOSTEN VOOR HET TOEPASSEN VAN DE SOCIALE TARIEVEN VOOR DE ENERGIELEVERANCIERS WEERSPIEGELT DE MARKTVERANDERINGEN

107. Als reactie op de dynamiek en de schommelingen van de energiemarkt zijn de regels voor het bepalen van de kosten die gepaard gaan met de toepassing van de sociale tarieven voor de energieleveranciers aangepast in overleg met de betrokken marktactoren, zodat ze voortdurend in overeenstemming zijn met de economische realiteit en de concurrentievereisten van de sector.

108. De procedures voor het bepalen van de kosten die voortvloeien uit de toepassing van sociale tarieven en de voorwaarden voor de terugbetaling ervan aan de leveranciers werden vastgelegd in de koninklijke besluiten van 29 maart 2012⁵⁸. Deze besluiten zijn de afgelopen jaren twee keer aangepast, bij koninklijk besluit van 5 maart 2021 en vervolgens bij koninklijk besluit van 21 maart 2023, om de methode voor de berekening van de referentieprijis waartegen de leveranciers worden vergoed, aan te passen.

109. Het belangrijkste doel van deze wijzigingen is om de vergoedingsregels beter af te stemmen op de marktpraktijken. Door de toegenomen volatiliteit van de energieprijzen eind 2021 hebben de markten hun *sourcingstrategie* moeten aanpassen.

110. Deze wijzigingen, die hieronder worden beschreven, zijn gekalibreerd om de huidige economische realiteit beter te weerspiegelen en om te voorkomen dat het systeem van de sociale tarieven op de lange termijn onhoudbaar blijkt voor de leveranciers. Daarbij werd gezorgd voor de continuïteit van de bescherming van de kwetsbare consumenten.

111. De leveranciers die het sociaal tarief toepassen, ontvangen in ruil daarvoor een terugbetaling van de gegeneerde kosten, die gelijk is aan het verschil tussen de referentieprijis en het ontvangen sociaal tarief:

$$\text{Terugbetaling} = \text{Referentieprijis} - \text{Sociaal tarief}$$

112. De referentieprijis is gelijk aan de referentie-energiecomponent (hierna "REC"), berekend op basis van een indexeringsformule sinds de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 5 maart 2021 (zie tabel 1 hieronder), waaraan de bijdrage hernieuwbare energie (BHE) en warmtekrachtkoppeling (WKK) in elektriciteit wordt toegevoegd, evenals de transmissiecomponent en de distributiecomponent van de distributienetbeheerder waarbij de residentiële beschermde afnemer is aangesloten. Dit kan als volgt worden samengevat:

$$\text{Referentieprijis} = \text{REC} + \text{transmissie- en distributiecomponent}$$

113. Het koninklijk besluit van 21 maart 2023, van kracht sinds 1 april 2023, heeft de methode voor de berekening van de REC's op verschillende niveaus gewijzigd. De tabel hieronder toont de wijzigingen die door dit koninklijk besluit worden ingevoerd. De elementen die een verandering hebben

⁵⁸ Koninklijke besluiten van 29 maart 2012 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteits-/aardgasbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan.

ondergaan, worden in rood weergegeven in de tabel. Deze elementen worden hierboven nader beschreven.

	KB 5 maart 2021		KB 21 maart 2023	
	Elektriciteit	Aardgas & Warmte	Elektriciteit	Aardgas & Warmte
Noteringen	Endex103 (<i>forward</i>)	TTF103 (<i>forward</i>)	EPEX DAM (<i>spot</i>)	ZTP/TTF DAM WE (<i>spot</i>)
Frequentie	driemaandelijks		maandelijks	
Coëfficiënt*	1,05	1	1,07	1
Mark-up*	0	2,5	6,5	5,75
Vaste vergoeding (individueel) - €/jaar	25		30	
Vaste vergoeding (collectief) - €/jaar	25		125	

* De coëfficiënt en de mark-up die weerhouden zijn bij elektriciteit zijn deze voor het enkelvoudig tarief.

Tabel 1: Vergelijking van de berekeningsmethoden van de REC's op basis van de KB's van 5 maart 2021 en 21 maart 2023

- **Indexering:** op basis van het koninklijk besluit van 5 maart 2021 werden de REC's geïndexeerd op *forwardnoteringen*, namelijk Endex103 voor elektriciteit en TTF103 voor aardgas en warmte. Het koninklijk besluit van 21 maart 2023 voorziet voortaan dat de REC's worden geïndexeerd op basis van de *spotnoteringen*, namelijk EPEX DAM voor elektriciteit en TTF (30%)/ZTP (70%) DAM WE voor aardgas en warmte. Sinds 1 januari 2024 worden de REC's aardgas en warmte voor 100% geïndexeerd op basis van de ZTP. De *day-ahead spotmarkten* zijn liquider dan de *forwardmarkten*, zodat de leveranciers sneller kunnen reageren op scherpe dalingen of stijgingen van de energieprijzen. Door de REC's te indexeren op de *spotnoteringen* in plaats van op de *forwardnoteringen*, wordt het risico voor de leveranciers aanzienlijk beperkt.
- **frequentie:** op basis van het koninklijk besluit van 5 maart 2021 werden de REC's per kwartaal berekend. Het koninklijk besluit van 23 maart 2023 bepaalt dat de REC's maandelijks worden vastgesteld. Deze verandering is inherent aan de verandering in de noteringen waarop de indexeringsformules voor de REC's zijn gebaseerd.
- **timing:** op basis van het koninklijk besluit van 5 maart 2021 moesten de REC's **ex ante** worden berekend. Het koninklijk besluit van 21 maart 2023 bepaalt dat de REC's voortaan **ex post** worden vastgesteld. Deze verandering is inherent aan de keuze voor de maandelijks *spotnoteringen* voor de indexering ervan, aangezien de *spotnoteringen* voor maand M bekend zijn zodra maand M is afgelopen.
- **mark-up en indexeringscoëfficiënten:** de indexeringsformules voor de REC's zijn gewijzigd om rekening te houden met de wijzigingen in het aanbod op de *retailmarkt* als gevolg van de energieprijzen crisis tussen eind 2021 en begin 2023. De indexeringscoëfficiënten voor de REC's voor elektriciteit en de mark-ups voor gas, elektriciteit en warmte zijn daarom naar boven bijgesteld om rekening te houden met de stijging van de energieprijzen die in het aanbod aan de residentiële consumenten wordt doorberekend. In dit opzicht zijn de *mark-up* en coëfficiënten opgenomen in het koninklijk besluit van 21 maart 2023 vastgesteld op basis van de representatieve aanbiedingen op de residentiële markt eind 2022. De leveranciers schrijven deze trend toe aan een toegenomen behoefte om hun risico's af te dekken (*hedging*-strategie) in een context van fluctuerende prijzen.
- **vaste vergoeding:** het bedrag van de vaste term van de REC (in €/jaar) is verhoogd van € 25 per klant naar € 30 per klant voor elektriciteit en voor individuele aardgas- en warmte-aansluitingen, en van € 25 naar € 125 per jaar voor de collectieve aardgas- en warmte-aansluitingen. Door deze verhoging kon rekening worden gehouden met de administratiekosten als gevolg van het beheer van de beschermde klanten, bijvoorbeeld voor

het opstellen van schuldvorderingen en de *shadow billing*⁵⁹ die dit systeem met zich meebrengt op boekhoudkundig vlak voor de leveranciers.

114. Bovendien hebben de wijzigingen die werden ingevoerd door het koninklijk besluit van 21 maart 2023 een impact gehad op de kosten van het sociaal tarief voor de Belgische staatsbegroting. Over de laatste zes kwartalen, met name van het tweede kwartaal van 2023 tot het derde kwartaal van 2024, zou dit effect gunstig moeten zijn voor de staatsbegroting en zou het moeten resulteren in een totale kostenbesparing van naar schatting €35,70 M. Deze daling is voornamelijk te danken aan het feit dat het verschil tussen de energiecomponent van het sociaal tarief en de *spotnoteringen* kleiner is gebleken dan het verschil tussen de energiecomponent van het sociaal tarief en de *forwardnoteringen*. De CREG publiceert elk kwartaal een vergelijkend verslag om de kosten van deze wijziging in de berekeningsmethode van de REC's op te volgen. Het verslag is beschikbaar op haar website⁶⁰.

115. Bedragen die voortvloeien uit de verplichtingen ten aanzien van hernieuwbare energie (GSC in de drie gewesten) en warmtekrachtkoppeling (WKK in Vlaanderen) verschillen per gewest, afhankelijk van de verplichte quota die er zijn afgesproken.

116. Via de REC elektriciteit ontvangen de leveranciers een uniek bedrag voor het hele grondgebied dat overeenkomt met "het rekenkundige gemiddelde van de bijdrage groene stroom en warmtekrachtkoppeling van het laagste commerciële tarief van elke leverancier (...), na aftrek van de twee uiterste waarden". Het koninklijk besluit van 21 maart 2023 heeft deze parameter niet gewijzigd.

117. Sinds het eerste kwartaal van 2022 wordt de bijdrage voor groene energie en warmtekrachtkoppeling (BGE) van de REC voor elektriciteit berekend op basis van de quota aan verplichtingen die van toepassing zijn in Vlaanderen⁶¹ en die sinds januari 2024 de laagste bijdrage van het land opleveren. In september 2024 bedroeg deze bijvoorbeeld ongeveer € 1,5 c/kWh excl. btw in Vlaanderen, tegenover ongeveer € 2,40 c/kWh excl. btw in Brussel en ongeveer € 2,87 c/kWh excl. btw in Wallonië. De leveranciers worden dus vergoed op basis van de laagste bijdrage aan groene energie en warmtekrachtkoppeling, ook al zijn hun beschermde klanten verspreid over het hele grondgebied.

118. In het verleden heeft de CREG enkele voorstellen ingediend bij de bevoegde ministers om deze situatie te verhelpen. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om de BGE van de REC elektriciteit te berekenen op basis van een gemiddelde van de gewestelijke BGE's, gewogen in verhouding tot het aantal beschermde afnemers per gewest.

119. Het systeem van garanties van oorsprong, waardoor leveranciers die dat wensen, 100% groene energie kunnen leveren aan hun klanten, is geen verplichting en is dus niet relevant voor het instrument van het sociaal tarief en de terugbetaling ervan.

⁵⁹ Bij het opstellen van schuldvorderingen "sociaal tarief" zijn de leveranciers verplicht om hun beschermde klanten te factureren tegen het sociaal tarief, maar tegelijkertijd moeten ze *pro-forma*facturen opstellen tegen de referentieprijzen in hun factureringssysteem. Deze *pro-forma*facturen worden niet naar de klant gestuurd, maar uitsluitend gebruikt voor boekhoudkundige doeleinden. Dit mechanisme staat bekend als "*shadow billing*".

⁶⁰ Nota (Z)2888 over de evaluatie ex post van de impact van de wijziging van de berekeningsmethode van de referentie-energiecomponenten voor het 3de trimester 2024

⁶¹ Dit is het gevolg van het feit dat de goedkoopste commerciële producten die worden gebruikt om de sociale tarieven voor elektriciteit te berekenen, en dus ook de bijdrage voor groene energie en warmtekrachtkoppeling uit de REC elektriciteit, producten zijn die in Vlaanderen worden aangeboden.

3.3. DE SOCIALE TARIEVEN BELEMMEREN DE CONCURRENTIE AAN DE VRAAGZIJDEN NIET

120. Het sociaal tarief is niet in strijd met de vrijheid van leverancierskeuze voor de begunstigten van het sociaal tarief, en dus ook niet met de bevordering van de concurrentie aan de vraagzijde.

121. De toekenning van het sociaal tarief vormt immers geen beperking van de vrijheid van de consumenten om van leverancier te veranderen, noch tijdens, noch na de periode dat ze in aanmerking komen voor het systeem. Zij behouden, op dezelfde manier als de "traditionele" consumenten, hun volledige recht om te "switchen" naar een leverancier van hun keuze, zonder op enigerlei wijze te worden beperkt door het feit dat ze in aanmerking komen voor het sociaal tarief. De begunstigten van het sociaal tarief kunnen dus altijd het leveringsaanbod op de markt vergelijken en hun keuze maken op basis van hun specifieke voorkeuren.

122. Deze vrijheid maakt het mogelijk om gezonde en eerlijke concurrentievoorwaarden aan de vraagzijde te waarborgen, door te voorkomen dat de preferentiële tarieven de in aanmerking komende consumenten zouden binden aan hun traditionele leveranciers en dat er, in het voordeel van deze laatsten, een feitelijk quasimonopolie zou worden gecreëerd wegens deze "gebonden" klanten.

123. Hoewel het sociaal tarief de vrijheid van de consument om van leverancier te veranderen geenszins beperkt, blijft de stimulans om de ene leverancier boven de andere te verkiezen beperkt, aangezien het sociaal tarief identiek is voor alle leveranciers die op het grondgebied gevestigd zijn en het in principe het meest concurrerende op de markt is. Door hun uniformiteit zijn de sociale tarieven dus geen factor die verstoringen in de evolutie van de marktaandelen van energieleveranciers zou kunnen verklaren.

3.3.1. De rol van de regulator bij de monitoring van de markt en het toezicht op de maatregel

124. Overeenkomstig haar wettelijke bevoegdheden speelt de CREG een fundamentele rol als garant voor de goede werking van de energiemarkten. In nauwe samenwerking met de Belgische mededingingsautoriteit levert ze inspanningen voor de bevordering van gezonde en eerlijke mededinging op deze markten.

125. Daartoe controleert de CREG alle tariefcomponenten, met inbegrip van de maximumprijzen zoals vastgelegd door de sociale tarieven, en blijft ze waakzaam voor concurrentiebeperkende praktijken.

126. Bovendien zorgt de CREG ervoor dat de relevante informatie transparant en toegankelijk is voor de consumenten, ongeacht hun profiel, en voor de andere marktactoren, onder meer de leveranciers.

127. De CREG benadrukt in dit verband dat er sinds de invoering van het systeem van de sociale tarieven geen concurrentievervalsing is vastgesteld die voortvloeit uit dit instrument.

128. Om al deze redenen is het dus overduidelijk dat de sociale tarieven geen belemmering vormen voor de ontwikkeling van gezonde en effectieve mededinging op de leveringsmarkt. Ze hebben geen enkele invloed op de vrije in- of uitstap van actoren op deze markt.

4. CONCLUSIE

Tot besluit is de CREG van oordeel dat de vaststelling van sociale maximumprijzen ten gunste van bepaalde categorieën kwetsbare residentiële afnemers voldoet aan de vijf cumulatieve voorwaarden van artikel 5(4) van richtlijn 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, namelijk:

- een algemeen economisch belang nastreven en niet verder gaan dan wat nodig is voor het algemene economische belang dat zij nastreven;
- duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en verifieerbaar zijn;
- elektriciteitsbedrijven uit de Unie gelijke toegang tot de afnemer garanderen;
- van beperkte duur zijn en in verhouding staan tot de begunstigden ervan;
- niet op discriminerende wijze tot extra kosten voor marktdeelnemers leiden.

Bovendien dragen de sociale tarieven, aangezien ze gebaseerd blijven op commerciële prijzen die in volledige transparantie zijn vastgesteld en een structurele band met de marktvoorwaarden garanderen, bij tot de doelstelling om kwetsbare consumenten te beschermen en energiearmoede te bestrijden zonder verstoringen op de aanbodmarkt te veroorzaken, hetzij aan de aanbod-, hetzij aan de vraagzijde.

Bij de opeenvolgende hervormingen van het systeem, in nauw overleg met de energieleveranciers, werd er bovendien steeds over gewaakt dat de marktoverwegingen en de bescherming van kwetsbare consumenten of consumenten in preciaire situaties op structurele wijze met elkaar werden verzoend, in overeenstemming met het Europese wet- en regelgevingskader, dat de bescherming van de rechten van de kwetsbare consumenten consolideert. In dit verband zijn met name de regels voor de vergoeding van de leveranciers voor de kosten van de toepassing van de sociale tarieven aangepast om de marktrealiteit waarmee leveranciers te maken hebben, te monitoren en te weerspiegelen, teneinde de levensvatbaarheid en robuustheid van het systeem als geheel te waarborgen.

Tot slot worden de sociale tarieven, net als de marktprijzen, onderworpen aan een strikte monitoring door de CREG en, waar nodig, aanbevelingen voor voortdurende verbetering van het systeem.

Om alle bovengenoemde redenen concludeert de studie dat het systeem van de sociale tarieven in overeenstemming is met het Europese wettelijke kader.

///

Voor de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas:

Ilse TANT
Directeur

Sigrid JOURDAIN
Directeur

Koen LOCQUET
Voorzitter van het Directiecomité

Niet-vertrouwelijk

33/33

Avis

(A)2958
16 janvier 2025

Avis sur une proposition de résolution relative à la réforme du tarif social pour l'énergie

Articles 23, § 2, alinéa 1, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et 15/14, § 2, alinéa 1, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

CREG - rue de l'Industrie 26-38, 1040 Bruxelles, Belgique
T +32 2 289 76 11 - www.creg.be

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. SYSTÈME DÉGRESSIF EN FONCTION DES REVENUS	4
1.1. PLAFOND DE REVENUS « BIM ».....	4
1.2. SYSTÈME DIFFÉRENCIÉ	4
2. SYSTÈME DE PRIMES	5
2.1. MODES DE FONCTIONNEMENT DU TARIF SOCIAL VS. DES PRIMES.....	6
2.1.1. Système actuel du tarif social.....	6
2.1.2. Système de primes	7
2.1.3. Recul de la protection en cas de passage à un système de primes	8
2.1.4. Composante énergétique dans le système actuel du tarif social.....	9
2.1.5. Composante énergie et système de prime forfaitaire en tant qu'aide sociale.....	10
2.1.6. Composante réseau dans le cadre du système actuel	17
CONCLUSION	18

INTRODUCTION

Le 26 novembre 2024, la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) a reçu un courrier électronique de la commission de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat de la Chambre des représentants de Belgique lui demandant de rendre un avis sur une proposition de résolution relative à la réforme du tarif social pour l'énergie, déposée par M^{mes} Tine Gielis et Nathalie Muylle (cd&v) le 6 septembre 2024 (DOC 56 0195/001) - ci-après « la proposition de résolution ».

La proposition de résolution formule des pistes de réforme du tarif social, à savoir :

- réformer le tarif social en y intégrant une condition d'attribution basée sur des critères de revenus, qui seraient alignés sur les plafonds de revenus de l'intervention majorée de l'INAMI ;
- appliquer un système dégressif dans l'attribution du tarif social ;
- prendre en compte le nombre de personnes dans le ménage ;
- remplacer le système actuel du tarif social par une prime tarif social modulable (augmentée en cas de hausse des prix ou réduite en cas de baisse), associée au « *contrat équivalent le moins cher du fournisseur* », tout en identifiant les avantages et inconvénients d'une telle prime.

La proposition formule également des demandes à l'attention du gouvernement fédéral, dont les suivantes :

- développer des outils permettant d'évaluer au mieux la situation réelle du ménage en matière de revenus ;
- maximiser l'attribution automatique du tarif social sur la base des revenus au moyen d'une base de données fédérale (qui est en cours d'élaboration, mais n'est pas encore opérationnelle). En attendant, se baser sur un formulaire de demande de tarif social qui comporterait une déclaration sur l'honneur en matière de revenus.

La première partie de cet avis porte sur la piste visant à instaurer un système de tarif social dégressif en fonction des revenus.

La deuxième partie analyse les avantages et inconvénients du remplacement du système actuel des tarifs sociaux par une prime modulable associée au « *contrat équivalent le moins cher du fournisseur* ».

Le présent avis est formulé en application des articles 23, § 2, alinéa 1, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après « loi électricité »), et 15/14, § 2, alinéa 1, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après « loi gaz »).

La CREG rend ci-après l'avis sollicité, approuvé par son comité de direction le 16 janvier 2025.

1. SYSTÈME DÉGRESSIF EN FONCTION DES REVENUS

1.1. PLAFOND DE REVENUS « BIM »

1. Dans la proposition de résolution, il est préconisé d'instaurer un critère de revenus dans les conditions d'octroi du tarif social, en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux. Le plafond de revenus applicable serait identique à celui défini par l'INAMI pour les bénéficiaires de l'intervention majorée (ci-après « BIM »). Ce plafond s'élève actuellement à 27.550,86 €/an pour un ménage d'une personne, majoré de 5.100,42 €/an par personne supplémentaire dans le ménage pour les BIM « statut » (invalidé, pensionné, handicapé, chômeur complet depuis au moins 3 mois, indépendant en droit passerelle depuis au moins 1 trimestre, famille monoparentale, etc.). Pour les autres ménages (BIM « revenus »), il est de 27.370,91€/an pour un ménage d'une personne, majoré de 5.067,11 €/an par personne supplémentaire¹.
2. Comme indiqué dans son avis (A)2530², la CREG est favorable à intégrer un critère de revenus dans les conditions d'octroi du tarif social, en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux. Le plafond utilisé pour les clients BIM ayant ce statut sur base du revenu, est considéré comme pertinent, et présente l'avantage d'être déjà utilisé au niveau national.

1.2. SYSTÈME DIFFÉRENCIÉ

3. La proposition de résolution préconise ensuite d'appliquer un système dégressif basé sur un critère de revenu pour l'octroi du tarif social pour l'énergie, en vertu duquel un ménage dont les revenus se situent sous le plafond reçoit l'avantage complet et un ménage dont les revenus sont à peine supérieurs à ce plafond reçoit un avantage moindre, qui finira par devenir nul en cas de dépassement du plafond de 150 %. La CREG estime que ce système présenterait l'avantage de mieux cibler l'aide octroyée, tout en évitant que les ménages dont les revenus sont modestes, mais dépassent de peu le plafond fixé, ne perçoivent pas cette aide – ceci limiterait l'« effet de seuil » induit par la fixation d'un plafond de revenus.
4. Dans tous les cas, la CREG estime qu'il serait opportun de tenir compte du nombre de membres de la famille dans le cadre de l'octroi du tarif social différencié en fonction des revenus. La piste consistant à relever le plafond de revenus par personne supplémentaire dans le ménage (augmentation forfaitaire) comme pour l'intervention majorée, telle qu'envisagée dans la proposition de résolution, présente l'avantage de reposer sur un système déjà en place. Elle permettrait par ailleurs de garantir qu'à revenus égal, un ménage reçoive une aide dont le niveau soit lié au nombre de personnes qui le compose, par exemple pour ne pas léser les familles monoparentales aux faibles revenus. Cette piste nécessiterait toutefois l'existence d'une base de données au niveau fédéral.
5. Néanmoins, il convient d'éviter de complexifier le système actuel en instaurant de nombreuses catégories de « tarif social ». Un trop grand nombre de catégories engendrerait en effet une lourdeur administrative et opérationnelle difficile à gérer pour l'ensemble des parties prenantes, ainsi qu'une complexité accrue pour le monitoring du système. Si cette option était retenue, il pourrait être envisagé, pour des considérations pragmatiques, de limiter le tarif social « différencié » à seulement

¹ Voir <https://www.inami.fgov.be/fr/themes/soins-de-sante-cout-et-remboursement/facilites-financieres/intervention-majorée-plafonds-des-revenus>

² Avis(A)2530 du 16 mars 2023 concernant des pistes visant à réformer le tarif social

deux catégories. Ainsi, la première catégorie recevrait le tarif social « complet », tandis que la seconde recevrait le tarif social « réduit », qui pourrait par exemple être limité à la composante énergie du tarif social actuel. Cette piste a été explorée de manière plus détaillée dans l'avis (A)2918 de la CREG sur une proposition de loi élargissant le groupe cible du tarif social pour l'énergie³.

6. La mise en place d'un système différencié en fonction des revenus et du nombre de membres de la famille nécessiterait une base de données fédérale recoupant les informations nécessaires. Dans l'intervalle, la proposition du cd&v visant à informer les ménages qui auraient droit au tarif social sur la base de leurs revenus au moyen d'un courrier, accompagné d'un formulaire et d'une déclaration sur l'honneur relative à leurs revenus, semble aller à l'encontre de l'objectif d'automatisation du système qui vise à rendre pleinement effectif le droit au tarif social pour les bénéficiaires éligibles. Cette procédure administrative générerait par ailleurs un coût pour les acteurs impliqués. La CREG recommande que le budget disponible soit plutôt accordé à la finalisation de la base de données fédérale nécessaire à l'amélioration du système du tarif social.

7. Enfin, la mise en place d'un système de tarif social différencié reposant sur une base de données au niveau fédéral et des systèmes de calcul et de transmission de données entre les parties prenantes impliquerait des coûts de mise en œuvre pour l'État aux niveaux informatique, opérationnel et des ressources humaines, que la CREG n'est pas en mesure d'estimer.

2. SYSTÈME DE PRIMES

8. Au travers de la proposition de résolution du cd&v, il est demandé d'examiner, dans le cadre de la réforme du tarif social, s'il convient de remplacer le système actuel par l'octroi d'une prime modulaire via la facture d'énergie en combinaison avec un contrat d'énergie avec le produit équivalent actuellement le moins cher du fournisseur.

9. La CREG signale que plusieurs pistes visant à réformer le tarif social ont déjà été analysées dans son avis (A)2530 précité, qui soulignait l'efficacité du système actuel du tarif social. La possibilité de remplacer le tarif social par une prime forfaitaire, ou « chèque énergie », y était brièvement abordée, et la CREG indiquait à cet égard qu'elle ne se montrait « [...] pas favorable à cette option qui ne donne pas la garantie au client protégé d'avoir un contrat à un prix parmi les moins chers calculé de manière objective et qui constitue un point de référence, mais un tarif commercial qui pourrait être onéreux et qui réduirait l'avantage dont il bénéficie avec le tarif social dans sa version actuelle. » Dans les paragraphes qui suivent, la CREG compare dès lors l'avantage que représente le tarif social actuel par rapport à celui que pourrait représenter le système de la prime modulaire envisagé dans la proposition de résolution du cd&v.

10. La CREG ajoute par ailleurs que le passage à un système de primes nécessiterait la création *ex nihilo* d'un mécanisme d'attribution et de calcul de ces primes, ce qui générerait un coût pour l'État qu'il n'est pas possible d'estimer.

³ Voir avis (A)2918 de la CREG du 26 novembre 2024 sur une proposition de loi élargissant le groupe cible du tarif social pour l'énergie (DOC 56 0041/001), transmis à la Chambre des représentants le 26 novembre 2024.

2.1. MODES DE FONCTIONNEMENT DU TARIF SOCIAL VS. DES PRIMES

2.1.1. Système actuel du tarif social

11. Le tarif social actuel repose sur plusieurs axes :

- il comprend une **composante énergie** fondée sur les prix du marché et une **composante réseau** (distribution + transport), toutes deux facturées **en c€/kWh**, et ne comporte pas de redevance fixe ;
- il est **identique pour tous ses bénéficiaires**, quel que soit leur fournisseur d'énergie et leur zone de distribution ;
- il est octroyé sur la **totalité de la consommation** ;
- il est octroyé **mensuellement** par le fournisseur d'énergie, via la **facture d'acompte** d'énergie ;
- le système actuel est **automatisé à plus de 90 %** en ce qui concerne la reconnaissance des ayants-droits au moyen d'une base de données relative aux clients protégés résidentiels, gérée par le SPF Economie.

12. Le système actuel présente l'avantage d'être directement lié aux conditions de marché. Dans le cadre de leurs règles de tarification, les tarifs sociaux sont établis en fonction des conditions de marché. Ils s'appuient sur les coûts réels de fourniture, qui eux-mêmes fluctuent en fonction des dynamiques du marché. Aussi, les tarifs sociaux visent à protéger les consommateurs éligibles contre des hausses de prix ou niveaux de prix importants, tout en restant influencés par l'évolution des prix du marché. Toute augmentation des coûts, et partant des prix, de la fourniture est en principe répercutée dans les offres proposées aux clients résidentiels, ce qui affecte indirectement le niveau du tarif social applicable. Cette corrélation avec les tendances de marché permet d'éviter des écarts importants avec les prix de marché et de maintenir ainsi la viabilité économique du dispositif, tout en assurant la continuité du soutien aux consommateurs éligibles⁴.

13. Par ailleurs, l'efficacité de ce système de protection pour ses bénéficiaires a fait ses preuves. Il est en effet considéré comme « *un outil essentiel et efficace pour lutter contre la précarité énergétique en Belgique* » par la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin, qui a rassemblé les différents acteurs concernés par la problématique (fournisseurs et distributeurs d'énergie, régulateurs, associations de lutte contre la pauvreté, CPAS, académiques). Cette plateforme a en effet publié des recommandations en 2021, mises à jour en 2023, qui ont fait l'objet de consultations entre les divers membres du groupe de travail, ayant permis d'aboutir à un « *large consensus sur l'importance de l'outil* »⁵.

14. L'efficacité de la protection offerte par le tarif social a en outre justifié son élargissement temporaire aux personnes bénéficiant du statut « BIM » et disposant de bas revenus entre le 1^{er} février 2021 et le 30 juin 2023 afin de faire face à la précarisation croissante des ménages en raison de la pandémie du COVID-19, suivie de la forte augmentation des prix de l'énergie observée entre le 3^e trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2023. La Banque nationale de Belgique avait alors souligné dans

⁴ Ces aspects ont déjà été présentés dans l'étude (F)2900 du 7 novembre 2024 sur la conformité du tarif social au cadre légal européen

⁵ Voir [Renforcer le tarif social énergie – recommandations de la plateforme de lutte contre la précarité énergétique 2023 de la Fondation Roi Baudouin](#)

son rapport annuel 2022 que⁶ «les ménages dans les quartiles de revenus inférieurs qui n'ont pas droit au tarif social enregistrent [...] une inflation supérieure à la moyenne.[...]. La plupart des ménages du quartile de revenus le plus bas bénéficient néanmoins du tarif social, et assurément depuis son élargissement. Le tarif social (ou son élargissement) est donc une mesure effective visant à soutenir les ménages vulnérables ».

15. De plus, une étude réalisée en mai 2024 à la demande des quatre régulateurs belges de l'énergie a comparé ce système avec les mesures en place dans les pays voisins et montré que le tarif social permet de contenir efficacement le taux d'effort énergétique de ses bénéficiaires⁷. Ce taux était en effet le plus bas en Belgique par rapport à ses pays voisins en janvier 2024 : il s'élevait à 7,7 % au niveau belge, contre 11,2 % aux Pays-Bas, 13,7 % en Allemagne, 14,2 % en France et 26,9 % au Royaume-Uni pour un ménage de 2 adultes et 2 enfants percevant des revenus minimums et le maximum d'aides sociales⁸.

16. Enfin, l'efficacité du système actuel de protection est notamment assurée par l'automatisation à plus de 90 % de la reconnaissance des ayants-droits. Cette automatisation, en place depuis 2010, repose sur une base de données des clients protégés résidentiels, gérée par le SPF Economie et mise à jour chaque trimestre afin de garantir un échange de données automatisé avec les fournisseurs. Ceci permet de limiter les situations de non-recours, c'est-à-dire lorsque des clients résidentiels respectent les conditions d'octroi du tarif social, mais n'en bénéficient pas car ils n'ont pas été identifiés en tant qu'ayants-droits par leur fournisseur. Les ayants-droits non couverts par cette automatisation peuvent toujours obtenir l'application du tarif social en transmettant une attestation papier, délivrée par l'organisme concerné, à leur fournisseur⁹. À cet égard, l'évolution du nombre de clients protégés au fil du temps montre que l'automatisation a permis de toucher davantage d'ayants-droits, dont le nombre est passé d'environ 255.000 en 2009 à environ 400.000 en 2010 et à plus de 468.000 en 2011. Ils sont aujourd'hui plus de 500.000.

2.1.2. Système de primes

17. Bien qu'il soit demandé à la CREG, dans la proposition de résolution, d'examiner le système d'une prime modulaire combinée avec le contrat d'énergie équivalent le moins cher du fournisseur, ni les modalités de calcul de cette prime, ni sa fréquence ni son mode d'attribution, n'y sont évoqués. Il n'est pas précisé non plus si ce système de primes serait automatisé ou non. La CREG part donc des hypothèses suivantes :

- le montant de la prime serait **modulaire**. La CREG comprend que celui-ci pourrait évoluer sur la base de différents facteurs, non précisés dans la proposition de résolution, tels que les prix de l'énergie sur le marché, la répartition de la consommation en fonction des mois ou trimestres de l'année (profils de consommation « RLP »), le budget mis à disposition de l'État, les revenus du ménage ou le nombre de personnes dans le ménage ;
- il serait combiné avec le **contrat d'énergie équivalent le moins cher du fournisseur** du client. Le terme équivalent n'est pas défini. La méthode permettant de déterminer le produit le moins cher du fournisseur non plus. Ceci implique que deux clients recevant une prime d'un montant identique, mais n'ayant pas le même fournisseur, percevraient

⁶ Voir https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2022/fr/t1/rapport2022_ti_complet.pdf, graphique 3.5 p.103

⁷ Dans ce contexte, le taux d'effort énergétique correspond à la part de la facture énergétique annuelle d'un ménage par rapport à son revenu annuel.

⁸ Voir <https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F20240515EN.pdf> p.333, graphique 102

⁹ Voir la liste des catégories de bénéficiaires du tarif social et des organismes octroyant une allocation ouvrant le droit au tarif social sur le [site web SPF Economie](https://www.spf-economie.fgov.be/fr/themes/energie/taux-effort-energetique).

un avantage comparativement différent en fonction du tarif commercial de leur fournisseur ;

- les bénéficiaires de la prime seraient liés à leur fournisseur par le contrat le moins cher de ce dernier. Non seulement ils paieraient un tarif commercial différent en fonction de chaque fournisseur, mais ils seraient également redevables des tarifs de réseau distincts en fonction de leur zone de distribution. Par conséquent, deux ménages qui se trouveraient dans la même situation de besoin pourraient recevoir une **protection différente** ;
- le montant de la prime serait **dissocié** du volume de consommation du client et de la composition du ménage ;
- la prime serait octroyée au client à un moment qui ne coïnciderait pas forcément avec celui où il devrait payer sa facture d'énergie à son fournisseur. Le **lien entre la prime énergie et les dépenses énergétiques pourrait donc être rompu**.

Par conséquent, si le système actuel du tarif social était remplacé par un système de primes combiné avec le contrat d'énergie équivalent le moins cher du fournisseur, l'avantage comparatif de cette prime serait différent entre les bénéficiaires. De plus, un système de primes devrait être créé *ex nihilo*, et ne serait donc pas automatisé dès son entrée en vigueur. Ceci exposerait les ayants-droits au risque de non-recours décrit plus haut, qui est actuellement limité dans le cadre du système actuel automatisé à plus de 90 %.

2.1.3. Recul de la protection en cas de passage à un système de primes

18. Outre l'introduction d'un traitement différencié entre catégories de consommateurs se trouvant dans des situations juridiques et factuelles comparables, le passage du tarif social à un système de primes peut constituer, selon la CREG, un recul de la protection offerte aux bénéficiaires du tarif social contraire à l'obligation de *standstill* définie ci-après. Reconnue par la section de législation du Conseil d'État, consacrée par le pouvoir constituant lors des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution et soutenue par la doctrine, l'obligation de *standstill* impose au législateur de maintenir ou d'améliorer le niveau de protection offert à un droit-créance, interdisant ainsi toute diminution de ce niveau de protection déjà établi sans l'existence de motifs impérieux.

19. S'agissant plus spécifiquement du droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, consacré par l'article 23, al. 3, 2° de la Constitution, et dans lequel s'inscrit le tarif social, la Cour d'arbitrage a expressément reconnu que l'adoption de cette disposition « *entraînerait l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis* »¹⁰. Par conséquent, toute mesure législative ou réglementaire réduisant le niveau de protection actuel pourrait être considérée contraire aux droits conférés par l'article 23 précité.

20. À cet égard, la CREG relève que, le système de primes envisagé pourrait limiter la couverture de la consommation énergétique, puisque le montant de la prime ne serait pas proportionnel au volume consommé. Cette dissociation pourrait affaiblir la capacité des ménages à se prémunir contre les fluctuations des prix de l'énergie, une protection actuellement assurée par le tarif social appliqué sur l'ensemble de la consommation, ou à les contraindre à limiter leurs besoins en énergie.

¹⁰ Cour d'arbitrage, 27 novembre 2002, n°169/2002

21. De surcroît, le tarif social, appliqué directement sur la facture énergétique, assure une réduction immédiate des coûts pour ses bénéficiaires. À l'inverse, un système de primes, versé selon une fréquence imprécise ou des modalités incertaines, risquerait de rompre le lien direct entre l'aide financière et les besoins énergétiques réels des ménages. Cela pourrait exacerber leur précarité en augmentant leur exposition aux retards de paiement et à l'accumulation de dettes, compromettant ainsi leur accès continu à l'énergie.

22. Enfin, dans son étude (F)2900 relative à la conformité du tarif social au cadre légal européen, la CREG a souligné que le tarif social, en tant que mécanisme de réduction directe appliqué sur la facture énergétique, constitue une forme de protection particulièrement adaptée aux besoins réels des ménages vulnérables. En garantissant une réduction immédiate et proportionnelle à la consommation d'énergie, ce dispositif assure une couverture qui répond aux principes d'équité et d'efficacité, tout en offrant une stabilité face aux fluctuations des prix de l'énergie. Ces caractéristiques en font un outil conforme aux obligations européennes, telles que définies dans les directives sur l'énergie, notamment la Directive 2019/944, qui insiste sur l'importance de protéger les consommateurs vulnérables et de garantir l'accès à une énergie abordable. Si le passage à un système de prime était envisagé, il y aurait lieu d'examiner au préalable la conformité au droit européen d'un tel mécanisme.

2.1.4. Composante énergétique dans le système actuel du tarif social

23. La composante énergie du système actuel des tarifs sociaux est directement liée à l'offre sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel pour les ménages et, par extension, aux évolutions sur les marchés de gros. Avec ce système basé sur l'offre la moins chère et adapté sur une base trimestrielle, qui tient néanmoins compte d'un mécanisme de plafonnement et d'un lissage des fortes évolutions dans le temps, l'ayant-droit reste informé de l'évolution des prix de détail. Un avantage important est que le consommateur n'a pas à rechercher lui-même l'offre la moins chère sur le marché. Il s'agit souvent de produits (partiellement) « en ligne ». Or, nous savons, dans le contexte de la fracture numérique, que les clients sociaux n'ont que peu ou pas d'expérience avec ces produits, voire n'y ont pas d'accès du tout. Le client protégé bénéficie donc de la composante énergie du produit le moins cher sur le marché, sans devoir faire face à la complexité du marché et répondre aux obligations de digitalisation souvent associées aux contrats « online » les plus avantageux, telles que la communication avec le fournisseur exclusivement via le portail client de ce dernier ou encore la réception de facture uniquement par voie électronique.

24. Il convient de rappeler à cet égard que les clients résidentiel belges ont tendance à souscrire aux contrats les plus chers. En effet, d'après les données les plus récentes à la disposition de la CREG, environ 1,2 million de ménages belges paient chaque année 1.000 euros en trop pour l'énergie, et 70 % des consommateurs ne connaissent ni le nom de leur produit énergétique, ni sa date de version¹¹. Par conséquent, il est raisonnable de penser que les ménages vulnérables qui bénéficient actuellement du tarif social auraient tendance à conclure un contrat parmi les plus cher du marché, sans connaître le nom de leur produit énergétique ni les conditions associées, si le système actuel était réformé en profondeur. Le passage à un système de prime présenterait alors le risque d'exposer ces ménages vulnérables à une forte hausse de leur facture énergétique à volume de consommation inchangé.

¹¹ Voir communiqué de presse du 17 mai 2024

Tableau 1. Aperçu des produits électricité les moins chers, les plus chers et des prix moyens, et comparaison par rapport au tarif social, de 2019 à 2024 (composante énergie) – consommation de 3.500 kWh/an avec un compteur monohoraire

	Électricité: offre la moins chère	Électricité: prix moyen	Électricité: offre la plus chère	Électricité: Tarif social	Delta offre la moins chère >< tarif social	Delta prix moyen >< tarif social	Delta offre la plus chère >< tarif social
2019	€258	€332	€442	€176	€82	€156	€266
2020	€221	€302	€436	€158	€63	€144	€278
2021	€326	€450	€574	€223	€103	€228	€351
2022	€1.066	€1.263	€1.551	€513	€553	€750	€1.038
2023	€756	€861	€1.007	€580	€176	€280	€427
2024	€470	€580	€735	€360	€110	€220	€375

Tableau 2. Aperçu des produits gaz naturel les moins chers, les plus chers et des prix moyens, et comparaison par rapport au tarif social, de 2019 à 2024 (composante énergie) – consommation de 17.000 kWh/an

	Gaz naturel: offre la moins chère	Gaz naturel: prix moyen	Gaz naturel: offre la plus chère	Gaz naturel: Tarif social	Delta offre la moins chère >< tarif social	Delta prix moyen >< tarif social	Delta offre la plus chère >< tarif social
2019	€297	€407	€523	€313	-€17	€93	€210
2020	€206	€317	€462	€188	€18	€129	€274
2021	€503	€690	€887	€216	€287	€474	€671
2022	€2.037	€2.412	€2.882	€342	€1.695	€2.071	€2.540
2023	€1.198	€1.339	€1.529	€549	€649	€790	€980
2024	€823	€956	€1.141	€629	€193	€327	€511

25. Le tableau ci-dessus montre que le tarif social tel qu'il existe aujourd'hui est généralement structurellement inférieur à l'offre la moins chère sur le marché et, en outre, protège également les consommateurs vulnérables en cas d'évolutions extrêmes sur le marché de l'énergie. L'année 2022 est un exemple typique où, surtout au cours des troisième et quatrième trimestres, les prix commerciaux de l'énergie ont grimpé en flèche alors que le tarif social, principalement en raison du mécanisme de plafonnement, a augmenté mais est resté globalement contenu. De cette manière, l'énergie est restée abordable pour les ménages vulnérables.

26. Selon toute vraisemblance, si les ménages susmentionnés avaient eu un contrat commercial au cours des mêmes périodes, cela aurait entraîné un nombre important de factures impayables, avec toutes les conséquences possibles que cela implique, jusqu'à la déconnexion du réseau. Le principal avantage du tarif social actuel reste toutefois son lien direct avec la facture d'énergie : le tarif est basé sur les prix réels du marché de l'énergie et s'applique directement à la consommation du consommateur, ce qui signifie que l'aide est utilisée là où elle est nécessaire.

2.1.5. Composante énergie et système de prime forfaitaire en tant qu'aide sociale

27. L'avantage d'un système reposant sur une prime (forfaitaire) est la simplicité et la transparence. Chaque consommateur vulnérable ayant-droit se voit accorder la même prime sur une base régulière (annuelle, mensuelle, etc.). Cela permet également d'obtenir des estimations relativement simples en termes budgétaires : le nombre d'ayants droit multiplié par la prime.

Par rapport au système actuel des tarifs sociaux, nous devons toutefois émettre quelques réserves :

- Les primes forfaitaires ne tiennent à aucun moment compte de la situation individuelle des ayants-droits : que vous consommiez un peu plus ou un peu moins, l'aide reste la même. En d'autres termes, chaque ayant-droit individuel est soutenu dans une proportion différente en fonction de sa consommation d'énergie ;

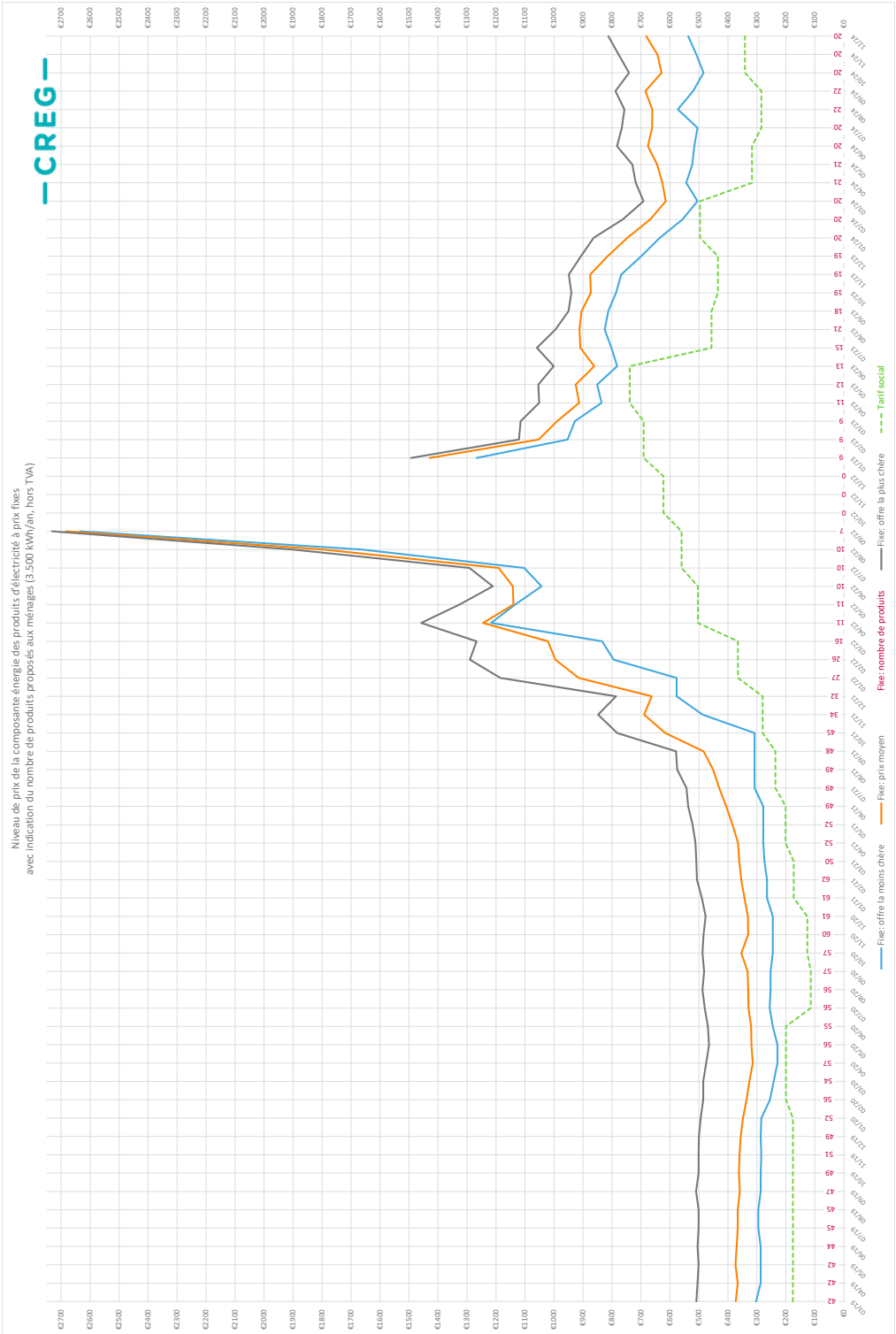
- Les primes tiennent moins ou pas du tout compte de l'évolution (des prix) sur les marchés de l'énergie : lorsqu'elles sont calculées *ex ante*, elles sont vraisemblablement basées sur des données historiques et, lorsqu'elles sont calculées *ex post*, elles ne peuvent être établies qu'après que l'ayant-droit en a effectivement eu besoin. Dans les deux cas, il n'y a lien ni avec le profil du consommateur, ni avec l'évolution sur les marchés de l'énergie comme c'est le cas aujourd'hui.
- Quelle sera la base pour déterminer (le niveau) des primes forfaitaires : données historiques, évolution attendue des marchés de l'énergie, évolution attendue de l'inflation ... ?
- Qui se chargera de l'organisation du paiement des primes, du suivi, du contrôle ?
- Des primes qui ne sont pas directement liées aux factures d'énergie (ou éventuellement à des mesures d'économie d'énergie) risquent d'être perdues dans le budget général des ayants-droits et utilisées à d'autres fins. Le lien entre l'aide et le coût de l'énergie risque donc, tout au moins, de s'atténuer. En ce qui concerne les mesures d'économie d'énergie évoquées, il convient également de se demander si le consommateur ayant-droit investira sa prime dans une maison ou un appartement dont il n'est souvent pas propriétaire.
- Les primes liées à « l'offre la moins chère » du fournisseur semblent être une bonne solution en théorie, toutefois :
 - L'offre la moins chère est-elle attribuée automatiquement ou le consommateur doit-il la trouver lui-même ?
 - *Quid* en cas de changement de fournisseur ?
 - Quelle est l'offre la moins chère ?
 - Cette offre doit-elle être adaptée chaque mois à la nouvelle situation du marché de l'énergie ?
 - Qu'en est-il des remises conditionnelles ?
 - Qu'en est-il des abonnements : facturation forfaitaire, au prorata... ?
 - Il n'est pas rare que l'offre la moins chère soit une offre 100% « en ligne », et c'est justement ce type de produits avec lesquels les consommateurs vulnérables ont le moins d'affinités : connaissances, accès (fracture numérique)...
 - Un contrôle doit-il être effectué, par qui ?
- Dans le cas d'une prime, le consommateur signe un contrat commercial classique. L'étude de portefeuille¹² de la CREG nous apprend qu'une majorité de consommateurs dispose d'un des produits les plus chers du marché et que seule une petite minorité se dirige vers les produits les moins chers du marché. Environ la moitié des ménages possèdent l'un des dix produits les plus chers du marché, tandis que seuls 15 % d'entre eux possèdent l'un des dix produits les moins chers. Il est impératif de prêter attention à cette situation, faute de quoi les primes risquent d'être absorbées par les marges des produits plus chers, ce qui n'est évidemment pas le but recherché. Dans le cas d'une prime, le consommateur signe un contrat commercial classique.

¹² [Composition des portefeuilles de produits par fournisseur et potentiel d'économies pour les ménages sur le marché belge de l'électricité et du gaz naturel - mars 2023](#)

28. Ainsi, l'avantage apparent de la simplicité et de la transparence d'un système de primes comporte néanmoins des écueils importants, et il convient de se demander si ce système aidera davantage, ou tout au moins autant, le consommateur vulnérable que le système actuel des tarifs sociaux.

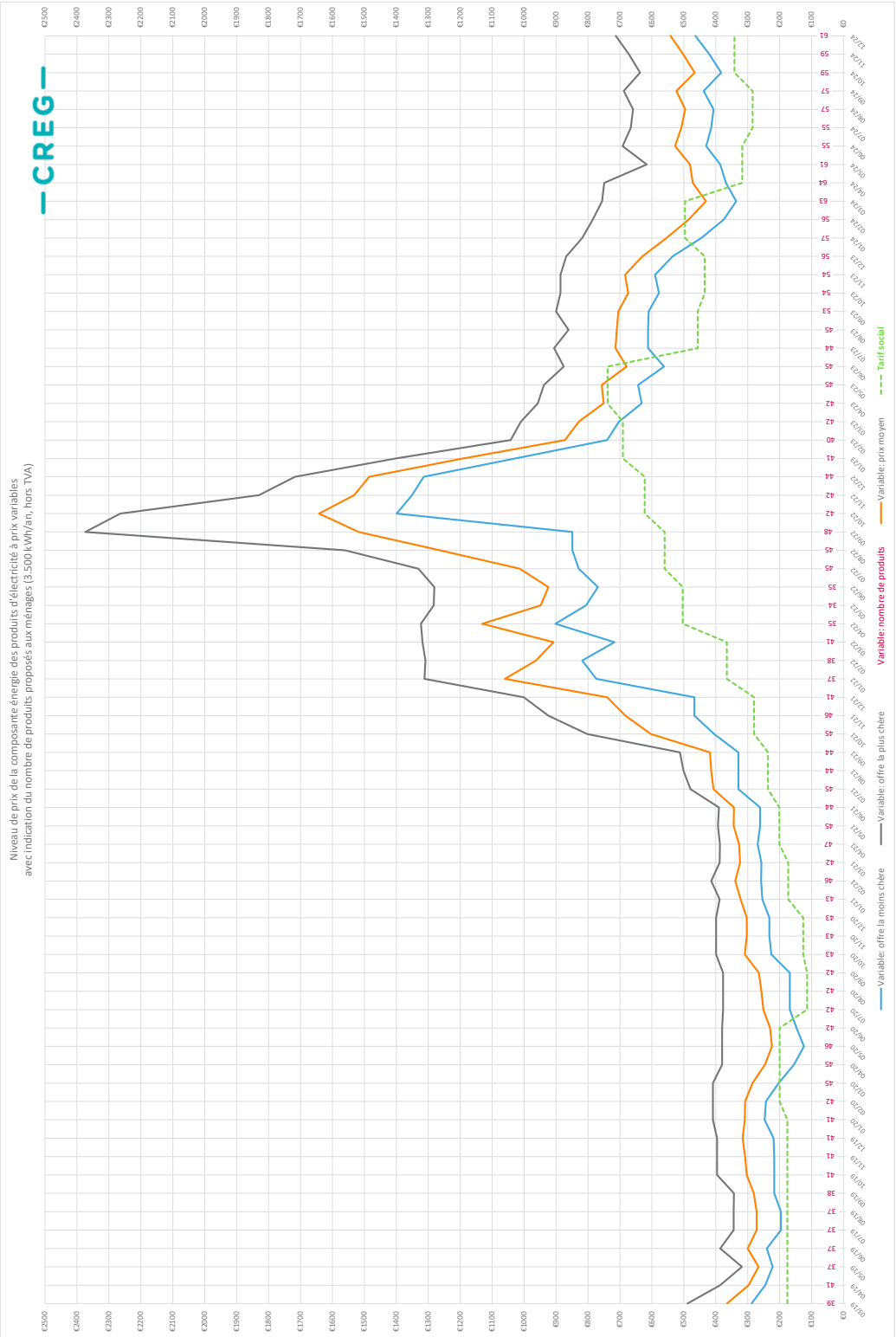
Les graphiques suivants rendent compte de l'évolution de la composante énergie du tarif social par rapport à celle des tarifs commerciaux les moins chers, moyens et les plus chers (i) des produits électricité à prix fixe, (ii) des produits électricité à prix variable, (iii) des produits gaz naturel à prix fixe et (iv) des produits gaz naturel à prix variable. Il en ressort clairement que la composante énergie du tarif social a toujours été inférieure à celle des produits à prix fixe, même les moins chers, tant en électricité qu'en gaz naturel. Pour les produits à prix variable, ce constat est valable dans la plupart des cas, sauf pour certaines périodes (trimestres/semestres) pour lesquels la composante énergie du tarif social avait été fixée au cours du mois précédent à un prix supérieur à ceux proposés pendant la période concernée (2^e trimestre 2020, 2^e trimestre 2023 et 1^{er} trimestre 2024 en électricité, année 2019, 1^{er} semestre 2020 et 1^{er} trimestre 2024 en gaz naturel).

Graphique 1 : évolution de la composante énergie des produits électricité à prix fixe



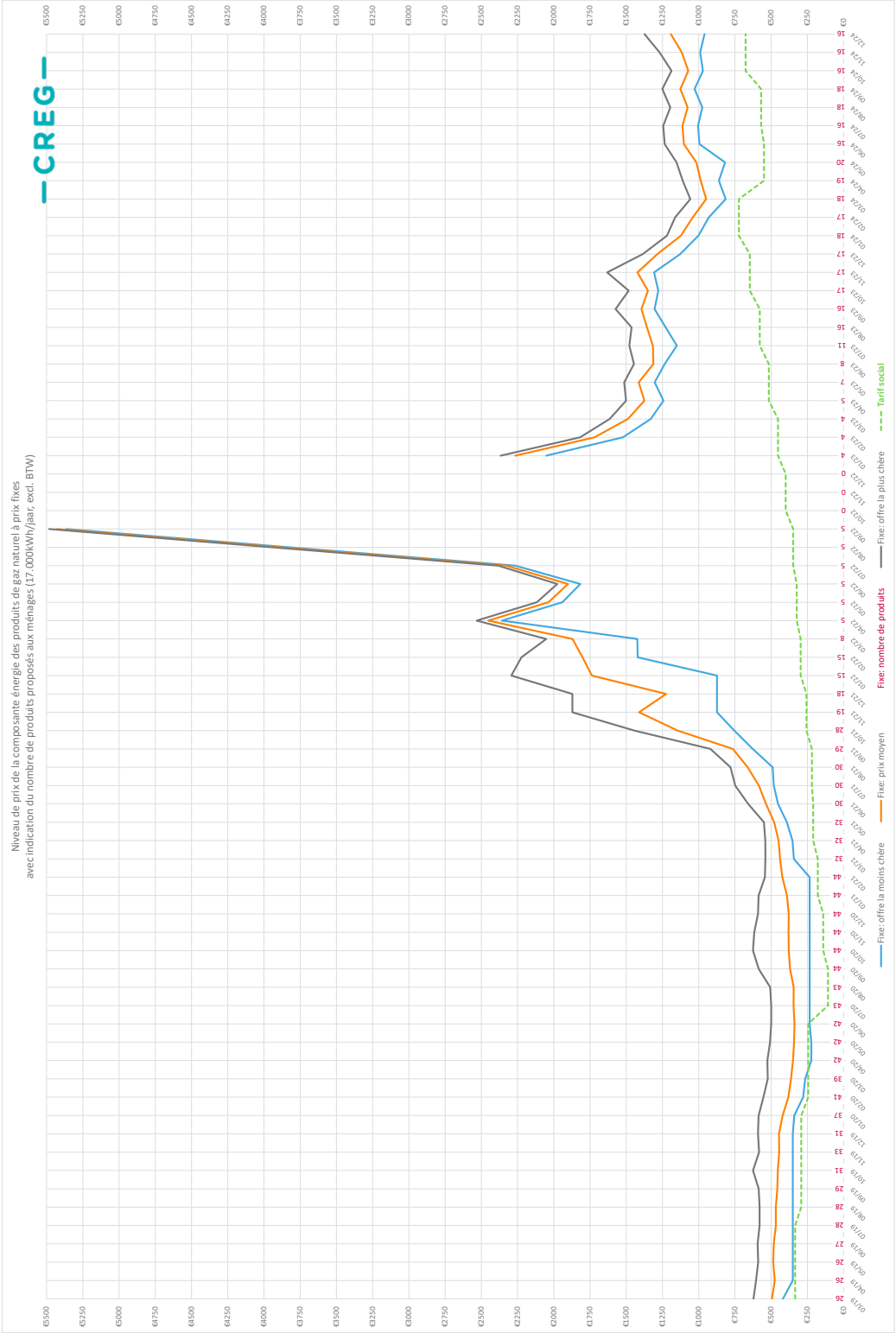
Non-confidentiel

Graphique 2 : évolution de la composante énergie des produits d'électricité à prix variable



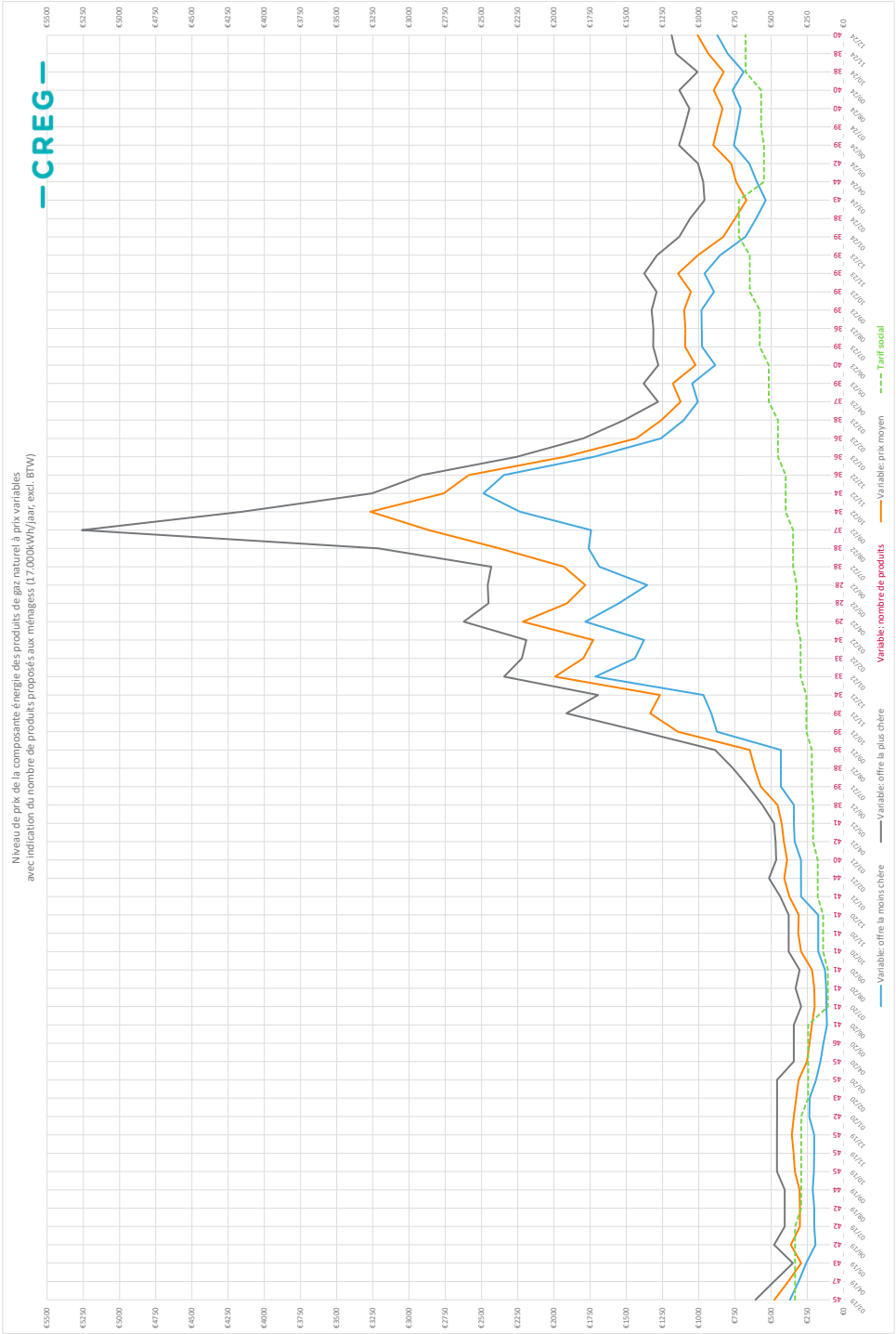
Non-confidentiel

Graphique 3 : évolution de la composante énergie des produits gaz naturel à prix fixe



Non-confidentiel

Graphique 4 : évolution de la composante énergie des produits gaz naturel à prix variable



Non-confidentiel

2.1.6. Composante réseau dans le cadre du système actuel

29. En Belgique, les coûts facturés par les gestionnaires de réseau de distribution (ci-après « GRD »), qui couvrent la distribution en électricité et gaz naturel ainsi que la refacturation des coûts de transport en électricité, sont très différents en fonction de la zone de distribution du client. Les tableaux 3 et 4 suivants illustrent cette variabilité de 2019 à 2024 pour des profils de consommation standard, soit un ménage de 4 personnes consommant 3.500 kWh/an en électricité (avec un compteur monohoraire) et 17.000 kWh/an en gaz naturel.

Tableau 3 : Aperçu des coûts de réseau (GRD) électricité de 2019 à 2024 en €/an HTVA – pour une consommation de 3.500 kWh/an avec compteur monohoraire

	Électricité : tarifs GRD les moins chers	Électricité : tarifs GRD moyens	Électricité : tarifs GRD les plus chers	Électricité : coûts de réseau Tarif Social	Delta tarifs GRD les moins chers >> les plus chers	Delta tarifs GRD les moins chers >> tarif social	Delta tarifs GRD moyens >> tarif social	Delta tarifs GRD les plus chers >> tarif social
2019	433 €	546 €	692 €	418 €	258 €	15 €	127 €	273 €
2020	354 €	431 €	555 €	344 €	201 €	10 €	88 €	211 €
2021	347 €	431 €	530 €	336 €	183 €	11 €	95 €	195 €
2022	264 €	374 €	484 €	253 €	220 €	12 €	122 €	231 €
2023	290 €	359 €	477 €	278 €	187 €	13 €	81 €	200 €
2024	297 €	366 €	421 €	283 €	124 €	13 €	82 €	137 €

Tableau 4 : Aperçu des coûts de réseau (GRD) gaz naturel de 2019 à 2024 en €/an HTVA – pour une consommation de 17.000 kWh/an

	Gaz naturel : tarifs GRD les moins chers	Gaz naturel : tarifs GRD moyens	Gaz naturel : tarifs GRD les plus chers	Gaz naturel : coûts de réseau Tarif Social	Delta tarifs GRD les moins chers >> les plus chers	Delta tarifs GRD les moins chers >> tarif social	Delta tarifs GRD moyens >> tarif social	Delta tarifs GRD les plus chers >> tarif social
2019	194 €	295 €	527 €	102 €	333 €	92 €	193 €	425 €
2020	159 €	245 €	405 €	83 €	246 €	75 €	162 €	322 €
2021	190 €	246 €	406 €	95 €	216 €	95 €	151 €	311 €
2022	177 €	240 €	419 €	123 €	242 €	54 €	117 €	296 €
2023	190 €	255 €	399 €	114 €	209 €	76 €	141 €	285 €
2024	203 €	274 €	435 €	120 €	232 €	84 €	154 €	315 €

30. Il ressort des tableaux ci-avant que le tarif social offre un avantage à ses bénéficiaires au niveau des coûts de réseau. En effet, les coûts de réseau compris dans le tarif social sont toujours plus avantageux que les coûts de réseau les plus bas, car ils se basent sur les tarifs de la zone de distribution la moins chère, en excluant les frais forfaitaires ou d'abonnement facturés en €/an¹³. Cet avantage est plus prononcé en gaz naturel (entre 76 €/an et 95 €/an HTVA sur les 5 années observées) qu'en électricité (entre 10 €/an et 15 €/an HTVA sur les 5 années observées). Ceci est dû à la redevance fixe nettement supérieure en gaz naturel par rapport à celle d'application en électricité. En 2024, les clients protégés résidant dans les zones de distribution les plus chères ont bénéficié d'un avantage de 137 €/an HTVA en électricité et 315 €/an HTVA en gaz naturel au travers du tarif social.

31. De plus, les bénéficiaires du tarif social paient tous la même composante réseau au travers de leur facture, tandis que les clients résidentiels non protégés paient des tarifs de distribution très différents. De 2019 à 2024, le delta entre les tarifs GRD les moins chers et les plus chers était compris

¹³ Conformément aux arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité/de gaz naturel aux clients résidentiels protégés

entre 124 €/an et 258 €/an HTVA en électricité et entre 209 € et 333 €/an HTVA en gaz naturel. Par conséquent, un système de prime fondé sur un montant forfaitaire identique pour tous les bénéficiaires ne permettrait pas de pallier cette forte différence en matière de coûts de réseau au travers du territoire belge.

CONCLUSION

Comme indiqué dans son avis (A)2530, la CREG est favorable à intégrer un critère de revenus dans les conditions d'octroi du tarif social, en complément de l'octroi actuel sur la base de statuts sociaux. Le plafond de l'INAMI utilisé pour les clients BIM ayant ce statut sur base du revenu, est considéré comme pertinent, et présente l'avantage d'être déjà utilisé au niveau national.

La CREG estime par ailleurs qu'un système de tarif social différencié en fonction des revenus présenterait l'avantage de mieux cibler l'aide octroyée, en évitant que les ménages à revenus modestes, mais dépassant de peu le plafond fixé, ne perçoivent pas cette aide. Néanmoins, il convient pour des raisons pragmatiques d'éviter de complexifier le système en instaurant de nombreuses catégories de tarif social afin de ne pas générer de lourdeur administrative. Un maximum de deux catégories serait préconisé si cette piste venait à être suivie, éventuellement en accordant le tarif social « total » à la catégorie des revenus les plus bas, et le tarif social « énergie pure » aux ménages ayant des revenus légèrement supérieurs, mais ne dépassant pas le plafond de revenus qui serait fixé dans ce contexte.

L'instauration d'un système de prime forfaitaire identique pour tous les bénéficiaires, basé sur le budget à la disposition de l'État et le nombre de bénéficiaires, présenterait l'avantage de pouvoir en monitorer le coût de manière directe. Toutefois, une prime forfaitaire, même modulable en fonction de différents paramètres et associée à un contrat bon marché, ne permettrait pas de maintenir le lien étroit entre l'aide octroyée en matière d'énergie et les prix sur les marchés de l'énergie. Contrairement au système actuel, une prime forfaitaire ne garantirait pas au bénéficiaire de payer le prix le plus bas non seulement au niveau de la composante énergie, mais aussi au niveau de la composante réseau. De plus, dans le cadre d'un système de prime associé à un contrat « équivalent le moins cher », il serait difficile de contrôler efficacement que le produit octroyé est bien le produit équivalent le moins cher du fournisseur.

Le système actuel présente l'avantage d'être directement lié aux conditions de marché. Les tarifs sociaux sont en effet calculés sur la base des offres sur le marché résidentiel. Ils s'appuient sur les coûts réels de fourniture, qui eux-mêmes fluctuent en fonction du marché. Aussi, les tarifs sociaux visent à protéger les consommateurs éligibles contre des hausses de prix ou niveaux de prix importants, tout en restant influencés par l'évolution des prix du marché. Le passage à un système de prime forfaitaire ne permettrait pas de garantir ce lien direct entre l'aide accordée et les évolutions du marché, ce qui risque d'exposer les bénéficiaires à un risque accru de précarité énergétique lors de fortes augmentations des prix résidentiels.

L'efficacité du système actuel repose également en partie sur son fort degré d'automatisation, étant donné que plus de 90 % des ayants-droits sont repris dans une base de données gérée par le SPF Economie permettant aux fournisseurs de les identifier systématiquement.

La conformité du tarif social au droit européen a été démontrée. Si la piste de le remplacer par un système de prime était envisagée, la conformité de ce mécanisme au droit européen devrait au préalable être évaluée.

Enfin, la CREG rappelle que quelle que soit la piste suivie, une réforme en profondeur du système du tarif social génèrerait un coût pour l'État aux niveaux informatiques, opérationnels, administratifs et en matière de ressources humaines, qu'elle n'est pas en mesure d'estimer.

///

Pour la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz :

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction

Etude

(F)2900

7 novembre 2024

La conformité du tarif social au cadre légal européen

Article 23 § 2, alinéa 2, 2° de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et article 15/14, § 2, alinéa 2, 2° de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non-confidentiel

CREG - rue de l'Industrie 26-38, 1040 Bruxelles, Belgique
T +32 2 289 76 11 - www.creg.be

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	4
1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	5
1.1. Cadre légal et réglementaire européen : vers une protection renforcée des droits des consommateurs vulnérables.....	5
1.2. Cadre légal et réglementaire belge : le mécanisme du tarif social.....	8
1.2.1. Les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés	12
1.2.2. La méthode de calcul des tarifs sociaux électricité, gaz naturel et chaleur.....	12
1.2.3. Le financement du système et le remboursement aux fournisseurs.....	12
1.2.4. Le plafonnement des tarifs sociaux.....	13
2. ANALYSE DE LA CONFORMITÉ DU TARIF SOCIAL AU CADRE LÉGAL EUROPÉEN.....	15
2.1. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, de gaz naturel et de chaleur doit poursuivre un objectif d'intérêt économique général et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général	16
2.2. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, de gaz naturel et de chaleur doit être clairement définie, transparente, non discriminatoire et vérifiable.....	18
2.3. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, de gaz naturel et de chaleur doit garantir aux entreprises d'électricité, de gaz naturel et de chaleur de l'union un égal accès aux clients.....	19
2.4. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, de gaz naturel et de chaleur doit être limitée dans le temps et proportionnée en ce qui concerne ses bénéfices.....	20
2.4.1. La mesure envisagée est apte à réaliser l'objectif d'intérêt économique général qu'elle poursuit	20
2.4.2. La mesure se limite à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif	23
2.4.3. La méthode d'intervention mise en œuvre par l'État membre ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi.....	24
2.4.4. L'examen de la proportionnalité de la mesure doit se faire au regard de ses bénéficiaires	25
2.5. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, du gaz naturel et de la chaleur ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire.....	25
2.6. L'intervention publique dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, du gaz naturel et de la chaleur ne doit pas entraver l'abandon progressif et en temps utile du gaz fossile afin d'atteindre l'objectif climatique de l'union à l'Horizon 2030 et l'objectif de neutralité climatique de l'union à l'Horizon 2050	26
3. TARIF SOCIAL, ÉVOLUTIONS ET PROGRES ACCOMPLIS EN VUE D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE ENTRE LES FOURNISSEURS ET DU PASSAGE À UNE TARIFICATION FONDÉE SUR LE MARCHÉ.....	27

3.1.	Les tarifs sociaux sont des tarifs fondés sur les prix du marché.....	27
3.1.1.	Méthode de détermination des tarifs sociaux électricité, gaz naturel et chaleur.....	27
3.1.2.	Transparence.....	28
3.2.	L'adaptation des règles de détermination des coûts de l'application des tarifs sociaux pour les fournisseurs d'énergie reflète les évolutions du marché.....	28
3.3.	Les tarifs sociaux n'entravent pas le jeu concurrentiel du côté de la demande	31
3.3.1.	Le rôle du régulateur dans le monitoring du marché et la surveillance du mécanisme	31
4.	CONCLUSION.....	32

INTRODUCTION

Par courrier du 22 août 2024, la Ministre a sollicité de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après « CREG ») pour l'établissement d'une étude relative à la mise en œuvre de l'article 5 de la Directive 2019/944 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Cette demande s'inscrit dans le cadre des obligations fixées à l'article 5, § 9 de la directive 2019/944, lequel impose aux États membres de soumettre un rapport à la Commission européenne au plus tard le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025. Celui-ci doit notamment évaluer la nécessité et la proportionnalité des interventions publiques en matière de fixation des prix de l'énergie, ainsi que les progrès accomplis en vue d'une concurrence effective entre les fournisseurs et la transition vers des prix fondés sur le marché et inclure une analyse des conditions établies à l'article 5, §4, ainsi qu'une étude spécifique sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure. Des obligations similaires sont également prévues par la directive 2024/1788 à l'article 4, § 4 et 9.

Par conséquent, le présent document examine la conformité du tarif social pour le gaz naturel et l'électricité au cadre légal européen et en particulier, à la directive 2019/944 du 5 juin 2019 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et à la directive 2014/1788 du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène.

Outre l'introduction et la conclusion, cette étude s'articule autour de trois parties.

La première partie expose d'une part, le cadre légal et réglementaire européen, en mettant en lumière les récents instruments de droit européens témoignant d'un renforcement de la protection des consommateurs, et d'autre part, le cadre légal et réglementaire belge relatif au mécanisme du tarif social. Il en ressort qu'aux niveaux européen et national, la prise en compte croissante de la nécessité de protéger les droits des consommateurs résidentiels, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, et de lutter activement contre la précarité énergétique, a exhorté l'Union européenne et ses États membres à offrir, au fil des évolutions législatives, davantage de protection légale à cette catégorie spécifique de consommateurs résidentiels. La seconde partie analyse le respect des conditions énoncées à l'article 5, § 4 de la directive 2019/944 et à l'article 4, § 4 de la directive 2024/1788. Enfin, la troisième et dernière partie traite des évolutions et des progrès accomplis dans ce contexte en vue d'une concurrence effective entre les fournisseurs et du passage à une tarification fondée sur le marché.

La CREG réalise cette étude en application de l'article 23, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi électricité et de l'article 15/14, § 2, al. 2, 2° de la loi gaz.

La présente étude a été approuvée par le Comité de direction de la CREG le 7 novembre 2024.

1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

1.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN : VERS UNE PROTECTION RENFORCÉE DES DROITS DES CONSOMMATEURS VULNÉRABLES

1. Dans le cadre de la libéralisation progressive des marchés de l'énergie, la possibilité pour les États membres de mettre en place des mesures visant à protéger les consommateurs vulnérables, à travers, entre autres, la mise en place d'obligations de service public, a été maintenue, élargie et renforcée au fur et à mesure de l'adoption des trois paquets énergie et des directives 2002/93/CE et 2002/147/CE.

2. Dans ce contexte, la protection des consommateurs, en particulier des plus vulnérables, s'est imposée comme une priorité des politiques de l'Union européenne et de la Commission. En effet, la nécessité de renforcer les dispositifs déjà existants et de les compléter avec d'autres mesures a été accentuée par la succession des crises, d'abord du COVID-19, puis des prix de l'énergie et de la hausse sensible de la précarité énergétique observée ces dernières années.

3. Dans ses recommandations du 20 octobre 2023 sur la précarité énergétique¹, la Commission européenne relève en effet une augmentation alarmante du nombre de ménages en situation de précarité énergétique² :

« Les chiffres les plus récents montrent que, dans l'ensemble des États membres, environ 40 millions d'Européens, soit 9,3 % de la population de l'Union, n'ont pas été en capacité de chauffer convenablement leur logement en 2022. Il s'agit d'une forte hausse par rapport à l'année 2021, où 6,9 % de la population se trouvait dans la même situation (). Cette part a plus que doublé pour les personnes faisant partie des groupes à faibles revenus. Ces chiffres témoignent de la gravité de la situation et doivent inciter les décideurs politiques à agir et à s'attaquer aux causes profondes de la précarité énergétique dans le cadre d'une transition juste et équitable, qui garantit que personne n'est laissé pour compte.

(...)

Les prix élevés de l'énergie ont une incidence sur les marchés de l'énergie de l'Union depuis le milieu de l'année 2021. Un nombre croissant de personnes rencontrent des difficultés pour payer leurs factures énergétiques. Les citoyens vulnérables et à faibles revenus, qui consacrent une part excessivement élevée de leurs revenus à la consommation énergétique, ne sont pas les seuls touchés. C'est également le cas de nombreux citoyens à revenus moyens. L'Union a agi de manière unie, au sein du cadre européen pertinent et dans le cadre de ses engagements internationaux applicables, afin d'améliorer la situation des citoyens européens. Néanmoins, la nécessité de mener de nouvelles actions bien ciblées au niveau national persiste. »³ (la CREG souligne)

¹ Recommandations 2023/2407 du 20 octobre 2023 sur la précarité énergétique

² Si les consommateurs vulnérables sont protégés en raison de leur situation personnelle ou financière et bénéficient de mesures de protection spécifiques en raison de leur appartenance à des catégories légalement définies, la précarité énergétique concerne un ensemble plus large de consommateurs. Ses causes sont multifactorielles et proviennent principalement du poids disproportionné des dépenses énergétiques par rapport aux revenus, de faibles niveaux de revenus, et d'une mauvaise performance énergétique des logements et appareils. Bien que ces notions soient intimement liées, elle se distinguent : tous les consommateurs vulnérables ne sont pas en situation de précarité énergétique et tous les consommateurs en situation de précarité énergétique ne sont automatiquement reconnus comme vulnérables au sens des lois gaz et électricité.

³ Considérants 1 et 3 des recommandations 2023/2407

4. La directive 2019/944 a marqué un tournant important dans la consolidation des droits des consommateurs vulnérables, notamment en consacrant deux nouvelles dispositions spécifiques et contraignantes relatives aux clients vulnérables, d'une part, et à la précarité énergétique d'autre part.

5. En effet, l'article 28⁴ prévoit que :

« 1. Les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux clients vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de clients vulnérables, en faisant éventuellement référence à la précarité énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. La notion de « clients vulnérables » peut comprendre des niveaux de revenus, la part des dépenses d'énergie dans le revenu disponible, l'efficacité énergétique des logements, la forte dépendance à l'égard d'équipements électriques pour des raisons de santé, l'âge ou d'autres critères. Les États membres veillent à ce que les droits et obligations relatifs aux clients vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients dans les régions reculées. Ils garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence des conditions contractuelles, les informations générales et les mécanismes de règlement des litiges.

2. Les États membres prennent des mesures appropriées, telles que la fourniture de prestations au moyen de leurs systèmes de sécurité sociale pour assurer aux clients vulnérables l'approvisionnement nécessaire, ou l'octroi d'aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la précarité énergétique là où elle se présente en application de l'article 3, paragraphe 3, point d), du règlement (UE) 2018/1999, y compris dans le contexte plus large de la pauvreté. De telles mesures ne font pas obstacle à l'ouverture effective du marché, prévue à l'article 4, ni au bon fonctionnement du marché, et sont notifiées à la Commission, le cas échéant, conformément à l'article 9, paragraphe 4. Ces notifications peuvent également inclure les mesures prises dans le cadre du système général de sécurité sociale. »

6. Par ailleurs, l'article 29⁵ dispose que :

« Lorsqu'ils évaluent le nombre de ménages en situation de précarité énergétique en application de l'article 3, paragraphe 3, point d), du règlement (UE) 2018/1999, les États membres établissent et publient un ensemble de critères pouvant inclure des faibles revenus, des dépenses énergétiques élevées par rapport au revenu disponible et une faible efficacité énergétique.

La Commission fournit des orientations sur la définition du « nombre élevé de ménages en situation de précarité énergétique » dans le cadre du présent article et dans le cadre de l'article 5, paragraphe 5, partant du principe que toute proportion des ménages en situation de précarité énergétique peut être considérée comme étant élevée. »

7. En application de cette disposition, la Commission a publié une première série de recommandations en 2020⁶, lesquelles ont ensuite été actualisées dans ses recommandations de 2023⁷. Dans ce cadre, elle incite les États membres à transposer et à mettre en œuvre au plus vite la définition de précarité énergétique contenue dans la directive 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique.

⁴ L'article 28 n'a pas été modifié suite à l'entrée en vigueur de la directive 2024/1711

⁵ L'article 29 n'a pas été modifié suite à l'entrée en vigueur de la directive 2024/1711

⁶ Recommandation (UE) 2020/1563 de la Commission du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique

⁷ Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 octobre 2023 sur la précarité énergétique

8. La directive précitée introduit en effet, pour la première fois, une définition harmonisée de la précarité énergétique à l'échelle européenne. Elle dispose à l'article 2, 52°, ce qui suit :

« précarité énergétique »: pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels qui assurent des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale nationale existante et d'autres politiques nationales pertinentes, en raison d'une combinaison de facteurs, y compris, au moins, le caractère inabordable, un revenu disponible insuffisant, des dépenses énergétiques élevées et la faible efficacité énergétique des logements; »

9. En outre, la directive 2023/1791 prévoit à l'article 24, § 1er que :

« Sans préjudice de leurs politiques économiques et sociales nationales et des obligations qui leur incombent au titre du droit de l'Union, les États membres prennent les mesures appropriées pour autonomiser et protéger les personnes touchées par la précarité énergétique, les clients vulnérables, les ménages à faibles revenus et, le cas échéant, les personnes vivant dans des logements sociaux. Lorsqu'ils définissent la notion de clients vulnérables conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2009/73/CE, ainsi qu'à l'article 28, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/944, les États membres tiennent compte des utilisateurs finals »

10. En outre, la directive 2023/2413 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables s'inscrit également dans cette dynamique, en renforçant le cadre relatif à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables tout en garantissant que les mesures adoptées par les États membres soient accessibles à tous les consommateurs, y compris les ménages à faibles revenus ou vulnérables⁸.

11. Par ailleurs, la directive 2024/1788 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz naturel et de l'hydrogène (ci-après « Directive décarbonisation ») reprend mutatis mutandis les obligations de la directive 2019/944, telle que modifiée par la directive 2024/1711, relatives à la protection des consommateurs vulnérables et à la précarité énergétique inscrites aux articles 26 à 28. Ces dispositions comprennent une nouvelle obligation pour les États membres de mettre en place des mécanismes visant à prévenir les interruptions de fourniture d'énergie pour les clients vulnérables ou en situation de précarité énergétique.

12. Enfin, dans son préambule, la directive 2024/1788 souligne l'importance de renforcer les obligations de service public en vue de garantir que les consommateurs, en particulier les plus vulnérables, puissent bénéficier de prix équitables. Elle dispose que :

« 4. Le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil ^[6] et la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil ^[7] ont représenté une nouvelle étape dans l'évolution d'un marché intérieur de l'électricité focalisé sur le citoyen et qui contribue aux objectifs de l'Union de réussir la transition vers un système énergétique propre et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le marché intérieur du gaz naturel devrait être fondé sur les mêmes principes et, en particulier, garantir un niveau élevé de protection des consommateurs. En particulier, la politique énergétique de l'Union devrait cibler les clients vulnérables et s'attaquer à la précarité énergétique.

(...)

21. Il convient de renforcer encore les obligations de service public et les normes minimales communes qui en résultent, afin que tous les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables, puissent profiter de la concurrence et bénéficier de prix

⁸ Voy. Not. Article 23 de la directive 2023/2413

équitables. Les obligations de service public devraient être définies au niveau national, en tenant compte du contexte national. Le droit de l'Union devrait, cependant, être respecté par les États membres. »

13. S'agissant plus précisément de la possibilité pour les États membres d'intervenir en faveur des consommateurs à travers la fixation des prix de fourniture de l'électricité, l'article 5, § 4 de la directive 2019/944 et l'article 4, § 4 de la directive 2024/1788 énoncent les conditions préalablement nécessaires à cette intervention. Ces conditions sont examinées en détail dans la section 2 de la présente étude.

14. En conclusion, ces récentes évolutions législatives témoignent d'un engagement accru en faveur de la protection des droits des consommateurs vulnérables ou à faibles revenus. Ces changements législatifs reflètent une reconnaissance croissante des difficultés rencontrées par les consommateurs vulnérables et une volonté de limiter leur exposition en cas de crise ou autre perturbation conséquente des marchés de l'énergie. Il en découle la nécessité pour les États membres d'assurer leur protection à travers des mesures appropriées, plaçant ainsi leur intérêt au cœur de leur politique énergétique et de leur transition énergétique.

1.2. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE BELGE : LE MÉCANISME DU TARIF SOCIAL

15. Afin de protéger les consommateurs vulnérables et de lutter contre le problème de précarité énergétique, la possibilité d'appliquer des tarifs maximaux pour la fourniture de gaz naturel et d'électricité, également appelés « tarifs sociaux », au bénéfice de certaines catégories de clients résidentiels, dits « clients protégés résidentiels », a été introduite en 2003 dans la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après « loi électricité ») et dans la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation (ci-après « loi gaz »)⁹. Depuis lors, le mécanisme a connu d'importantes évolutions et a fait l'objet de plusieurs adaptations afin d'en améliorer la robustesse.

16. Depuis l'adoption du 3^{ème} paquet énergie, le droit européen impose aux États membres de définir la notion de « consommateurs vulnérables » afin de déterminer quels consommateurs relèvent de cette catégorie et de garantir l'application des droits qui en découlent de manière transparente.

17. A cet égard, les articles 2(16) et 2(16) quinquies de la loi électricité¹⁰ donnent les définitions suivantes :

« 16° "client protégé résidentiel": un client résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire, tel que défini à l'article 20, § 2/1;

16° quinquies " client vulnérable " : tout client protégé résidentiel au sens du point 16° quater, ainsi que tout client final considéré comme vulnérable par les Régions; »

18. Aux clients protégés résidentiels définis au niveau fédéral s'ajoutent également des clients vulnérables définis au niveau régional. Les critères d'éligibilité pour ces derniers, ainsi que les formes de soutien dont ils peuvent bénéficier en vertu de ce statut, sont déterminés au niveau régional et ne font pas l'objet d'un examen dans le cadre de la présente étude. Il en est de même pour le financement de cette catégorie de clients protégés, assuré par les Régions.

⁹ Il est inscrit aux articles 20, § 2 et 21ter, § 3 de la loi électricité et 15/10, § 2 et 15/11, § 1quinquies de la loi gaz.

¹⁰ Les articles 1(54) et 1(55) de la loi gaz prévoient des définitions similaires applicables mutatis mutandis

19. L'article 20 de la loi électricité¹¹, qui définit les critères d'éligibilité des clients protégés résidentiels au niveau fédéral et établit les principes relatifs aux tarifs sociaux fédéraux, dispose comme suit :

« § 1. Après avis de la commission et délibération en Conseil des ministres, le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions peut fixer des prix maximaux pour la fourniture d'électricité à des clients finals

§ 2. (Après avis de la commission et concertation avec les régions, le ministre fédéral qui a l'économie dans ses attributions peut, après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux par kWh, valables pour l'ensemble du territoire, pour la fourniture d'électricité à des clients protégés résidentiels

Les entreprises d'électricité assurent l'approvisionnement des clients protégés résidentiels aux prix maximaux fixés selon l'alinéa 1 et tiennent une comptabilité séparée de cette activité.

Les dispositions de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix sont applicables, à l'exception de l'article 2, § 4, dernier alinéa, et § 5, pour la fixation des prix maximaux visés aux § 1 et à l'alinéa 1.

Le Roi détermine, sur avis de la commission, les critères pour évaluer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique.

§ 2/1. Pour l'application des prix maximaux visés au § 2, est considéré comme étant un client protégé résidentiel, tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi:

1° par un CPAS,

a) du revenu d'intégration accordé en vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale;

b) d'une aide sociale financière dispensée et prise en charge totalement ou partiellement par l'État conformément à l'article 5 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale;

c) d'une allocation d'attente soit du revenu garanti aux personnes âgées, soit de la garantie de revenus aux personnes âgées, soit d'une allocation pour personnes avec un handicap;

2° par le SPF Sécurité Sociale Direction Générale Personnes Handicapées,

a) de l'allocation de remplacement de revenus prévue à l'article 2, § 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées;

b) de l'allocation d'intégration visée à l'article 2, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées;

c) d'une allocation telle que visée dans la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés;

d) d'une allocation complémentaire telle que visée dans la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés;

e) de l'allocation d'aide aux personnes âgées visée à l'article 2, § 3, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées;

f) au moins 4 points dans le pilier P1 visé à l'article 6, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 28 mars 2003 portant exécution des articles 47, 56septies et 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et de l'article 88 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002;

3° par une institution d'une région ou d'une communauté, d'une allocation d'aide aux personnes âgées que le Roi assimile à une allocation visée à l'article 2°, e);

4° une décision prise sur base d'un décret ou une ordonnance octroyant un certain nombre de points ou un score à un enfant, assimilée par le Roi à une décision visée au 2°, f);

5° par le Service Fédéral des Pensions,

a) du revenu garanti aux personnes âgées, en vertu de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées;

¹¹ Et à l'article 15/10 de la loi gaz

- b) de la garantie de revenus aux personnes âgées en vertu de la loi du 22 mars 2001, instituant la garantie de revenus aux personnes âgées;*
- c) d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne, telle que visée dans la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés;*
- d) d'une allocation de complément du revenu garanti aux personnes âgées, telle que visée dans la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés; 6° pour lui-même, de l'intervention majorée de l'assurance au sens de l'article 37, § 19, des lois coordonnées du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.*

Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des clients protégés résidentiels, visés à l'alinéa 1er, peut être modifiée ou complétée par le Roi. Tout arrêté pris dans ce but est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les douze mois de sa date d'entrée en vigueur.

§ 2/2. L'application des prix maximaux visés au paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux:

- 1° résidences secondaires;*
- 2° parties communes des immeubles résidentiels;*
- 3° clients professionnels;*
- 4° clients occasionnels, raccordements provisoires.*

§ 3. Les prix maximaux visés aux §§ 1er et 2 sont fixés de manière à :

- 1° éviter des subsides croisés entre catégories de clients;*
- 2° assurer qu'une partie équitable des gains de productivité résultant de l'ouverture du marché de l'électricité revient de manière équilibrée aux clients résidentiels et professionnels, dont les petites et moyennes entreprises, sous forme d'une baisse des tarifs.*
- 3° orienter progressivement les tarifs appliqués aux clients visés au 2° sur les meilleures pratiques tarifaires sur le même segment du marché dans les autres États membres de l'Union européenne, compte tenu des spécificités du secteur de la distribution.*
- 4° garantir le droit à l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, en veillant notamment à assurer, dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, la continuité des avantages sociaux applicables à certaines catégories de consommateurs résidentiels en matière de raccordement et en matière tarifaire;*
- 5° veiller à ce que les consommateurs finaux bénéficient des avantages qui résulteront de la politique d'amortissement pratiquée dans le système régulé;*
- 6° assurer la transparence des termes tarifaires et favoriser les comportements de consommation rationnels.*

§ 4. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après concertation avec les gouvernements de région, le Roi peut autoriser le ministre à fixer, après avis de la commission, des prix minimaux pour l'achat d'électricité produite par voie de cogénération et répondant aux critères de qualité qu'il fixe, en vue de la fourniture à des clients finals.

§ 5. Lorsque les prix maximaux, visés aux paragraphes 1/1 ou 2, ne s'appliquent plus à la fourniture d'électricité ou de chaleur à un client résidentiel, le fournisseur informe le client résidentiel sans délai et il lui fournit un aperçu de tous ses produits actuellement actifs. Le fournisseur indique au client résidentiel qu'il est libre de choisir parmi l'aperçu de tous ses produits actifs. Le fournisseur attire également l'attention du client résidentiel, de manière clairement visible, sur le fait qu'il peut vérifier sur les sites internet des régulateurs régionaux quel est le produit le moins cher et sur le fait que le client résidentiel a toujours le droit de changer de fournisseur conformément à l'article 18, § 2/3. Cette information a lieu par le biais d'une communication sans ambiguïté reprenant un hyperlien vers la page internet correcte du régulateur concerné sur laquelle la comparaison des prix peut être effectuée. La notification, cet aperçu et les informations sur les régulateurs régionaux et le droit visé à l'article 18, § 2/3, sont fournis au client résidentiel par les mêmes moyens que ceux normalement utilisés pour communiquer lorsque ce client a encore bénéficié de l'application des prix maximaux, visés aux paragraphes 1/1 ou 2.

Lorsque les prix maximaux, visés aux paragraphes 1/1 ou 2, ne s'appliquent plus à la

fourniture d'électricité ou de chaleur, à un client résidentiel, le fournisseur applique à ce moment-là le produit équivalent le moins cher disponible du produit qui était applicable pendant la période où le client résidentiel a bénéficié des prix maximaux, visés aux paragraphes 1/1 ou 2. »¹²

20. Les arrêtés ministériels du 3 avril 2020¹³ ont substantiellement modifié les arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité / gaz naturel aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire¹⁴.

21. S'agissant de la composante énergie du tarif social, l'article 7(1) des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 dispose que :

« La composante énergétique du tarif social d'un trimestre donné est fixée sur la base du tarif commercial le plus bas offert au cours du mois précédant ce trimestre, pour autant que ce tarif soit proposé par un fournisseur qui exerce des activités de manière continue depuis au moins douze mois dans une des trois régions et qui représente au moins 1 % de la part de marché en Belgique.

Ne sont pas pris en considération :

- 1° les tarifs promotionnels ponctuels, tels que les réductions de bienvenue ou pour l'apport de clients;*
- 2° les achats groupés;*
- 3° les tarifs nécessitant un investissement du client final, tel que l'acquisition d'actions;*
- 4° les tarifs nécessitant la souscription de services auxiliaires, soit dans le même contrat, soit par le biais d'un contrat lié;*
- 5° les tarifs nécessitant un prépaiement. »*

22. Concernant la composante transport et distribution du tarif social, l'article 7(2) des arrêtés ministériels du 3 avril 2020 dispose que :

« La composante du réseau du tarif social comporte la distribution, y inclus la transmission. La composante de distribution d'un trimestre donné est fixée sur la base du tarif du réseau de distribution le plus bas proposé dans les zones de distribution belges au cours du mois précédant ce trimestre, pour autant qu'au moins 1 % de la population belge vive dans cette zone. »

23. En outre, l'article 8 des arrêtés ministériels du 30 mars 2007 précise, en électricité, que :

« Le tarif social ne comporte pas de coûts forfaitaires ni de frais d'abonnement et est exprimé en euros/kWh.

Aux fins des calculs, visés à l'article 7, la commission convertit les composantes tarifaires capacitaires et les autres coûts non forfaitaires en euros/kWh.

¹² La même disposition est inscrite à l'article 15/10 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisation.

¹³ Les arrêtés ministériels du 3 avril 2020 modifiant les arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité / gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, Moniteur Belge du 20 avril 2020.

¹⁴ La CREG avait rendu un avis dans ce cadre en 2019 ; avis (A)1991 du 12 septembre 2019 relatif aux projets d'arrêtés ministériels concernant les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel et d'électricité aux clients protégés. Cet avis faisait suite à une demande du ministre de l'Économie à la CREG, d'élaborer sous forme d'un avis, de nouveaux projets d'arrêtés ministériels fixant les prix maximaux par kWh valables sur l'ensemble du territoire pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels.

Les calculs, visés à l'article 7, sont effectués sur la base des répartitions existantes des clients résidentiels et sur la base d'un client-type dont la consommation annuelle est la suivante en cas de :

1° tarif horaire simple : 3.500 kWh;

2° tarif bihoraire : 1.600 kWh jour, 1.900 kWh nuit;

3° tarif nuit exclusif : 12.500 kWh. »

1.2.1. Les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés

24. Depuis le 1er juillet 2022, les entreprises de chaleur sont tenues d'appliquer des prix maximaux à leurs clients résidentiels protégés, conformément à l'arrêté royal du 6 juin 2022 fixant les prix maximaux sociaux pour la fourniture de chaleur aux clients résidentiels protégés. Actuellement, le tarif social chaleur est identique au tarif social gaz naturel, puisque la majorité des réseaux de chaleurs résidentiels belges facturent la chaleur sur la base des prix du gaz naturel.

25. Les modalités de détermination du coût du tarif social et de son remboursement aux entreprises de chaleur sont fixées par l'arrêté royal du 6 juin 2022. Celles-ci sont identiques à celles applicables au tarif social gaz naturel qui sont décrites au point 3.2.1.

1.2.2. La méthode de calcul des tarifs sociaux électricité, gaz naturel et chaleur

26. La méthode de calcul des prix maximaux électricité et gaz naturel est fixée dans les arrêtés ministériels du 30 mars 2007 portant fixation des prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité / de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, modifiés par les arrêtés ministériels du 3 avril 2020. Comme indiqué précédemment, le tarif social « chaleur » est actuellement identique au tarif social « gaz naturel ».

27. Depuis le 1er juillet 2020, les tarifs sociaux sont fixés sur une base trimestrielle par la CREG et publiés au Moniteur belge au moins quinze jours avant le début de chaque période tarifaire. Celles-ci débutent systématiquement le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre.

1.2.3. Le financement du système et le remboursement aux fournisseurs

28. Les fournisseurs ayant approvisionné des clients protégés résidentiels au tarif social sont remboursés du coût résultant de l'application de ce tarif. Cette compensation correspond à la différence entre le prix de référence de l'électricité, du gaz naturel et de la chaleur, qui fluctue en fonction de l'évolution des prix du marché, et le tarif social facturé aux clients protégés résidentiels.

29. Jusqu'au 31 décembre 2021, pour le tarif social électricité et le tarif social gaz naturel, cette différence était financée par une surcharge unitaire « clients protégés »¹⁵ exprimée en €/MWh sur les quantités d'énergie prélevées sur les réseaux de transport et/ou de distribution, qui alimente deux fonds « clients protégés » gérés et sujets à un monitoring par la CREG. Les bénéficiaires des tarifs sociaux participaient donc au financement du système par le biais de la cotisation fédérale intégrant cette surcharge unitaire « clients protégés ».

¹⁵ Cette surcharge unitaire était intégrée dans la cotisation fédérale. A partir du 1er janvier 2022, le financement se fait via les accises.

30. Depuis le 1^{er} janvier 2022, un système d'accises électricité et gaz naturel est venu remplacer le système initial de cotisation fédérale électricité et gaz naturel. En effet, la loi-programme du 27 décembre 2021¹⁶ modifie les lois électricité et gaz naturel ainsi que la loi-programme du 27 décembre 2004 et introduit un droit d'accise spécial électricité et gaz naturel géré par le SPF Finances. Dès lors, les bénéficiaires du tarif social ne participent plus au financement du système par le biais de la cotisation fédérale, mais par le biais d'un impôt indirect.

31. Du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2023, les clients protégés résidentiels n'étaient pas soumis au droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz naturel. Ils en sont redevables depuis le 1^{er} juillet 2023, et ce à un taux inférieur à celui appliqué aux clients résidentiels non protégés¹⁷.

1.2.4. Le plafonnement des tarifs sociaux

32. Depuis l'entrée en vigueur des arrêtés ministériels du 3 avril 2020 précités, les tarifs sociaux peuvent faire l'objet d'un plafonnement pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur selon les modalités définies à l'article 9 des arrêtés ministériels du 30 mars 2007, qui dispose que :

- Pour l'électricité :

« Le résultat calculé conformément aux articles 7 et 8, majoré des taxes et prélèvements applicables, est plafonné lorsque :

1° il est supérieur de plus de 10 % au tarif social de la période précédente.

2° il est supérieur de plus de 20 % à la moyenne des tarifs sociaux des quatre trimestres précédents.

Le plafonnement implique que le tarif social est limité au niveau du plus bas de ces deux plafonds.

Les montants ainsi déduits sont récupérés au cours du trimestre suivant, pour autant qu'ils ne dépassent pas les plafonds de ce trimestre. »

- Pour le gaz et la chaleur :

« Le résultat calculé conformément aux articles 7 et 8, majoré des taxes et prélèvements applicables, est plafonné lorsque :

1° il est supérieur de plus de 15 % au tarif social de la période précédente.

2° il est supérieur de plus de 25 % à la moyenne des tarifs sociaux des quatre trimestres précédents.

Le plafonnement implique que le tarif social est limité au niveau du plus bas de ces deux plafonds.

Les montants ainsi déduits sont récupérés au cours du trimestre suivant, pour autant qu'ils ne dépassent pas les plafonds de ce trimestre. »

33. Suite à l'importante augmentation des prix observée entre la fin de l'année 2021 et le début de l'année 2023, les tarifs sociaux ont fait l'objet de mesures de plafonnement successives pendant environ deux ans. Celles-ci ont constitué un rempart contre les hausses significatives des prix de l'énergie et ont permis de modérer et différer l'impact de ces hausses sur le budget des consommateurs les plus vulnérables en maintenant temporairement les tarifs sociaux plus bas que les prix du marché.

34. Ces mesures temporaires de crise ont été mises en œuvre en conformité avec le cadre réglementaire européen autorisant les États membres à prendre des mesures d'urgence pour protéger le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises.

¹⁶ Loi-programme du 27 décembre 2021 (Moniteur belge du 31 décembre 2021).

¹⁷ Conformément à la Loi du 19 mars 2023 portant réforme de la fiscalité sur la facture d'énergie, articles 5 et 9

35. L'article 9 des arrêtés ministériels prévoit par ailleurs un mécanisme de *carry forward*. Selon ce principe, lorsque le tarif social est soumis au plafonnement, les montants déduits (c'est-à-dire la différence entre, d'une part, le tarif social calculé sur la base des prix du marché et, d'autre part, le tarif social plafonné) sont en principe récupérés au cours du trimestre suivant.

2. ANALYSE DE LA CONFORMITÉ DU TARIF SOCIAL AU CADRE LÉGAL EUROPÉEN

37. S'agissant de la possibilité pour les États membres d'intervenir en faveur de certaines catégories de consommateurs à travers la fixation des prix de fourniture de l'électricité, l'article 5, § 4¹⁸ de la directive 2019/944 établit cinq conditions cumulatives qui doivent être réunies. Cette disposition permet d'envisager une intervention dans la fixation des prix de fourniture d'énergie pour les consommateurs vulnérables mais également, dans un sens plus large, pour les consommateurs résidentiels si cela s'avère nécessaire et lorsque l'ensemble des conditions sont respectées.

38. En effet, l'article 5 dispose que :

« Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité :

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général;*
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables;*
- c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients;*
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires;*
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire. »*

39. La récente directive décarbonisation prévoit une disposition similaire en son article 4, § 4, qui dispose que :

« 4. Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture de gaz naturel:

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif;*
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables;*
- c) garantissent aux entreprises de gaz naturel de l'Union un égal accès aux clients;*
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires;*
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire;*
- f) n'entraînent pas un abandon progressif et en temps utile du gaz fossile afin d'atteindre l'objectif climatique de l'Union à l'horizon 2030 et l'objectif de neutralité climatique de l'Union énoncés dans le règlement (UE) 2021/1119. »*

40. La fixation de prix maximaux sociaux pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur constitue une intervention dans la fixation des prix de l'énergie qui doit répondre aux conditions énoncées aux articles 5, § 4 et 4, § 4 des directives 2019/944 et 2024/1788. L'analyse ci-après est menée à la lumière, notamment, de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après « CJUE ») relative aux interventions publiques dans la fixation des prix de l'énergie et du cadre général relatif aux services d'intérêt économique général.

¹⁸ Cette disposition n'a pas été modifiée par la directive 2024/1711

2.1. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR DOIT POURSUIVRE UN OBJECTIF D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL ET NE PAS ALLER AU-DELÀ DE CE QUI EST NÉCESSAIRE POUR ATTEINDRE CET OBJECTIF D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

41. Les États membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour définir ce qui relève de l'intérêt économique général et établir des obligations de service public associées¹⁹. Dans ce cadre, le contrôle de la Commission européenne se limite à l'existence d'abus de qualification ou d'erreur manifeste²⁰, offrant ainsi une certaine marge de manœuvre permettant aux États membres de définir des priorités spécifiques tout en s'inscrivant dans le cadre légal prescrit par le droit européen.

42. Cette autonomie est expressément garantie par plusieurs instruments de droit européen et consacrée par la jurisprudence des cours et tribunaux de l'Union. En effet, la CJUE²¹ a, de manière constante, reconnu que le droit européen ne s'oppose pas à la possibilité pour les États membres de tenir compte d'objectifs qui sont propres à leur politique nationale lorsqu'ils définissent des services d'intérêt économique général²².

43. A cet égard, le préambule de la directive 2019/944 reconnaît expressément le large pouvoir discrétionnaire des États membres dans la définition de ce qu'ils considèrent comme relevant de l'intérêt économique général et dans la mise en place des obligations de service public qui y sont attachées. Les obligations de service public définies par les États membres s'imposent aux entreprises investies de missions de service public, lesquelles sont chargées de poursuivre des objectifs d'intérêt général, qualifiés par l'État de services économiques d'intérêt général, conformément au cadre européen.

¹⁹ Ce pouvoir est également rappelé au considérant 22 de la directive 2019/944.

²⁰ En droit interne, de nombreuses activités soumises à des missions de service public ne sont pas à caractère économique et se trouvent donc hors du champ d'application du droit européen. Dans ce cadre, si ladite activité n'est pas économiquement justifiée, elle continuera toutefois à exister en droit interne, en tant que service public. En revanche, lorsque l'activité concernée est économique, au sens du communautaire, la Commission sera compétente pour contrôler l'existence d'un éventuel abus de qualification ou d'erreur manifeste, en fonction du degré d'harmonisation et à la condition préalable de l'identification de défaillances au sein du marché, voy. en ce sens (D.) YERNAULT, « Le service public, le cœur du droit administratif sous tension », Les grands arrêts du droit administratif, 2019, p. 9.

²¹ CJUE, 21 septembre 1999, Albany International BV contre *Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67-/76, Rec. 1999, point 104 ; CJUE, 23 octobre 1997, Commission/Pays-Bas, C-157/94, § 39.

²² Ces services, définis par le « cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe » portant sur l'application du droit communautaire aux services d'intérêt général, désignent « (l)es activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission. » voy. COM(2011) 900 final, Communication de la Commission intitulée « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », 20 décembre 2011, p. 4 ; cette analyse sera par la suite confirmée par la Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général voir SWD (2013) 53 final/2, Document de travail des services de la Commission, Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur », 29 avril 2013 ainsi que par l'arrêt TPICE du 26 juin 2008, T-442/03, SIC c. Commission.

44. Il rappelle à cet effet que :

« Les États membres devraient conserver une large marge d'appréciation pour imposer des obligations de service public aux entreprises d'électricité en vue de la réalisation d'objectifs d'intérêt économique général. (...). Des interventions publiques dans la fixation des prix pour l'approvisionnement en électricité ne devraient avoir lieu qu'en tant qu'obligations de service public et devraient être soumises à des conditions spécifiques définies dans la présente directive. La libéralisation intégrale et le bon fonctionnement du marché de détail de l'électricité stimuleraient la concurrence tarifaire et non tarifaire entre les fournisseurs existants et encourageraient l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, améliorant ainsi le choix et la satisfaction des consommateurs.

(...)

le recours à des obligations de service public prenant la forme d'une fixation des prix pour la fourniture d'électricité devrait se faire sans porter atteinte au principe de marchés ouverts et dans des circonstances, et au profit de bénéficiaires, bien définis, et il devrait être limité dans le temps. Les circonstances en question pourraient se produire, par exemple, en cas de forte limitation des approvisionnements, se traduisant par des prix de l'électricité nettement plus élevés que la normale, ou en cas de défaillance du marché lorsque les interventions des autorités de régulation et des autorités de concurrence se sont révélées inopérantes. De telles situations auraient des répercussions disproportionnées sur les ménages et, en particulier, sur les clients vulnérables pour lesquels les factures énergétiques absorbent généralement une part plus importante du revenu disponible que pour les consommateurs disposant d'un revenu plus élevé. Afin d'atténuer les effets de distorsion des obligations de service public sur la fixation des prix pour la fourniture d'électricité, les États membres qui appliquent de telles interventions devraient mettre en place des mesures supplémentaires, y compris des mesures permettant de prévenir les distorsions dans la formation des prix du marché de gros. Les États membres devraient veiller à ce que tous les bénéficiaires de prix réglementés soient en mesure de profiter pleinement des offres disponibles sur le marché concurrentiel lorsqu'ils le souhaitent »²³.

45. Ce principe d'autonomie est également repris dans le préambule de la récente directive décarbonisation qui prévoit que :

« Il convient de renforcer encore les obligations de service public et les normes minimales communes qui en résultent, afin que tous les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables, puissent profiter de la concurrence et bénéficier de prix équitables. Les obligations de service public devraient être définies au niveau national, en tenant compte du contexte national. Le droit de l'Union devrait, cependant, être respecté par les États membres. »

46. En l'espèce, la fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité, de gaz naturel et de chaleur à certaines catégories de consommateurs constitue une intervention publique dans la fourniture des prix de l'énergie qui, pour être conforme aux exigences des directives 2019/944 et 2024/1788, doit viser un objectif d'intérêt économique général et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. À cet égard, la CJUE a reconnu, à l'occasion de plusieurs arrêts²⁴, que le droit européen ne s'opposait pas à ce qu'une réglementation visant à déterminer les prix de fourniture de l'énergie poursuive un objectif d'intérêt économique général consistant à protéger les consommateurs vulnérables.

²³ Considérants 22 et 23 de la directive 2019/944.

²⁴ CJUE, 20 avril 2010, Federutility, aff. C-265/08, CJUE, 7 septembre 2016, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) contre Premier ministre e.a., la Commission de régulation de l'énergie (France), ENGIE, aff. C-121/15 ; CJUE, 20 avril 2010, Federutility, aff. C-265/08, § 33 ; CJUE, 21 décembre 2011, Enel Produzione SpA contre Autorità per l'energia elettrica e il gas, aff. C-242/10 ; CJUE, 10 décembre 2015, Commission c. Pologne, aff. C-36/14.

47. En ce sens, la mise en place de tarifs sociaux contribue de manière directe et substantielle à la réalisation de cet objectif d'intérêt économique général en allégeant sensiblement le poids de la facture énergétique des consommateurs vulnérables ou en situation précaire qui en bénéficient et en garantissant leur droit d'accès à un bien de première nécessité.

48. En outre, ces tarifs sont conçus de manière ciblée et limitée en vue de n'atteindre que les catégories de consommateurs éligibles. Ainsi, les tarifs sociaux ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs vulnérables. Cette condition sera examinée plus en détail dans le cadre des développements à la section 2.4.

2.2. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR DOIT ÊTRE CLAIREMENT DÉFINIE, TRANSPARENTE, NON DISCRIMINATOIRE ET VÉRIFIABLE

49. Lorsqu'elles mettent en place des mesures qui consistent à intervenir dans la fixation des prix de fourniture de l'énergie, les autorités publiques doivent adopter des règles clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables.

50. Pierre angulaire du droit européen, le respect du principe de transparence garantit une « plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique »²⁵. D'après une jurisprudence constante de la CJUE, l'obligation de transparence qui pèse sur les autorités publiques lorsque celles-ci décident de confier la gestion d'un service d'intérêt économique général à une ou plusieurs entreprises, consiste à garantir une publicité adéquate permettant, d'une part, la participation de l'ensemble des acteurs concernés, et d'autre part, un contrôle de l'impartialité et l'objectivité de la mesure²⁶.

51. Le principe de non-discrimination, intimement lié au principe de transparence, ne fait pas obstacle à la mise en place de mesures différenciées pour le traitement de catégories de personnes ne se trouvant pas dans des situations juridiques et/ou factuelles comparables²⁷. A cet égard, la CJUE considère que le constat d'un traitement défavorable et discriminatoire ne peut se faire de manière générale et abstraite mais doit être examiné de « manière spécifique et concrète, au regard du traitement favorable en cause »²⁸.

52. Enfin, il est de jurisprudence constante que les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général doivent avoir été investies d'une telle mission par un acte de puissance publique définissant clairement la nature et la portée des obligations qui pèsent sur les acteurs du marché concernés²⁹. Ces obligations de service public doivent être définies de manière claire, accessible et « s'imposer de manière à ne pas entraîner la confusion ou l'erreur »³⁰.

²⁵ TPI, 7 février 2002, Kuijter/Conseil, T-2011/00, point 52 et CJCE, 6 mars 2003, Interporc/Commission C 41/00 P, Rec. p. I 2125 point 39 CJCE, 7 décembre 1999, Interporc c. Commission, § 39.

²⁶ CJUE, arrêt du 7 décembre 2000, C-324/98, Telaustria, § 62 ; arrêt du 21 juillet 2005, C-231/03, Comame, § 16-19) et arrêt du 13 octobre 2005 dans l'affaire C-458/03, Parking Brixen (Rec. 2005, p. I-8585, § 49).

²⁷ CJCE, 17 juillet 1963, Italie c. Commission de la CEE, 13-63.

²⁸ CJUE, 6 avril 2017, Jyske Finans A/S c. Ligebehandlingsnaevnet, aff. C-668/15, § 32.

²⁹ CJCE, 21 mars 1974, BRT et Société belge des auteurs compositeurs et éditeurs, C-266/96, p. 20 ; 11 avril 1989, Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reiburo, C-66/86, p. 55 ; 23 octobre 1997, Commission c. France, T-204/97 et T-270/97, pt. 26 ; TPICE, 15 juin 2005, Olsen c. commission, T-17/02, p. 186 ; TPICE, 12 février 2008, BUPA c. Commission, T-289/03, §§ 152 et 181.

³⁰ Conclusions AG Arrêt Enel Produzione, § 81.

53. En l'espèce, la loi électricité et la loi gaz définissent les conditions de prestation des tarifs sociaux, leurs modalités d'exécution ainsi que les catégories de personnes qui peuvent en bénéficier³¹.

54. En outre, les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité, de gaz naturel et de chaleur, les règles d'intervention pour leur prise en charge et les paramètres de calcul de la compensation sont fixés dans des arrêtés royaux et ministériels.

55. Par ailleurs, l'ensemble des calculs effectués par la CREG relatifs aux prix maximaux sociaux, des composantes énergie de référence et de la composante réseau pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur, applicables chaque trimestre et résultant de l'application de la méthodologie fixée par les arrêtés royaux du 29 mars 2012, sont vérifiables et publiés en toute transparence par la CREG sur son site web.

56. Enfin, les tarifs sociaux sont identiques sur tout le territoire quel que soit le fournisseur ou le gestionnaire de réseau et ne privilégient aucun acteur quelle qu'en soit la taille³². En effet, l'ensemble des fournisseurs sont ans l'obligation de fournir aux mêmes prix sociaux maximaux préalablement fixés par la CREG tous les bénéficiaires qui ont souscrit chez eux et bénéficient en contrepartie des mêmes modalités d'indemnisation³³.

57. Ainsi, les tarifs sociaux répondent pleinement à la deuxième condition fixée par les directives européennes en ce qu'ils sont définis de manière claire, transparente, non discriminatoire et vérifiable. A cet égard, la section de législation du Conseil d'État abonde également dans ce sens dans plusieurs avis³⁴.

2.3. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR DOIT GARANTIR AUX ENTREPRISES D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR DE L'UNION UN ÉGAL ACCÈS AUX CLIENTS

58. Du point de vue des fournisseurs, le mécanisme des tarifs sociaux garantit un accès égal aux clients résidentiels éligibles. En effet, chaque fournisseur détenant une licence de fourniture régionale est autorisé à fournir des clients résidentiels établis dans la région dans laquelle il aura obtenu une autorisation. En outre, il existe une obligation pour tous les fournisseurs détenant une autorisation de fourniture d'approvisionner les clients protégés résidentiels ayant fait le choix de ce fournisseur, à des prix maximaux tels que fixés par la CREG, pour autant que le client protégé n'ait pas renoncé à ces prix maximaux.

59. Du point de vue des clients résidentiels vulnérables, le mécanisme des tarifs sociaux leur garantit la faculté de sélectionner librement leur fournisseur parmi ceux qui sont actifs dans la région où ils sont établis et de changer de fournisseur lorsqu'ils le souhaitent.

³¹ Art. 20 de la loi électricité.

Au niveau régional : Les catégories de clients protégés résidentiels régionaux ainsi que la procédure qui leur est applicable sont quant à elles définies au niveau régional par les arrêtés du gouvernement wallon, du gouvernement flamand et l'ordonnance bruxelloise. Il en est de même pour le financement de cette catégorie de clients protégés, assuré par les Régions.

³² CJUE, arrêt du 19 juin 2008, Commission c. France, c-220/07, § 31.

³³ Une seule exemption autorisée : la possibilité pour le bénéficiaire de refuser le bénéfice du tarif social.

³⁴ Avis 65.517/3 du 27 mars 2019 et avis 66.995/3 et 66.996/3 du 5 mars 2020.

60. En conséquence, les tarifs sociaux satisfont également à la troisième condition. Cette position a été confirmée par la section de législation du Conseil d'État dans plusieurs avis³⁵.

2.4. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ NATUREL ET DE CHALEUR DOIT ÊTRE LIMITÉE DANS LE TEMPS ET PROPORTIONNÉE EN CE QUI CONCERNE SES BÉNÉFICES

61. La mise en place de mesures visant à intervenir dans la fixation des prix de fourniture de l'énergie, par le biais d'obligations de service public, doit respecter la condition de proportionnalité. À cet égard, l'analyse de la CJUE, dans son arrêt de principe *Federutility*, a établi une série de critères permettant de vérifier que de telles mesures sont proportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

62. Premièrement, le respect du principe de proportionnalité exige de démontrer que la mesure envisagée est apte à réaliser l'objectif d'intérêt économique général qu'elle poursuit³⁶. Deuxièmement, il convient de démontrer que cette mesure se limite à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif³⁷. Troisièmement, la méthode d'intervention mise en œuvre par l'État membre ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi³⁸. Enfin, l'examen de la proportionnalité de la mesure doit également se faire au regard de son champ d'application personnel, et notamment, au regard de ses bénéficiaires³⁹.

63. Eu égard à cette quatrième condition, et tel qu'examiné plus loin, la CREG relève, à titre préliminaire, que selon l'arrêt *ANODE* de la CJUE, le caractère proportionnel de la mesure ainsi que son aspect temporaire constituent deux éléments d'une seule et même condition qui ne peuvent se lire indépendamment l'un de l'autre.

2.4.1. La mesure envisagée est apte à réaliser l'objectif d'intérêt économique général qu'elle poursuit

64. Actuellement, les tarifs sociaux constituent la principale mesure structurelle soutenant le droit d'accès à l'énergie des consommateurs vulnérables ou en situation précaire. En effet, la mise en place d'un système prévoyant la fixation de prix maximaux pour la fourniture d'énergie au bénéfice de clients résidentiels vulnérables contribue à l'objectif de protection des consommateurs vulnérables en permettant de diminuer et de contenir le poids de leur facture d'énergie. Les mesures de plafonnements trimestriel⁴⁰ et annuel⁴¹ s'inscrivent également dans ces objectifs en limitant l'impact d'éventuelles hausses significatives des prix de l'énergie sur la facture des clients protégés.

65. Les figures suivantes mettent en évidence le fait que l'application des tarifs sociaux a permis d'alléger sensiblement le poids de la facture annuelle totale de gaz naturel et d'électricité des ménages qui en ont bénéficié. Elle offre ainsi un soutien non négligeable aux ménages précarisés qui bénéficient de ce mécanisme et qui consacrent, de ce fait, une part sensiblement moins élevée de leurs revenus afin de couvrir leurs coûts énergétiques.

³⁵ Avis 65.517/3 du 27 mars 2019 et avis 66.995/3 et 66.996/3 du 5 mars 2020.

³⁶ Arrêt *Federutility* § 34 ; Arrêt *EnelProduzione* § 56 ; Arrêt *ANODE* § 55.

³⁷ Arrêt *Federutility*, §§ 33 et 35, Arrêt *anode* §60.

³⁸ Arrêt *Federutility* § 36; Arrêt *ANODE* § 64.

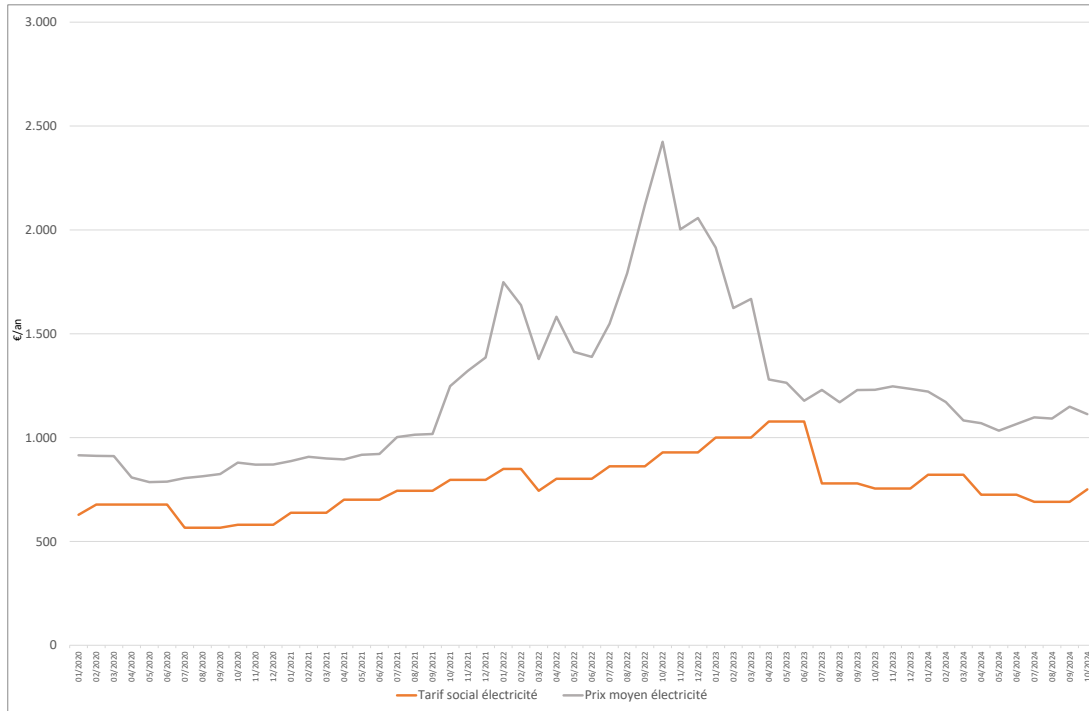
³⁹ Arrêt *Federutility* § 39; Arrêt *ANODE* § 67.

⁴⁰ 10% pour l'électricité et 15% pour le gaz.

⁴¹ 20% pour l'électricité et 25% pour le gaz.

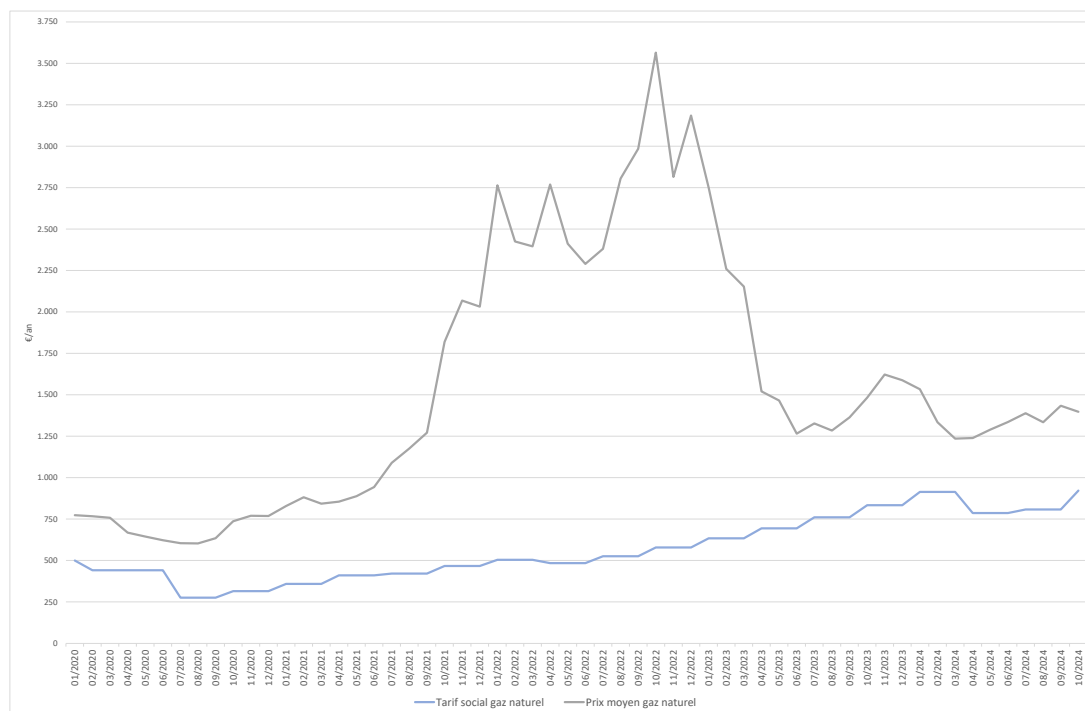
66. A titre d'exemple, au mois d'octobre 2024, le tarif social a permis aux bénéficiaires de payer 34 % moins cher leur gaz naturel et 33 % moins cher leur électricité que le prix moyen proposé aux consommateurs non bénéficiaires des tarifs sociaux.

Figure 1 : Évolution du prix moyen *all in* en électricité et du tarif social électricité de janvier 2020 à octobre 2024 (consommation de 3.500 kWh/an)



Source : CREG

Figure 2 : Évolution du prix moyen *all in* en gaz naturel et du tarif social gaz naturel de janvier 2020 à octobre 2024 (consommation de 17.000 kWh/an)



Source : CREG

67. L'efficacité de la protection offerte à certaines catégories de consommateurs grâce à l'application du tarif social a par ailleurs justifié un élargissement temporaire aux personnes bénéficiant du statut « BIM » et disposant de bas revenus entre le 1^{er} février 2021 et le 30 juin 2023⁴² afin de faire face à la précarisation croissante des ménages en raison de la pandémie du COVID-19, suivie de la forte augmentation des prix de l'énergie observée entre le 3^e trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2023.

68. Grâce au tarif social, ce sont ainsi, à ce jour, plus de 500.000 ménages (soit environ 10 %) qui sont protégées par le dispositif des tarifs sociaux contre la vulnérabilité énergétique⁴³. Durant la période d'élargissement temporaire, le nombre de familles couvertes par le tarif social était pratiquement multiplié par deux.

69. Enfin, une étude réalisée en mai 2024 à la demande des quatre régulateurs belges de l'énergie a montré que le tarif social permet à ses bénéficiaires de maintenir un taux d'effort énergétique (ou part des revenus, déduction faite des coûts du logement, consacrée aux factures d'énergie) largement inférieur à celui des pays voisins. En effet, en janvier 2024, il s'élevait à 7,7 % pour les bénéficiaires du tarif social en Belgique contre 11,2% aux Pays-Bas, 13,7% en Allemagne, 14,2% en France et 26,9 % au Royaume-Uni pour des ménages aux revenus et aides sociales comparables⁴⁴. Le système belge du tarif social s'avère ainsi particulièrement efficace pour protéger les ménages vulnérables.

⁴² Les personnes avec des revenus inférieurs à 20.763,88 EUR sur base annuelle + 3.844 EUR par personne à charge.

⁴³ Données CREG issues des créances « tarif social » introduites par les fournisseurs concernant les statistiques au 31 décembre 2023

⁴⁴ FORBEG Study « A European comparison of electricity and natural gas prices for residential, small professional and large industrial consumers », May 2024, p.333 – comparaison effectuée pour un ménage de deux adultes et deux enfants avec un revenu de base et bénéficiant des aides sociales maximales.

2.4.2. La mesure se limite à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif

70. Dans son arrêt *Federutility*, la CJUE a considéré qu'une intervention publique dans la fourniture des prix du gaz naturel doit être limitée, en ce qui concerne sa durée, à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit. Selon la CREG, cette exigence doit être examinée à la lumière de plusieurs éléments.

71. Dans un premier temps, cette condition doit être lue conjointement avec les dispositions relatives à la protection des clients vulnérables⁴⁵ et à la lutte contre la précarité énergétique⁴⁶ des directives 2019/944 et 2024/1788. Le lien intrinsèque avec l'objectif d'intérêt général, en l'espèce, la protection des consommateurs vulnérables, constitue un élément fondamental. Dès lors, tant que les besoins de protection des consommateurs vulnérables subsisteront, il sera impératif d'adopter des mesures adéquates pour garantir leur accès continu à bien de première nécessité.

72. Dans un second temps, la condition de limitation dans le temps est intimement liée à l'application du principe de proportionnalité et ces deux notions doivent se lire conjointement.

73. En effet, à l'occasion de l'arrêt *ANODE*, la CJUE a considéré que :

« À cet égard, il résulte des informations dont dispose la Cour que la réglementation en cause au principal ne prévoit aucune limitation de la durée de l'obligation de proposer aux clients finals la fourniture de gaz naturel à des prix réglementés, ce qui confère à cette obligation un caractère permanent.

La fixation d'une durée maximale pour les tarifs adoptés ne saurait constituer une telle limitation, dans la mesure où ce mécanisme ne vise qu'une révision périodique du niveau de ces tarifs et ne concerne pas la nécessité et les modalités de l'intervention publique sur les prix en fonction de l'évolution du marché du gaz.

En tout état de cause, il appartient à la juridiction de renvoi, au vu des éléments précis dont elle dispose, d'apprécier si l'imposition d'une obligation, telle que celle établie à l'article L. 410-2 du code de commerce, ayant en substance un caractère permanent, respecte l'exigence rappelée au point 55 du présent arrêt »⁴⁷ (la CREG souligne).

74. Au point 55 de cette décision, la Cour a considéré que :

*« le respect du principe de proportionnalité implique, premièrement, que la mesure en cause soit susceptible de garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt économique général envisagé (arrêt du 21 décembre 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, point 55) ».*

75. En l'espèce, la Cour a considéré que bien qu'aucune limitation explicite de durée ne soit prévue par la réglementation française en cause, l'obligation de proposer aux clients finals la fourniture de gaz naturel à des prix réglementés ne saurait pour autant être automatiquement contraire aux exigences européennes.

76. En effet, une mesure « ayant en substance un caractère permanent » ou à long terme peut néanmoins être autorisée dans certaines circonstances, notamment lorsqu'elle respecte le principe de proportionnalité qui nécessite, avant tout, comme le rappelle la Cour, de vérifier *in concreto* si la mesure en cause est susceptible de garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt économique général envisagé.

77. Ainsi, dans ce passage, la CJUE lie le principe de temporalité au principe de proportionnalité. Cela signifie qu'en l'absence d'une limitation explicite dans le temps, la mesure doit impérativement

⁴⁵ Art. 28 directive 2019/944.

⁴⁶ Art. 29 directive 2019/944.

⁴⁷ CJUE, *ANODE*, *op.cit.*, § 61-63.

respecter le principe de proportionnalité, lequel implique que la mesure soit apte à réaliser l'objectif d'intérêt économique général poursuivi, en l'espèce la protection des consommateurs.

78. Il est donc nécessaire de procéder à un examen *in concreto* afin de déterminer si une mesure, bien qu'à priori permanente, peut néanmoins garantir la réalisation de l'objectif d'intérêt économique général poursuivi. Si tel est le cas, la mesure satisfait à l'exigence selon laquelle la durée de l'intervention doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif en question.

79. En ce qui concerne les tarifs sociaux, il a déjà été démontré précédemment que ce dispositif constitue une mesure de soutien efficace pour les consommateurs qui en bénéficient en permettant, d'une part, de réduire le poids de leur facture énergétique, et d'autre part, de limiter l'impact des hausses significatives des prix de l'énergie. Ceci participe à la garantie d'un accès à l'énergie, bien de première nécessité, à l'ensemble des consommateurs éligibles.

80. Par ailleurs, le mécanisme des tarifs sociaux intègre des limitations temporelles quant à son application auprès des bénéficiaires. À cet égard, l'automatisation des tarifs sociaux, effectuée chaque trimestre, garantit que seules les personnes qui remplissent les critères d'éligibilité définis par la loi peuvent continuer à bénéficier du tarif social. À l'inverse, ceux qui ne satisfont plus à ces critères se voient automatiquement exclus du dispositif.

2.4.3. La méthode d'intervention mise en œuvre par l'État membre ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt économique général poursuivi

81. Dans le cadre de l'évaluation de la proportionnalité d'une mesure publique consistant en une intervention sur les prix de fourniture de l'énergie, il convient d'examiner si cette intervention ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi.

82. Eu égard à cette exigence, la CJUE a précisé que :

« Dans ce contexte, l'exigence de nécessité requiert d'identifier, en principe, la composante du prix du gaz sur laquelle une intervention serait nécessaire afin d'atteindre l'objectif envisagé par l'intervention étatique (voir, par analogie, arrêt du 20 avril 2010, Federutility e.a., C-265/08, EU :C :2010 :205, points 36 et 38). »⁴⁸

83. À cet égard, les conclusions de l'avocat général spécifient que :

« pour ce qui est de la référence aux coûts «complets», je relève, d'abord, que l'exigence exprimée par la Cour, aux points 36 et 38 de l'arrêt Federutility (C-265/08, EU:C:2010:205), selon laquelle l'intervention étatique sur le prix doit être limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, semble impliquer la nécessité d'identifier, dans la mesure du possible, la composante du prix sur laquelle il est nécessaire d'intervenir afin d'atteindre l'objectif poursuivi par l'intervention envisagée.

Ainsi, en l'occurrence, s'il était avéré qu'il est réellement nécessaire de prévoir des tarifs réglementés pour assurer l'objectif de la sécurité d'approvisionnement et celui de la cohésion territoriale, telle que définie au point 57 des présentes conclusions, alors le respect du principe de proportionnalité exigerait que l'intervention soit, en principe, limitée aux composantes du prix qui seraient susceptibles d'être influencées à la hausse par la poursuite de ces objectifs »⁴⁹ (la CREG souligne)

84. En l'espèce, l'intervention de la CREG en matière de tarifs sociaux porte, d'une part, sur la composante énergie qui constitue un élément de la facture susceptible d'être influencé à la hausse et

⁴⁸ CJUE, ANODE, *op.cit.*, § 66.

⁴⁹ Conclusions de l'avocat général, arrêt ANODE, *op. cit.*, § 74-75.

qui, à défaut d'intervention, se répercuterait fortement sur la part des dépenses énergétiques dans le budget des consommateurs les plus vulnérables, et d'autre part, sur la composante transport et distribution déjà soumise à régulation.

85. Par ailleurs, comme développé à la section 3 ci-après, la fixation de prix maximaux sociaux est conçue de manière telle qu'elle n'empêche pas que les factures d'électricité et de gaz des bénéficiaires sociaux suivent à la hausse ou à la baisse les évolutions du marché⁵⁰ et s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

86. Enfin, le dispositif fait l'objet d'un suivi continu par la CREG, ce qui permet de vérifier la nécessité du mécanisme et de s'assurer que l'intervention reste proportionnée aux objectifs de protection des consommateurs vulnérables, sans entraîner de distorsion de marché.

2.4.4. L'examen de la proportionnalité de la mesure doit se faire au regard de ses bénéficiaires

87. La question de la proportionnalité des interventions publiques en matière de fixation des prix a également été abordée par la CJUE, notamment dans le cadre de l'arrêt Commission c. Pologne, où la Cour s'est penchée sur l'application de cette exigence au regard des bénéficiaires de la mesure. Celle-ci a considéré que :

« La Cour a déjà eu l'occasion de préciser que la réglementation des prix de fourniture du gaz naturel doit être proportionnée au regard de son champ d'application personnel et, plus précisément, de ses bénéficiaires. Elle a également jugé que cette exigence de proportionnalité n'est, en principe, pas respectée si cette réglementation bénéficie de manière identique aux particuliers et aux entreprises, en tant que consommateurs finals de gaz »⁵¹ (la CREG souligne).

88. En l'espèce, les tarifs sociaux bénéficient uniquement aux personnes physiques limitativement énumérées par la législation fédérale et/ou régionale et ce, durant toute la période pendant laquelle ces bénéficiaires respectent les conditions d'éligibilité fixées par la loi.

2.5. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ NATUREL ET DE LA CHALEUR NE DOIT PAS ENTRAÎNER DE COÛTS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES ACTEURS DU MARCHÉ D'UNE MANIÈRE DISCRIMATOIRE

89. La dernière condition de l'article 5, § 4 de la directive 2019/944 et l'avant dernière condition de l'article 4, § 4 de la directive 2024/1788 requièrent que l'intervention dans la fourniture des prix de l'énergie n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour les fournisseurs de manière discriminatoire.

90. Afin d'évaluer « les coûts supplémentaires » qui pèseraient sur les fournisseurs dans le cadre de l'application du tarif social, il est nécessaire de considérer dans un premier temps la compensation reçue par les fournisseurs. À cet égard, le droit européen prévoit que les entreprises soumises à des obligations de service public et chargées de l'accomplissement de services d'intérêt économique général *peuvent* recevoir une compensation financière nécessaire et proportionnée à la réalisation de ces services d'intérêt économique général.

⁵⁰ Voy not. Etude (F)2012 du 14 novembre 2019 sur le poids de la facture d'électricité et de gaz naturel dans le budget des ménages belges en 2018.

⁵¹ CJUE, Commission c. Pologne, *op. cit.*, § 60 ; CJUE, Federutility, *op. cit.*, § 39 à 43.

91. En effet, la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, § 2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général dispose que « *un soutien financier de l'État peut se révéler nécessaire pour prendre en charge tout ou partie des coûts spécifiques résultant des obligations de service public* »⁵² (la CREG souligne).

92. L'évaluation de cette compensation constitue un élément central pour l'appréciation de la compatibilité du financement des obligations de service public dans le cadre de l'approche « compensatoire », afin de vérifier si celle-ci constitue un avantage économique dans le chef du prestataire⁵³, ou dans le cadre de l'examen de l'article 106, § 2 du TFUE afin de vérifier si cette compensation n'excède pas ce qui est nécessaire afin de couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement du service d'intérêt économique général⁵⁴.

93. En l'espèce, et bien que le droit européen n'impose pas aux États membres de compenser la totalité des coûts supportés par les entreprises chargées de l'accomplissement d'obligations de service public, les fournisseurs ayant approvisionné des clients protégés résidentiels au tarif social sont remboursés du coût résultant de l'application de ce tarif.

94. Dans le cadre de cette évaluation, la CREG rappelle que les coûts spécifiques visés par cette dernière condition concernent uniquement ceux qui sont affectés à l'application du tarif social par les fournisseurs et doivent être distingués de ceux affectés à l'accomplissement des activités concurrentielles⁵⁵.

95. À cet égard, la CREG a réalisé des adaptations dans le calcul du prix de référence, modifiant la méthodologie à deux reprises au cours des trois dernières années. Ces modifications, évoquées dans la troisième partie de cette étude, visent à garantir que l'évaluation des coûts associés reflète au mieux les réalités du marché et s'adapte aux évolutions du secteur.

2.6. L'INTERVENTION PUBLIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX POUR LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ, DU GAZ NATUREL ET DE LA CHALEUR NE DOIT PAS ENTRAVER L'ABANDON PROGRESSIF ET EN TEMPS UTILE DU GAZ FOSSILE AFIN D'ATTEINDRE L'OBJECTIF CLIMATIQUE DE L'UNION À L'HORIZON 2030 ET L'OBJECTIF DE NEUTRALITÉ CLIMATIQUE DE L'UNION À L'HORIZON 2050

96. En Belgique, le mécanisme des tarifs sociaux est, dans sa conception et application, indépendant des choix énergétique opérés par les autorités publiques en ce qui concerne l'évolution du mix énergétique et les objectifs climatiques à l'horizon 2050. À ce titre, il n'entrave aucunement, ni ne remet en cause, l'abandon progressif et en temps utile du gaz fossile et s'inscrit de ce fait dans la conformité des objectifs européens en la matière.

⁵² Considérant 2 Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106(2) du TFUE dispose que : aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ; il en est de même au point 43, 3^{ème} tiret et 60 de la Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, 2012/C 8/02.

⁵³ Pour cela il convient de vérifier le respect des quatre conditions cumulatives de la décision Altmark tel que mentionné plus haut ; Voir également Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, J.O., 11 janvier 2012, p. 4.

⁵⁴ TUE, BUPA, op. cit., § 224.

⁵⁵ En ce sens, TUE, FFSA e.a./Commission du 27 février 1997, T-106/95, § 105 et suivants.

3. TARIF SOCIAL, ÉVOLUTIONS ET PROGRES ACCOMPLIS EN VUE D'UNE CONCURRENCE EFFECTIVE ENTRE LES FOURNISSEURS ET DU PASSAGE À UNE TARIFICATION FONDÉE SUR LE MARCHÉ

3.1. LES TARIFS SOCIAUX SONT DES TARIFS FONDÉS SUR LES PRIX DU MARCHÉ

97. Dans le cadre de leurs règles de tarification, les tarifs sociaux ne sont pas établis indépendamment des conditions de marché. Ils s'appuient sur les coûts réels de fourniture, qui eux-mêmes fluctuent en fonction des dynamiques du marché.

98. Aussi, les tarifs sociaux visent à protéger les consommateurs éligibles contre des hausses de prix ou niveaux de prix importants, tout en restant influencés par l'évolution des prix du marché. Toute augmentation des coûts, et partant des prix, de la fourniture est en principe répercutée dans les offres proposées aux clients résidentiels, ce qui affecte indirectement le niveau du tarif social applicable.

99. Cette corrélation avec les tendances de marché permet d'éviter des écarts importants avec les prix de marché et de maintenir ainsi la viabilité économique du dispositif, tout en assurant la continuité du soutien aux consommateurs éligibles.

100. Les réformes successives apportées au système, en consultation étroite avec les fournisseurs d'énergie, ont toujours veillé à cet arbitrage, en conciliant, de manière structurelle, les considérations de marché et la protection des consommateurs vulnérables ou en situation précaire, et ce en conformité avec le cadre législatif et réglementaire européen, qui consolide la protection à l'égard de cette catégorie spécifique de consommateurs.

3.1.1. Méthode de détermination des tarifs sociaux électricité, gaz naturel et chaleur

101. Conformément aux arrêtés ministériels du 30 mars 2007 cités au point 1.2 de cette étude, la méthode de calcul des tarifs sociaux électricité, gaz naturel et chaleur établit un lien structurel avec les caractéristiques et évolutions du marché de la fourniture. En effet, la composante énergie du tarif social est calculée sur la base de la composante énergie des tarifs commerciaux les moins chers des principaux fournisseurs d'énergie actifs sur le marché résidentiel.

102. Pour le calcul de cette composante, la CREG se base sur les parts de marché sur le segment résidentiel obtenues à partir des données fournies par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel présents sur le marché belge afin de déterminer quels fournisseurs disposent de plus de 1% de part de marché sur ce segment. Parmi les fournisseurs retenus, la CREG sélectionne la formule tarifaire la moins chère proposée.

103. Ainsi, la composante énergie du tarif social s'aligne sur le prix de marché le plus compétitif sur le marché de la fourniture (*supply market-based*), assurant de fait un couplage permanent avec les conditions de marché en vigueur. S'agissant d'un prix de marché, le tarif social n'occasionne pas de ventes à perte pour les fournisseurs concernés dans la mesure où il n'est pas fixé en deçà des coûts de la fourniture.

104. Fondés sur les offres de prix du marché et en raison de leur compétitivité relative, les tarifs sociaux fournissent, par ailleurs, une approximation grossière du potentiel concurrentiel lié à la composante énergie pour le segment résidentiel.

3.1.2. Transparence

105. Les procédures de fixation des tarifs sociaux sont conçues de manière à également garantir une transparence totale du système. Chaque étape est documentée et accessible à tout public pour permettre une bonne compréhension des bases sur lesquelles les tarifs sociaux sont déterminés.

106. En particulier, la CREG publie en toute transparence, sur son site internet, les montants trimestriels du tarif social⁵⁶, ainsi que les détails du calcul des composantes énergie et réseau sur au travers de notes explicatives trimestrielles⁵⁷.

3.2. L'ADAPTATION DES RÈGLES DE DETERMINATION DES COÛTS DE L'APPLICATION DES TARIFS SOCIAUX POUR LES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE REFLÈTE LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ

107. En réponse aux dynamiques et aux fluctuations du marché de l'énergie, les règles de détermination des coûts associés à l'application des tarifs sociaux pour les fournisseurs d'énergie ont été adaptées en consultation avec les acteurs du marché concernés, garantissant ainsi un alignement constant avec les réalités économiques et les exigences concurrentielles du secteur.

108. Les modalités de détermination des coûts résultants de l'application des tarifs sociaux et les conditions de leur remboursement aux fournisseurs étaient fixées dans les arrêtés royaux du 29 mars 2012⁵⁸. Ces arrêtés ont donc été adaptés à deux reprises au cours des dernières années, par l'arrêté royal du 5 mars 2021 et ultérieurement par l'arrêté royal du 21 mars 2023, afin de modifier la méthode de calcul du prix de référence auquel sont remboursés les fournisseurs.

109. L'objectif principal de ces modifications est d'aligner davantage les règles de remboursement sur les pratiques de marché. En effet, en raison de la volatilité croissante des prix de l'énergie survenue fin 2021, ces derniers ont dû adapter leur stratégie de *sourcing*.

110. Ces modifications, décrites ci-après, ont ainsi été calibrées afin de mieux refléter les réalités économiques actuelles et d'éviter que le système des tarifs sociaux ne s'avère insoutenable à long terme pour les fournisseurs, tout en assurant la continuité de la protection des consommateurs vulnérables.

111. Les fournisseurs appliquant le tarif social reçoivent en contrepartie un remboursement du coût engendré qui équivaut à la différence entre le prix de référence et le tarif social perçu :

$$\text{Remboursement} = \text{Prix de référence} - \text{Tarif social}$$

⁵⁶ <https://www.creg.be/fr/consommateurs/prix-et-tarifs/tarif-social>

⁵⁷ Voir Note (Z)2880 concernant la fixation des prix maximaux sociaux pour l'électricité, le gaz naturel et la chaleur d'application au 4e trimestre 2024

⁵⁸ Arrêtés royaux du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité /de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge.

112. Le prix de référence équivaut à la composante énergie de référence (ci-après « CER »), calculée sur base d'une formule d'indexation depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 5 mars 2021 (voir tableau 1 ci-dessous), à laquelle s'ajoute la contribution énergie verte (CV) et cogénération (WKK) en électricité-, ainsi que la composante transport et la composante distribution du gestionnaire de réseau de distribution auquel le client protégé résidentiel est raccordé. Il peut se résumer comme suit :

$$\text{Prix de référence} = \text{CER} + \text{composante transport et distribution}$$

113. L'arrêté royal du 21 mars 2023, en vigueur depuis le 1er avril 2023, a modifié la méthode de calcul des CER à différents niveaux. Le tableau ci-dessous rend compte des changements apportés par cet arrêté royal. Les éléments ayant fait l'objet d'une modification apparaissent en rouge dans le tableau. Ces éléments sont détaillés ci-avant.

Tableau 1 : comparaison des méthodes de calcul des CER sur la base des AR du 5 mars 2021 et du 21 mars 2023

	AR 5 mars 2021		AR 21 mars 2023	
	Électricité	Gaz naturel & Chaleur	Électricité	Gaz naturel & Chaleur
Cotations	Endex103 (<i>forward</i>)	TTF103 (<i>forward</i>)	EPEX DAM (<i>spot</i>)	ZTP/TTF DAM WE (<i>spot</i>)
Fréquence	trimestrielle		mensuelle	
Coefficient*	1,05	1	1,07	1
Mark-up*	0	2,5	6,5	5,75
Redevance fixe (individuelle) - €/an	25		30	
Redevance fixe (collective) - €/an		25		125
*En électricité, le coefficient et le mark-up repris sont ceux du tarif simple (monohoraire)				

- **indexation** : sur la base de l'arrêté royal du 5 mars 2021, les CER étaient indexées sur des cotations *forward*, à savoir l'Endex103 en électricité et le TTF103 en gaz naturel et chaleur. L'arrêté royal du 21 mars 2023 prévoit dorénavant que les CER sont indexées sur des cotations *spot*, à savoir l'EPEX DAM en électricité et le TTF (30%)/ZTP (70%) DAM WE en gaz naturel et chaleur. Depuis le 1^{er} janvier 2024, les CER gaz naturel et chaleur sont indexées à 100% sur le ZTP. En effet, les marchés *spot day ahead* sont plus liquides que les marchés *forward*, ce qui permet aux fournisseurs de réagir plus rapidement en cas de forte baisse ou augmentation des prix de l'énergie. Ainsi, l'indexation des CER sur des cotations *spot*, plutôt que des cotations *forward*, réduit significativement le risque pour ces derniers.
- **fréquence** : sur la base de l'arrêté royal du 5 mars 2021, les CER étaient calculées trimestriellement. Désormais, l'arrêté royal du 23 mars 2023 prévoit que les CER sont fixées mensuellement. Cette modification est inhérente au changement des cotations à la base des formules d'indexation des CER.
- **temporalité** : selon l'arrêté royal du 5 mars 2021, les CER devaient être calculées *ex-ante*. L'Arrêté royal du 21 mars 2023 prévoit qu'elles sont désormais fixées *ex-post*. Ce changement est inhérent au choix des cotations *spot* mensuelles pour leur indexation, étant donné que les cotations *spot* d'un mois M sont connues une fois que le mois M est clôturé.
- **mark-up et coefficients d'indexation** : les formules d'indexation des CER ont été modifiées afin de tenir compte des évolutions des offres sur le marché *retail* résultant de la crise des prix de l'énergie survenue entre la fin 2021 et le début de l'année 2023. Les coefficients d'indexation des CER électricité, ainsi que les mark-up en gaz, électricité et chaleur, ont donc été revus à la hausse, afin de tenir compte de l'augmentation des prix de l'énergie répercutée dans l'offre aux consommateurs résidentiels. À cet égard, les *mark-up* et coefficients repris dans l'arrêté royal du 21 mars 2023 ont été fixés sur la base des offres représentatives présentes sur le marché résidentiel fin 2022. Les fournisseurs attribuent cette tendance à une

nécessité accrue de couvrir leur risque (stratégie de « *hedging* ») dans un contexte de prix fluctuants.

- **redevance fixe** : le montant du terme fixe de la CER (en €/an) a été revu à la hausse, passant de 25 € par client à 30 € par client en électricité et pour les raccordements individuels gaz naturel et chaleur, ainsi que de 25€ à 125 € par an pour les raccordements collectifs gaz naturel et chaleur. Cette augmentation a permis de tenir compte des frais administratifs engendrés par la gestion de la clientèle protégée, par exemple, pour la préparation des déclarations de créance et du *shadow billing*⁵⁹ que ce mécanisme nécessite sur le plan comptable pour les fournisseurs.

114. Par ailleurs, les modifications apportées par l'arrêté royal du 21 mars 2023 ont eu un impact sur le coût du tarif social pour le budget de l'État belge. Sur la période des 6 derniers trimestres, à savoir du 2^e trimestre 2023 au 3^e trimestre 2024 inclus, cet impact devrait être favorable pour le budget de l'État et se traduire par une baisse totale du coût estimée à 35,70 M€. Cette baisse est principalement due au fait que l'écart entre la composante énergie du tarif social et les cotations *spot* s'est avéré moins élevé que celui entre la composante énergie du tarif social et les cotations *forward*. La CREG publie à cet égard un rapport comparatif trimestriel afin de surveiller le coût de ce changement de méthode de calcul des CER, disponible sur son site web⁶⁰.

115. Les montants liés aux obligations d'énergie renouvelable (CV dans les trois régions) et la cogénération (WKK en Flandre) diffèrent entre les régions en fonction des quotas d'obligations qui y sont définis.

116. Or, au travers de la CER électricité, les fournisseurs perçoivent un montant unique pour tout le territoire correspondant à « la moyenne arithmétique de la cotisation énergie renouvelable et cogénération du tarif commercial le plus bas de chaque fournisseur (...), après retrait des deux valeurs extrêmes ». L'arrêté royal du 21 mars 2023 n'a pas modifié ce paramètre.

117. Depuis le 1^{er} trimestre 2022, la contribution énergie verte et cogénération (ou CEV) de la CER électricité est calculée sur la base des quotas d'obligations applicables en Flandre⁶¹ qui, depuis janvier 2024, donnent lieu à la contribution la plus basse du pays. En septembre 2024, celle-ci était par exemple d'environ 1,5 c€/kWh HTVA en Flandre, contre environ 2,40 c€/kWh HTVA à Bruxelles et environ 2,87 c€/kWh HTVA en Wallonie. Les fournisseurs sont donc remboursés sur la base de la contribution énergie verte et cogénération la moins élevée, alors que leurs clients protégés sont répartis sur l'ensemble du territoire.

118. Par le passé, la CREG avait formulé des propositions aux Ministres compétents pour remédier à la situation. Il pourrait être envisagé, par exemple, de calculer la CEV de la CER électricité sur la base d'une moyenne des CEV régionales, pondérée par rapport au nombre de clients protégés par région.

119. Enfin, le système de garanties d'origine, qui permet aux fournisseurs qui le souhaitent de fournir une énergie 100% verte à leurs clients, n'est pas une obligation, et n'entre donc pas en ligne de compte dans le mécanisme du tarif social et son remboursement.

⁵⁹ Dans le cadre de l'établissement des déclarations de créances « tarif social », les fournisseurs sont tenus de facturer leurs clients protégés au tarif social, mais doivent en parallèle émettre des factures *pro forma* au prix de référence dans leur système de facturation. Ces factures *pro forma* ne sont pas envoyées au client, mais servent uniquement à des fins comptables. Ce mécanisme est nommé « *shadow billing* ».

⁶⁰ Note (Z)2888 sur l'évaluation ex post de l'impact du changement de méthode de calcul des composantes énergie de référence pour le 3^e trimestre 2024

⁶¹ Ceci résulte du fait que les produits commerciaux les moins chers, retenus pour le calcul des tarifs sociaux électricité et, partant, de la contribution énergie verte et cogénération de la CER électricité, sont des produits proposés en Flandre.

3.3. LES TARIFS SOCIAUX N'ENTRAVENT PAS LE JEU CONCURRENTIEL DU CÔTÉ DE LA DEMANDE

120. Le tarif social ne contrevient pas à la liberté du choix du fournisseur par les bénéficiaires du tarif social, ni par conséquent, à la promotion du jeu concurrentiel du côté de la demande.

121. En effet, l'octroi du tarif social ne limite pas la liberté des consommateurs à changer de fournisseur, durant ou après leur période d'éligibilité. Ils conservent, au même titre que les consommateurs « classiques », pleinement leur droit de « *switcher* » vers un fournisseur de leur choix, sans être contraint, d'une quelconque manière, par leur critère d'éligibilité au tarif social. Les bénéficiaires du tarif social peuvent dès lors toujours comparer les offres de fourniture disponibles sur le marché et arrêter leur choix en fonction de leurs préférences spécifiques.

122. Cette liberté permet ainsi de sauvegarder des conditions de concurrence saines et équitables du côté de la demande, en évitant que les tarifs préférentiels ne figent les consommateurs éligibles auprès de leurs fournisseurs traditionnels et en créent, à l'avantage de ces derniers, un quasi-monopole de fait en raison de cette clientèle « captive ».

123. Bien que le tarif social ne limite en rien la liberté du consommateur de changer de fournisseur, l'incitant à privilégier un fournisseur plutôt qu'un autre reste toutefois limité dans la mesure où le tarif social est identique pour tous les fournisseurs établis sur le territoire et qu'il est en principe le plus compétitif sur le marché. En raison de leur uniformité, les tarifs sociaux ne constituent donc pas un facteur explicatif de distorsions dans l'évolution des parts de marché des fournisseurs d'énergie.

3.3.1. Le rôle du régulateur dans le monitoring du marché et la surveillance du mécanisme

124. Conformément aux compétences légales qui lui sont conférées, la CREG joue un rôle fondamental en tant que garant du bon fonctionnement des marchés de l'énergie. En étroite collaboration avec l'Autorité belge de la concurrence, elle œuvre à la promotion d'une concurrence saine et équitable sur ces marchés.

125. À cette fin, la CREG surveille l'ensemble des composantes tarifaires, y compris les prix maximaux établis par les tarifs sociaux, tout en restant vigilante face aux pratiques anti-concurrentielles.

126. En outre, la CREG s'assure de la transparence et de l'accessibilité des informations pertinentes aux consommateurs, quel que soit leur profil, ainsi qu'aux autres acteurs du marché, y compris les fournisseurs.

127. La CREG souligne à cet égard que, depuis l'instauration du système des tarifs sociaux, aucune distorsion de la concurrence résultant de ce mécanisme n'a été observée.

128. Par conséquent, pour toutes les raisons susmentionnées, il apparaît clairement que les tarifs sociaux n'entravent pas le développement d'une concurrence saine et effective sur le marché de la fourniture. Ils n'altèrent en aucune manière la libre entrée ou sortie des acteurs sur ce marché.

4. CONCLUSION

En conclusion, la CREG considère que la fixation de prix maximaux sociaux au bénéfice de certaines catégories de consommateurs résidentiels vulnérables rencontre les cinq conditions cumulatives de l'article 5(4) de la directive 2019/944 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, à savoir :

- poursuivre un objectif d'intérêt économique général et se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ;
- être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;
- garantir aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ;
- être limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ;
- ne pas entraîner de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché de manière discriminatoire.

En outre, dans la mesure où les tarifs sociaux restent basés sur des prix commerciaux établis en toute transparence, garantissant un lien structurel avec les conditions de marché, ils contribuent à l'objectif de protection des consommateurs vulnérables et de lutte contre la précarité énergétique sans provoquer de distorsions sur le marché de la fourniture, tant du côté de l'offre que du côté de la demande.

Par ailleurs, les réformes successives apportées au système, en consultation étroite avec les fournisseurs d'énergie, ont toujours veillé à concilier, de manière structurelle, les considérations de marché et la protection des consommateurs vulnérables ou en situation précaire, et ce en conformité avec le cadre législatif et réglementaire européen qui consolide les droits des consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, les règles relatives au remboursement des fournisseurs pour le coût de leur application ont notamment été adaptées afin de suivre et de refléter les réalités du marché auxquelles les fournisseurs sont confrontés afin de veiller à la viabilité et à la robustesse du système dans son ensemble.

Enfin, tout comme les prix de marché, les tarifs sociaux font l'objet d'un monitoring rigoureux par la CREG et, le cas échéant, de recommandations en vue d'une amélioration continue du système.

Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, l'étude conclut à la conformité du système des tarifs sociaux au cadre légal européen.

///

Pour la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz :

Ilse TANT
Directrice

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction

Non-confidentiel

32/32

Brussel, 6 januari 2025

Advies voorstel van resolutie (Tine Gielis, Nathalie Muylle) betreffende de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0195/001)

Adviesaanvraag

De commissie voor Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Brederodestraat 21 B-1000 Brussel
TEL +32 2 511 18 40 • info@kbs-frb.be • www.kbs-frb.be

**T.a.v. De heer Oskar Seuntjens**

Voorzitter van de Commissie voor Energie, Leefmilieu en Klimaat
De Kamer
Leuvenseweg 13
1000 Brussel

Contactpersoon

Jon Lambrecht , Lambrecht.j@kbs-frb.be

Brussel

6 Januari 2025

Betreffende : Advies voorstel van resolutie (Tine Gielis, Nathalie Muylle) met betrekking tot de hervorming van het sociaal tarief voor energie (DOC 56 0195/001).

Geachte voorzitter,

Uit de cijfers van de laatste Barometer Energiearmoede blijkt dat 21,8 % van de huishoudens in België in 2022 kampte met energiearmoede. Dit is een stijging met 6,9% in vergelijking met 2021. De cijfers tonen aan dat de energiecrisis gevolgen heeft gehad voor veel huishoudens. Huishoudens die voorheen geen bijzondere problemen hadden, kregen te maken met betalingsproblemen en liepen het risico op energiearmoede.

Het Platform tegen Energiearmoede, beheerd door de Koning Boudewijnstichting, pleit al sinds 2021 voor een versterking van het sociaal energietarief, met als doelstelling huishoudens beter te beschermen tegen energiearmoede. Bijgevolg staat de Koning Boudewijnstichting positief ten aanzien van het voorstel tot resolutie en haar verschillende componenten.

Hoogachtend,

Jondolar Lambrecht
Project Coördinator – Armoede en Sociale Rechtvaardigheid

Caroline George
Head of Programme – Armoede en Sociale Rechtvaardigheid

Brederodestraat 21 B-1000 Brussel
TEL +32 2 511 18 40 • info@kbs-frb.be • www.kbs-frb.be

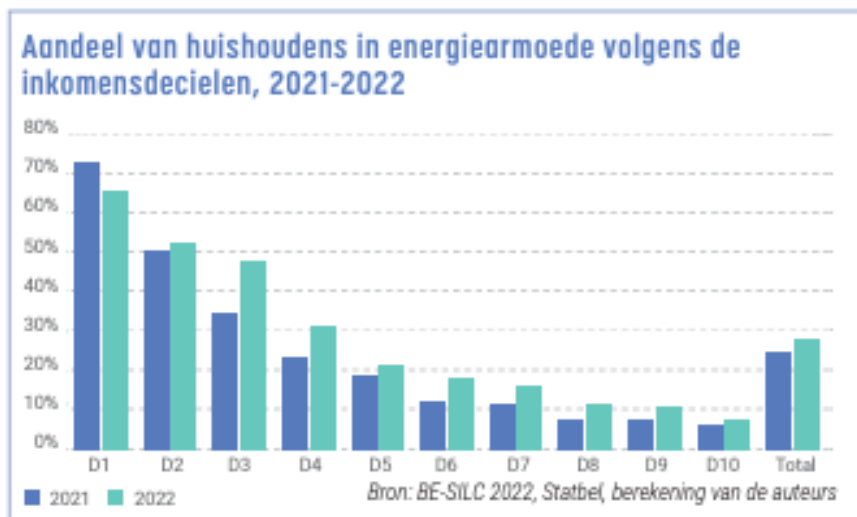
2

Context

België en heel Europa werden vanaf eind 2021 getroffen door een energiecrisis zonder weerga. In deze periode stegen de energieprijzen dramatisch en bereikten ze nieuwe records. Sinds het tweede kwartaal van 2023 zijn de prijzen beginnen te dalen, maar de tarieven in commerciële aanbiedingen liggen nog steeds ver van die uit 2019.

De energiecrisis had gevolgen voor veel huishoudens. De impact was nog groter wanneer huishoudens variabele contracten hadden afgesloten. Om die impact te verlichten hebben de overheden een reeks maatregelen zonder voorgaande genomen. Uit de cijfers en analyses van de laatste [Barometer Energiearmoede](#)¹ blijkt dat deze hulp essentieel is geweest om de meest kwetsbare gezinnen te beschermen tegen de financiële gevolgen van de crisis en dan met name:

- Alleenstaanden en eenoudergezinnen, waarin vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Tegenover 2020 is hun energierekening (mediaan, bij constante prijs) met respectievelijk 1% en 2,4% gestegen, terwijl de overige huishoudens aankeken tegen een meer forse stijging (tussen 7% en 14%). Dit neemt niet weg dat deze types huishoudens een veel hoger risico lopen op energiearmoede: 37,9% voor alleenstaanden, 37,4% voor éénoudergezinnen tegenover 8,1% voor koppels met kinderen.
- Huishoudens met een heel laag inkomen. Tegenover 2021 is het percentage van de energiearmoede van huishoudens in de eerste deciel met equivalent inkomen gedaald, terwijl dat van huishoudens in de decielen 2 tot 10 gestegen is.²



¹ <https://kbs-frb.be/nl/zoom-barometer-energiearmoede-2024-een-analyse-van-2022-en-de-energiecrisis>.

² Met decielen wordt de bevolking onderverdeeld in 10 inkomenscategorieën. De eerste deciel (D1) dekt de 10% huishoudens met de laagste inkomens, terwijl deciel 10 (D10) de 10% huishoudens met de hoogste inkomens dekt.

Het dient dus opgemerkt te worden dat mensen die niet behoren tot de laagste inkomens, maar wel tot de 'lagere' middenklasse niet per definitie beter beschermd werden tegen energiearmoede in tijden van energiecrisis. De situatie is ook erg verschillend voor huishoudens die geen beroep konden doen op sociale hulp, zoals huurders van een privéwoning met gecentraliseerde verwarming of warmwatervoorziening.

In het streven naar een meer gelijke behandeling van kwetsbare gezinnen, los van sociaal statuut, formuleerde het Platform tegen Energiearmoede, waar de Koning Boudewijnstichting verschillende belanghebbende samenbrengt (energieleveranciers en -distributeurs, regelgevers, armoedebestrijdingsorganisaties, OCMW's, overheidsinstanties en academici) een aantal aanbevelingen. Eén van deze aanbevelingen betreft het uitbreiden van het recht op sociaal tarief op basis van inkomenscriterium.³

“De Werkgroep adviseert het recht op het sociaal tarief open te stellen op basis van een inkomenscriterium, als aanvulling op de huidige toekenning op basis van sociale statuten”

**Versterking van het sociaal energietarief – Aanbevelingen van het Platform tegen Energiearmoede
beheerd door de Koning Boudewijnstichting, (Maart, 2023)**

³ <https://kbs-frb.be/nl/versterking-van-het-sociaal-energietarief-aanbevelingen-van-het-platform-tegen-energiearmoede-2023>

Advies

Gegeven bovenstaande contextuele schets staat de Koning Boudewijnstichting **positief** ten aanzien van een diepgaande analyse tot structurele hervorming van het sociaal tarief. Deze beoogt om *'alle huishoudens, maar de kwetsbare huishoudens in het bijzonder, structureel weerbaarder te maken tegen de hoge energieprijzen'* door het sociaal tarief niet enkel te koppelen aan sociale statuten, maar ook open te stellen op basis van inkomenscriteria.

Deze resolutie sluit, op verschillende punten aan bij de aanbevelingen van het Platform tegen Energiearmoede (zie ook in bijlage van mail) voor het versterken van het sociaal energietarief:

1. Gelijke toegang tot het sociaal tarief garanderen

Gezinnen hebben momenteel geen gelijke toegang tot het sociaal tarief, omdat ze niet over het nodige sociale statuut beschikken.

- ⇒ Het sociaal tarief **niet meer uitsluitend koppelen aan sociale statuten maar ook aan inkomenscriteria** ligt in lijn met de aanbeveling van het platform.
- ⇒ Het **degressief toepassen** van het sociaal tarief naargelang het inkomen stijgt biedt de mogelijkheid een alles of niets scenario te vermijden.
- ⇒ Ook in lijn met de aanbevelingen van het platform zijn het feit dat er rekening dient gehouden te worden met de **gezinsgrootte** en het ontwikkelen van instrumenten die voldoende rekening houden met het **reële gezinsinkomen**.
- ⇒ De stichting staat ook positief ten aanzien van het voorstel om steunmechanismes te onderzoeken voor **alternatieve energieconsumptie** (huisbrandolie, propaan, ...).

2. Het vergemakkelijken van de toegang tot het sociaal tarief

Het vergemakkelijken van de toegang tot het sociaal tarief is essentieel in het kader van het bestrijden van non-take-up. De bestaande evolutie naar een automatische toekenning van rechten is positief, maar functioneert nog niet optimaal.

- ⇒ Naast het verder optimaliseren van de **automatische toekenning van rechten** staat de Koning Boudewijnstichting positief ten aanzien van het onderzoeken van **alternatieve outreachende methodes**.
- ⇒ **Aandachtspunt:** ook het **eenvormig** en het **gemakkelijk toegankelijk** maken van attesten die het recht op het sociaal energietarief bewijzen kan zorgen voor een verhoogde toegang.

3. Het sociaal tarief en de energietransitie combineren

Het sociaal tarief voor energie is slechts één van de hefboomen om energiearmoede te bestrijden. Energiearmoede is een globale problematiek die in zijn geheel moet worden aangepakt. Daarom is het van belang dat er bruggen ontstaan tussen het sociaal tarief en energie-efficiëntie.

- ⇒ De Koning Boudewijnstichting staat positief ten aanzien van het voorstel van een **geïntegreerde aanpak van energiearmoede**.
- ⇒ De Stichting wenst echter **twee aandachtspunten** mee te geven met betrekking tot volgende alinea:

“Dit voorstel van resolutie verzoekt de federale regering om, met de Gewesten een samenwerkingsakkoord af te sluiten. In het samenwerkingsakkoord kan worden opgenomen om aan de rechthebbenden op een sociaal tarief een aanbod te doen voor **energiebesparingsmaatregelen** of om **zonnepanelen** te plaatsen op de woning. Huishoudens die hiervoor op vrijwillige basis kiezen, zullen dan uiteindelijk geen sociaal tarief meer ontvangen.”

1. Wanneer het gaat over het energiezuiniger maken van het woningpark is het belangrijk op te merken dat de **energiefactuur in de eerste plaats wordt bepaald door de verwarmingskosten** (70% tot 80% van het energieverbruik van Belgische huishoudens). Wat betreft energiebesparende maatregelen is het dus urgenter om woningen te isoleren, dan zonnepanelen te plaatsen. Zeker gezien zonnepanelen inspelen op het verbruik van elektriciteit, terwijl woningen vaak verwarmd worden op gas. De focus in het voorstel lijkt voornamelijk op zonnepanelen te liggen.
2. Daarnaast vestigen we ook de aandacht dat huurders veel vaker kwetsbaar zijn voor energiearmoede, ongeveer 1 op 3 heeft ermee te maken. Het is dus voornamelijk **belangrijk om voldoende prikkels te voorzien voor de verhuurders om hun woningen te renoveren** én ervoor te zorgen dat de **huurprijzen** niet buitensporig stijgen.

Bijkomend

Bijkomende informatie en aanbevelingen kunnen gevonden worden in volgende documenten:

- <https://kbs-frb.be/nl/versterking-van-het-sociaal-energietarief-aanbevelingen-van-het-platform-tegen-energiearmoede>
- [Barometer Energiearmoede 2024 | Koning Boudewijnstichting](#)