CREG

Commission de Régulation
de l'Électricité et du Gaz

Avis

(A)1611
23 février 2017

Avis sur la proposition de résolution visant à la modification de l'accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz' afin de renforcer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz, déposée par M. Michel de Lamotte, Mme Catherine Fonck et M. Benoît Lutgen

Article 23, §2 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et article 15/14, §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 – F + 32 2 289 76 09 – info@creg.be – www.creg.be

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES 2
1. INTRODUCTION 3
2. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION 3
ANNEXE 1 11

1. INTRODUCTION

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu une lettre du 26 janvier 2017 du président de la Commission de l'Économie, de la Politique scientifique, de l'Éducation, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture, dans laquelle il lui est demandé de rendre un avis écrit sur la proposition de résolution visant à la modification de l'accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz' afin de renforcer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz.

Le présent avis a été approuvé par le comité de direction lors de sa réunion du 23 février 2017.

2. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

1. La proposition de résolution porte sur certaines mesures visant à mieux protéger les consommateurs d'électricité et de gaz par l'apport de modifications à l'accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz' (ci-après : l'accord du consommateur).

2. L'accord du consommateur a été conclu suite à des négociations menées entre les fournisseurs (actifs sur le marché libéralisé de l'électricité et du gaz), les représentants des organisations de consommateurs, les autorités régulatoires et le ministre qui a la consommation dans ses attributions. Cet accord vise à protéger les consommateurs contre d'éventuelles pratiques abusives ou informations trompeuses dans leurs relations avec les fournisseurs[1].

L'accord est étroitement lié au livre VI 'Pratiques du marché et protection du consommateur' du Code de droit économique (CDE Livre VI) et comporte donc également un code de bonne conduite pour 'la vente hors établissement' et 'la vente à distance'. Les obligations du code de bonne conduite s'imposent aux fournisseurs et à leurs vendeurs éventuels en matière d'informations au consommateur et de conclusion de contrat de fourniture d'électricité et/ou de gaz.

3. L'accord du gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 (p. 98) prévoit une évaluation de l'accord du consommateur :

> *« Au plus tard en 2016, l'accord des consommateurs actuel sera évalué. Le gouvernement fournira toujours un délai de mise en œuvre adéquat pour de nouvelles mesures ».*

4. La proposition de résolution cadre avec l'évaluation en cours de l'accord du consommateur[2].

[1] Explication de l'accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz' publié sur le site Web du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie : http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/Accord_protegeant_le_consommateur/#.VpjKIfnhAgs

[2] Ce processus d'évaluation a été entamé en 2016. La CREG s'est vu demander en janvier 2016 de procéder à une évaluation de l'accord du consommateur et de transmettre ses éventuelles propositions d'adaptations de l'accord à la ministre de l'Energie et au ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs.

5. Par cette proposition de résolution, les initiateurs demandent au gouvernement de veiller, lors de la renégociation de l'accord du consommateur, à ce que les obligations suivantes soient intégrées:

i. informer le consommateur de toutes les conditions et les prix offerts par son fournisseur d'électricité et de gaz afin qu'il puisse choisir en connaissance de cause le produit le plus adapté à sa consommation;

ii. interdire la reconduction tacite des conditions et des prix d'un contrat de fourniture de gaz et d'électricité si celui-ci est moins avantageux que les conditions offertes par ce fournisseur aux nouveaux clients;

iii. imposer le remboursement au prorata de la période de fourniture non utilisée des coûts ou indemnités déjà facturés;

iv. imposer une facturation distincte pour la fourniture de services supplémentaires à la fourniture d'électricité et/ou de gaz afin d'informer clairement le consommateur du coût de ces services;

v. veiller à ce que les comparateurs de prix sur internet intègrent dans leurs outils de comparaison les *packages* proposés par les fournisseurs afin de permettre au consommateur d'avoir une objectivation des formules proposées;

vi. élargir l'Accord au secteur des PME telles que définies dans la loi électricité du 29 avril 1999 et la loi gaz du 12 avril 1965;

vii. élargir l'Accord aux collectivités telles que les écoles, les crèches, les maisons de repos.

6. Par cette proposition de résolution, les initiateurs souhaitent, en déposant un projet de loi, également donner force de loi à l'accord du consommateur.

7. Cette proposition de résolution vise à élargir les informations disponibles pour le consommateur et à lui offrir une meilleure protection. Par cet avis, la CREG entend apporter une série d'éclaircissements et d'améliorations au texte.

8. Les points précités sont analysés individuellement ci-après :

i. *<u>informer le consommateur de toutes les conditions et les prix offerts par son fournisseur d'électricité et de gaz afin qu'il puisse choisir en connaissance de cause le produit le plus adapté à sa consommation</u>*

Dans le préambule de la proposition de résolution, les initiateurs mentionnent :

> *« D. considérant que les consommateurs d'électricité et de gaz doivent pouvoir se transformer en 'consommacteurs'. »*

Pour une bonne compréhension de la résolution, il apparaît nécessaire de définir ou de reformuler le concept « consommacteurs ».

L'accord du consommateur actuel impose aux fournisseurs de communiquer à leurs clients, une fois par an, par cycle de 12 mois, leur formule tarifaire la moins chère suivant la consommation du client en question. Cette communication spécifique aux clients doit se faire de manière claire et apparente. Les clients qui le souhaitent peuvent passer sans frais à la formule tarifaire la moins chère.

Dans la proposition de résolution, il est demandé au gouvernement d'imposer des obligations supplémentaires aux fournisseurs concernant la fourniture d'informations au consommateur en communiquant non seulement obligatoirement la formule tarifaire la moins chère, mais aussi toutes les formules tarifaires proposées.

Afin de permettre aux consommateurs de jouer un rôle actif sur le marché de l'énergie, la fourniture d'informations est indispensable. Dans ce cadre, le moment et la façon dont ces informations sont mises à la disposition du consommateur ont une importance cruciale.

L'accord du consommateur prévoit actuellement une communication annuelle des fournisseurs à leurs clients, sans préciser de moment. Il est probable que les consommateurs souhaitent principalement obtenir des informations sur les prix lorsqu'ils reçoivent leur facture de décompte annuelle, car c'est à ce moment qu'ils sont enclins à faire des comparaisons de prix. La majorité des consommateurs ne savent pas nécessairement qu'ils peuvent également retrouver des informations relatives à leur consommation sur leur facture de décompte.

C'est pourquoi les fournisseurs devraient communiquer sur leur offre de produits en même temps qu'ils envoient la facture de décompte annuelle. Outre un aperçu de tous les produits et conditions proposés (comme le prévoit la proposition de résolution), cette communication devrait également indiquer où se situe le contrat actuel du client en question par rapport à cette offre.

Certains fournisseurs modifient de mois en mois la formule tarifaire des produits qu'ils proposent, dans le cadre de nouveaux contrats. Ces produits restent toutefois présents sur le marché sous le même nom, si bien que le consommateur est souvent incapable de savoir, lorsqu'il compare les prix, pour quelle version précise du produit il a signé un contrat.

Le 10 février 2017, la CREG a lancé un nouvel outil sur son site Internet : le CREG Scan.

Le CREG Scan n'est pas un comparateur de prix comme il en existe déjà. L'outil permet de vérifier comment le contrat, même s'il n'est plus commercialisé, se positionne par rapport à l'offre actuelle sur le marché.

En six clics, le CREG Scan permet au consommateur d'avoir une vue sur son contrat actuel d'électricité ou de gaz naturel.

La CREG continue à plaider pour plus de transparence et de lisibilité au niveau des factures d'électricité et de gaz. Il est essentiel que le consommateur puisse facilement trouver le nom et la date de son produit sur chaque facture (facture d'acompte ou finale).

Une solution éventuelle consisterait à contraindre les fournisseurs à mentionner de manière claire et transparente les éléments suivants dans toute communication avec le consommateur : la date de début et de fin du contrat, le nom du produit contracté et la date de la fiche tarifaire du produit. Ces informations pourraient être intégrées dans un code QR à apposer sur toute communication au consommateur.

Code QR, exemple :

La consommation de l'électricité et de gaz n'est souvent pas le seul facteur qui guide les consommateurs dans le choix d'un produit énergétique. Ce sera encore plus le cas à l'avenir, à mesure que les fournisseurs d'énergie proposeront plus de services supplémentaires avec leurs produits énergétiques.

ii. *interdire la reconduction tacite des conditions et des prix d'un contrat de fourniture de gaz et d'électricité si celui-ci est moins avantageux que les conditions offertes par ce fournisseur aux nouveaux clients*

L'accord du consommateur prévoit actuellement la possibilité d'une reconduction tacite des contrats. La reconduction tacite est définie comme suit dans l'accord du consommateur :

> *"Une reconduction tacite implique la continuation du contrat pour un nouveau délai, sans aucune modification au détriment du consommateur."*

Il résulte de cette pratique qu'une part importante des consommateurs du marché énergétique possède des contrats qui ne sont plus proposés sur le marché (= produits dormants). Plus aucune information (de prix) publique n'est fournie et ces contrats n'apparaissent plus non plus dans les simulateurs de prix (tant des fournisseurs que de ceux qui opèrent en vertu des dispositions de la charte[3]). Pour les consommateurs concernés, il est dès lors quasiment impossible d'effectuer une comparaison rapide et efficace de leur contrat avec l'offre actuelle.

Une solution pourrait consister à contraindre les fournisseurs, à l'échéance du contrat, à convertir le contrat du consommateur en un contrat d'un produit actif équivalent (conditions et prix). Les fournisseurs n'ont, au moment de la prolongation, aucune raison commerciale de prolonger des produits qui sont plus avantageux que les produits actifs.

Dans la proposition de résolution, il est question de *« conditions offertes aux nouveaux clients »*. Dans le présent avis, cette mention a été interprétée comme suit : produits (conditions et prix) proposés de manière active par le fournisseur sur le marché de l'énergie. Par conséquent, il n'est pas tenu compte ici d'éventuelles remises de bienvenue que des fournisseurs proposent à de nouveaux clients. La mention *« conditions offertes aux nouveaux clients »* pourrait ainsi être détaillée.

iii. *imposer le remboursement au prorata de la période de fourniture non utilisée des coûts ou indemnités déjà facturés*

Les formules de prix de la plupart des fournisseurs comportent un terme fixe ou des « frais d'abonnement » qui ne sont pas exprimés en kWh. Il arrive que les conditions contractuelles stipulent que cette indemnité est redevable pour chaque année contractuelle entamée, quelle que soit la durée effective. Ces pratiques semblent uniquement viser à fidéliser des clients et à faire en sorte qu'il soit plus compliqué pour eux de changer de contrat, ce qui est difficilement compatible avec l'esprit de la résiliation sans frais[4]. Dès lors, la CREG soutient la proposition d'imposer un calcul au prorata de ces frais d'abonnement. Dans la situation inverse, ce serait d'ailleurs aussi

[3] Charte de bonnes pratiques pour les sites Internet de comparaison des prix de l'électricité et du gaz pour les consommateurs résidentiels et les PME.
http://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Decisions/B1216-4FR.pdf

[4] Voir article 18, § 2/3 de la loi électricité et article 15/5*bis*, § 11/3 de la loi gaz.

souhaitable (la remise de bienvenue est accordée, mais intégralement annulée en cas de résiliation avant l'échéance).

iv. *imposer une facturation distincte pour la fourniture de services supplémentaires à la fourniture d'électricité et/ou de gaz afin d'informer clairement le consommateur du coût de ces services*

L'électricité et le gaz sont considérés comme des marchandises homogènes. Concernant la fourniture d'électricité et de gaz, le consommateur n'est en effet pas en mesure de faire une distinction sur la base d'une différence de qualité[5].

L'homogénéité supposée peut être menacée lorsque le fournisseur lie toute une série de services à des produits énergétiques et que cette fourniture de service n'est pas mentionnée individuellement dans l'indication des prix. De nombreux fournisseurs proposent des services supplémentaires à leurs clients : entretien et réparation de la chaudière, audit énergétique, gestion à distance des appareils ménagers, contrats d'assurance, etc.

L'éventuelle facturation par le fournisseur de ces services supplémentaires devrait dès lors être mentionnée séparément sur les factures de gaz et d'électricité. A cet effet, un renforcement des règles en matière d'offre conjointe et/ou d'indication des prix est nécessaire[6]. Plus précisément, l'absence d'une indication de prix séparée pourrait être expressément considérée comme une pratique commerciale déloyale, si bien que la condition d'autorisation pour l'offre conjointe ne serait plus remplie. Il devrait également être clairement établi qu'une offre conjointe ne peut nullement porter préjudice aux règles en faveur des consommateurs d'énergie (ex. : un contrat qui propose de l'énergie et des services d'entretien en un seul « package » peut toujours être résilié sans frais moyennant un préavis d'un mois)[7].

v. *veiller à ce que les comparateurs de prix sur internet intègrent dans leurs outils de comparaison les packages proposés par les fournisseurs afin de permettre au consommateur d'avoir une objectivation des formules proposées*

La charte de bonnes pratiques pour les sites Internet de comparaison des prix de l'électricité et du gaz pour les consommateurs résidentiels et les PME. L'annexe B de cette charte comporte un accord global sur un mode standardisé et uniforme de calcul et de comparaison du coût annuel estimé de l'électricité et du gaz. Cette charte et sa méthode de calcul uniforme des prix de l'électricité et du gaz ont permis d'améliorer sensiblement l'uniformisation et l'exactitude des informations fournies au consommateur d'énergie.

[5] Pour le gaz naturel, il existe en Belgique une différence de qualité entre le gaz à haute teneur calorifique et celui à faible teneur calorifique. Néanmoins, ces deux types de gaz sont proposés dans des zones géographiques strictement distinctes. Le consommateur n'a par conséquent pas la liberté de choix.

[6] Voir art. I.8, 21° et VI.80 du Code de droit économique pour les règles relatives à l'offre conjointe et art. VI.3, § 1er du Code de droit économique pour les règles sur l'indication du prix des marchandises (le gaz et l'électricité sont considérés comme des marchandises par la Cour européenne de Justice : CdJ, n° C-393/92, Almelo contre Energiebedrijf Ijsselmij, 1994 (Recueil de jurisprudence I-1477) et CdJ, n° C-159/94, Commission contre la France, 1997 (Recueil de jurisprudence I-5815).

[7] Voir article 18, § 2/3 de la loi électricité et article 15/5*bis*, § 11/3 de la loi gaz.

Les sites de comparaison de prix qui ont souscrit à la charte et qui suivent les prescriptions de celle-ci peuvent afficher le logo de la charte sur leur site web :

L'actuel accord du consommateur renvoie explicitement en son chapitre 'I. Transparence des prix' à la charte précitée. En ce faisant, un lien entre l'application de la charte et les simulateurs de prix des fournisseurs est établi.

La CREG a soumis la charte à une évaluation approfondie en 2016 et procèdera, dans les prochains mois, à une consultation publique sur les propositions d'adaptation de la charte. Ces propositions d'adaptation prêteront entre autres attention à la manière dont les services supplémentaires proposés via des produits énergétiques doivent figurer dans le comparateur de prix.

Conformément à la charte de bonnes pratiques, les comparateurs de prix en ligne doivent mentionner tous les produits pouvant être souscrits par chaque consommateur. A l'heure actuelle, les produits incluant des services figurent déjà dans les comparateurs de prix. Si un prix kWh plus élevé est facturé pour ces produits en raison des services intégrés, ces produits ne sont pas affichés en haut de la liste de résultats (basée sur le prix).

vi. *<u>élargir l'Accord au secteur des PME telles que définies dans la loi électricité du 29 avril 1999 et la loi gaz du 12 avril 1965</u>*

Dans son étude (F)150305-CDC-1408[8], la CREG a constaté entre autres que les PME et les indépendants sont confrontés aux mêmes problèmes que les clients résidentiels sur le marché de l'énergie.

Les dispositions des lois fédérales électricité et gaz portant spécifiquement sur la protection[9] du consommateur dans le marché libéralisé de l'énergie s'appliquent tant aux clients résidentiels qu'aux PME. Ces deux groupes de consommateurs y sont définis comme suit :

Loi électricité - article 2 :

> *16bis° « client résidentiel » : un client achetant de l'électricité pour son propre usage domestique, ce qui exclut les activités commerciales ou professionnelles.*

[8] http://www.creg.be/sites/default/files/assets/Publications/Studies/F1408FR.pdf

[9] Voir article 18, §2/1 à 2/3 de la loi électricité et article 15/5bis, §11/1 à 11/3 de la loi gaz pour les dispositions concernant : les mentions obligatoires de la facture, la communication au consommateur, l'exclusion des factures de clôture de la domiciliation bancaire, le droit à résilier un contrat sans indemnité de rupture.

50° « PME » : les clients finals présentant une consommation annuelle de moins de 50 MWh d'électricité et de moins de 100 MWh de gaz pour l'ensemble, par clients finals, de leurs points de raccordement au réseau de transport et/ou de distribution.

Loi gaz - article 2 :

52° « client résidentiel » : un client achetant du gaz naturel pour sa propre consommation domestique, ce qui exclut les activités commerciales ou professionnelles.

63° « P.M.E. » : les clients finals présentant une consommation annuelle de moins de 50 MWh d'électricité et de moins de 100 MWh de gaz pour l'ensemble, par client final, de leurs points de raccordement au réseau de transport et/ou de distribution.

On peut s'attendre à ce qu'un élargissement de l'accord du consommateur aux PME, telles que définies dans les lois gaz et électricité, ait un effet positif sur la transparence à l'intérieur du marché de l'énergie, entre autres grâce à une meilleure fourniture d'informations à ce groupe de consommateurs.

vii. *<u>élargir l'Accord aux collectivités telles que les écoles, les crèches, les maisons de repos</u>*

A l'heure actuelle, la CREG ne distingue pas clairement de quelle manière ces collectivités (écoles, crèches et maisons de repos) pourront être identifiées de manière univoque.

La référence à la définition d'une PME - cf. point précédent (vi.) - telle qu'elle apparaît dans les lois électricité et gaz, ne semble en effet pas applicable ici en raison des consommations annuelles limitées à 50 MWh pour l'électricité et à 100 MWh pour le gaz.

Pour intégrer les collectivités dans l'accord du consommateur, il apparaît dès lors indiqué de définir clairement ce groupe spécifique de consommateurs.

9. L'accord du consommateur ancré dans la législation.

La proposition de résolution vise le dépôt d'un projet de loi.

« afin de se conformer à la directive sur l'électricité (2009/72/CE) et la directive sur le gaz (2009/73/CE) et donner force de loi à l'Accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz'. »

La CREG souligne que l'accord du consommateur, qui a été conclu en 2004 et complété en 2006, 2008 et 2013, *est déjà contraignant actuellement*, comme il ressort du préambule : les fournisseurs signataires s'engagent au strict respect de ses dispositions et son contenu est en outre considéré expressément comme « pratiques commerciales loyales »[10], si bien qu'en principe, ce document peut également être invoqué à l'encontre des fournisseurs non signataires (du moins, pour autant que les régulateurs et les juges acceptent, eux aussi, effectivement cette qualification). Concernant l'annexe de l'accord du consommateur, intitulé « Code de conduite pour la vente hors établissement et la vente à distance », il existe une deuxième manière à laquelle le caractère contraignant s'applique. Un code de bonne conduite est en effet un concept défini par la loi, auquel sont liées certaines

[10] L'accord fait également référence à la loi sur les pratiques du commerce, qui a entre-temps été remplacée par le chapitre VI du Code de droit économique. Vu la continuité du concept de « pratiques commerciales loyales », cela ne devrait pas avoir d'impact sur le statut de l'accord du consommateur.

conséquences financières[11]. On peut même argumenter que l'accord du consommateur satisfait dans son ensemble à la définition légale d'un code de bonne conduite et est de ce fait soumis aux dispositions légales en la matière.

La forme de l'accord du consommateur a fait ses preuves et n'a pas montré des problèmes majeures dans le passé.

La direction générale Inspection économique du Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie veille au respect de l'accord du consommateur[12].Ce service est compétent pour le règlement extrajudiciaire des litiges[13] et ses inspecteurs peuvent, en cas d'infraction, proposer des conciliations aux fournisseurs[14], dont les manquements sont *in fine* passibles de sanction pénale[15]. Par ailleurs, les consommateurs peuvent s'adresser au Service de médiation de l'Energie, qui tient pleinement compte de l'accord du consommateur mais dont les recommandations ne sont pas contraignantes. Bien que toutes ces dispositions garantissent raisonnablement le caractère obligatoire et le maintien de l'accord du consommateur, une marge d'amélioration subsiste. Ainsi, les consommateurs devraient pouvoir s'adresser au juge civil pour faire respecter les droits contenus dans l'accord. Cela s'inscrirait dans la logique de l'intention exprimée dans la proposition de résolution visant à donner force de loi à l'accord du consommateur. Cette piste a l'inconvénient que l'instrument perdrait en flexibilité. Une fois que l'accord du consommateur aura un statut légal (par ratification ou par intégration dans la législation), les parties ne pourront plus le modifier en concertation mutuelle sans une nouvelle intervention du législateur. Un autre inconvénient pourrait se situer au niveau de la répartition des compétences, même si cela reste en soi un document axé sur la protection des consommateurs, qui se trouve être une compétence fédérale[16].

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz :

Laurent JACQUET
Directeur

Marie-Pierre FAUCONNIER
Présidente du Comité de direction

[11] La notion de « code de conduite » est définie comme suit à l'article I.1, 7° du Code de droit économique :
« un accord ou un ensemble de règles qui ne sont pas imposés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et qui définissent le comportement des entreprises qui s'engagent à être liées par lui en ce qui concerne une ou plusieurs pratiques commerciales ou un ou plusieurs secteurs d'activité ».

[12] Autrefois intitulée direction générale du Contrôle et de la Médiation.

[13] Livre XVI du Code de droit économique.

[14] Article XV.61 du Code de droit économique.

[15] Article XV.70 du Code de droit économique.

[16] L'autorité fédérale est compétente pour « fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs » (art. 6.VI, quatrième alinéa de la loi spéciale de réformes institutionnelles) et est même seule compétente en matière de pratiques du commerce (art. 6.VI, cinquième alinéa, 4° de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

ANNEXE 1

Proposition de résolution visant à la modification de l'accord 'Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz' afin de renforcer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz, déposée par M. Michel de Lamotte, Mme Catherine Fonck et M. Benoît Lutgen

Disponible sur : http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1897/54K1897001.pdf

DOC 54 **1897/001**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 juni 2016

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

over de wijziging van de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt", en over de betere bescherming van de elektriciteits- en gasconsumenten

(ingediend door de heer Michel de Lamotte, mevrouw Catherine Fonck en de heer Benoît Lutgen)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

14 juin 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à la modification de l'accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz" afin de renforcer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz

(déposée par M. Michel de Lamotte, Mme Catherine Fonck et M. Benoît Lutgen)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In 2004 hebben de op de geliberaliseerde elektriciteits- en gasmarkt actieve leveranciers de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt" ondertekend. Die tekst kwam tot stand na onderhandelingen tussen de elektriciteits- en gasleveranciers, de vertegenwoordigers van de consumentenverenigingen en van de regulerende instanties en tot slot de toenmalige minister van Consumentenzaken.

Die overeenkomst strekt ertoe de consumenten in hun relaties met de elektriciteits- en gasleveranciers te beschermen tegen eventuele onrechtmatige praktijken en misleidende informatie. De overeenkomst behelst onder meer doelgerichte maatregelen en een bindende gedragscode in verband met de verkoop op afstand (per telefoon, via het internet enzovoort) en buiten de verkoopruimten van de onderneming.

Tevens bevat de overeenkomst een gedetailleerde opsomming van de gegevens die de energiefactuur verplicht moet bevatten (prijs, tarief, gefactureerde periode enzovoort).

In 2014 is een nieuwe versie van de overeenkomst in werking getreden. "Hiermee wordt een nieuwe stap gezet naar een betere bescherming van de consument op de energiemarkt. Het zorgt er ook voor dat de marktwerking niet stilvalt", aldus toenmalig minister Johan Vande Lanotte en toenmalig staatssecretaris Melchior Wathelet bij de officiële ondertekening van de overeenkomst in oktober 2013.

Twee jaar na die inwerkingtreding kan men er niet omheen dat die wijziging van de overeenkomst de consumentenbescherming echt ten goede is gekomen.

In 2016 dient die overeenkomst evenwel opnieuw te worden gewijzigd, om ze af te stemmen op de evolutie van de elektriciteits- en gasleveringsmarkt en om van de consumenten "consumactoren" te maken.

Om van de burgers/energieconsumenten "consumactoren" te maken, is het onontbeerlijk er voor te zorgen dat de door de energieleveranciers aangeboden diensten transparant en bevattelijk zijn. De jongste jaren zijn belangrijke inspanningen geleverd om te waarborgen dat de consumenten hun energieverbruik beter in de hand houden, maar die inspanningen moeten worden voortgezet.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2004, l'Accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz" a été conclu avec les fournisseurs du marché libéralisé de l'électricité et du gaz, à la suite de négociations menées entre les fournisseurs, les représentants des organisations de consommateurs et des autorités régulatrices, ainsi que le ministre qui avait la consommation dans ses attributions.

Cet Accord vise à protéger les consommateurs contre d'éventuelles pratiques abusives ou informations trompeuses dans leurs relations avec ces fournisseurs. Cet Accord inclut notamment des mesures précises ainsi qu'un code de conduite contraignant pour la vente à distance (téléphone, internet...) et la vente hors établissement.

L'Accord comprend également le détail des éléments devant obligatoirement figurer sur la facture d'énergie (prix, tarif, période concernée...).

En 2014, une nouvelle version de l'Accord est entrée en vigueur. "En ce faisant, un nouveau pas est franchi vers une meilleure protection du consommateur sur le marché de l'énergie. L'Accord permet aussi d'empêcher que le marché cesse de fonctionner" ont déclaré le ministre Johan Vande Lanotte et le secrétaire d'État Melchior Wathelet au moment de la signature officielle de l'Accord en octobre 2013.

Deux ans plus tard, il faut reconnaître que cette modification de l'Accord a représenté une avancée significative en matière de protection du consommateur.

En 2016, il est temps de modifier à nouveau cet Accord si nous voulons que ce dernier soit adapté à l'évolution du marché de la fourniture d'électricité et de gaz et que les consommateurs deviennent des "consomm'acteurs".

Afin de transformer les citoyens/consommateurs d'énergie en "consom'acteurs", il est indispensable d'assurer la transparence et la simplicité des services proposés par les fournisseurs d'énergie. Des efforts importants ont été faits ces dernières années afin d'assurer aux consommateurs une plus grande maîtrise de leur consommation énergétique, mais celle-ci doit se poursuivre.

Bij contracten voor elektriciteits- en gasleveringen is het noodzakelijk dat de voorwaarden en prijzen van een (in voorkomend geval) verlengd leveringscontract niet minder gunstig uitvallen dan voor nieuwe klanten, en dat de consument wordt voorgelicht over alle door de leverancier geboden voorwaarden en prijzen, opdat die consument met kennis van zaken een keuze kan maken.

Indien de bij de contractverlenging betrokken producten nadelig zijn, mag geen stilzwijgende verlenging meer worden toegestaan.

De CREG geeft in een onderzoek van 17 december 2015[1] aan "dat het marktaandeel van de 10 duurste elektriciteitsproducten voor huishoudelijke verbruikers 63 % bedraagt. De 10 goedkoopste hebben een marktaandeel van amper 3 %. Voor aardgasproducten ligt dit respectievelijk op 44 % en 5 %. Het marktaandeel van de 10 duurste elektriciteitsproducten voor kmo's en zelfstandigen bedraagt 69 %. De 10 goedkoopste hebben een marktaandeel van slechts 9 %. Voor aardgasproducten ligt dit respectievelijk op 58 % en 17 %.". Voor zover dit nog nodig is, tonen die cijfers aan dat het werk dat de vorige regering dienaangaande heeft aangevat, voortgezet moet worden.

Hoewel de overeenkomst in verband met de consument bepaalt dat de leveranciers de klant elk jaar de tariefformule moeten voorstellen die in het licht van zijn verbruik het gunstigste is, dient te worden vastgesteld dat de tenuitvoerlegging niet correct verloopt.

De informatie wordt niet duidelijk, of – erger – helemaal niet, gecommuniceerd aan de consument.

Wanneer de leverancier informatie verstrekt, bevat die niet noodzakelijk het voor de consument meest gunstige tarief. De leverancier communiceert bijvoorbeeld het onlinetarief niet, omdat de voorwaarden van dat tarief niet overeenstemmen met het bestaande tarief van de consument.

Wat de verkoop op afstand of buiten de onderneming betreft, vertoont de informatie die de leverancier aan de consument verstrekt, een schrijnend gebrek aan transparantie. De consumenten die van leverancier veranderen in die omstandigheden, zijn zich niet altijd bewust van hoe de gekozen tariefformule zich verhoudt tot andere aanbiedingen op de markt.

[1] CREG, Studie (F)151217-CDC-1496 over "de samenstelling van de productportefeuilles per leverancier en mogelijke besparingspotentiëlen voor gezinnen, kmo's en zelfstandigen op de Belgische elektriciteits- en aardgasmarkt", 17 december 2015, zie *http://www.creg.info/pdf/Studies/F1496NL.pdf.*

En matière de fourniture d'électricité et de gaz, il est nécessaire que les conditions et les prix d'un contrat de fourniture qui serait reconduit ne soient pas moins avantageux et que le consommateur soit informé de toutes les conditions et des prix offerts par le fournisseur pour choisir en connaissance de cause.

Si les produits concernés par la reconduction sont désavantageux, il n'est plus question d'autoriser une reconduction tacite.

Dans son étude du 17 décembre 2015[1], la CREG indique que les dix produits les plus chers représentent une part de marché de 63 % alors que les dix produits les moins onéreux représentent à peine 3 %. Pour les produits de gaz naturel, cette part est respectivement de 44 % et 5 %. Concernant les PME et indépendants, la part de marché des dix produits les plus chers s'élève à 69 % alors qu'elle n'est que de 9 % pour les dix produits les moins onéreux. Pour les produits de gaz naturel, cette part est respectivement de 58 % et 17 %. Ces chiffres démontrent, s'il le fallait encore, la nécessité de poursuivre le travail entamé par le précédent gouvernement à ce sujet.

Ainsi, alors que l'Accord du consommateur stipule que les fournisseurs doivent tous les ans communiquer leur formule tarifaire la plus avantageuse au client en fonction de sa consommation, il faut constater que la mise en œuvre ne s'effectue pas comme il faut.

Les informations ne sont pas clairement communiquées au consommateur ou, même pire, ne sont pas communiquées du tout.

Lorsque le fournisseur communique une information, celle-ci ne comprend pas nécessairement le tarif le plus avantageux pour le consommateur. Par exemple, le fournisseur ne communique pas le tarif « *on line* », car les conditions de ce tarif ne correspondent pas au tarif actuel du consommateur.

Concernant les cas de vente à distance ou en dehors de l'entreprise, il y a un manque criant de transparence des informations fournies par les fournisseurs au consommateur. Les consommateurs qui acceptent de changer de fournisseur dans ces conditions n'ont pas toujours conscience du positionnement de la formule tarifaire choisie par rapport aux autres offres du marché.

[1] CREG, Étude relative à la composition des portefeuilles de produits par fournisseur et les potentiels d'économies possibles pour les ménages, les PME et les indépendants sur le marché belge de l'électricité et du gaz naturel, 17 décembre 2015, *http://www.creg.info/pdf/Etudes/F1496FR.pdf.*

De overeenkomst in verband met de consument dient bijgevolg te worden gewijzigd om de leveranciers ertoe te verplichten per gebruikersprofiel de goedkoopste tarieven te communiceren op basis van meerdere productkenmerken (vaste of variabele prijs, al dan niet onlinetarief).

De energieleveranciers beperken zich overigens niet langer tot louter de levering van gas en elektriciteit, maar bieden ook diensten aan inzake energie-efficiëntie (zoals onderhoud en herstelling van de verwarmingsketel, energiedoorlichtingen, beheer op afstand van de huishoudapparaten, verzekeringscontracten voor elektrische apparaten enzovoort). De leverancier die de levering van die aanvullende diensten wenst aan te rekenen, zou de kosten daarvan derhalve afzonderlijk op de gas- en elektriciteitsfactuur moeten vermelden, om de consument ter zake duidelijk in te lichten.

Ook moeten de webapplicaties voor prijsvergelijking worden uitgebreid, zodat ook de door de leveranciers aangeboden pakketten kunnen worden vergeleken. Alleen zo kan de consument de voorgestelde formules objectief met elkaar vergelijken.

De burger moet inzake energieverbruik een ware "actor" worden, en beschikken over de noodzakelijke instrumenten om dat verbruik te begrijpen en in de hand te houden. Dat moet hem op weg zetten naar het meest passende energieverbruik en -gebruik.

Tot slot ondervinden de kmo's, de scholen, de crèches en de zelfstandigen op de energiemarkt kennelijk dezelfde problemen als de huishoudelijke afnemers. Overwogen moet worden om de overeenkomst in verband met de consument uit te breiden tot de kmo's, zoals die worden bepaald bij de elektriciteitswet en de gaswet.

Par conséquent, l'Accord doit être modifié afin d'obliger les fournisseurs à communiquer les tarifs les moins chers par profil d'utilisateur sur la base de différentes caractéristiques du produit (prix fixe ou variable, "*on line*" ou pas).

Par ailleurs, les fournisseurs d'énergie ne se limitent plus uniquement à la fourniture de gaz et d'électricité mais offrent également des services en matière d'efficacité énergétique, tels que l'entretien et la réparation de la chaudière, un audit énergétique, la gestion à distance des appareils ménagers, les contrats d'assurance des appareils électriques... L'éventuelle facturation par les fournisseurs de cette fourniture de services supplémentaires devrait dès lors être mentionnée séparément sur les factures de gaz et d'électricité pour informer clairement le consommateur du coût de ces services.

Par ailleurs, il est indispensable de prévoir l'élargissement des missions des comparateurs de prix sur internet afin qu'ils comparent également les *packages* offerts par les fournisseurs afin de permettre au consommateur d'avoir une objectivation des formules proposées.

Le citoyen doit penser sa consommation énergétique comme un acteur, en disposant des outils nécessaires pour la comprendre et la maîtriser. Cela doit l'aider à consommer et à utiliser l'énergie de la manière la mieux adaptée possible.

Enfin, il apparaît que les PME, les écoles, les crèches et les indépendants sont confrontés aux mêmes problèmes que les clients résidentiels sur le marché de l'énergie. Un élargissement aux PME – telles que définies dans la loi électricité et la loi gaz – de l'Accord du consommateur doit être envisagé.

Michel de LAMOTTE (cdH)
Catherine FONCK (cdH)
Benoît LUTGEN (cdH)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Kamer van volksvertegenwoordigers,

A. overwegende dat de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt" een belangrijk instrument is inzake consumentenbescherming;

B. overwegende dat België op 18 oktober 2014 door de Europese Commissie in gebreke is gesteld aangaande de omzetting van het Derde Energiepakket van de Europese Unie (inbreukprocedure nr. 2014/2189 – C(2014) 7337 final);

C. overwegende dat de jongste jaren belangrijke inspanningen zijn geleverd om te waarborgen dat de consument zijn energieverbruik beter in de hand houdt, maar dat die inspanningen moeten worden voortgezet;

D. overwegende dat de consumenten van elektriciteit en gas "consumactoren" moeten kunnen worden;

E. overwegende bijgevolg dat de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt" moet worden gewijzigd, om die aan te passen aan de evolutie van de markt inzake levering van elektriciteit en gas;

F. overwegende dat de factuur de nieuwe door de energieleveranciers aangeboden diensten duidelijk moet aangeven, en dat die diensten meegenomen moeten worden in de nieuwe onderhandeling omtrent die overeenkomst;

G. overwegende dat de kmo's, de scholen, de crèches en de zelfstandigen op de energiemarkt kennelijk dezelfde problemen ondervinden als de huishoudelijke afnemers, en dat er in de overeenkomst dus ook rekening mee moet worden gehouden;

VERZOEKT DE REGERING:

1. opnieuw te onderhandelen over de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt", zodat die de volgende verplichtingen bevat:

a) de consument informeren over alle door zijn elektriciteits- en gasleverancier aangeboden voorwaarden en prijzen, zodat die consument met kennis van zaken het product kan kiezen dat het best met zijn verbruik overeenstemt;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La Chambre des représentants,

A. considérant que l'Accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz" est un instrument important en matière de protection du consommateur;

B. considérant la mise en demeure de la Belgique par la Commission européenne le 18 octobre 2014 concernant la transposition du troisième paquet « Énergie » de l'Union européenne (infraction n° 2014/2189 – C(2014) 7337 final);

C. considérant que des efforts importants ont été réalisés ces dernières années afin d'assurer au consommateur une plus grande maîtrise de sa consommation énergétique, mais que ceux-ci doivent se poursuivre;

D. considérant que les consommateurs d'électricité et de gaz doivent pouvoir se transformer en "consomm'acteurs";

E. considérant par conséquent que l'Accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz" doit être modifié afin d'être adapté à l'évolution du marché de la fourniture d'électricité et de gaz;

F. considérant que les nouveaux services proposés par les fournisseurs d'énergie doivent être clairement identifiés sur la facture et pris en compte dans la renégociation de cet Accord;

G. considérant que les PME, les écoles, les crèches et les indépendants sont confrontés aux mêmes problèmes que les clients résidentiels sur le marché de l'énergie, ces institutions devant dès lors être prises en compte dans cet Accord;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de renégocier l'Accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz" de manière à ce que cet Accord contienne les obligations suivantes:

a) informer le consommateur de toutes les conditions et les prix offerts par son fournisseur d'électricité et de gaz afin qu'il puisse choisir en connaissance de cause le produit le plus adapté à sa consommation;

b) een verbod instellen op de stilzwijgende verlenging van de voorwaarden en prijzen van een overeenkomst voor de levering van gas en elektriciteit, indien die overeenkomst minder gunstig is dan de door die leverancier aan nieuwe klanten aangeboden voorwaarden;

c) de verplichting opleggen de reeds aangerekende kosten of vergoedingen terug te betalen naar rata van de niet-verbruikte leveringsperiode;

d) een afzonderlijke facturering opleggen voor de levering van extra diensten bovenop de levering van elektriciteit en/of gas, teneinde de consument duidelijk te informeren over de kosten van die diensten;

e) erop toezien dat op de prijsvergelijkingssites op het internet de door leveranciers aangeboden pakketten ook deel uitmaken van de vergelijkingstools, zodat de consument de voorgestelde formules objectief kan vergelijken;

f) de overeenkomst uitbreiden tot de sector van de kmo's, zoals die zijn bepaald in de "elektriciteitswet" van 29 april 1999 en de "gaswet" van 12 april 1965;

g) de overeenkomst uitbreiden tot de collectieve diensten (scholen, kinderdagverblijven en rusthuizen).

2. een wetsontwerp in te dienen om de situatie in overeenstemming te brengen met de elektriciteitsrichtlijn (2009/72/EG) en de gasrichtlijn (2009/73/EG) en kracht van wet te verlenen aan de overeenkomst "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt".

24 mei 2016

b) interdire la reconduction tacite des conditions et des prix d'un contrat de fourniture de gaz et d'électricité si celui-ci est moins avantageux que les conditions offertes par ce fournisseur aux nouveaux clients;

c) imposer le remboursement au prorata de la période de fourniture non utilisée des coûts ou indemnités déjà facturés;

d) imposer une facturation distincte pour la fourniture de services supplémentaires à la fourniture d'électricité et/ou de gaz afin d'informer clairement le consommateur du coût de ces services;

e) veiller à ce que les comparateurs de prix sur internet intègrent dans leurs outils de comparaison les *packages* proposés par les fournisseurs afin de permettre au consommateur d'avoir une objectivation des formules proposées;

f) élargir l'Accord au secteur des PME telles que définies dans la loi "électricité" du 29 avril 1999 et la loi "gaz" du 12 avril 1965;

g) élargir l'Accord aux collectivités telles que les écoles, les crèches, les maisons de repos.

2. de déposer un projet de loi afin de se conformer à la directive sur l'électricité (2009/72/CE) et la directive sur le gaz (2009/73/CE) et donner force de loi à l'Accord "Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz".

24 mai 2016

Michel de LAMOTTE (cdH)
Catherine FONCK (cdH)
Benoît LUTGEN (cdH)

Centrale drukkerij – Imprimerie centrale