

Advies

(A)2530

16 maart 2023

Advies over de mogelijkheden tot hervorming van het sociaal tarief

Artikel 21ter, § 3 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 15/11, § 1quinquies van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen

Niet-vertrouwelijk

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	3
1. BEPALING VAN DE DOELGROEP VAN BEGUNSTIGDEN.....	4
1.1. CATEGORIEËN EN AANTAL BEGUNSTIGDEN	4
1.1.1. Categorieën gedefinieerd op basis van het sociaal statuut	4
1.1.2. Tijdelijke categorie van de begunstigten van de verhoogde tegemoetkoming	4
1.1.1. Aantal begunstigten van het sociaal tarief.....	4
1.2. INVOERING VAN EEN INKOMENSCRITERIUM	6
1.2.1. Sociaal tarief: doeltreffende bescherming voor kwetsbare huishoudens.....	6
1.2.2. Herinvoering van het sociaal tarief voor BVT-klienten op permanente basis, gecombineerd met een inkomensplafond	6
1.2.3. Invoering van een sociaal tarief gedifferentieerd volgens inkomen.....	8
1.3. INVOERING VAN EEN PREMIESYSTEEM VOOR WIE IS AANGESLOTEN OP EEN COLLECTIEVE VERWARMINGSKETEL IN EEN PRIVÉGEBOUW.....	9
1.4. TOEKENNING VAN HET COLLECTIEVE SOCIAAL TARIEF VOOR GAS/WARMTE AAN GROEPEN MET KWETSBARE PERSONEN DIE NIET ONDER DE REGELING VALLEN	9
1.4.1. Opvangcentra voor daklozen	9
1.4.2. Precaire bezettingen	10
2. HET SOCIAAL TARIEF TOEPASSEN OP EEN BEPERKT VERBRUIKSVOLUME	10
3. VERVANGING VAN HET SOCIAAL TARIEF DOOR EEN ENERGIECHEQUE	12
4. HET SOCIAAL TARIEF BEPERKEN TOT DE ENERGIECOMPONENT	12
5. HET HUIDIGE SYSTEEM HANDHAVEN.....	13
6. DE ENERGIECOMPONENT VAN HET SOCIAAL TARIEF BEGRENZEN OP EEN NIVEAU DAT X % LAGER LIGT DAN HET GOEDKOOPSTE COMMERCIEËLE TARIEF.....	13
7. DE HUIDIGE BEGINSELEN INZAKE PLAFONNERINGEN HERZIEN	14
8. MAATREGELEN BETREFFENDE DE TERUGBETALING VAN DE KOSTEN VAN DE TOEPASSING VAN HET SOCIAAL TARIEF DOOR DE ENERGIELEVERANCIERS.....	14

INLEIDING

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) heeft op 22 december 2022 een brief ontvangen van de minister van Energie. In deze brief wordt verzocht een advies op te stellen over de mogelijkheden tot hervorming van het huidige systeem van de maximumprijzen, hierna "sociale tarieven" genoemd, zoals bepaald in de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna de "elektriciteitswet") en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna de "gaswet").

In de brief van de minister van Energie worden een aantal te verkennen mogelijkheden opgesomd met het oog op de hervorming van het sociaal tarief, zoals het opsporen van inactiviteit en het elimineren daarvan via een systeem van degressiviteit, het aanpassen van de berekeningsmethode, het automatisch toekennen van het sociaal tarief, het verlenen van praktische toegang tot het recht op verhoogde tegemoetkoming en het invoeren van een alomvattend beleid voor personen met een beperking.

In die brief wordt de CREG verzocht in het bijzonder het verbruik van de begunstigden van het sociaal tarief te onderzoeken, in vergelijking met de andere gebruikers. Deze analyse zou het enerzijds mogelijk moeten maken de noodzaak en, indien van toepassing, de kwaliteit van de te nemen maatregelen te beoordelen, zoals de vermindering van het misbruik of de invoering van een gedifferentieerde regeling.

In het advies in kwestie worden de bovengenoemde mogelijkheden geanalyseerd om na te gaan welke opties kunnen worden aangenomen om de doeltreffendheid van het sociaal tarief als bescherming van de kwetsbare consumenten te verbeteren. Indien van toepassing worden de mogelijke gevolgen voor de staatsbegroting vermeld.

Het advies is onder meer gebaseerd op verschillende aanbevelingen van het Platform tegen energiearmoede, gecoördineerd door de Koning Boudewijnstichting, die op 1 oktober 2021 werden gepubliceerd onder de titel "Versterking van het sociaal energietarief"¹. Deze aanbevelingen werden opgesteld na afloop van een jaar van collectieve denkoefeningen en werkzaamheden door talrijke belanghebbenden uit de energiesector, waaronder de CREG. Zij werden onlangs bijgewerkt en hebben ook als basis gediend voor de overwegingen bij het opstellen van onderhavig advies.

De CREG brengt hierna het gevraagde advies uit.

Het advies wordt geformuleerd met toepassing van artikel 21ter, § 3, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna de "elektriciteitswet") en artikel 15/11, § 1quinquies, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna de "gaswet").

Naast de inleiding bevat onderhavig advies acht belangrijke mogelijkheden tot hervorming.

Het directiecomité van de CREG heeft het huidige advies geformuleerd tijdens zijn vergadering van 16 maart 2023.

¹ Zie <https://kbs-frb.be/nl/versterking-van-het-sociaal-energietarief-aanbevelingen-van-het-platform-tegen-energiearmoede>

1. BEPALING VAN DE DOELGROEP VAN BEGUNSTIGDEN

1.1. CATEGORIEËN EN AANTAL BEGUNSTIGDEN

1.1.1. Categorieën gedefinieerd op basis van het sociaal statuut

1. Zoals aangegeven in de tweede van de vijftien aanbevelingen van het Platform tegen Energiearmoede, beheerd door de Koning Boudewijnstichting (hierna "de aanbevelingen van het platform"), wordt het sociaal tarief momenteel toegekend aan verschillende categorieën die worden gedefinieerd op basis van hun sociaal statuut, en niet op basis van de financiële middelen van een huishouden. Sommige sociale statuten die recht geven op het sociaal tarief, omvatten echter een inkomensgerelateerde dimensie, zoals het ontvangen van een leefloon. Klanten die onder deze structurele categorieën vallen die op basis van het sociaal statuut worden gedefinieerd, zullen in dit verslag "klassieke beschermde klanten" worden genoemd¹.

1.1.2. Tijdelijke categorie van de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming

2. Omwille van de coronacrisis heeft de federale regering beslist om vanaf 1 februari 2021 tijdelijk het sociaal tarief voor elektriciteit en aardgas toe te kennen aan de begunstigden van het recht op verhoogde tegemoetkoming (BVT). Deze maatregel zou aanvankelijk lopen tot 31 december 2021, maar werd uiteindelijk meerdere malen verlengd op grond van de energieprijzen crisis die zich liet voelen vanaf eind 2021. Met deze tijdelijke uitbreiding van het sociaal tarief tot de BVT had de federale regering gevolg gegeven aan een aanbeveling van het platform, namelijk om een inkomenscriterium op te nemen in de voorwaarden voor toekenning van het sociaal tarief.

3. Gezien de dalende energieprijzen op de groothandelsmarkten heeft de federale regering op 6 februari 2023 definitief beslist om de verlenging van het sociaal tarief voor BVT vanaf 1 juli 2023 stop te zetten. De praktische details van deze opschorting zijn echter nog niet in een wettekst vastgelegd. Deze maatregel betekent echter een terugkeer naar de situatie van vóór 1 februari 2021, waarin de toekenning van het sociaal tarief niet gekoppeld is aan een criterium inzake het gezinsinkomen.

4. Zoals vermeld in de aanbevelingen van het platform wordt de inkomensgrens "BVT" aanbevolen als basis voor de invoering van een inkomenscriterium voor het sociaal tarief.

1.1.1. Aantal begunstigden van het sociaal tarief

5. Op 31 december 2022 telde de FOD Economie ongeveer 1 miljoen elektriciteitscontracten tegen een sociaal tarief en 658.000 aardgascontracten tegen een sociaal tarief. Deze gegevens betreffen echter zowel de "klassieke" beschermde klanten, die onder de structurele categorieën van de begunstigden van het sociaal tarief vallen², als de beschermde klanten "BVT", waarvan de tijdelijke categorie op 1 juli 2023 wordt afgeschaft. De uitbreiding van het sociaal tarief tot de BVT heeft geleid tot een verdubbeling van het aantal begunstigden van het sociaal tarief, zoals blijkt uit onderstaande tabel, waarin de situatie op 1 maart 2020 wordt vergeleken met die op 31 december 2022.

² Zie voor meer informatie over de verschillende categorieën van begunstigden van de sociale tarieven de [website van de FOD Economie](#)

6. Wat het aantal begunstigen van het sociaal tarief "warmte" betreft, moeten de eerste schuldvorderingen "beschermden klanten" voor warmte uiterlijk op 31 maart 2023 bij de CREG worden ingediend. De CREG beschikt momenteel niet over statistieken op 31 december 2022. Niettemin voorspelden de gegevens die in 2021 in het kader van advies (A)2219³ werden verzameld, een aantal van ongeveer 3.750 klanten in 2022. Dit aantal klanten is derhalve van marginaal belang en is niet opgenomen in de berekeningen in onderhavig advies.

Tabel 1: Totaal aantal elektriciteits- en aardgascontracten tegen het sociaal tarief

EAN	Totaal aantal contracten		Contracten met recht op sociaal tarief		Contracten met recht op sociaal tarief %	
	Aardgas	Elektriciteit	Aardgas	Elektriciteit	Aardgas	Elektriciteit
Q1 2020	3.072.345	5.142.369	322.248	522.152	10,5%	10,2%
Q4 2022	3.153.573	5.212.723	657.868	1.033.250	20,9%	19,8%
Delta Q4 2022 - Q1 2020			335.620	511.098		

Bron: FOD Economie

7. Als we een onderscheid willen maken tussen "klassieke" beschermden klanten en beschermden klanten "BVT", moeten we ons baseren op de schuldvorderingen voor beschermden klanten voor elektriciteit en aardgas die in 2022 door de leveranciers werden ingediend⁴. Uit onderstaande tabellen 2 en 3 blijkt dat ongeveer 917.000 elektriciteitsklanten, waarvan 472.000 "klassiek" en 445.000 "BVT", en ongeveer 575.000 aardgasklanten, waarvan 296.000 "klassiek" en 279.000 "BVT", in 2021 het sociaal tarief hebben genoten. Deze cijfers omvatten niet de gewestelijke beschermden klanten die ook het sociaal tarief genieten.

Tabel 2: Aantal beschermden klassieke en BVT-klanten voor elektriciteit op 31 december 2021

Aantal beschermden klanten	BE	VL	BRU	WAL
TOTAAL Elektriciteit	916.904	469.006	122.605	325.293
Klassiek	471.686	232.392	64.940	174.354
BIM	445.218	236.614	57.665	150.939

Tabel 3: Aantal beschermden klassieke en BVT-klanten voor aardgas op 31 december 2021

Aantal beschermden klanten	BE	VL	BRU	WAL
TOTAAL Aardgas	574.661	320.538	88.431	165.692
Klassiek	295.887	158.865	46.457	90.565
BIM	278.774	161.673	41.974	75.127

³ [Advies \(A\)2219 van 1 april 2021](#) over de levering van warmte via netten voor warmtevoorziening op afstand aan beschermden residentiële klanten en over de regels van het mechanisme voor de financiering en bepaling van de reële nettokost

⁴ Aangezien de schuldvorderingen voor "beschermden klanten" voor elektriciteit, aardgas en warmte van de leveranciers voor het factureringsjaar 2022 uiterlijk op 31 maart 2023 bij de CREG moeten worden ingediend, beschikt de CREG momenteel niet over statistieken op 31 december 2022.

1.2. INVOERING VAN EEN INKOMENSCRITERIUM

1.2.1. Sociaal tarief: doeltreffende bescherming voor kwetsbare huishoudens

8. Volgens het jaarverslag 2022 van de Nationale Bank van België⁵ ervaren "de gezinnen in de lagere inkomenskwartelen die geen recht hebben op het sociaal tarief [...] een hoger dan gemiddelde inflatie. Zij moeten namelijk relatief meer spenderen aan gas en elektriciteit, twee categorieën waarvan de inflatie enorm gestegen is gedurende het jaar. Zij ervaren dus een hogere inflatie dan het gepubliceerde cijfer. 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.**" Huishoudens in het eerste inkomenskwartiel die het sociaal tarief genoten, kregen in 2022 immers te maken met een inflatie van 6,5 %, terwijl huishoudens in hetzelfde kwartiel die niet van het sociaal tarief genoten, te kampen kregen met een inflatie van 11,5 %.

9. Verder geeft het Platform tegen Energiearmoede in de bijgewerkte versie van zijn aanbevelingen aan dat de doelgroepen die zich nu tot OCMW's wenden voor hulp bij de betaling van hun energiefacturen, zijn veranderd. De OCMW's krijgen nu ook gezinnen uit de middenklasse over de vloer. Volgens deze geactualiseerde aanbevelingen verkeert meer dan een derde van de "lage" middenklasse (waar vrouwen, eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens oververtegenwoordigd zijn) en meer dan 8 % van de huishoudens in de "kernmiddenklasse" in energiearmoede⁶. Hieruit blijkt dat hoe lager het inkomen van een huishouden, hoe beperkter zijn vermogen om de schok van stijgende energieprijzen op te vangen.

10. Deze vaststelling versterkt die van de Nationale Bank van België, volgens welke de in 2022 vastgestelde inflatie de 20 % huishoudens van het eerste inkomenskwartiel die niet het sociaal tarief genoten, sterker heeft getroffen⁷. Daarom lijkt de invoering van een inkomenscriterium in de voorwaarden voor de toekenning van het sociaal tarief meer dan ooit noodzakelijk om zich bij voorrang te richten op de huishoudens die deze doeltreffende bescherming tegen inflatie en energiearmoede het hardst nodig hebben, namelijk de huishoudens met de laagste inkomens.

1.2.2. Herinvoering van het sociaal tarief voor BVT-klienten op permanente basis, gecombineerd met een inkomensplafond

11. Bijgevolg beveelt de CREG aan het recht op het sociaal tarief open te stellen op basis van een inkomenscriterium, ter aanvulling van de huidige toekenning op basis van sociale statuten. Het door het platform voorgestelde inkomenscriterium, namelijk het plafond dat wordt gehanteerd voor BVT-klienten met dit statuut op basis van het inkomen, wordt als relevant beschouwd en heeft het voordeel dat het reeds op nationaal niveau wordt gebruikt⁸.

12. Bovendien zou, zoals door sommige leden van het platform is voorgesteld, de invoering van een inkomenscriterium bij de toekenning van het sociaal tarief kunnen worden aangevuld met de invoering van een inkomensplafond. Zoals blijkt uit de maatregel waarbij het sociaal tarief tot de BVT-klienten

⁵ Zie https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2022/nl/t1/verslag2022_ti_volledig.pdf, grafiek 3.5, p.101

⁶ De aanbevelingen van het platform, die in maart 2023 zijn bijgewerkt, hebben betrekking op de volgende categorieën, zoals gedefinieerd door Robben, Van den Heerde en Van Lancker: de "lage" middenklasse omvat huishoudens met equivalente inkomens tussen 60 % en 80 % van de mediaan; de "kernmiddenklasse" omvat huishoudens met equivalente inkomens tussen 80 % en 120 % van de mediaan; de "hoge" middenklasse omvat huishoudens met equivalente inkomens tussen 120 % en 200 % van de mediaan

⁷ Zie het [Jaarverslag 2022](#) van de Nationale Bank van België, p. 102 en 103

⁸ De "RVT"-inkomensgrenzen kunnen worden geraadpleegd op de [website van het RIZIV](#)

wordt uitgebreid, van kracht van 1 februari 2021 tot en met 30 juni 2023, heeft de toekenning van het sociaal tarief aan de BVT-klanten immers geleid tot een verdubbeling van het aantal begunstigden van het sociaal tarief ten opzichte van het eerste kwartaal van 2020. Daarom zou de openstelling van het sociaal tarief voor personen met een BVT-statuum de kosten van het sociaal tarief voor de overheidsbegroting verdubbelen. De invoering van een inkomensplafond zou het dus mogelijk maken de stijging van het aantal begunstigden van het sociaal tarief en bijgevolg de kosten van het sociaal tarief voor de overheidsbegroting binnen de perken te houden.

13. Concreet zou de uitbreiding van het sociaal tarief tot de BVT-klanten de invoering van een inkomensplafond voor de klanten van deze categorie inhouden, namelijk het inkomensplafond "BVT" zoals vastgesteld door het RIZIV. Er zijn twee categorieën BVT-persoon, met verschillende inkomensmaxima, namelijk BVT op basis van een "statuum", die personen in een bijzondere situatie omvatten (invaliden, mensen met een beperking, gepensioneerden, volledig werklozen gedurende ten minste 3 maanden), en BVT op basis van een "inkomen", gedefinieerd aan de hand van hun inkomen dat lager ligt dan de maxima vermeld in de onderstaande tabel. Het is ook mogelijk om het BVT-statuum te verkrijgen als men een uitkering zoals hulp aan bejaarden of integratiesteun ontvangt zonder daarbij aan een inkomensplafond te zijn onderworpen.

Tabel 4: Inkomensgrenzen van toepassing op BVT-klanten in €/jaar

Datum aanvraag	Statuum	Gezin van één persoon	Verhoging per extra persoon in het gezin		
2023	BVT "Statuum"*	25.219,73	4.682,19		
	BVT "Inkomsten"	23.303,84	4.314,18		
2022	BVT "Statuum"	22.315,85	4.131,28		
	BVT "Inkomsten"	20.292,59	3.756,71		

*Voor de BVT "Inkomsten" komen de vermelde bedragen overeen met deze die van toepassing zijn op 1 januari van het betrokken jaar.

14. De "klassieke" beschermde klanten hebben recht op het sociaal tarief als ze behoren tot van een van de vier door de FOD Economie gedefinieerde categorieën, waarvan de meeste een inkomensplafond bevatten (bijvoorbeeld de begunstigden van het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen, een uitkering voor hulp aan bejaarden op gewestelijk niveau, of huurders van sociale woningen). Andere categorieën hebben echter geen inkomensdimensie, zoals begunstigden van een aanvullende gezinstoelage voor kinderen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

15. Om de toekenning van het sociaal tarief te richten op de huishoudens die het meest zijn blootgesteld aan de inflatie en het risico van energiearmoede, d.w.z. de huishoudens in het eerste inkomenskwartiel, en tegelijkertijd de kosten van de maatregel voor de overheidsbegroting te beperken, wordt daarom voorgesteld een inkomensplafond vast te stellen als aanvullend criterium waaraan moet worden voldaan om voor het sociaal tarief in aanmerking te komen. Dit plafond zou hoger moeten zijn dan het BVT-inkomensplafond om rekening te houden met de hoge medische en uitrustingskosten die een beperking met zich meebrengt voor de begunstigden van een aanvullende gezinstoelage voor kinderen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

16. Als we ons ook willen richten op de nieuwe doelgroep die zich voortaan tot de OCMW's wendt om de energiefacturen te helpen betalen, met andere woorden de "lage" middenklasse, waarvan een derde het risico loopt op energiearmoede, alsook op de eerste inkomensdecilen van de "kernmiddenklasse", moeten we ons sowieso richten op de huishoudens waarvan het inkomen lager is dan of gelijk is aan het mediane inkomen.

17. Volgens de laatste Statbel-enquête over de Belgische gezinsbudgetten voor 2020 liggen de eerste twee inkomenskwartielen onder € 32.325 per jaar⁹. De CREG beveelt daarom aan de

⁹ Zie <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/huishoudbudget/plus>, in het bestand "Huishoudbudgetonderzoek (HBO) 2020", tabblad "Metadata"

inkomensgrens vast te stellen op dit mediane inkomen voor een eenpersoonshuishouden, rekening houdend met alle inkomsten, inclusief de inkomsten uit roerende en onroerende goederen, en verhoogd met € 4.500 per bijkomende persoon in het huishouden (wat overeenkomt met de gemiddelde verhoging per bijkomende persoon in het huishouden die van toepassing is voor de BVT-persoon op basis van "statuut" en op basis van "inkomen" in 2023). Dit plafond kan naar boven of naar beneden worden bijgesteld volgens de updates van de Statbel-enquêtes, om de situatie van de Belgische huishoudens zo goed mogelijk weer te geven.

1.2.3. Invoering van een sociaal tarief gedifferentieerd volgens inkomen

18. Een andere mogelijkheid om het sociaal tarief uit te breiden tot de BVT-persoon en tegelijkertijd de kosten van de maatregel voor de staat te beperken, zou de invoering van een "gedifferentieerd" sociaal tarief naar inkomenscategorie kunnen zijn. Deze optie heeft echter te kampen met operationele problemen, omdat de aanslagbiljetten voor een belastingjaar (een kalenderjaar) ongeveer 18 maanden na het einde van dat belastingjaar beschikbaar zijn, wat betekent dat er een termijn van bijna twee jaar verstreken is tussen het moment waarop het huishouden over zijn inkomen beschikt en het moment waarop dat inkomen bij de belastingdienst bekend is. Bovendien is een van de nadelen van deze optie dat de energieleveranciers momenteel geen toegang hebben tot de inkomensgegevens van hun klanten en dus geen gedifferentieerd sociaal tarief kunnen toekennen.

19. Deze optie, die het voordeel van een billijke bijstand zou hebben, kan niet worden gevolgd zolang de bevoegde instellingen niet beschikken over een databank waarmee het inkomen van een huishouden (informatie beschikbaar bij het ministerie van Financiën) kan worden gekoppeld aan het statuut van de persoon (informatie beschikbaar bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en, wat het recht op het sociaal tarief betreft, bij de FOD Economie). De CREG beveelt dan ook aan om zo snel mogelijk de nodige financiële middelen voor de ontwikkeling van een dergelijke geïntegreerde databank in te zetten. Zo'n databank is vandaag essentieel voor de ontwikkeling van een sociaal tarief gedifferentieerd op basis van het inkomen. Zo zal de Belgische staat de verschillende steunmaatregelen voor de huishoudens (sociaal tarief, energiecheques, basispakket, enz.) kunnen toespitsen op degenen die ze echt nodig hebben en tegelijkertijd de budgettaire gevolgen ervan beperken, waardoor de kosten voor de ontwikkeling van deze databank kunnen worden gedekt. De geraamde kosten van het sociaal tarief voor BVT-klanten zien er momenteel als volgt uit voor de periode 2021 tot Q2 2023. Lagere prijzen op de groothandelsmarkten maken het mogelijk de kosten voor de Belgische Staat in het tweede kwartaal van 2023 te verlagen.

Tabel 5: Geraamde kost van de uitbreiding van het sociaal tarief tot BVT-klanten voor de periode 2021 tot Q2 2023

	Elektriciteit	Gas	Totaal E&G
2021	110.229.148	155.289.120	265.518.268
2022	400.428.215	672.196.144	1.072.624.359
Q1 2023	87.554.632	209.378.759	296.933.391
Q2 2023	10.869.816	24.117.072	34.986.888
Totaal 2021 à Q2 2023	609.975.967	1.061.723.422	1.670.062.907

20. In afwachting van deze databank kan evenwel een overgangsooplossing worden overwogen volgens het model dat voor de toekenning van het basispakket 2022 en 2023 is toegepast. Op basis hiervan zou het mogelijk zijn het "volle tarief" van het sociaal tarief aan alle rechthebbenden toe te kennen en vervolgens een bepaald percentage via de belastingaangifte terug te vorderen indien de in punt 1.2.2 voorgestelde inkomensgrens van het huishouden wordt overschreden. De CREG zou vervolgens de gemiddelde jaarlijkse winst aan elektriciteit en gas moeten bepalen van een klant die het sociaal tarief geniet in vergelijking met een contract tegen het commerciële tarief. De klant zou op zijn belastingaangifte moeten vermelden of hij het sociaal elektriciteits- en/of gastarief geniet. Indien dit het geval is en de klant een hoger bedrag verdient dan het vastgestelde plafond, zal de staat een deel van de door de CREG berekende gemiddelde jaarlijkse winst terugvorderen.

1.3. INVOERING VAN EEN PREMIESYSTEEM VOOR WIE IS AANGESLOTEN OP EEN COLLECTIEVE VERWARMINGSKETEL IN EEN PRIVÉGEBOUW

21. Zoals aanbevolen door het platform van de Koning Boudewijnstichting en geanalyseerd in haar advies (A)2394 van 12 mei 2022¹⁰, beveelt de CREG de invoering aan van een premiestelsel voor de gevallen waarin de toepassing van het sociaal tarief onuitvoerbaar is, en meer bepaald in het kader van een collectieve verwarmingsketel in een privégebouw.

22. Op basis van de referentie-energiecomponenten voor het jaar 2023 bedragen de geraamde kosten voor de toekenning van deze premie M€ 39,2 (tegenover M€ 187,2 in advies 2394). De daling van de kosten van deze eventuele maatregel is het gevolg van de sterke daling van de gasprijzen sinds midden 2022.

23. Dit zou ook het probleem kunnen oplossen van sommige sociale verhuurkantoren (SVK's) of OCMW's die een paar woningen in een privégebouw beheren (die het sociaal tarief niet voor het hele gebouw kunnen aanvragen omdat sommige appartementen particulier zijn).

1.4. TOEKENNING VAN HET COLLECTIEVE SOCIAAL TARIEF VOOR GAS/WARMTE AAN GROEPEN MET KWETSBARE PERSONEN DIE NIET ONDER DE REGELING VALLEN

1.4.1. Opvangcentra voor daklozen

24. In een Carte blanche die op 16 oktober 2022 in de krant *Le Soir* verscheen, pleit de Franstalige sector van daklozenopvangcentra voor de uitbreiding van het collectieve sociaal tarief voor aardgas en warmte naar de opvangcentra voor personen zonder vaste verblijfplaats¹¹. Deze instellingen, of het nu gaat om opvangcentra, dagcentra of nachtverblijven, worden momenteel immers op basis van commerciële contracten van aardgas voorzien.

Volgens informatie uit de sector zijn er momenteel ongeveer 170 daklozenopvangcentra in België, met een totaal jaarlijks aardgasverbruik van ongeveer 15,5 GWh. De geraamde kostprijs van de toekenning van het sociaal tarief aan deze opvangcentra van 1 april 2023 tot en met 31 december 2024 zou ongeveer € 525.000 inclusief btw bedragen, zoals blijkt uit onderstaande tabel 6.

Tabel 6: Geraamde kostprijs in € van de toekenning van het sociaal tarief aardgas aan de opvangcentra voor daklozen van 1 april 2023 tot en met 31 december 2024

Kost sociaal tarief aardgas btw incl. 6 %	
Q2 2023	62.636
Q3 2023	30.110
Q4 2023	168.870
Q1 2024	172.629
Q2 2024	39.858
Q3 2024	17.469
Q4 2024	33.407
Totaal Q2 2023-2024	524.979

¹⁰ [Advies \(A\)2394 van 12 mei 2022 over de mogelijkheden van de implementatie van een premiesysteem voor de toepassing van het sociaal tarief bij complexe gevallen \(retroactiviteit\) of onuitvoerbare gevallen \(collectieve verwarmingsketels buiten een sociale woning\)](#)

¹¹ Zie <https://www.lesoir.be/471544/article/2022-10-16/il-serait-logique-que-les-sans-abri-jouissent-du-tarif-social>

25. De CREG staat open voor het pleidooi van de daklozenopvangsector en is van mening dat de opvangstructuren moeten worden opgenomen in de categorie van rechthebbenden op het sociaal tarief aardgas dat momenteel bestaat voor de woningen die zijn aangesloten op een collectieve verwarmingsketel en worden verhuurd in het kader van een sociaal beleid, zoals bepaald in artikel 15/10 van de wet van 15 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen¹².

1.4.2. Precaire bezettingen

26. Het toepassen van "precaire bezetting"¹³ op een gebouw is bedoeld om leegstaande gebouwen (lege kantoren, oude industriële gebouwen, enz.) tijdelijk beschikbaar te stellen aan een doelgroep in bestaansonzekerheid tegen een zeer lage huurprijs. Er zijn er enkele tientallen in het Brussels Gewest¹⁴. Wanneer deze bezettingen door bemiddeling van publieke actoren worden verhuurd op basis van een overeenkomst voor preciaire bezetting, kan de CREG ervan uitgaan dat deze verhuur gebeurt in het kader van een sociaal beleid. De preciaire bezettingen in het kader van een overeenkomst zouden bijgevolg kunnen worden opgenomen in de categorie van rechthebbenden op het sociaal tarief aardgas dat momenteel bestaat voor de woningen die zijn aangesloten op een collectieve verwarmingsketel en worden verhuurd in het kader van een sociaal beleid, zoals bepaald in artikel 15/10 van de wet van 15 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen¹⁵.

2. HET SOCIAAL TARIEF TOEPASSEN OP EEN BEPERKT VERBRUIKSVOLUME

27. Indien wordt overwogen het sociaal tarief structureel uit te breiden tot BVT-klienten, waardoor het aantal begunstigen en de kosten voor de overheidsbegroting verdubbelen, zou tegelijkertijd kunnen worden overwogen het jaarlijkse verbruiksvolume dat voor het sociaal tarief in aanmerking komt, te beperken. Het sociaal tarief zou dan alleen van toepassing kunnen zijn op een eerste schijf "basisverbruik", terwijl de verbruikte hoeveelheden boven deze schijf onderworpen zouden zijn aan het commerciële tarief van het tussen de beschermde klant en de leverancier gesloten contract. De RPL-verbruiksprofielen voor elektriciteit en aardgas zouden ook in aanmerking moeten worden genomen bij het opstellen van de afrekeningsfactuur van de klant, waarbij met beide tarieven rekening zou moeten worden gehouden¹⁶.

28. Om de "basisverbruiksschijven" voor elektriciteit en aardgas te bepalen, is het van belang rekening te houden met de verbruiksprofielen van de beschermde klanten. Uit de schuldvorderingen "beschermde klanten" van de twee belangrijkste energieleveranciers (samen goed voor meer dan 60 % van de beschermde klanten), ingediend van 2018 tot 2022, blijkt dat de gemiddelde verbruiksprofielen 2.600 kWh/jaar zijn voor elektriciteit en 12.600 kWh/jaar voor aardgas.

¹² Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen

¹³ De "precaire bezetting" komt overeen met *"de tijdelijke (al dan niet wettelijke) bezetting door personen die een leegstaand gebouw opnieuw in gebruik willen nemen: als woning, pop-up store, kunstenaarsatelier"*. Zie ["Preciaire bezettingen, Juridische en praktische gids"](#) van perspective.brussels, 2018

¹⁴ Onze verzoeken om informatie over preciaire bezettingsovereenkomsten in Wallonië en Vlaanderen leverden niets op

¹⁵ [Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen](#)

¹⁶ De RLP-profielen, of "Real Load Profile", zijn gedefinieerd op de [website van Synergrid](#)

29. Om grote gezinnen, waarvan het verbruik groter is dan gemiddeld door het grotere aantal personen in het huishouden, niet te benadelen, moet ook het jaarlijkse verbruik in verhouding tot de omvang van het huishouden in aanmerking worden genomen. Volgens informatie verzameld bij de belangrijkste energieleverancier op basis van een steekproef van 242.000 huishoudens in 2018, d.w.z. ongeveer 40 % van de klassieke beschermde klanten op dat moment, bedroeg het gemiddelde verbruik van een huishouden van vijf personen¹⁷ 4.854 kWh/jaar voor elektriciteit en 18.519 kWh/jaar voor aardgas. Voor diezelfde huishoudens van vijf personen bedroeg het mediane verbruik (met als voordeel dat het niet wordt beïnvloed door de extreme verbruiksvolumes) 3.991 kWh/jaar voor elektriciteit en 16.594 kWh voor aardgas.

30. Gelet op deze elementen stelt de CREG voor om deze "basisverbruiksschijven" vast te stellen op hetzelfde niveau als dat van de profielen die momenteel in haar analyses worden gebruikt voor de niet-beschermde huishoudelijke afnemers, namelijk 3.500 kWh voor elektriciteit tegen het enkelvoudig tarief, 3.500 kWh voor elektriciteit tegen het tweevoudig tarief, waarvan 1.600 kWh tegen het dagtarief en 1.900 kWh tegen het nachttarief, en 17.000 kWh voor aardgas. Volgens een enquête die in 2021 in opdracht van de CREG werd uitgevoerd bij de Belgische verbruikers komen deze profielen overeen met 66 % van de Belgische huishoudens voor elektriciteit en 74 % van de Belgische huishoudens voor aardgas.

31. We mogen echter niet vergeten dat het voordeel van deze maatregel voor de staatsbegroting beperkt zou zijn, aangezien de meeste huishoudens die het sociaal tarief genieten, een jaarlijks verbruik hebben dat onder 3.500 kWh voor elektriciteit en 17.000 kWh voor aardgas ligt. Indien het doel is de kosten van het sociaal tarief voor de overheidsbegroting aanzienlijk te verminderen, dan moeten schijven ten minste worden vastgesteld op het niveau van het in punt 28 genoemde gemiddelde verbruik van de beschermde klanten, met andere woorden 2,6 MWh/jaar voor elektriciteit (enkelvoudig en tweevoudig tarief) en 12,6 MWh/jaar voor aardgas. Op basis van deze beperkingen van de volumes die in aanmerking komen voor het sociaal tarief, zou de winst voor de staatsbegroting voor het jaar 2023 worden geraamd op € 54 miljoen voor de klassieke beschermde klanten. De toepasbaarheid van een dergelijke maatregel voor de leveranciers moet echter worden onderzocht.

Tabel 7: Winst in € voor de staat als gevolg van de beperking van het verbruiksvolume dat in aanmerking komt voor het sociaal tarief

	Bedragen in € btw incl. 6%						
	Elektriciteit totaal volume	Elektriciteit basisvolume 2,6 MWh/jaar	Gas totaal volume	Gas basisvolume 12,6 MWh/jaar	Totaal E&G totaalvolume	Totaal E&G basisvolume	Delta Totaal E&G totaalvolume - basisvolume
Q1 2023	87.554.632	60.073.479	209.378.759	189.108.365	296.933.391	249.181.844	47.751.547
Q2 2023	10.869.816	10.869.816	21.450.967	20.013.103	32.320.784	30.882.919	1.437.865
Q3 2023	10.869.816	10.869.816	12.821.289	12.246.392	23.691.105	23.116.208	574.897
Q4 2023	12.760.219	12.760.219	48.930.326	44.744.525	61.690.545	57.504.744	4.185.801
Totaal 2023	122.054.484	94.573.331	292.581.342	266.112.385	414.635.825	360.685.716	53.950.109

32. Een punt dat bijzondere aandacht verdient, zijn slecht geïsoleerde en energieverblindende woningen. De eigenaars van deze woningen moeten worden aangemoedigd om energierenovatiewerken uit te voeren. De CREG verwelkomt in het bijzonder de op gewestelijk niveau genomen maatregelen die de indexering van de huurprijzen beperken tot goed geïsoleerde woningen. De CREG moedigt de bevoegde gewestelijke overheden aan om nog meer initiatieven te nemen op het gebied van energie-efficiëntie in de woningen. Dit zal de extra kosten van het sociaal tarief voor de staat als gevolg van de "energiezeven" waarin sommige beschermde klanten wonen, verminderen.

¹⁷ Een gezin dat als groot gezin wordt beschouwd, telt minstens drie kinderen. Met de ouders erbij zijn dat vijf personen

3. VERVANGING VAN HET SOCIAAL TARIEF DOOR EEN ENERGIECHEQUE

33. Tot 2017 had Frankrijk een sociaal tarief elektriciteit en een sociaal tarief aardgas. Dit systeem is in 2018 vervangen door een energiecheque¹⁸. Het bedrag ervan varieert van € 76/jaar tot € 277/jaar, afhankelijk van de hoogte van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. De cheque kan worden gebruikt voor alle energie-uitgaven (elektriciteit, gas, stookolie, hout, enz.) of voor uitgaven in verband met energierenovatiewerkzaamheden in de woning. Het voordeel van dit systeem is dat het gedifferentieerde steun kan verlenen naargelang het inkomen en de samenstelling van het huishouden en dat het tot een structurele vermindering van het verbruik kan leiden indien het wordt gebruikt in het kader van energierenovatie. Het heeft echter het nadeel dat het eenmaal per jaar wordt toegekend en aftrekbaar is, waardoor de begunstigden worden blootgesteld aan maandelijkse voorschotten gefactureerd tegen het commerciële tarief, dat hoger is dan het sociaal tarief. De CREG is geen voorstander van deze optie, die de beschermde klant 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.

4. HET SOCIAAL TARIEF BEPERKEN TOT DE ENERGIECOMPONENT

34. Momenteel wordt het sociaal tarief berekend op basis van het distributietarief in de goedkoopste Belgische zone. Als gevolg van de hervorming van het referentietarief zullen de kosten van het sociaal tarief voor de staat in de komende jaren voornamelijk toe te schrijven zijn aan de distributiecomponent. De kostprijs van de energiecomponent van het referentietarief zou de komende jaren immers nul of zelfs negatief kunnen zijn. Dit zou reeds het geval zijn voor elektriciteit vanaf het tweede kwartaal van 2023 en voor gas vanaf het eerste kwartaal van 2025. Dit komt omdat de coëfficiënten en de *mark-up* van de formules voor de referentie-energiecomponent die normaliter op 1 april 2023 van kracht worden, op een niveau liggen dat lager is dan of gelijk is aan dat van de goedkoopste commerciële formules die momenteel worden gebruikt om de energiecomponent van het sociaal tarief te bepalen.

35. Op basis van de nieuwe formules voor de referentie-energiecomponenten, en rekening houdend met een relatieve stabilisatie van de prijzen op de groothandelsmarkt (of maatregelen om de effecten daarvan af te remmen, zie punt 7), zou de toekenning van het sociaal tarief aan louter de energiecomponent voor de huidige klassieke en BVT-categorieën de staatsbegroting dan niets kosten vanaf het tweede kwartaal van 2023 voor elektriciteit en het eerste kwartaal van 2025 voor gas. Dit zou opportuun kunnen zijn op grond van de verschillende gewestelijke beleidslijnen inzake de tarieven van de DNB's, in het bijzonder de capaciteitstarieven. Met deze maatregel zou de staat de op jaarbasis bijna M€ 80 kunnen besparen. Het nadeel voor de beschermde klanten in dure distributiegebieden is dat zij dan een aanzienlijk hoger distributietarief zouden betalen dan in het huidige kader en dat zijzelf de juistheid zouden moeten controleren van de distributiecomponent gefactureerd door de leverancier. Wallonië en, in mindere mate, Vlaanderen hebben echter aangekondigd dat zij de distributietarieven van de verschillende zones op termijn willen uniformiseren of, op zijn minst, het aantal DNB's willen terugschroeven, wat zou moeten leiden tot een standaardisering van het distributietarief binnen elk gewest.

¹⁸ <https://chequeenergie.gouv.fr/>

5. HET HUIDIGE SYSTEEM HANDHAVEN

36. Het huidige systeem heeft het voordeel dat de federale overheid de laagste prijs vaststelt, op basis van sociaaleconomische criteria, die in het hele land uniform is en als referentieprijs dient.

37. Bij ongewijzigd beleid (ongewijzigde categorieën en compensatiesysteem) zou de terugbetaling van de compensatie aan de leveranciers voor de klassieke categorieën het volgende moeten kosten aan de staat:

- M€ 689 in 2023
- M€ 866 in 2024
- M€ 190 in 2025

38. In 2025 zouden de kosten opnieuw relatief vergelijkbaar worden met de kosten betaald in 2022 (M€ 185). Hierbij wordt aangenomen dat het aantal klassieke klanten gelijk blijft met ongeveer 500.000 elektriciteitsklanten en ongeveer 300.000 gasklanten. Op basis van de voor de toekomst verwachte *forward* noteringen zouden de kosten voor de overheidsbegroting voor de energiecomponent nul zijn vanaf het tweede kwartaal van 2023 voor elektriciteit en het eerste kwartaal van 2025 voor gas. Zonder verdere prijsvolatiliteit op de groothandelsmarkten zouden de kosten voor de volgende jaren dus nog lager uitvallen dan die voor 2025.

39. Het behoud van het huidige systeem is niet de oplossing die de CREG aanbeveelt, aangezien de huidige begunstigen niet op basis van inkomenscriteria worden gedefinieerd.

6. DE ENERGIECOMPONENT VAN HET SOCIAAL TARIEF BEGRENZEN OP EEN NIVEAU DAT X % LAGER LIGT DAN HET GOEDKOOPSTE COMMERCIËLE TARIEF

40. Het toekennen van een bijkomende korting op de energiecomponent (in plaats van zich te baseren op deze energiecomponent) zou bijkomende kosten voor de staatsbegroting met zich meebrengen. Deze kostprijs zou nog hoger uitvallen als de markttarieven zouden stijgen en zou moeilijk te kwantificeren zijn. Bovendien zou dit systeem de "valstrik" van het sociaal tarief vergroten voor personen die net boven de in punt 17 bepaalde inkomensplafonds zitten (voor zover de inkomensgrens als criterium wordt gebruikt, wat de CREG aanbeveelt). Deze maatregel zou, indien hij wordt uitgevoerd, noodzakelijkerwijs moeten worden gecombineerd met een maatregel zoals het beperken van het voordeel van het sociaal tarief tot de energiecomponent. De combinatie van deze maatregel met het goedkoopste distributietarief lijkt een overdreven voordeel.

41. Het lijkt echter meer opportuun om een groot aantal personen in kwetsbare situaties te laten genieten van een tarief zonder dat het overdreven veel goedkoper is dan het commerciële tarief. Een verlaging van 80 % voor het sociaal tarief aardgas ten opzichte van het commerciële tarief, zoals we hebben meegemaakt in augustus/september 2022, moet worden voorkomen.

7. DE HUIDIGE BEGINSELEN INZAKE PLAFONNERINGEN HERZIEN

42. De aanzienlijke budgettaire gevolgen van de kosten van het sociaal tarief zijn toe te schrijven aan de uitbreiding tot de BVT-klienten, de stijging van de marktprijzen, maar ook aan het feit dat de opeenvolgende plafonneringen zijn ingegaan op een moment dat de prijzen op de groothandelsmarkten medio 2020 een historisch dieptepunt hadden bereikt. De gasprijs bedroeg toen € 5/MWh vergeleken met een gemiddelde van € 20/MWh in de periode 2006-2020 en een daglimiet van € 350/MWh in augustus 2022. Het zou opportuun kunnen zijn een ondergrens in te voeren waaronder de plafonds niet langer van toepassing zijn. Dit zou bijvoorbeeld € 20/MWh kunnen zijn voor gas en € 50/MWh voor elektriciteit, of zelfs hoger om rekening te houden met de hoge inflatie van de laatste jaren. Door op deze prijzen een indexering van 20 à 25 % toe te passen, zouden minimumdrempels van € 25/MWh voor gas en € 60/MWh voor elektriciteit kunnen worden vastgesteld.

43. De huidige plafonds van 10 % / 15 % voor elektriciteit en 20 % / 25 % voor gas zouden ook met 5 basispunten kunnen worden verhoogd om een groter bereik mogelijk te maken zonder het budget van bestaansonzekere huishoudens al te zeer in gevaar te brengen.

44. Ook zou kunnen worden bepaald dat het sociaal tarief geen gemiddelde winst van meer dan 50 % ten opzichte van het goedkoopste commerciële tarief mag opleveren.

45. De bovengenoemde maatregelen zouden zodanig kunnen worden gecombineerd dat de kostprijs voor de staat op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden, terwijl de klant een aanzienlijk voordeel geniet ten opzichte van het markttarief. De winst van deze maatregelen voor de staatsbegroting is moeilijk te kwantificeren, maar zou bij grote prijschommelingen aanzienlijk zijn.

46. Ook al heeft het *carry forward* systeem¹⁹ een licht opwaarts effect, toch lijkt het gepast om het af te schaffen. Dit kan ertoe leiden dat een beschermde klant in een bepaald kwartaal meer betaalt dan een commerciële klant in de goedkoopste distributiezone. De impact van deze afschaffing voor het tweede kwartaal van 2023 zou M€ 4,8 bedragen voor de beschermde klassieke en BVT-klienten.

8. MAATREGELEN BETREFFENDE DE TERUGBETALING VAN DE KOSTEN VAN DE TOEPASSING VAN HET SOCIAAL TARIEF DOOR DE ENERGIELEVERANCIERS

47. Zoals vermeld in de aanbevelingen van het platform tegen energiearmoede die in 2021 werden gepubliceerd en door de CREG worden ondersteund, werden verschillende maatregelen voorgesteld betreffende de procedure voor de terugbetaling van de kosten van de toepassing van het sociaal tarief door de energieleveranciers. De CREG beveelt opnieuw de invoering van de volgende maatregelen aan²⁰:

¹⁹ Dit mechanisme wordt beschreven aan het einde van artikel 9 van het [ministerieel besluit van 30 maart 2007 houdende vaststelling van sociale maximumprijzen](#). Het houdt in dat de op grond van de plafonnering in mindering gebrachte bedragen het volgende kwartaal worden gecupereerd, in zoverre ze de plafonds van dat kwartaal niet te boven gaan

²⁰ Deze aanbevelingen worden gespecificeerd in de [technische nota](#) bij de aanbevelingen van het platform van september 2021

- Bij de berekening van de referentieprijzen rekening houden met de quota voor groenestroomcertificaten: de referentieprijzen baseren op de daadwerkelijk toegepaste quota voor groenestroomcertificaten in elk gewest (in plaats van nu slechts één gewest) en zo de leveranciers vergoeden op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het totale effect zou marginaal zijn, ongunstig voor leveranciers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en gunstig voor leveranciers die vooral in Wallonië actief zijn. De impact voor de leveranciers in Vlaanderen zou nihil zijn, aangezien de referentie-energiecomponenten voor elektriciteit al verschillende kwartalen gebaseerd zijn op de Vlaamse quota voor groenestroomcertificaten en WKK (zie kwartaalnota's over de vaststelling van de sociale maximumprijzen en de referentie-energiecomponenten²¹).
- De kosten van de prefinanciering door leveranciers verlagen: structurele betaling van voorschotten invoeren, zoals is gebeurd in het kader van de tijdelijke uitbreiding van de categorieën van begunstigden van het sociaal tarief tot BVT-persoon en zoals het geval zal zijn voor het eerste kwartaal van 2023. In de aanbevelingen werd voorgesteld om in januari, april en juli van het jaar t kwartaalvoorschotten te betalen die overeenkomen met een kwart van de schuldvordering goedgekeurd in september van het jaar t-1 .

///

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

Laurent JACQUET
Directeur

Koen LOCQUET
Wvd. Voorzitter van het Directiecomité

²¹ De meest recente nota is nota 2494 van 11 januari 2023, beschikbaar op <https://www.creg.be/nl/publicaties/nota-z2494>, zie p. 15/28