

REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

ADVIES op eigen initiatief (BRUGEL-ADVIES-366)

**Welke gevolgen heeft de vrijmaking van de elektriciteits- en
gasmarkt in het BHG gehad voor de marktdynamiek?**

**Opgesteld op basis van de ordonnantie van 19 juli 2001
betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

25/04/2023

Inhoudsopgave

1	Executive summary.....	4
2	Juridische grondslag.....	7
3	Inleiding.....	8
4	Evolutie van de sociaal-economische situatie van gas- en elektriciteitsverbruikers in het BHG.....	9
4.1	Evolutie van het inkomen van Brusselaars.....	9
4.1.1	Gemiddeld netto belastbaar inkomen per inwoner.....	9
4.1.2	Evolutie van leefloners (LL).....	9
4.1.3	Evolutie van rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming (RVT).....	10
4.1.4	Risico op armoede en sociale uitsluiting.....	11
4.2	Evolutie van de uitgaven van de Brusselaars.....	12
4.2.1	Huur.....	12
4.2.2	Energie.....	13
4.3	Energie armoede.....	14
4.4	Conclusies in verband met de evolutie van de sociaal-economische situatie van gas- en elektriciteitsverbruikers in het BHG.....	16
5	Basisbeginselen van het wettelijke kader in het BHG.....	16
6	Sociale statistieken over de levering van elektriciteit en gas in het BHG.....	18
6.1	Afsluitingen.....	18
6.2	Beschermde klanten en sociaal tarief.....	20
6.3	Vrederegerecht.....	20
6.4	Conclusies in verband met de sociale statistieken over de levering van elektriciteit en gas in het BHG.....	21
7	Evolutie van de leveringsactiviteit in België en in het BHG.....	22
7.1	20 jaar liberalisering van de elektriciteits- en gasvoorziening in België.....	22
7.2	Evolutie van de rentabiliteit van leveranciers in België.....	26
7.3	Evolutie van het aantal leveranciers en commerciële aanbiedingen in het BHG.....	27
7.4	Conclusies in verband met de evolutie van de leveringsactiviteit in België en in het BHG.....	28
8	Huidige toestand van de Brusselse markt.....	29
8.1	Het commerciële aanbod.....	29
8.1.1	Huishoudelijk segment.....	29
8.1.2	Professioneel segment.....	30
8.2	Marktconcentratie.....	32
8.3	Minder leverancierswissels en minder switches.....	34
8.4	Gevolgen voor de verbruiker.....	35
8.4.1	Gevolgen voor de prijs die de verbruiker betaalt.....	35
8.4.2	Gevolgen voor de energiediensten die de leveranciers in het BHG aanbieden.....	38
8.4.3	Het recht om zelf een leverancier te kiezen.....	39
8.4.4	Quasi-duopolie.....	39
8.5	Conclusies in verband met de huidige toestand van de Brusselse markt.....	40
9	Conclusie.....	41

Lijst van de illustraties

Figuur 1: Evolutie van het gemiddelde netto belastbare inkomen per inwoner volgens gewest in België van 2007 tot 2020 (Bron: BISA)	9
Figuur 2: Evolutie van het aantal leefloners in het BHG van 2007 tot 2021 (Bron: POD Maatschappelijke Integratie).....	10
Figuur 3: Evolutie van het percentage rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming volgens gewest in België van 2007 tot 2021 (Bron: IMA)	11
.....	12
Figuur 4: Risico op armoede of sociale uitsluiting volgens gewest in België voor 2021 (Bron: Statbel)	12
.....	12
Figuur 5: Evolutie van de geactualiseerde huurprijzen in het BHG van 2006 tot 2018 (basis 100 = 2006) (Bron: BGHM, Federia).....	13
Figuur 6: Evolutie van de gemiddelde elektriciteitsfactuur (typeklant: 3500 kWh tweevoudig uurtarief) en gasrekening (typeklant: 23260 kWh) in het BHG, vergeleken met de consumptieprijsindex van 2007 in het eerste ^{kwartaal} van 2023 (basis 100 = 2007).....	14
Figuur 7: Energiearmoede in het BHG in 2020 (Bron: Koning Boudewijnstichting).....	15
Figuur 8: Evolutie van het jaarlijkse aantal afsluitingen van elektriciteit en gas in het BHG van 2011 tot 2022.....	18
Figuur 9: Evolutie van het aantal begunstigden van het specifieke sociale tarief in het BHG volgens energievorm van 2015 tot 2021	20
Figuur 10: Gemiddeld EBIT-percentage gerealiseerd door energieleveranciers in België en in het Verenigde Koninkrijk van 2017 tot 2022 (Bron Arthur D. Little)	26
Figuur 11: Evolutie van het aantal actieve elektriciteitsleveranciers en het aantal commerciële aanbiedingen in het huishoudelijke segment van 2007 tot 2022 in het BHG	27
Figuur 12: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een huishoudelijke verbruiker - Elektriciteit.....	29
Figuur 13: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een huishoudelijke verbruiker - Gas	30
Figuur 14: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een professionele verbruiker - Elektriciteit.....	31
Figuur 15: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een professionele verbruiker - Gas	32
Figuur 16: Percentage marktaandelen in het huishoudelijke segment in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in december 2022 - Elektriciteit	33
Figuur 17: Evolutie van de marktaandelen in het huishoudelijke segment in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in december 2022 - Elektriciteit	34
Figuur 18: Aantal switches (<i>supplier switch</i> en <i>combined switch</i>) in 2021 voor de professionele en huishoudelijke segmenten (in % van het aantal actieve EAN-codes in het gewest) - Elektriciteit.....	34
.....	38
Figuur 19: Prijsdifferentiatie van het commerciële aanbod van TotalEnergies voor de energiecomponent van de factuur (inclusief btw; afnemer elektriciteit: 3500 kWh; afnemer gas: 17000 kWh; april 2023)	38

I Executive summary

Twintig jaar na de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt vond BRUGEL het zinvol om terug te blikken op de ontwikkelingen die zich tijdens deze periode hebben voorgedaan, zowel voor de Brusselse huishoudelijke verbruikers als voor de commerciële marktspelers die actief zijn op het vlak van energievoorziening. In het licht van die ontwikkelingen en de huidige situatie van deze consumenten en commerciële marktspelers, stelt BRUGEL in dit advies voor om het wetgevende kader op het vlak van consumentenbescherming en het recht op toegang tot energie onder de loep te nemen. Bovendien vraagt BRUGEL zich af hoe dat kader mee moet evolueren met de realiteit van de elektriciteits- en gasverbruikers.

In eerste instantie stelt BRUGEL op basis van de verzamelde **sociaal-economische gegevens** vast dat de inkomens van de Brusselaars sinds 2007 de inflatie volgen, terwijl aan uitgavenzijde de huurprijzen - de grootste uitgavenpost van gezinnen - over een bijna even lange periode in constante euro's met 9 tot 16% zijn gestegen. Over dezelfde periode tekent BRUGEL een forse stijging op van het aantal leefloners (LL) en het aantal rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming (RVT) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat wijst op de verarming van de inwoners van het gewest. Gelukkig volgden de elektriciteits- en gasprijzen in diezelfde periode tot 2020 de inflatie, waardoor ze het budget van gezinnen niet beïnvloedden, in tegenstelling tot het huuraandeel. Sinds 2021 hebben de prijsstijgingen als gevolg van de energiecrisis in Europa echter een ingrijpende impact op het budgetevenwicht van Brusselse gezinnen.

Wat het **wettelijke kader** betreft, heeft het BHG sinds de vrijmaking van de markt, in tegenstelling tot de twee andere gewesten, beslist om de risico's en verantwoordelijkheden inzake consumentenbescherming bijna volledig bij de markt te leggen: het wettelijke kader verplicht leveranciers om tot het moment van afsluiting energie te blijven leveren op het leveringspunt van de klant, zelfs wanneer die in gebreke blijft of geen contract meer heeft. Sindsdien is het Brusselse kader, dat hoofdzakelijk berust op de verplichting om een aanbieding te doen voor drie jaar, om van de vrederechter een beslissing tot afsluiting te bekomen en op het statuut van beschermde klant, weinig veranderd.

We merken op dat het vredegerecht de rechten van de consument weliswaar waarborgt, maar hem niet in staat stelt zijn financiële middelen te verhogen om zijn rekeningen te betalen en evenmin voorkomt dat hij wordt afgesloten wanneer hij in gebreke blijft om die rekeningen te betalen.

De analyse van de **sociale statistieken** over de levering van elektriciteit en gas maakt het mogelijk de relevantie van maatregelen ter bescherming van de consument te beoordelen. In dat verband stelt BRUGEL vast dat het aantal afsluitingen op vraag van de leverancier sinds 2019 grotendeels is gedaald. Die vaststelling kan paradoxaal lijken gelet op de energiecrisis, die zwaar weegt op het budget van de Brusselse gezinnen. De steunmaatregelen van de federale regering om die gezinnen te helpen, onder meer de toekenning van het sociale tarief aan rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming, lijken dus een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het verminderen van die afsluitingen.

Wat het statuut van beschermde klant betreft - de hoeksteen van de bescherming die het gewest biedt - hebben de gewestelijke overheden de maatregel op twee niveaus versoepeld op het moment dat de ordonnanties in 2022 werden aangepast. Enerzijds werden de inkomensplafonds verhoogd en werd de ingebrekestelling vervangen door de herinnering als bewijs van toekenning en anderzijds werd de maatregel voor de begunstigen van het sociale tarief geautomatiseerd met een schuldrempel. Dankzij deze maatregel konden eind 2022 meer

dan 2.500 huishoudens met schulden naar SIBELGA worden overgeschakeld, waardoor ze minder risico liepen om afgesloten te worden.

Die vaststelling sterkt BRUGEL in haar overtuiging dat er meer moeten worden nagedacht over het aanbieden van gerichte hulp aan deze huishoudens voordat ze effectief schulden maken, om afsluitingen zoveel mogelijk te vermijden, in plaats van vooral te vertrouwen op het vredegerecht.

In dat verband stelde BRUGEL bovendien vast dat energieleveranciers steeds minder naar de vrederechter stappen en liever de afsluiting van een toegangspunt vragen op basis van een *End of Contract (EOC)*-procedure, die goedkoper én sneller is. In de periode 2011-2016 waren er gemiddeld 494 afsluitingen per jaar als gevolg van een EOC, terwijl er in de periode 2017-2022 gemiddeld 1195 afsluitingen per jaar waren als gevolg van een EOC, dit is een stijging van 142%. Die *End of Contract*-procedure wordt momenteel door alle leveranciers gebruikt.

Door de **evolutie van de leveringsactiviteit** in België te volgen, kon BRUGEL vaststellen dat de activiteit van energieleverancier een erg beperkte rentabiliteit vertoont. Dit heeft tot gevolg dat energieleveranciers op verschillende manieren proberen hun marges te vergroten of hun kosten te verlagen. De beslissing om de Brusselse markt te verlaten is een van de oplossingen die leveranciers toepassen om een bepaald niveau van winstgevendheid te behouden of zelfs hun economische overleving te garanderen.

Sinds de energieprijzen crisis merkt BRUGEL veel heen en weer geschuif op de huishoudelijke markt. Sommige leveranciers verlaten de markt als gevolg van de prijsvolatiliteit en het toegenomen risico voor een korte periode, om vervolgens terug te keren zonder de zekerheid te hebben dat ze zullen blijven. BRUGEL kan deze weinig transparante praktijken alleen maar betreuren. Ze ondermijnen immers het vertrouwen van klanten in de markt.

De geringe winstgevendheid van de leveringsactiviteit ontmoedigt ook investeringen van leveranciers in de energietransitie en vormt een beletsel voor een concurrerende markt in het belang van de consument, vooral in tijden van crisis.

Al die verschillende vaststellingen hebben gevolgen voor de **huidige toestand van de Brusselse markt**. BRUGEL merkt immers op dat de beperkte dynamiek en de marktconcentratie een impact hebben op de Brusselse huishoudelijke verbruikers. Die impact laat zich voelen op verschillende fronten:

- kleinere, minder voordelige aanbiedingen in Brussel, met op lange termijn het risico van een forse prijsstijging en een vermindering van de aantrekkelijkheid en het concurrentievermogen van het gewest;
- risico op de achteruitgang van energiediensten, innovatie, kwaliteit en efficiëntie van leveranciers, ongeacht hun grootte, en een afremming van de ondernemingsdynamiek die noodzakelijk is voor de energietransitie;
- concentratie van de marktspelers, met grotere risico's op contractuele onregelmatigheden en afsluitingen voor kwetsbare verbruikers - ook al wordt dit risico in theorie beter beheerst door de bepalingen van de nieuwe ordonnanties en de gewaarborgde levering, in de praktijk blijft dit risico erg reëel;

- moeilijkheid voor kleine, lokale leveranciers die werken op basis van samenwerkingsmodellen om hun plaats op de markt te vinden indien ze als aanbieder met dezelfde verplichtingen worden geconfronteerd als de traditionele leveranciers.

In het professionele segment is de marktdynamiek echter merkbaar sterker. Bovendien ondervinden professionele verbruikers in Brussel veel minder de gevolgen van al die ontwikkelingen. Dat komt vooral omdat de financiële risico's voor leveranciers om dit segment te belevaren kleiner zijn dan voor het huishoudelijke segment.

Kortom, het wettelijke kader in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de levering van elektriciteit en gas aan huishoudelijke klanten lijkt niet aangepast aan de broze en kwetsbare sociaal-economische situatie van de Brusselaars. Om de meest achtergestelde segmenten van de bevolking te beschermen heeft de wetgever immers oplossingen bedacht en ingevoerd die het gewest minder aantrekkelijk maken voor leveranciers.

De gevolgen van die discrepantie zijn onder meer een verminderde concurrentie en een toenemend gebrek aan belangstelling van leveranciers voor Brusselse huishoudelijke verbruikers. Bij professionele verbruikers is er evenwel niet echt sprake van een verminderde concurrentie, omdat de lasten van het consumentenbeschermingsbeleid in dat segment veel meer in evenwicht zijn voor leveranciers.

Deze vaststelling laat BRUGEL uiteraard niet onverschillig. Brusselaars hebben, naast multinationals, nauwelijks nog keuze wanneer ze een energieleverancier moeten kiezen. De Brusselse huishoudens hebben toegang tot elektriciteit en gas tegen een hogere prijs en profiteren niet van hetzelfde aanbod van energiediensten als in de twee andere gewesten. En wanneer ze in aanraking komen met het vredegericht, raken Brusselaars vaak onnodig in zware schulden wanneer ze hun elektriciteits- en gasrekening niet meer kunnen betalen.

Ondanks de door de ordonnanties doorgevoerde wijzigingen, zeker die met betrekking tot het statuut van beschermd klant, die BRUGEL alleen maar kan toejuichen, lijken de aanpassingen niet te volstaan om de maatschappelijke uitdagingen aan te gaan en een efficiënte werking van de markt in het voordeel van iedereen te garanderen. Het sociaal-economisch kader van de regio en de voorzieningsmarkt zijn geëvolueerd, maar de wetgeving is daar onvoldoende aan aangepast.

Om het wettelijke kader aan te passen aan de sociaal-economische realiteit van Brussel en aan de veranderingen op de Belgische markt, kunnen we niet anders dan de leveringsverplichtingen, de steunmaatregelen voor gezinnen in moeilijkheden en de wanbetalingsprocedure te herzien. Zo'n herziening vereist onder meer een beter evenwicht in de kosten die door de commerciële markspelers worden gedragen wanneer de klant zijn rekeningen niet meer kan betalen, met het risico dat Brussel het onderspit delft in het streven naar een marktdynamiek voor energielevering en energiediensten, zoals het Europese beleid in het kader van de energietransitie die voor ogen heeft.

2 Juridische grondslag

De ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt in haar artikel 30bis, §2, ingevoegd door artikel 56 van de ordonnantie van 14 december 2006, wat volgt:

"... BRUGEL wordt bekleed met een opdracht tot verlening van advies aan de overheid over de organisatie en de werking van de gewestelijke energiemarkt enerzijds, en met een algemene opdracht van toezicht op en controle van de toepassing van de hiermee verband houdende ordonnanties en besluiten anderzijds.

BRUGEL is belast met volgende opdrachten:

...

2° op eigen initiatief of op vraag van de minister of de regering, het uitvoeren van onderzoeken en studies of het geven van adviezen betreffende de elektriciteits- en gasmarkt;

...

13° het ter beschikking stellen aan de afnemers van instrumenten voor informatie over de situatie van de elektriciteitsmarkt en over de bepalingen van deze ordonnantie met name op basis van de informatie die periodiek aan de leveranciers en distributienetbeheerders wordt gevraagd;

... "

Bovendien streeft Brugel met dit advies de doelstellingen na die haar door dezelfde ordonnantie in artikel 30octies zijn opgelegd:

"Brugel streeft, in verband met haar taken, ... de volgende doelstellingen na:

1° de bevordering, ..., van een door concurrentie gekenmerkte, flexibele, zekere en vanuit milieuoogpunt duurzame interne markt voor elektriciteit binnen de Europese Gemeenschap en van een daadwerkelijke openstelling van de markt voor alle afnemers en leveranciers in de Europese Gemeenschap, ...;

2° de ontwikkeling van door concurrentie gekenmerkte en goed functionerende regionale markten binnen de Europese Gemeenschap met het oog op het bereiken van de onder punt 1° genoemde doelstelling;

...

6° bijdragen tot het bereiken van een hoog niveau van universele en openbare dienstverlening bij het leveren van elektriciteit, tot de bescherming van kwetsbare afnemers ...;

7° ervoor zorgen dat de eindafnemers profiteren van de efficiënte werking van de elektriciteits- en gasmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een daadwerkelijke concurrentie bevorderen en bijdragen tot een hoog niveau van consumentenbescherming, ...".

Dit advies is opgesteld op initiatief van BRUGEL.

3 Inleiding

Twintig jaar na de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt en de gasmarkt vond BRUGEL het zinvol om na te gaan of de sociaal-economische situatie van de huishoudelijke verbruikers en de commerciële marktspelers die actief zijn op het vlak van energievoorziening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is veranderd en of het wettelijke kader nog steeds aan die realiteit is aangepast.

In dit advies worden de evolutie en de situatie van de sector voor de levering van elektriciteit en gas in Brussel vanuit verschillende invalshoeken belicht:

- De sociaal-economische evolutie van de Brusselse verbruikers;
- De beginselen van het wettelijke kader voor consumentenbescherming;
- De analyse van dit wettelijke kader, met name aan de hand van sociale statistieken over de energievoorziening;
- De evolutie van de activiteit van energieleverancier sinds de vrijmaking van de markten; en tot slot,
- De huidige toestand van de Brusselse gas- en elektriciteitsmarkt en de gevolgen voor de verbruiker.

Dit advies heeft voornamelijk als doel na te gaan of het gewestelijke wettelijke kader voor consumentenbescherming en het recht op toegang tot energie nog aansluit bij de sociaal-economische veranderingen in onze samenleving.

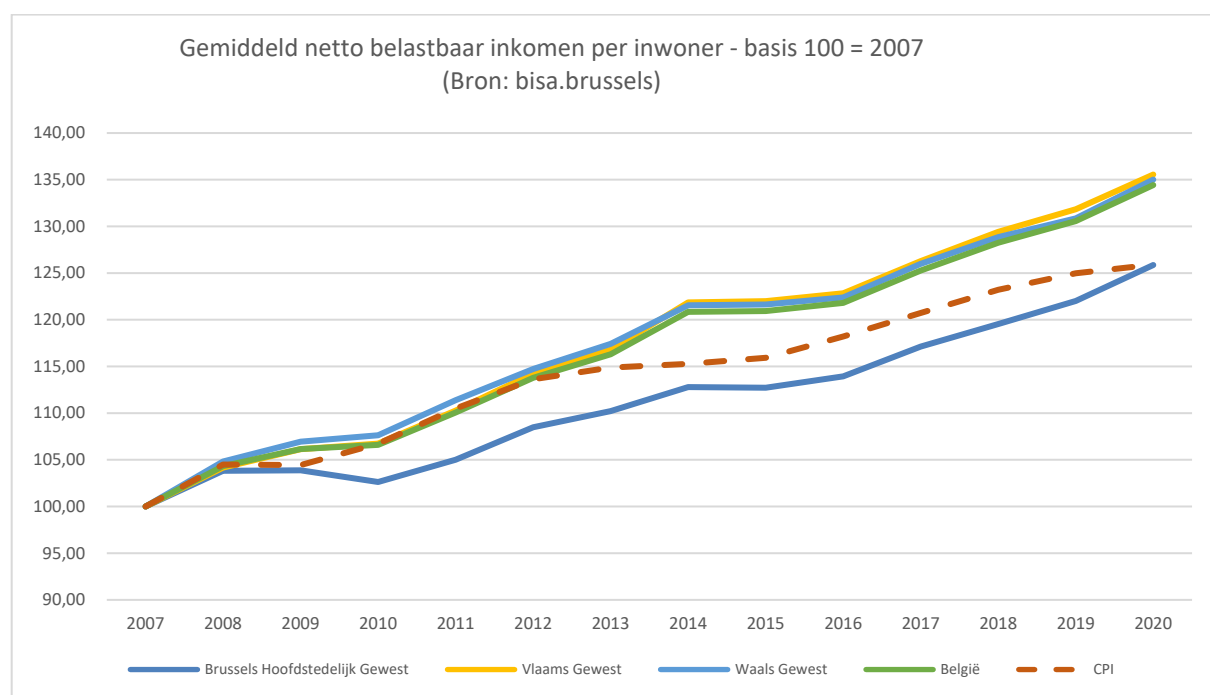
4 Evolutie van de sociaal-economische situatie van gas- en elektriciteitsverbruikers in het BHG

4.1 Evolutie van het inkomen van Brusselaars

4.1.1 Gemiddeld netto belastbaar inkomen per inwoner

Volgens gegevens van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse van perspective.brussels is het gemiddelde netto belastbare inkomen per inwoner van Brussel in de periode 2007-2020 met 26% gestegen, wat overeenkomt met het inflatiepercentage in België (consumptieprijsindex) tijdens dezelfde periode, dat eveneens 26% bedraagt. We merken evenwel op dat dit inkomen een pak minder snel stijgt dan in de andere gewesten van het land, namelijk met 36% in het Vlaams Gewest en met 35% in het Waals Gewest over dezelfde periode.

Het mediane inkomen in Brussel ging overigens in diezelfde periode met 32% naar omhoog, maar blijft eveneens onder de 38% van de twee andere gewesten steken.



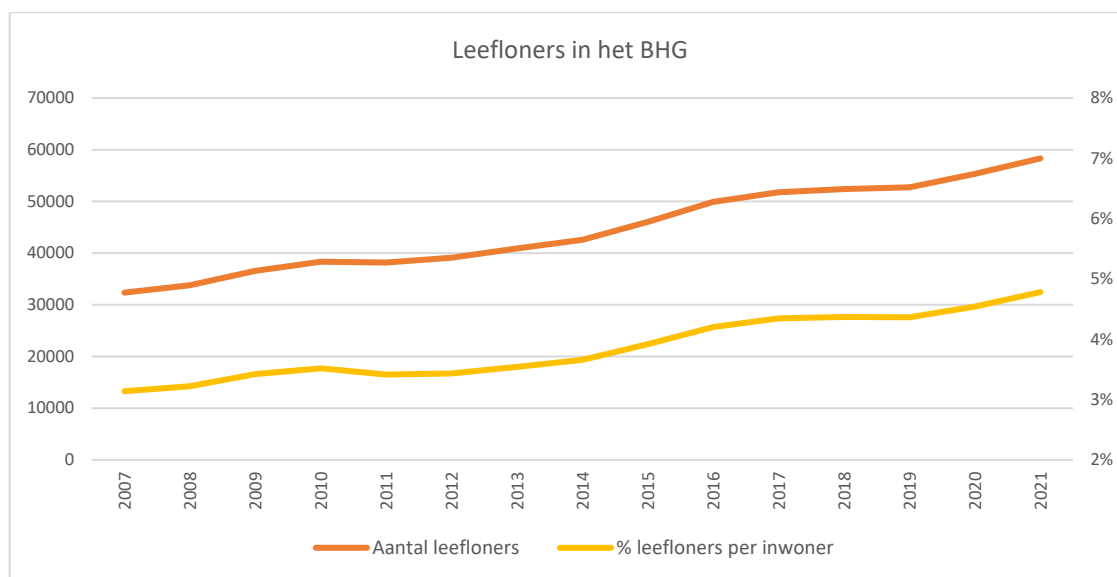
Figuur 1: Evolutie van het gemiddelde netto belastbare inkomen per inwoner volgens gewest in België van 2007 tot 2020 (Bron: BISA)

4.1.2 Evolutie van leefloners (LL)

Het leefloon is een minimuminkomen voor personen die niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak op kunnen maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven. Het leefloon is een geïndexeerde uitkering die de betrokkene in staat moet stellen om een menswaardig leven te leiden.

Volgens de POD Maatschappelijke Integratie telde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2021 zo'n 4,781% leefloners per inwoner, wat een pak meer is dan het Waals Gewest en het Vlaams Gewest, met respectievelijk 2,705% en 0,903% leefloners per inwoner.

Het aantal begunstigden van een leefloon is in het BHG van 2007 tot 2021 fors gestegen, van 32.356 leefloners in 2007 (of 3,138% van de Brusselse bevolking) naar 58.332 leefloners in 2021 (of 4,781%). Dit geeft voor die periode een toename van meer dan 80% in absolute aantallen begunstigden en meer dan 52% wanneer we kijken naar het percentage begunstigden op het totale aantal inwoners van het gewest. Deze stijgende trend is niet uniek voor Brussel en wordt in dezelfde verhouding in heel België opgetekend.



Figuur 2: Evolutie van het aantal leefloners in het BHG van 2007 tot 2021 (Bron: POD Maatschappelijke Integratie)

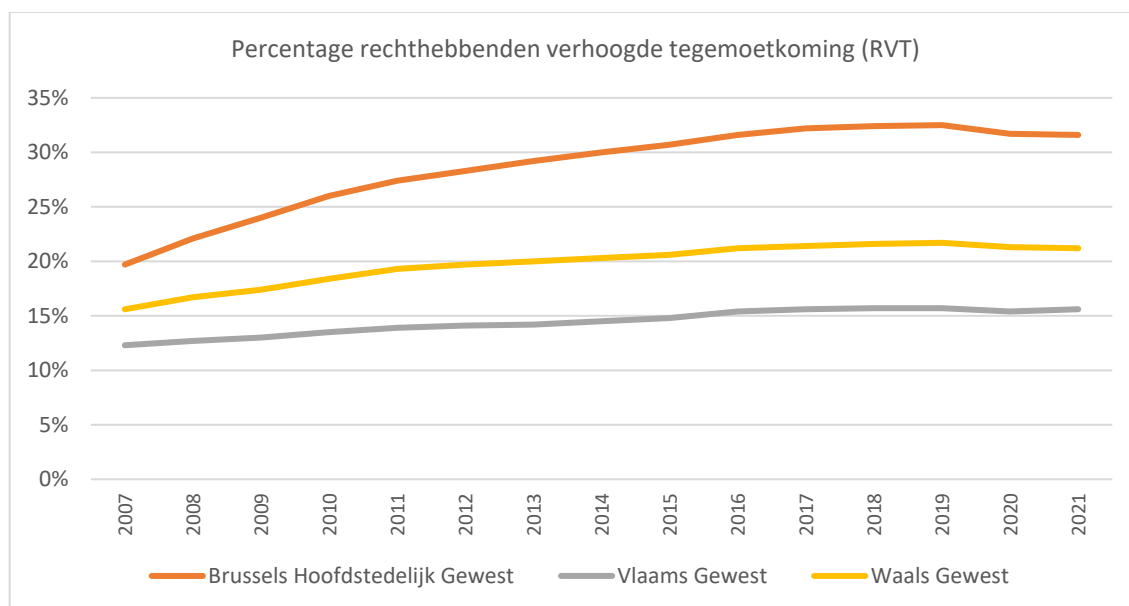
4.1.3 Evolutie van rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming (RVT)

Een rechthebbende verhoogde tegemoetkoming (RVT) is een persoon die een hogere terugbetaling voor zijn of haar gezondheidszorg ontvangt, voornamelijk als gevolg van een preciaire situatie. Naast lagere zorgkosten hebben rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming nog recht op andere voordelen, waaronder kortingen op openbaar vervoer en sociale energietarieven.

De cijfers voor RVT's worden gepubliceerd door het Intermutualistisch Agentschap (IMA). We gebruiken het percentage RVT's in verhouding tot de populatie die onder de verplichte zorgverzekering valt. Die populatie komt - op één of twee procent na - overeen met de in het rijksregister ingeschreven bevolking.

Zo telde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2021 31,6% RVT's, tegenover 21,2% in het Waals Gewest en 15,6% in het Vlaams Gewest. Sinds 2007 nam het aantal RVT's fors toe in Brussel, namelijk +60,4%, dan in de andere gewesten, met +26,8% in het Vlaams Gewest en +35,9% in het Waals Gewest.

NB: de gegevens hierboven omvatten de begunstigen van het OMNIO-statuut, dat bestond van 2007 tot en met 2013 en dat sinds 2014 is opgenomen bij het RVT-statuut.



Figuur 3: Evolutie van het percentage rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming volgens gewest in België van 2007 tot 2021 (Bron: IMA)

4.1.4 Risico op armoede en sociale uitsluiting

De evolutie van de inkomens van de Brusselaars moet ook worden gekoppeld aan het risico op armoede en sociale uitsluiting zoals dat door Statbel wordt gepubliceerd.

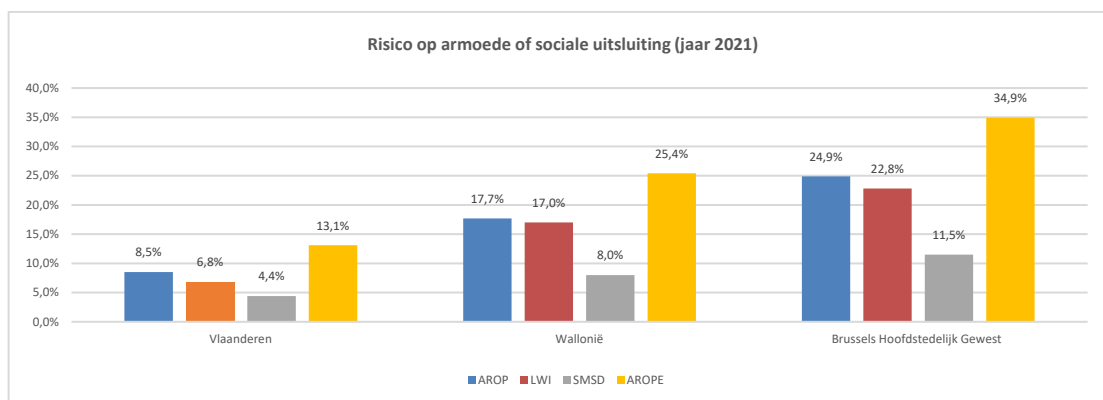
Het risico op armoede of sociale uitsluiting, afgekort AROPE, verwijst naar het percentage van de totale bevolking dat wordt geconfronteerd met minstens één van de volgende drie armoederisico's: monetaire armoede (AROP), ernstige materiële en sociale deprivatie (SMSD) of leven in een huishouden met zeer lage werkintensiteit (LWI).

Een huishouden dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting kan één, twee of alle drie de risico's combineren.

De AROPE-indicator werd gewijzigd overeenkomstig de doelstelling van de Europa 2030-strategie en is van toepassing op gegevens vanaf 2019. Die verandering van methodologie maakt een vergelijking met de jaren vóór de verandering onmogelijk.

NB: de meest preciaire bevolkingsgroepen - daklozen, personen in een onregelmatige situatie of personen die in een instelling verblijven (tehuis, woonzorgcentrum, gevangenis enz.) - zijn niet in deze statistieken opgenomen.

Het is meteen duidelijk dat dit risico in 2021 in het BHG veel groter was dan in de twee andere gewesten van het land.



Figuur 4: Risiko op armoede of sociale uitsluiting volgens gewest in België voor 2021 (Bron: Statbel)

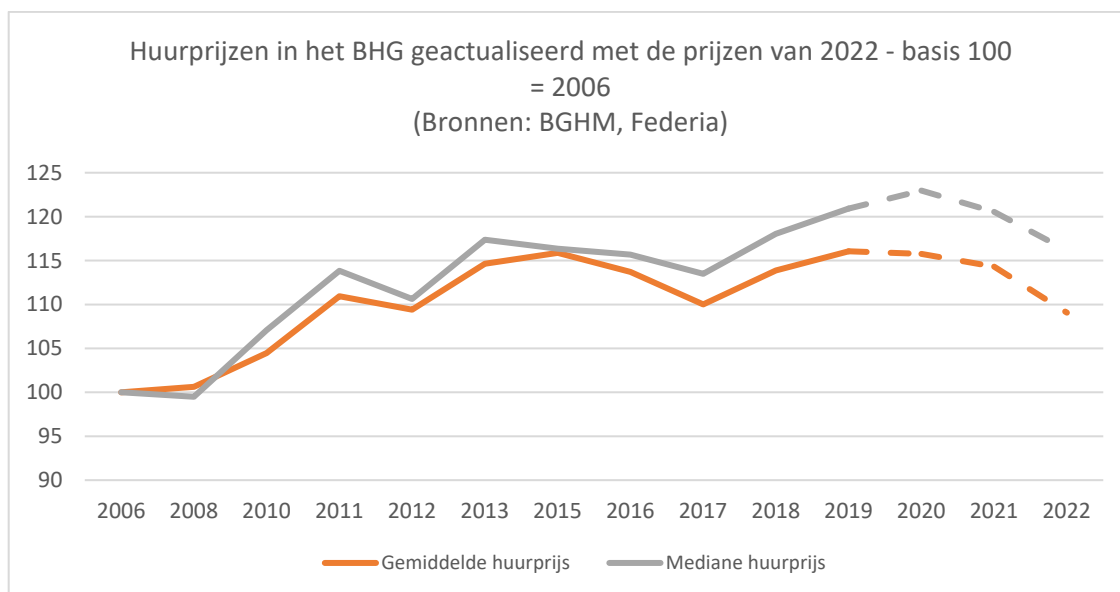
4.2 Evolutie van de uitgaven van de Brusselaars

Gezien de inkomens van de Brusselaars een zekere stabiliteit vertonen ten opzichte van de consumptieprijsindex (CPI), is het nuttig om na te gaan of hun uitgaven sinds de vrijmaking van de energiemarkten zijn veranderd.

4.2.1 Huur

Op basis van het laatste Observatiecentrum van de huurprijzen, dat door de BGHM werd gepubliceerd voor het jaar 2018, stellen we vast dat de gemiddelde huurprijs voor een woning in Brussel, gecorrigeerd met de wettelijke indexering, van 2006 tot 2018 met bijna 14% is gestegen, terwijl de mediane huurprijs met 18% omhoog ging. De evolutie van de huurprijzen tijdens de periode 2019-2022 werd geraamd op basis van de laatste huurbarometer die Federia¹ in 2023 publiceerde. Volgens die ramingen zijn de huurprijzen tussen 2006 en 2022 met meer dan 9% gestegen voor de gemiddelde huurprijs en met meer dan 16% voor de mediane huurprijs. Van 2006 tot 2020 bedroeg de stijging respectievelijk 16% en 23%. De daling van de afgelopen twee jaar valt te verklaren door het feit dat de gezondheidsindex, die wordt gebruikt om de huurprijzen voor 2022 in constante euro's te corrigeren, sneller is gestegen dan de werkelijke huurbedragen.

¹ https://www.federia.immo/images/pubs/2023-02-28-communique-de-presse-federia-barometre-de-locations-2022_file.pdf

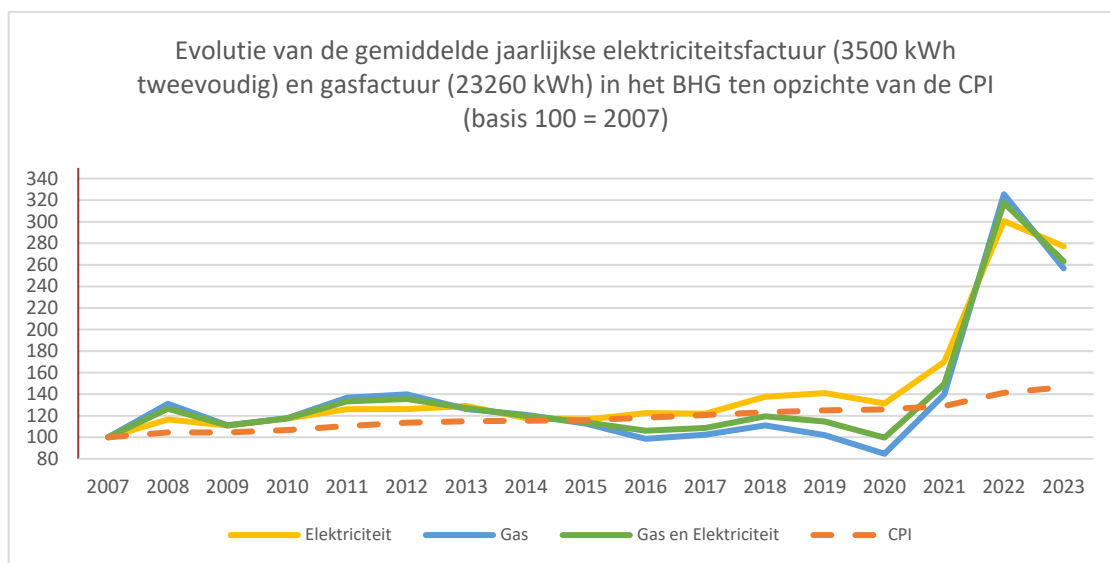


Figuur 5: Evolutie van de geactualiseerde huurprijzen in het BHG van 2006 tot 2018 (basis 100 = 2006) (Bron: BGHM, Federia)

De huur is ongetwijfeld de grootste uitgavenpost in het gezinsbudget. Zo concludeerde de BGHM in zijn Observatiecentrum van de huurprijzen 2018: **"Slechts 25% van de huishoudens besteedt minder dan 30% van hun budget aan de huur van hun woning.** Het zijn voornamelijk koppels met twee arbeidsinkomens. Voor alle andere gezinssituatie- en sociaal-professionele profielen bedraagt het aandeel van de huur in het budget meer dan 30%. Als wij het aandeel van de huurmarkt voor elke inkomstendeciel simuleren, blijkt dat voor huurders die bereid zijn om 30% van het budget aan huur te besteden, het noodzakelijk is om tot het zesde inkomstendeciel te behoren om zodoende toegang te krijgen tot een derde van de huurmarkt en zelfs tot het zevende deciel om toegang tot de helft van de huurmarkt te krijgen. **Deze situatie is het gevolg van een stijging van de huurprijzen in combinatie met een verarming van de Brusselse bevolking gedurende de afgelopen vijftien jaar."**

4.2.2 Energie

BRUGEL tekent een zekere stabiliteit - of bij constante euro zelfs een daling - van de energieprijzen vóór 2021 op. Na de volledige vrijmaking van de markten in 2007 vertoonde het bedrag van de gemiddelde jaarlijkse gas- en elektriciteitsfactuur in het BHG gedurende enkele jaren een snelle opwaartse trend om vervolgens in 2014 terug te vallen op het inflatieniveau. Tussen 2014 en 2020 stabiliseerde de prijs van gas en elektriciteit voor de Brusselse gezinnen, waarbij de evolutie van de gasprijs zelfs enkele jaren beter doet dan de evolutie van de consumptieprijsindex.



Figuur 6: Evolutie van de gemiddelde elektriciteitsfactuur (typeklant: 3500 kWh tweevoudig uurtarief) en gasrekening (typeklant: 23260 kWh) in het BHG, vergeleken met de consumptieprijsindex van 2007 in het eerste kwartaal van 2023 (basis 100 = 2007)

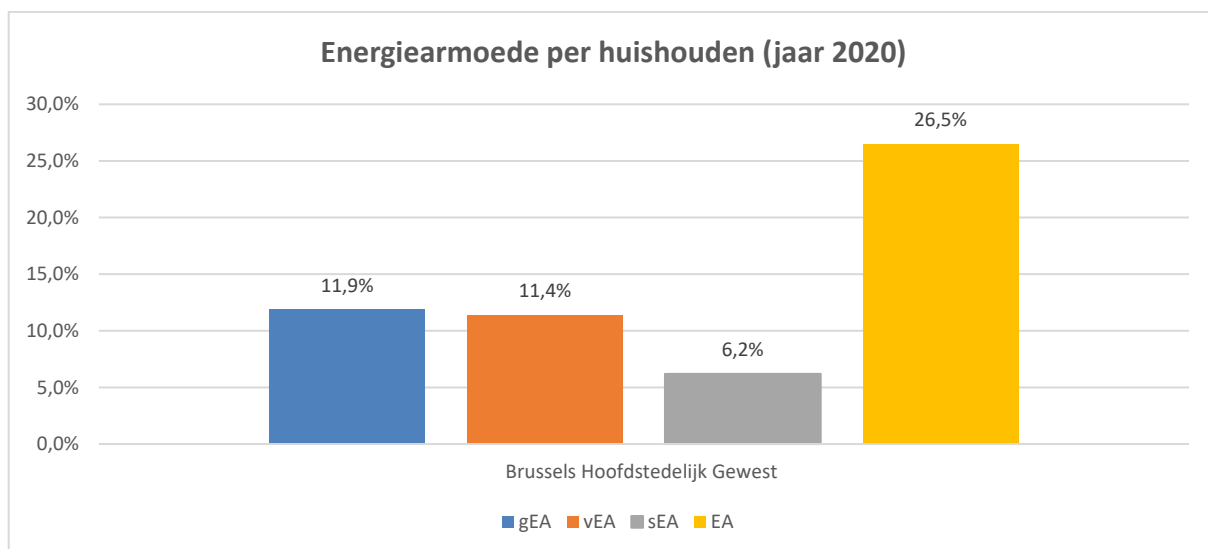
Sinds 2021 zorgt de energiecrisis die Europa momenteel doormaakt, met alle gevolgen van dien voor de gas- en elektriciteitsprijzen, voor een omslag en een budgettair onevenwicht bij huishoudens die zich niet tegen deze prijsstijging konden beschermen, ofwel omdat ze niet in aanmerking komen voor het sociale tarief, ofwel omdat ze geen energiecontract met vaste prijs hebben.

Wat het verbruik van de huishoudens betreft, merken we op dat, ondanks de veel betere energieprestaties van heel wat woningen, slechts 55% van de woningen door de huurders als in goede of zeer goede staat beschouwd worden. Het zijn vooral problemen met warmte-isolatie en geluidsisolatie die de huurders als het zwakste punt beschouwen², ondanks het feit dat de woningen in het BHG kleiner en meer geschakeld zijn dan in de twee andere gewesten, wat gunstig is met het oog op een lager verbruik.

4.3 Energie armoede

Uit de achtste en laatste editie van de Barometers energie- en waterarmoede van de Koning Boudewijnstichting blijkt dat 26,5% van de Brusselse huishoudens in 2020 te maken heeft met energiearmoede.

² BGHM, Observatiecentrum van de huurprijzen - enquête 2018,



Figuur 7: Energiearmoede in het BHG in 2020 (Bron: Koning Boudewijnstichting)

Totale energiearmoede (EA) verwijst naar elk huishouden dat door minstens één van de drie vormen van energiearmoede wordt getroffen: gEA, vEA of sEA. De indicator gemeten energiearmoede (gEA) omvat de huishoudens met energie-uitgaven die 'abnormaal' hoog lijken, in verhouding tot hun beschikbare inkomen, na aftrek van de woonkosten. De indicator verborgen energiearmoede (vEA) is bedoeld om huishoudens te identificeren waarvan de energie-uitgaven 'abnormaal' laag worden geacht in vergelijking met een equivalent huishouden (aantal personen, aantal kamers in de woning), wat duidt op een hoog risico op deprivatie in verhouding tot de basisbehoeften van het huishouden. Subjectieve energiearmoede (sEA) heeft betrekking op de ervaringen en gevoelens van huishoudens in relatie tot hun (financiële) vermogen om de energiefactuur te betalen en geeft aan welk percentage van de gezinnen zegt dat ze niet genoeg geld hebben om hun woning behoorlijk te verwarmen.

De nieuwe methodologie die wordt toegepast op de verzameling van BE-SILC-gegevens in 2019 en daarna maakt het onmogelijk om de resultaten te vergelijken of trends te analyseren ten opzichte van de voorgaande jaren. Bovendien heeft de COVID-19-pandemie ook op het vlak van methodologie gevolgen gehad voor de verzameling van gegevens voor de BE-SILC-enquête 2020. De resultaten voor 2020 zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met die voor 2019.

NB: de meest precare bevolkingsgroepen - daklozen, personen in een onregelmatige situatie of personen die in een instelling verblijven (tehuis, woonzorgcentrum, gevangenis enz.) - zijn niet in de SILC-steekproef opgenomen.

Het is echter belangrijk om op te merken dat de energieprijzen in 2020 het laagst waren (zie 4.2.2) en dat de energiecrisis die Europa sinds 2021 doormaakt het percentage huishoudens dat in het BHG te maken krijgt met energiearmoede flink zal opdrijven, vooral die huishoudens die zich niet hebben kunnen beschermen tegen deze prijsstijging, ofwel omdat ze niet in aanmerking komen voor het sociale tarief, ofwel omdat ze geen energiecontract met vaste prijs hebben.

4.4 Conclusies in verband met de evolutie van de sociaal-economische situatie van gas- en elektriciteitsverbruikers in het BHG

Op basis van de verzamelde en hiervoor uiteengezette sociaal-economische gegevens stelt BRUGEL vast dat de inkomens van de Brusselaars sinds 2007 de inflatie volgen, terwijl aan uitgavenzijde de huurprijzen - de grootste uitgavenpost van gezinnen - over een bijna even lange periode in constante euro's met 9 tot 16% zijn gestegen, naargelang we uitgaan van de gemiddelde of de mediane huurprijs in het BHG. Over dezelfde periode tekent BRUGEL een forse stijging op van het aantal leefloners en het aantal rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming in het BHG, wat wijst op de verarming van de inwoners van het gewest. Gelukkig volgden de elektriciteits- en gasprijzen in diezelfde periode tot 2020 de inflatie, waardoor ze het budget van gezinnen niet beïnvloedden, in tegenstelling tot het huuraandeel. Vanaf 2021 zullen de prijsstijgingen als gevolg van de energiecrisis in Europa echter een impact hebben op het budgettaire evenwicht van Brusselse gezinnen. In punt 6 wordt ingezoomd op de gevolgen hiervan voor de sociale statistieken over de levering van elektriciteit en gas en voor de maatregelen die de Brusselse verbruikers moeten beschermen.

5 Basisbeginselen van het wettelijke kader in het BHG

Op het gebied van consumentenbescherming berust het Brusselse wettelijke kader sinds het begin van de vrijmaking op vijf grote pijlers:

- Verplichting om een aanbod te doen, tenzij de klant al schulden heeft bij die leverancier
- Contract voor een periode van minstens 3 jaar
- Verplichting om een beslissing van een vrederechter te bekommen om een leveringspunt tijdens de contractperiode af te sluiten
- Winterbescherming van 1/10 tot 31/04 voor alle klanten die worden "afgesloten" als gevolg van een beslissing van de vrederechter of omdat hun contract afloopt
- Toekenning van het statuut van beschermde klant: de klant wordt op zijn vraag door Sibelga bevoorradt tegen het sociale tarief tot de schuld bij de leverancier is vereffend.

Parallel met deze sociale bepalingen, en in tegenstelling tot de twee andere gewesten van België, heeft de Brusselse wetgever niet voorzien om de rol van leverancier X aan de netbeheerder toe te wijzen. Concreet betekent deze beslissing dat de commerciële leverancier verantwoordelijk blijft voor het leveringspunt en de verbruikte volumes zolang de netbeheerder het punt niet heeft afgesloten, ook al is de klant niet langer contractueel gebonden aan de leverancier. Deze bepaling geldt zowel voor het huishoudelijke als het professionele segment.

Op het moment dat de markt werd vrijgemaakt, rees de vraag naar de verantwoordelijkheid van elke speler in de werking van de toekomstige markt. In tegenstelling tot de twee andere gewesten heeft de Brusselse wetgever ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid nagenoeg volledig bij de commerciële speler te leggen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet de leverancier het leveringspunt bevoorraden tot het einde van het contract van drie jaar en wanneer de klant zijn facturen niet

betaalt, moet de leverancier hem blijven bevoorraden tot ten minste 30 dagen na de kennisgeving van de beslissing tot afsluiting van de vrederechter. De tijd tussen de verwijzing naar het vredegerecht en de beslissing van de rechter bedraagt gemiddeld 289 tot 439 dagen.³

De twee andere gewesten van het land hebben gekozen voor een contract van één jaar en verschillende beschermingssystemen. In het Vlaams Gewest wordt wanneer de klant niet betaalt, het contract opgezegd en wordt de klant overgeschakeld naar de netbeheerder. In het Waals Gewest wordt de vooruitbetalingsfunctie geactiveerd voor klanten die in gebreke blijven en niet in aanmerking komen voor het sociale tarief. In het Waals Gewest maakt het nieuwe wettelijke kader het mogelijk dat een klant die niet langer zijn rekeningen betaalt voor het vredegerecht verschijnt, maar dit is geen systematische stap in de procedure.

Dit onderscheid tussen de gewesten is belangrijk. Dit betekent namelijk dat, in een gelijke economische situatie, het **risico** voor de leverancier in het BHG groter is dan in de twee andere gewesten, eenvoudigweg omdat hij zijn verantwoordelijkheid, wanneer de klant in gebreke blijft, voor een langere periode moet opnemen.

Dit element is cruciaal om de analyse van de Brusselse marktdynamiek te begrijpen, die in de volgende hoofdstukken zal worden uiteengezet.

Bovendien heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het statuut van beschermde klant ingevoerd voor de meest kwetsbare klanten. Deze belangrijke bescherming heeft nog niet het gewenste effect gehad, namelijk dat klanten met schulden door Sibelga kunnen worden bevoorrad tegen het sociale tarief totdat hun schuld is vereffend. Gedurende een periode van meer dan 6 jaar hadden amper 2.000 klanten van deze maatregel gebruikgemaakt. Pas bij de hervorming van de ordonnantie van 2022 en de automatisering van deze maatregel voor begunstigden van het sociale tarief⁴, klom het aantal begunstigden eind 2022 naar meer dan 5.300 klanten.⁵

Concreet hebben de structuur van de ordonnanties die sinds de vrijmaking zijn ingevoerd en de grote responsabilisering van de leveranciers er de laatste jaren toe geleid dat ze Brusselse klanten anders benaderen door bijvoorbeeld steeds meer gebruik te maken van de *End of Contract (EOC)*-procedure, de prijzen los te koppelen, de duurste tariefvoorstellen te doen of zich zelfs uit de huishoudelijke markt of de Brusselse markt terug te trekken.

Het EOC-scenario, dat bedoeld is om het contract van klanten met schulden niet te verlengen, wordt vandaag door alle leveranciers toegepast om de procedure voor het vredegerecht te vermijden.

Andere strategieën die de leveranciers in dit verband toepassen, worden in het volgende hoofdstuk belicht.

³ Studie 'vredegerecht'

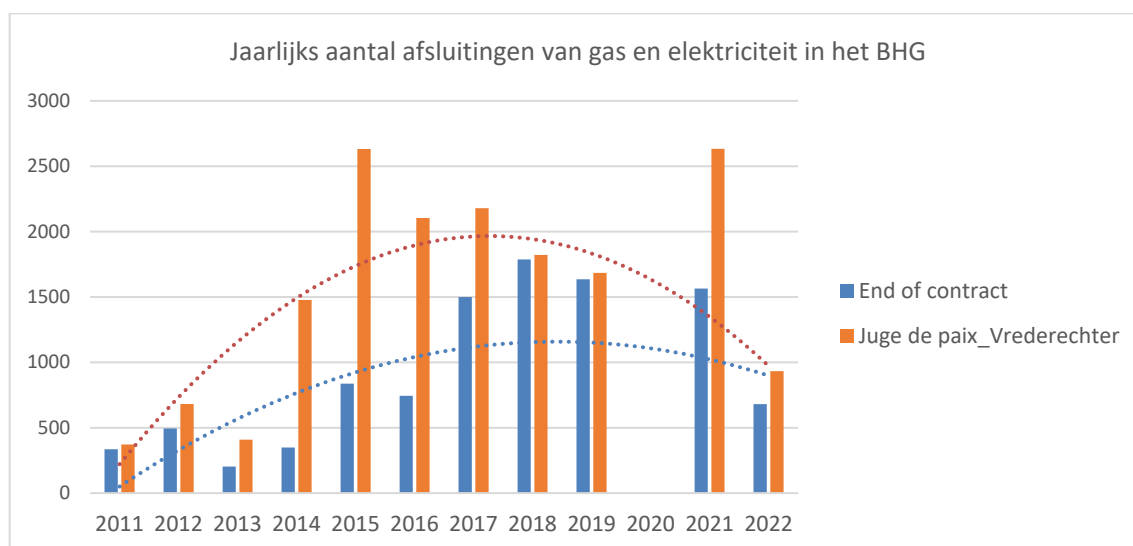
⁴ Advies betreffende de automatische toekenning van het statuut van beschermde klant, 2021

⁵ [Microsoft Power BI](#)

6 Sociale statistieken over de levering van elektriciteit en gas in het BHG

6.1 Afsluitingen

Twee categorieën van afsluitingen worden maandelijks door BRUGEL opgevolgd: afsluitingen na een beslissing van de vrederechter en afsluitingen waarbij het leveringscontract is afgelopen (ook wel *End of Contract* of *EOC* genoemd).



Figuur 8: Evolutie van het jaarlijkse aantal afsluitingen van elektriciteit en gas in het BHG van 2011 tot 2022

De evolutie van het aantal afsluitingen van de afgelopen jaren toont een constante toename van het aantal afgesloten klanten tot 2018, en vervolgens een daling tot 2022. We noteren een eerste piek in 2015, met voornamelijk afsluitingen na een beslissing van de vrederechter, en een tweede piek later in 2018, waarbij het vooral gaat om afsluitingen na een *End of Contract*.

Sinds 2015 is het aantal afsluitingen na een beslissing van de vrederechter afgenomen ten gunste van afsluitingen na een *End of Contract*, die op hun beurt in 2019 en 2021 beginnen af te nemen. Tot slot merkt BRUGEL ook op dat de leveranciers eind 2022 heel wat *End of Contract*-procedures hebben opgestart, die echter nog niet hebben geleid tot effectieve afsluitingen bij klanten; dit element werd dus niet in de grafiek hierboven meegenomen.

We stellen inderdaad vast dat de leveranciers die nog in Brussel actief zijn de laatste jaren een andere invorderingsstrategie toepassen. Wanneer een klant niet betaalt, stappen ze niet meer naar de vrederechter - een procedure die lang duurt en kostelijk is - maar wachten ze liever tot het contract afloopt, waarna ze het niet meer verlengen. Het huidige kader zet leveranciers ertoe aan het vredegerecht op een wettelijke manier te omzeilen om de kosten te drukken, sneller hun geld te krijgen en zekerheid te bekomen, ten koste van de rechten van de consument, wat niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest.

In de periode 2011-2016 waren er gemiddeld 494 afsluitingen per jaar als gevolg van een EOC, terwijl er in de periode 2017-2022 gemiddeld 1195 afsluitingen per jaar waren als gevolg van een EOC, dit is een stijging van 142%.

De afname van het aantal afsluitingen tijdens de afgelopen jaren, en vooral in 2022, lijkt eerder paradoxaal te zijn: de energiecrisis nam namelijk tijdens diezelfde periode een flinke hap uit het gezinsbudget. We merken ook op dat afsluitingen, als gevolg van de COVID-19-pandemie, in 2020 verboden waren. Het jaar 2021 moet daarom met de nodige voorzichtigheid worden beschouwd, omdat we vermoeden dat er een reboundeffect zal optreden, met dus deels de afsluitingen die in 2020 hadden moeten worden uitgevoerd. **De afgelopen jaren is het aantal afsluitingen evenwel duidelijk afgenomen, terwijl de energieprijzen in diezelfde periode fors omhoog gingen.**

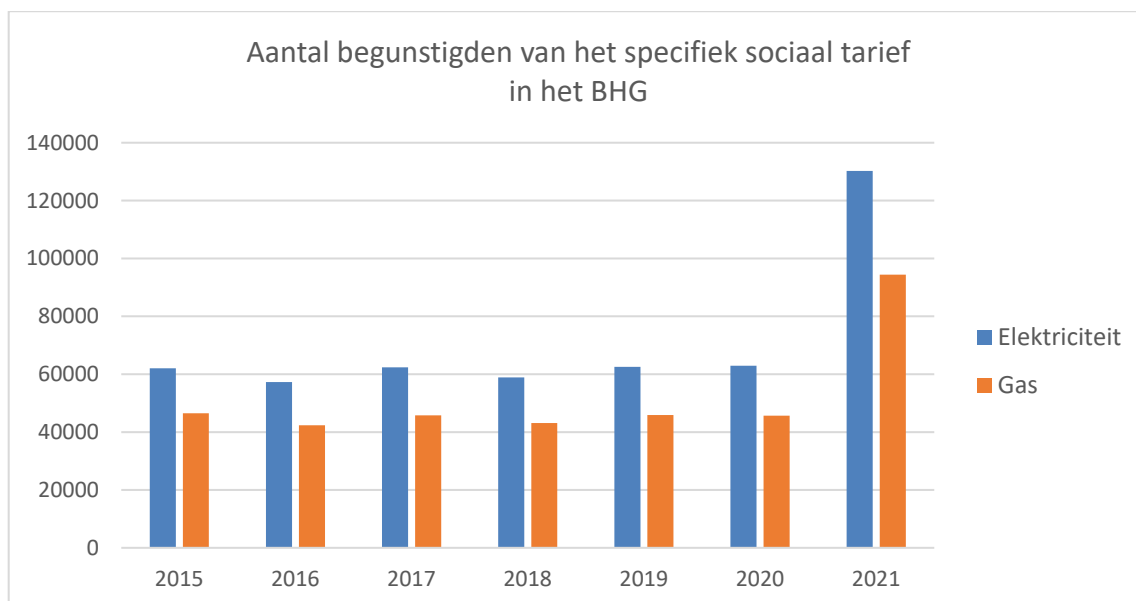
De redenen voor die afname zijn vooral te vinden in de uitbreiding van het federale sociale tarief naar RVT's vanaf februari 2021. Dankzij die maatregel kon 14% van de Brusselaars profiteren van het tariefschild en werden ze dus niet geconfronteerd met de gevolgen van de stijgende energieprijzen in het derde kwartaal van 2021.

Bovendien maken de beschermingsmechanismen die het gewest onlangs heeft ingevoerd, met onder meer de automatische toekenning van het statuut van beschermde klant voor begunstigen van het sociale tarief, het mogelijk om hen zonder enige tussenkomst naar SIBELGA over te schakelen. Het resultaat van die automatische toekenning is dat deze huishoudens met schulden niet in een gerechtelijke invorderingsprocedure betrokken raken en dat de beëindiging van hun contract - en dus hun afsluiting - wordt voorkomen.

BRUGEL zal deze evolutie de komende maanden van nabij blijven volgen, vooral wanneer het sociale tarief voor RVT's afloopt, want een sociale maatregel die stroomopwaarts wordt genomen en een rechtstreekse impact heeft op de factuur, heeft het systemische effect dat niet alleen de schulden en de stress van de gezinnen worden verminderd, maar ook de kosten van de commerciële of publieke spelers (leveranciers, justitie, netbeheerder enz.).

De werking van het vredegerecht is een andere reden die de daling van het aantal afsluitingen verklaart. Tijdens de COVID-19-periode gingen de vredegerechten dicht en moesten ze daarna dus hun achterstand inhalen, waardoor de griffies overbelast raakten. Bovendien bleven in 2022 in het BHG 8 rechtersstoelen leeg, waardoor de organisatie mank liep.

6.2 Beschermden klanten en sociaal tarief



Figuur 9: Evolutie van het aantal begunstigen van het specifieke sociale tarief in het BHG volgens energievorm van 2015 tot 2021

6.3 Vrederecht

In haar studie betreffende de analyse van de procedure in het vrederecht inzake de ontbinding van contracten⁶, deed BRUGEL de volgende vaststellingen:

"Uit de vaststellingen blijkt het gebrek aan efficiëntie van het systeem en ze tonen de aanzienlijke jaarlijkse kost aan voor de gemeenschap (zowel menselijk als financieel), evenals de ongewenste effecten, zoals:

- de ophoping van de schuld die de klant ertoe brengt er afstand van te nemen;
- het feit dat de klant zeer weinig gebruik maakt van zijn recht op verdediging in rechte;
- de gerechtskosten die boven op de onbetaalde rekeningen komen;
- het feit dat weinig gebruik wordt gemaakt van de sociale ondersteuning en de regionale beschermingsmaatregelen;
- het gebruik van alternatieve middelen om afsluiting te voorkomen;
- de logheid van de procedure voor de griffies;
- de verslechtering van de concurrentiedynamiek van de markt;

⁶ BRUGEL, Studie (BRUGEL-STUDIE-20170920-18bis) betreffende de analyse van de procedure in het vrederecht inzake de ontbinding van contracten, 20 september 2017 (<https://www.brugel.brussels/publication/document/studies/2017/nl/STUDIE-18-bis-Vrederecht.pdf>).

- ...

Op basis van deze bevindingen stelden we vast dat de procedure voor het vredegerecht op dit moment niet als een bescherming wordt beschouwd maar als een straf voor de meest kwetsbaren huishoudens en - opmerkelijk - de energiearmoede geenszins afremt."

Hoewel de tussenkomst van een vrederechter nuttig kan zijn om de rechten van de consument te waarborgen, voorkomt die niet dat klanten die hun rekeningen niet kunnen betalen, worden afgesloten; integendeel, zo'n tussenkomst verhoogt het bedrag van de schuld nog omdat de procedure zo lang duurt en kostelijk is.

6.4 Conclusies in verband met de sociale statistieken over de levering van elektriciteit en gas in het BHG

In de beginfase van de vrijmaking van de markt heeft het BHG, in tegenstelling tot de twee andere gewesten, beslist om de risico's en verantwoordelijkheid nagenoeg volledig bij de markt te leggen. Het wettelijke kader verplicht leveranciers om tot het moment van afsluiting energie te blijven leveren op het leveringspunt van de klant, zelfs wanneer die in gebreke blijft of geen contract meer heeft.

Sindsdien is het Brusselse kader, dat hoofdzakelijk berust op de verplichting om een aanbieding te doen voor drie jaar, om van de vrederechter een beslissing tot afsluiting te bekomen en op het statuut van beschermde klant, weinig veranderd.

BRUGEL stelt vast dat het aantal afsluitingen op vraag van de leverancier sinds 2019 grotendeels is gedaald. Die vaststelling kan paradoxaal lijken gelet op de energiecrisis, die zwaar weegt op het budget van de Brusselse gezinnen. De steunmaatregelen van de federale regering om die gezinnen te helpen, onder meer de toekenning van het sociale tarief aan rechthebbenden verhoogde tegemoetkoming, lijken een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het verminderen van die afsluitingen.

Wat het statuut van beschermde klant betreft - de hoeksteen van de bescherming die het gewest biedt - hebben de gewestelijke overheden de maatregel op twee niveaus versoepeld. Enerzijds werden de inkomensplafonds verhoogd en werd de ingebrekestelling vervangen door de herinnering als bewijs van toekenning en anderzijds werd de maatregel voor de begunstigden van het sociale tarief geautomatiseerd met een schuldrempel. Dankzij deze maatregel konden eind 2022 meer dan 2.500 huishoudens met schulden naar SIBELGA worden overgeschakeld, waardoor ze minder risico liepen om afgesloten te worden en waardoor het risico op onbetaalde facturen voor de leveranciers kleiner werd.

We merken op dat het vredegerecht de rechten van de consument weliswaar waarborgt, maar hem niet in staat stelt zijn financiële middelen te verhogen om zijn rekeningen te betalen - de maatregel heeft integendeel tot gevolg dat de schulden voor de gezinnen oplopen - en evenmin voorkomt dat hij wordt afgesloten wanneer hij in gebreke blijft om die rekeningen te betalen.

Die vaststelling sterkt BRUGEL in haar overtuiging dat er meer moeten worden nagedacht over het aanbieden van gerichte hulp aan deze huishoudens voordat ze effectief schulden maken, om afsluitingen zoveel mogelijk te vermijden, in plaats van vooral te vertrouwen op het vredegerecht.

Tot slot stelde BRUGEL vast dat energieleveranciers steeds minder naar de vrederechter stappen en liever de afsluiting van een toegangspunt vragen op basis van een *End of*

Contract-procedure, die goedkoper is. Deze procedure wordt momenteel door alle leveranciers gebruikt.

7 Evolutie van de leveringsactiviteit in België en in het BHG

7.1 20 jaar liberalisering van de elektriciteits- en gasvoorziening in België

In 2003 werden de laagspanningsklanten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest gedeeltelijk geliberaliseerd, terwijl ze in het Vlaams Gewest volledig werden geliberaliseerd. Door de gedeeltelijke vrijmaking van de Brusselse en Waalse markt, maar vooral door de volledige vrijmaking van de Vlaamse markt op 1 juli 2003, hebben heel wat nieuwe spelers hun intrede kunnen doen op de Belgische markt voor levering aan particulieren. De meeste van die spelers wilden de Waalse en Brusselse markt echter pas betreden wanneer die volledig open zou zijn en concentreerden zich intussen op de Vlaamse markt.

De markt organiseerde zich al snel met het oog op de liberalisering van de levering aan huishoudelijke klanten, onder meer door de uitrol van verschillende opeenvolgende versies van MIG (Message Implementation Guide), waarmee gereguleerde en niet-gereguleerde spelers de gegevens kunnen uitwisselen die nodig zijn om hun activiteiten uit te voeren, zoals gegevens in verband met *switching*, *metering*, *settlement*, *gridfee* en *rectification*.

Op 21 november 2006 werd de BELPEX-beurs operationeel. Dit was een belangrijk keerpunt voor de vrijmaking van de markt, aangezien deze beurs elke speler een gemakkelijke en veilige toegang biedt om volledig transparant elektriciteit te kopen en te verkopen, terwijl de anonimiteit van de partijen wordt gewaarborgd. Deze beurs, die gericht is op *spothandel*⁷, is een nuttige aanvulling op de APX-beurs, die termijnhandel in elektriciteit mogelijk maakte, en geeft elke speler definitief de mogelijkheid om op de Belgische markt te opereren zonder bilaterale aan- en verkoopcontracten voor elektriciteit te sluiten met een bestaande (historische) producent. De geleidelijke koppeling van de elektriciteitsbeurzen heeft ook de aldus verbonden markten efficiënter gemaakt door het prijssignaal voor de activering van de productiemiddelen op die markten te optimaliseren, waardoor het systeem efficiënter werd, de concurrentie vrij spel kreeg en de prijzen daalden. Dat zorgde tegelijk voor meer economische welvaart voor consumenten, ondanks de pijnpunten van een model dat gebaseerd is op de marginale productieprijs en die tijdens de crisis van 2022 aan het licht kwamen, onder meer in verband met het genereren van overwinsten.

Op 1 januari 2007 werd de Brusselse elektriciteits- en gasmarkt volledig vrijgemaakt. Verscheidene leveranciers beginnen andere commerciële pakketten aan te bieden dan het gevestigde Electrabel en zwingelen op die manier een marktdynamiek aan. De commerciële strategie van deze nieuwkomers is vaak gebaseerd op prijsdifferentiatie, met inkoopstrategieën die verschillen van die van de gevestigde spelers, of voor sommigen op de hernieuwbare oorsprong van de geleverde elektriciteit.

In september 2012 zal de campagne 'Durf vergelijken' van de federale minister van Economie en Consumenten, Johan Vande Lanotte, de consument letterlijk wakker schudden en een hevige

⁷ Een spotmarkt of spotprijs is een markt of prijs voor de aankoop van een goed (zoals energie) voor onmiddellijke levering, dat wil in dit geval zeggen voor elk uur van de volgende dag, in tegenstelling tot termijnmarkten voor energie, met leveringen in de komende maanden, kwartalen of jaren.

concurrentiedynamiek op gang brengen. De gevestigde spelers, wier klantenbestand in enkele maanden tijd stevig werd uitgedund, begonnen een prijzenoorlog met de nieuwkomers. Dit leidde tot een situatie van hyperconcurrentie in het voordeel van de verbruiker, tot onlangs de energiecrisis in Europa losbarstte. Die hyperconcurrentie heeft er echter toe geleid dat de leveringsactiviteit voor de betrokken spelers compleet onstabiel is geworden, met zeer hoge switchpercentages en ook een daling van de winstmarges van de leveranciers. Die verminderde winstgevendheid van de leveringsactiviteit dwingt de energieleveranciers ertoe voortdurend een operationeel optimum na te streven. Dat betekent dat leveranciers, ondanks de toenemende complexiteit van de dienstverlening aan klanten, de kosten van hun dienstverlening en de lasten van oninbare vorderingen meer gaan optimaliseren, schaaleffecten proberen te realiseren door klanten af te snoepen en tegelijk de meest winstgevendende klantensegmenten op de Belgische markt gaan aanspreken.

Die hevige concurrentie is ook een gevolg van het feit dat elektriciteit of gas commerciële producten zijn die zich bijna uitsluitend kunnen onderscheiden door hun prijs. Dit fenomeen is in de economische literatuur beter bekend als de 'commoditization' van een markt...

Het is in deze context van hyperconcurrentie, en dus stevige druk op de winstmarges van de leveranciers, dat sommige van hen hun activiteiten zijn beginnen diversifiëren, waarbij ze hun klanten andere producten aanbieden waarmee ze zich op andere manieren kunnen onderscheiden dan louter op basis van prijs. Tegelijk is de leveringssector complexer geworden, niet alleen omwille van het wet- en regelgevingskader, maar ook door de energietransitie, die onder meer heeft geleid tot een decentralisatie van de productie en een doorgedreven digitalisering, wat de leveringsactiviteiten nog verder heeft gecompliceerd.

Zo'n omgeving is uiteraard gunstig voor nieuwkomers, die zich uitsluitend profileren op basis van de energieprijis. De intrede van deze nieuwkomers werd nog gemakkelijker gemaakt door de stabiele gas- en elektriciteitsprijzen, waardoor sommige leveranciers of evenwichtsverantwoordelijken helaas leveringsrisico's hebben genomen of hun commerciële tegenpartij hebben gedwongen om forse risico's te nemen.

Zo ging in 2018 evenwichtsverantwoordelijke Anode NV, die voor veel kleine leveranciers belangrijke sourcingrisico's⁸ afdekte, failliet. Sinds dit faillissement zijn de inkoopvoorwaarden voor deze leveranciers veel minder soepel en dragen de leveranciers ook meer risico, vooral bij contracten van meer dan één jaar. Voor de kleinere structuren is de leveringsactiviteit minder gemakkelijk geworden omdat Anode NV veel van de risico's in verband met *sourcing* voor hen afdekte, hun in dit opzicht een specifieke competentie en dienstverlening bood en minder financiële garanties vereiste. Door het faillissement van Anode moeten leveranciers meer financiële garanties aan hun tegenpartijen verlenen en worden ze gedwongen om expertise op te bouwen op het gebied van de aankoop van energie, groothandelsmarkten, portefeuillebeheer enz.

Deze context van hyperconcurrentie, de toenemende complexiteit van de sector en de verscherping van de voorwaarden in verband met *sourcing* sinds 2018 hebben ook geleid tot het faillissement van sommige leveranciers, de stopzetting van de activiteiten van andere, strategische heroriënteringskeuzes (zoals het verlaten van bepaalde markten) en de consolidatie van andere leveranciers via fusies/overnames, tot de energiecrisis die Europa doormaakt sinds het herstel post-COVID eind 2021 en de geopolitieke spanningen tussen Oekraïne en Rusland.

⁸ De term *sourcing* verwijst naar de activiteit waarmee een leverancier energie inkoopt voor de klanten aan wie hij levert, via de groothandelsmarkten, via bilaterale overeenkomsten met andere energiespelers of door de energie die zijn klanten nodig hebben zelf te produceren.

Omwille van de COVID-19-crisis, en vervolgens de huidige energiecrisis, is de situatie voor de energieleveranciers zo riskant⁹ geworden op het gebied van levering en *hedging*¹⁰ dat ze, naast de financiële verliezen die sommigen hebben geleden, hun voorwaarden voor toegang tot hun aanbod drastisch hebben verstrengd:

- terugtrekking uit bepaalde markten, voornamelijk de Brusselse markt, soms tijdelijk,
- stopzetting van aanbiedingen met een vaste prijs, ten minste voor een periode van 3 jaar,¹¹
- weigering om aan bepaalde klanten aanbiedingen te doen,
- verhoging van de prijs van commerciële aanbiedingen,
- druk op de cashflow en liquiditeit tijdens de winter van 2022-2023,
- (tijdelijke) stopzetting van bepaalde aanbiedingen van energiediensten.

De energiecrisis heeft één verdienste gehad: de crisis heeft de structurele problemen van de leveranciers en de mogelijke gevolgen voor de gebruiker aan de oppervlakte gebracht.

Naast deze leveringsproblemen werden de leveranciers ook geconfronteerd met een stijging van hun operationele kosten om de vele reacties van klanten op de prijsverhogingen te verwerken, heel wat betalingsplannen op te zetten, de zware werklast in verband met invorderingen op te vangen, de uitbreiding van het sociale tarief tot RVT's te beheren, de overheidsmaatregelen uit te voeren om de gevolgen van de energiecrisis voor de factuur van klanten te verzachten enz. Dit leidt tot een spiraaleffect, waarbij elk element de effecten van de andere elementen nog versterkt.

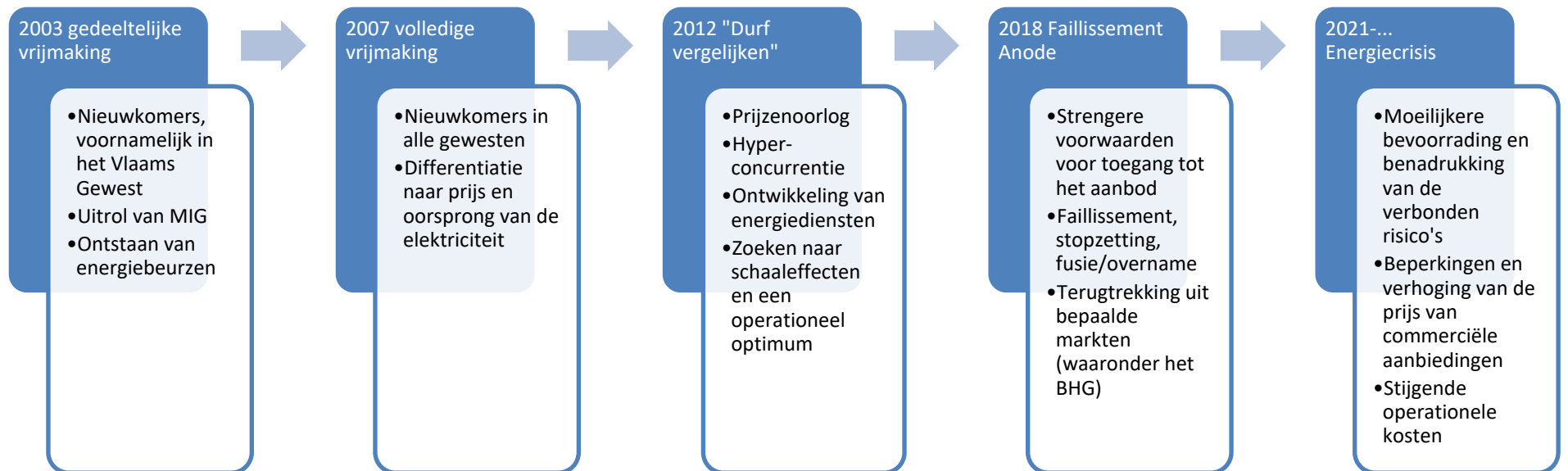
De ingewikkelde situatie van de energieleveranciers komt noch de gebruiker, noch de energietransitie ten goede. Ook moet worden opgemerkt dat het strengere regelgevingskader van de Brusselse markt de reacties van de leveranciers nog heeft uitvergroot: veel meer leveranciers hebben zich uit de Brusselse markt teruggetrokken in vergelijking met de andere gewesten en hebben hun aanbiedingen beperkt of de prijs daarvan opgetrokken in vergelijking met het Vlaams en het Waals Gewest.

⁹ Als gevolg van de onzekerheden omwille van de volatiele prijzen en de energieleveringsvolumes

¹⁰ *Hedging* is een praktijk die bestaat uit het afdekken van risico's; op het gebied van energievoorziening gaat het vooral om het afdekken van de verschillen die kunnen ontstaan in prijzen en volumes tussen de aankoop en de verkoop van energie.

¹¹ In een restrictief regelgevingskader en in een context van grote marktvolatiliteit zijn de risico's voor leveranciers in verband met het aanbieden van contracten met vaste prijzen voor drie jaar waarschijnlijk te groot.

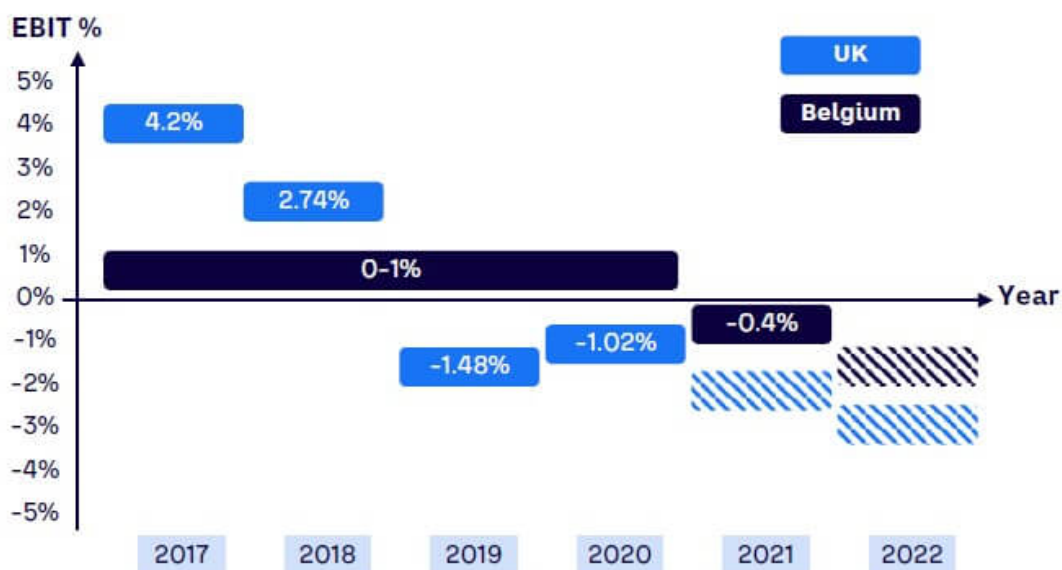
20 jaar liberalisering van de gasmarkt en de elektriciteitsmarkt in België



7.2 Evolutie van de rentabiliteit van leveranciers in België

Sinds 2015 wijst FEBEG de overheid op de lage winstmarges van de leveranciersactiviteit. Uit de analyses van FEBEG blijkt bijvoorbeeld dat het gemiddelde EBIT-percentage van haar leden, in verhouding tot hun inkomsten, in de periode van 2012 tot 2020 tussen 1% en 0% schommelt en voor het jaar 2021 zelfs negatief wordt.

Het adviesbureau Arthur D. Little publiceerde bovendien cijfers¹² die geïnspireerd zijn op en aansluiten bij die van FEBEG.

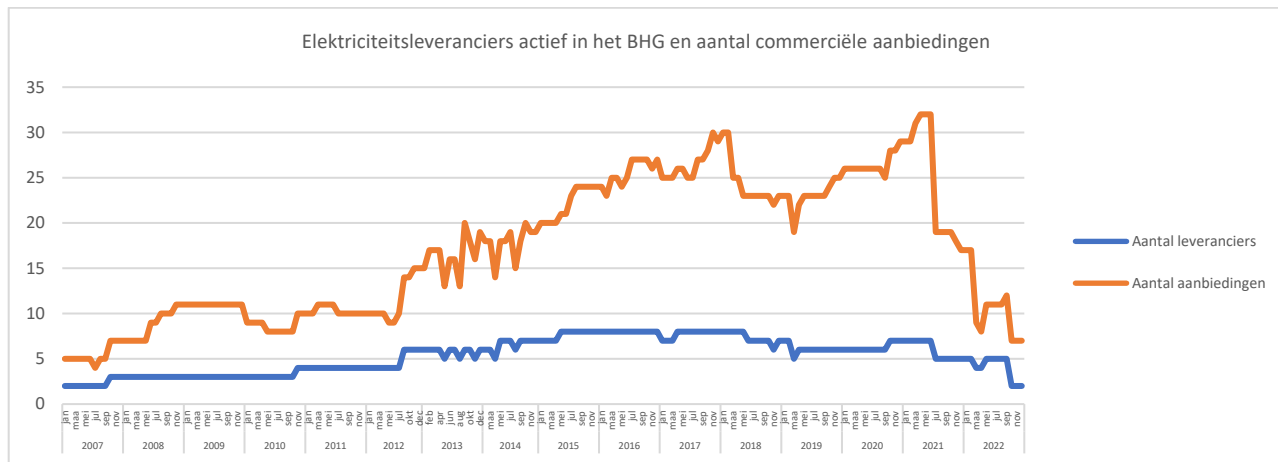


Figuur 10: Gemiddeld EBIT-percentage gerealiseerd door energieleveranciers in België en in het Verenigde Koninkrijk van 2017 tot 2022 (Bron Arthur D. Little)

Die geringe rentabiliteit van de leveringsactiviteit maakt dat die minder aantrekkelijk wordt voor investeerders. De rentabiliteit is volgens FEBEG immers veel te laag om aan de verwachtingen van de aandeelhouders te voldoen en zo investeringen in deze leveringsactiviteiten te blijven aantrekken en in stand te houden. De gevolgen zijn legio: moeilijkheden voor leveranciers om te investeren in de innovatie die nodig is voor de energietransitie, risico op een dienstverlening aan eindafnemers van mindere kwaliteit en zelfs het risico dat leveranciers de markt verlaten of hun activiteiten helemaal stopzetten.

¹² Zie: <https://www.adlittle.com/en/insights/viewpoints/energy-crisis-beyond>

7.3 Evolutie van het aantal leveranciers en commerciële aanbiedingen in het BHG



Figuur 11: Evolutie van het aantal actieve elektriciteitsleveranciers en het aantal commerciële aanbiedingen in het huishoudelijke segment van 2007 tot 2022 in het BHG

Op basis van de commerciële aanbiedingen die de leveranciers in de Brusim-elektriciteitsvergelijker sinds de volledige vrijmaking van de markt in 2007 hebben voorgesteld, stelt BRUGEL vast dat de markt in 2007 langzaam werd opengesteld voor concurrentie. Die concurrentie schakelde nog een versnelling hoger in 2012 tot 8 actieve leveranciers van 2015 tot begin 2018.

Vervolgens vertraagde de marktdynamiek tot er eind 2022 maar twee actieve leveranciers meer waren die in totaal 7 commerciële aanbiedingen voor elektriciteit voorstelden. Sinds eind 2022 zijn twee andere leveranciers weer actief op de Brusselse markt, namelijk Luminus, met een beperkt aanbod in vergelijking met de andere gewesten, en Bolt.

Hieronder volgt een overzicht van de leveranciers die de Brusselse markt - gedeeltelijk - hebben verlaten:

- in maart 2010 beslist Nuon - het huidige Eneco - om zich terug te trekken uit de Brusselse huishoudelijke markt. De onderneming neemt geen nieuwe klanten meer aan, maar blijft de bestaande contracten wel beleveren. De onderneming blijft evenwel actief in de twee andere gewesten;
- in januari 2018 beperkt Luminus het eigen aanbod tot één enkel product in het huishoudelijke segment dat uitsluitend toegankelijk is via de winkelketen Media Markt. Eind 2022 trekt de onderneming zich volledig terug en komt begin 2023 terug met hetzelfde beperkte aanbod. De onderneming blijft evenwel actief in de twee andere gewesten met aantrekkelijkere aanbiedingen;
- in juli 2021 trekt Mega zich tijdelijk, maar voor onbepaalde duur, terug uit de Brusselse markt. De onderneming aanvaardt dus geen nieuwe klanten meer, maar blijft de bestaande contracten wel beleveren en heeft onlangs een aanbod gedaan aan alle Brusselse verbruikers, uitsluitend in het kader van een groepsaankoop. De onderneming blijft evenwel actief in de twee andere gewesten;

- leverancier Bolt heeft aangekondigd dat het vanaf 1 oktober 2022 geen elektriciteits- en gascontracten meer zal aanbieden, maar in februari 2023 zal terugkeren, hoewel die beslissing mogelijk niet blijvend is;
- leverancier Brusol doet sinds oktober 2022 geen aanbiedingen meer in het BHG.

De gezondheids crisis en de geopolitieke context hebben de financiële gezondheid van bepaalde leveranciers verder in het gedrang gebracht, als gevolg waarvan hun leveringsvergunning werd ingetrokken:

- in januari 2022 zegt Sibelga het contract voor de toegang tot de gas- en elektriciteitsnetten van Octa+ op. In februari 2022 trekt BRUGEL de vergunningen voor de levering van gas en elektriciteit van Octa+ in. De onderneming blijft evenwel actief in de twee andere gewesten;
- in februari 2022 zegt Sibelga het contract voor de toegang tot de gas- en elektriciteitsnetten van AECO (voorheen Energie 2030) op. In maart 2022 trekt BRUGEL de vergunningen voor de levering van gas en elektriciteit van AECO in;
- Ten slotte is de relatief kleine omvang van de Brusselse markt niet bevorderlijk voor de vermenigvuldiging van commerciële spelers.

De evolutie op de gasmarkt is in grote lijnen vergelijkbaar.

7.4 Conclusies in verband met de evolutie van de leveringsactiviteit in België en in het BHG

BRUGEL stelt vast dat de rol van de leverancier in 2023 heel anders is dan in 2003 ten tijde van de vrijmaking. Vooral de activiteit van energieleverancier vertoont een steeds kleinere rentabiliteit. Dit heeft tot gevolg dat energieleveranciers op verschillende manieren proberen hun marges te vergroten of hun kosten te verlagen om zo opnieuw een financieel evenwicht te vinden.

Bovendien is de Belgische huishoudelijke markt klein en verdeeld in drie gewestelijke deelmarkten, waardoor de kosten voor leveranciers relatief hoger zijn dan in de buurlanden.

De beslissing om de Brusselse markt te verlaten, die de minst aantrekkelijke markt van de drie Belgische markten lijkt te zijn, is een van de oplossingen die leveranciers toepassen om een bepaald niveau van winstgevendheid te behouden.

Sinds de energieprijzen crisis merkt BRUGEL veel heen en weer geschuif op de huishoudelijke markt. Sommige leveranciers verlaten de markt als gevolg van de prijsvolatiliteit en het toegenomen risico voor een korte periode, om vervolgens terug te keren zonder de zekerheid te hebben dat ze zullen blijven. BRUGEL kan deze weinig transparante praktijken alleen maar betreuren. Ze ondermijnen immers het vertrouwen van klanten in de markt.

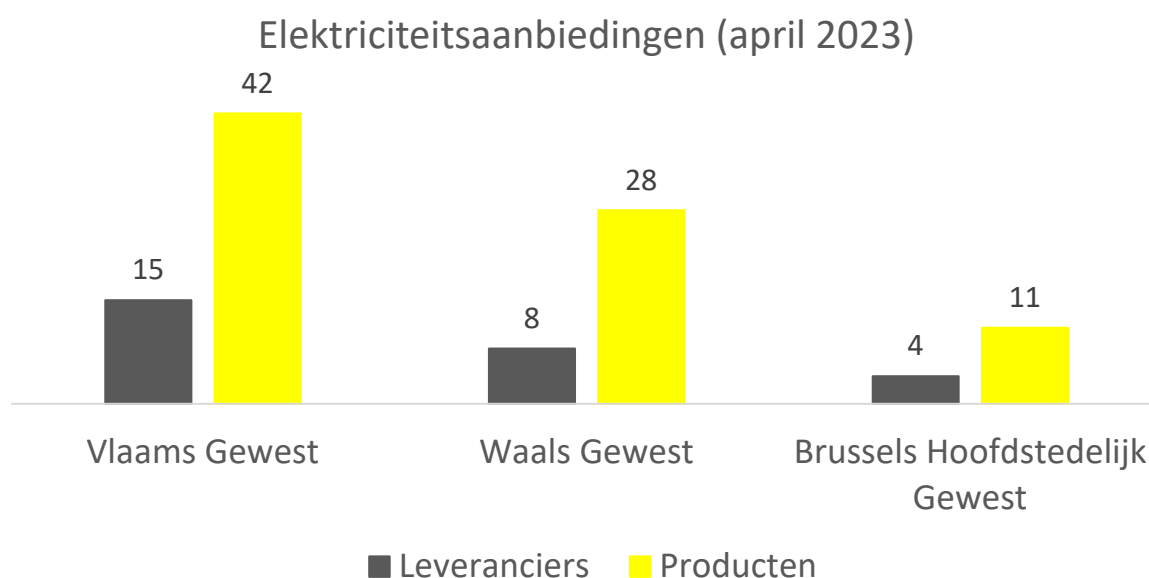
De geringe winstgevendheid van de leveringsactiviteit ontmoedigt ook investeringen van leveranciers in de energietransitie en vormt een beletsel voor een concurrerende markt in het belang van de verbruiker, vooral in tijden van crisis.

8 Huidige toestand van de Brusselse markt

8.1 Het commerciële aanbod

8.1.1 Huishoudelijk segment

In april 2023 hebben Brusselse huishoudelijke verbruikers die een nieuw leveringscontract willen sluiten nog maar keuze uit 11 elektriciteitsproducten (en 10 gasproducten), terwijl hun Waalse en Vlaamse tegenhangers uit drie tot vier keer meer producten kunnen kiezen. Slechts 4 van de 11 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikbare producten hebben geen bijkomende voorwaarden¹³ (drie bij Engie Electrabel en één bij TotalEnergies).



Figuur 12: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een huishoudelijke verbruiker - Elektriciteit

De vier elektriciteitsleveranciers actief in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn:

1. Engie Electrabel: 4 producten waarvan er 3 toegankelijk zijn zonder bijkomende voorwaarden;
2. TotalEnergies: 3 producten waarvan er 1 bestemd is voor de houders/gebruikers van een elektrisch voertuig en 1 gekoppeld is aan de voorwaarde van online factuurbeheer;
3. Luminus: 1 product dat uitsluitend toegankelijk is via de winkelketen Media Markt;
4. Bolt: 3 producten die alleen online toegankelijk zijn, waarvan één een vooruitbetaling van 3000 euro voor elektriciteit en 4000 euro voor gas vereist.

Slechts twee contracten hebben een vaste prijs, namelijk één contract bij Engie Electrabel en één contract bij TotalEnergies uitsluitend voor eigenaars/gebruikers van een elektrisch voertuig. Dit zijn de twee duurste contracten in de Brusim-vergelijker. Bij Engie Electrabel ligt de prijs vast

¹³ Bijkomende voorwaarden: online inschrijving op het contract, intekening op het contract uitsluitend via een bepaalde winkel, online beheer van facturen, bezit van fotovoltaïsche panelen, bezit/gebruik van een elektrische auto, domiciliëringverplichting enz.

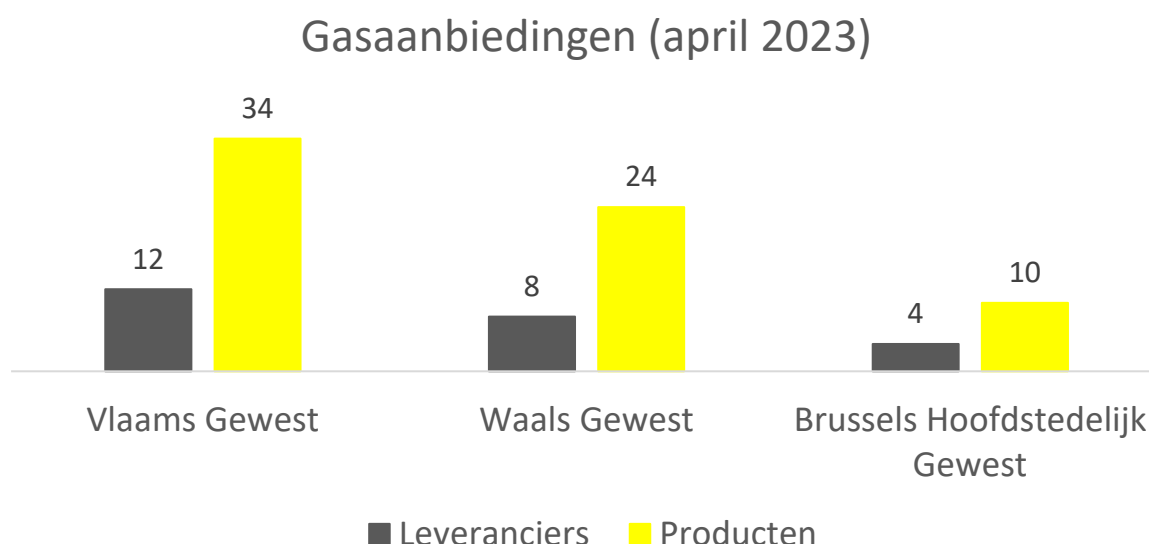
voor één jaar. De marktvoorwaarden en de toepasselijke wetgeving lijken momenteel niet bevorderlijk voor vaste prijzen voor 3 opeenvolgende jaren.

Verder vereist meer dan de helft van de producten dat het contract online wordt afgesloten en/of de facturen online worden beheerd. Volgens de laatste cijfers van de Barometer Digitale Inclusie¹⁴ kunnen we echter stellen dat "40 % van de Belgische bevolking kwetsbaar is voor de toenemende digitalisering van de samenleving".

De aanbiedingen met digitale voorwaarden dienen natuurlijk in het licht van deze digitale kwetsbaarheid bekeken te worden, aangezien ze een reeds achtergesteld deel van de maatschappij nog kwetsbaarder maken doordat ze het aantal aanbiedingen dat toegankelijk is voor dit deel van de bevolking nog beperken.

Het aantal leveranciers dat actief is binnen het huishoudelijke segment is tot slot 2 keer zo groot in Wallonië en bijna 4 keer zo groot in Vlaanderen.

Dezelfde opmerkingen gelden voor de Brusselse gasmarkt.

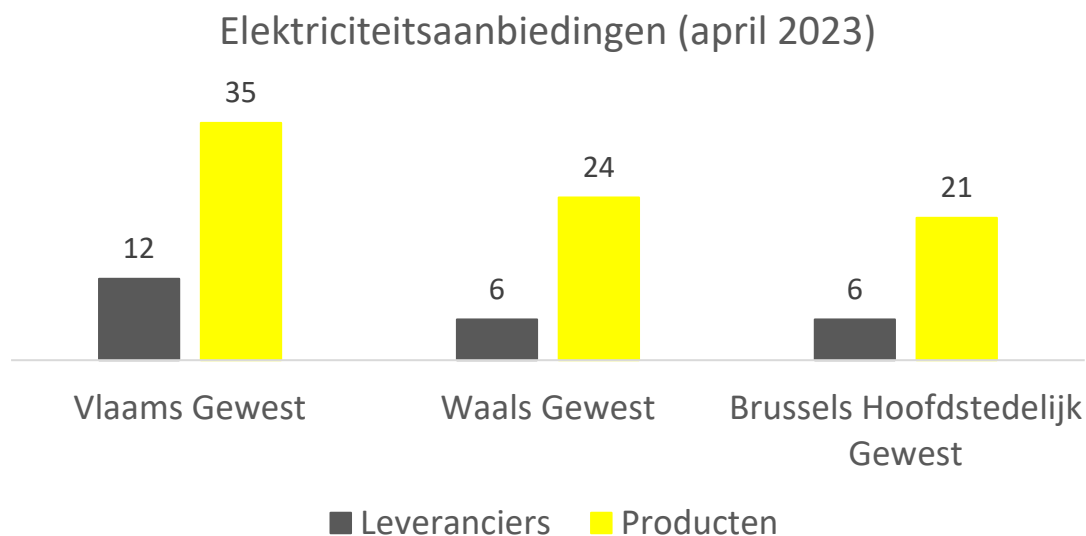


Figuur 13: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een huishoudelijke verbruiker - Gas

8.1.2 Professioneel segment

In april 2023 hebben professionele verbruikers in Brussel die een nieuw leveringscontract willen sluiten meer keuze dan huishoudelijke verbruikers. Ze kunnen immers kiezen uit 21 elektriciteitsproducten (en 19 gasproducten) bij 6 verschillende leveranciers, wat bijna evenveel is als Waalse verbruikers, maar beduidend minder dan Vlaamse verbruikers.

¹⁴ Barometer Digitale Inclusie 2020, Editie van de Koning Boudewijnstichting, 51 bladzijden



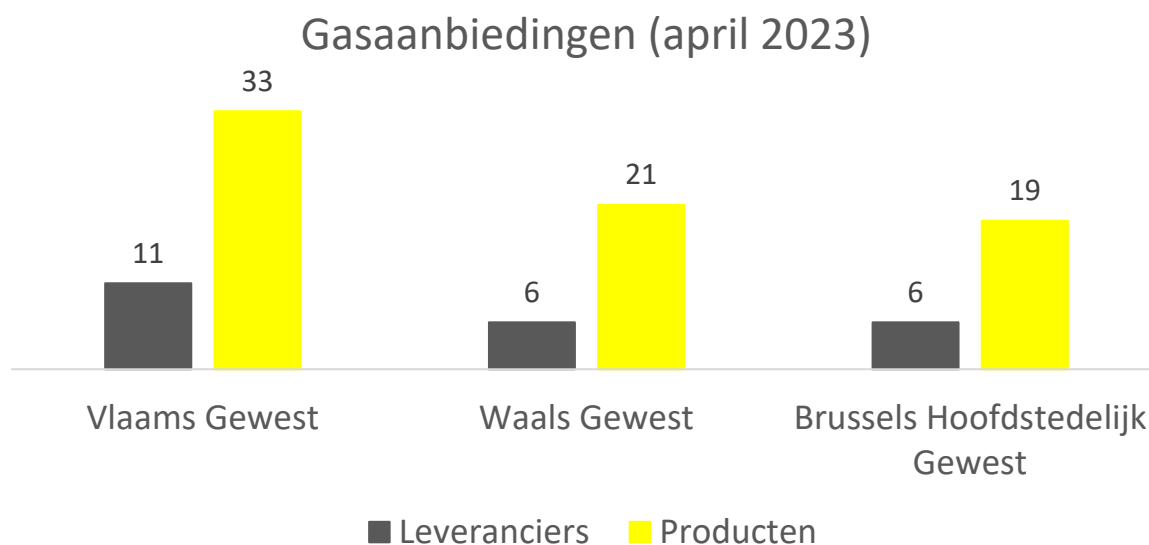
Figuur 14: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een professionele verbruiker - Elektriciteit

Dit verschil in aanbiedingen, dat beduidend groter is in het professionele segment, is voornamelijk te wijten aan twee factoren.

De eerste factor betreft het minder strenge wettelijke kader in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor professionele verbruikers. Leveranciers zijn hier immers niet verplicht om contracten met een minimumduur van 3 jaar aan te bieden. En wanneer de klant zijn rekeningen niet betaalt, kan de leverancier het contract ook veel sneller beëindigen dan bij huishoudelijke klanten. De financiële risico's voor energieleveranciers zijn in dit segment dan ook veel kleiner. Het aantal aanbiedingen en leveranciers die actief zijn in Brussel wordt daardoor positief beïnvloed.

De tweede factor is dat sommige leveranciers energie leveren aan zogenaamde "multi-site" klanten, die vestigingen hebben in alle drie de gewesten van het land. Om deze klanten te kunnen bedienen, lijkt een aanwezigheid in het professionele segment in Brussel noodzakelijk.

Voor gas noteren we een grotendeels vergelijkbare situatie.



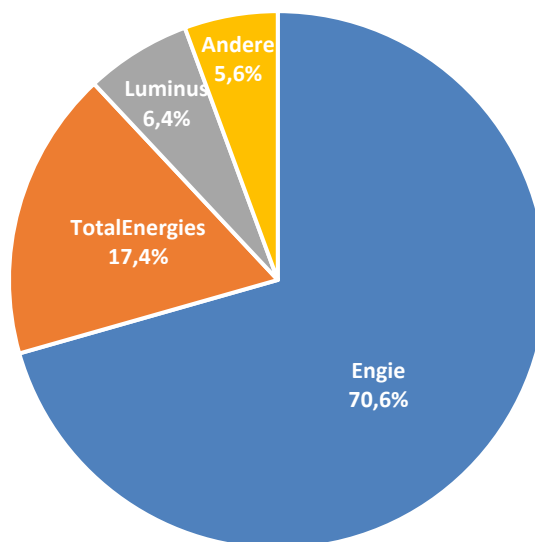
Figuur 15: Beschikbare leveranciers en producten per gewest voor een professionele verbruiker - Gas

8.2 Marktconcentratie

Al vele jaren stelt BRUGEL een toenemend gebrek aan belangstelling vast en een zeker wantrouwen vanwege leveranciers ten aanzien van de Brusselse huishoudelijke energiemarkt (zie 7.3). Dit manifesteert zich in de vorm van een gedeeltelijke of volledige terugtrekking uit de markt, door de hantering van hogere prijzen, door het feit dat de leveranciers slechts een deel van hun producten aanbieden op de Brusselse markt in vergelijking met de andere gewesten, of door de toevoeging van bijkomende dwingende voorwaarden voor het sluiten van een contract.

Eind 2022 heeft het top trio (Engie Electrabel, TotalEnergies en Luminus) 94,4% van het marktaandeel van het huishoudelijke segment voor elektriciteit in Brussel in handen:

Marktaandeel huishoudelijke elektriciteitsklanten in het BHG Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Figuur

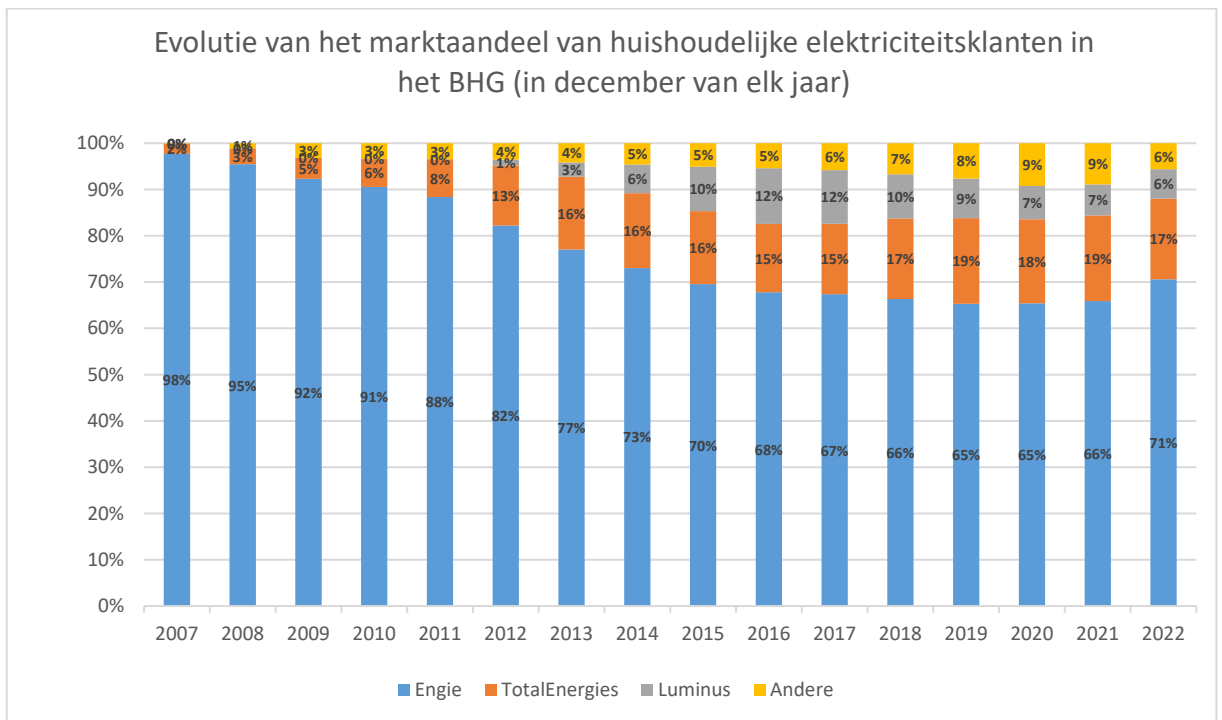
Figuur 16: Percentage marktaandelen in het huishoudelijke segment in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in december 2022 - Elektriciteit

Volgens de laatste gepubliceerde cijfers van de CWaPE en de VREG is het top trio goed voor:

- in het Waals gewest: 81,7% (44,1% Engie Electrabel, 24,6% Luminus, 13% TotalEnergies);
- in het Vlaams gewest: 76,2% (40,2% Engie Electrabel, 24,2% Luminus, 11,8% Eneco).

BRUGEL stelt dan ook vast dat er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest weinig nieuwe leveranciers of *challengers* zijn en dat het marktaandeel van de gevestigde leverancier dominant blijft en zelfs toeneemt.

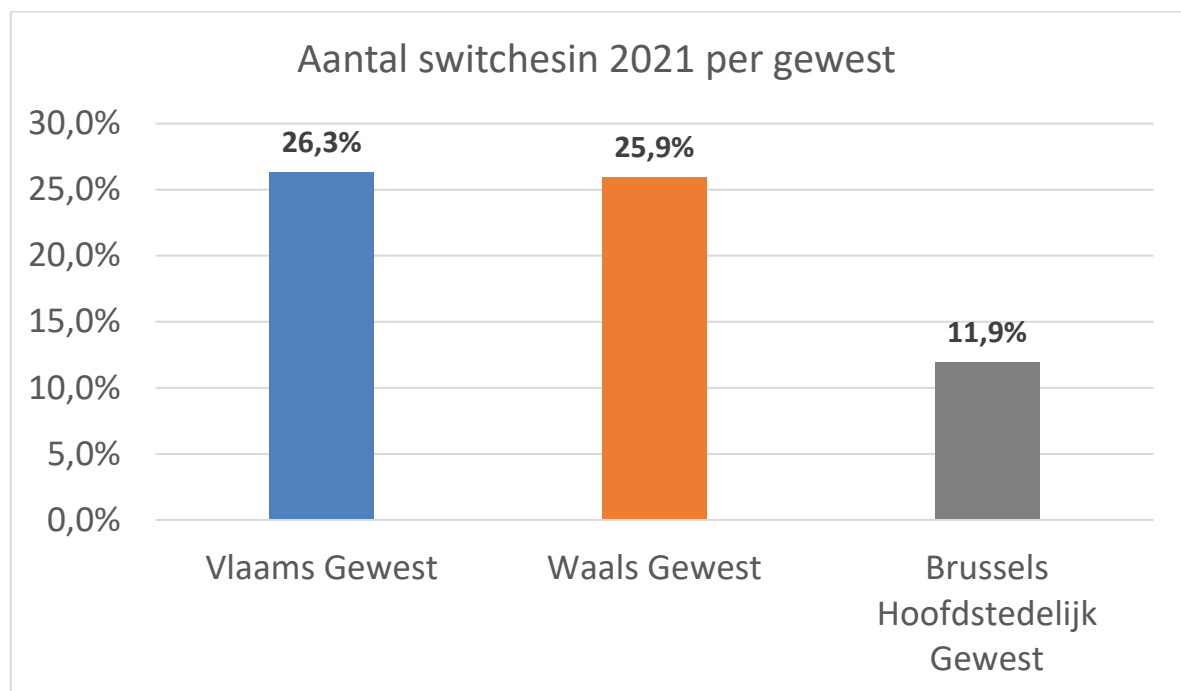
Net als in de andere gewesten van het land werd de markt sinds 2007 geleidelijk vrijgemaakt en heeft de gevestigde speler zijn marktaandeel in de loop der jaren zien slinken ten voordele van andere leveranciers. Sinds 2019 wint de gevestigde leverancier Engie Electrabel echter marktaandeel terug, verliezen alternatieve leveranciers marktaandeel en lijkt TotalEnergies, de andere dominante speler in Brussel, genoeg te nemen met een status quo.



Figuur 17: Evolutie van de marktaandelen in het huishoudelijke segment in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in december 2022 - Elektriciteit

Hetzelfde geldt voor gas.

8.3 Minder leverancierswissels en minder switches



Figuur 18: Aantal switches (supplier switch en combined switch) in 2021 voor de professionele en huishoudelijke segmenten (in % van het aantal actieve EAN-codes in het gewest) - Elektriciteit

Op basis van de laatste beschikbare gegevens, namelijk die voor 2021, stelt BRUGEL vast dat het aantal leverancierswissels (*switches*) in Brussel half zo hoog is als in de twee andere gewesten van het land. Die cijfers geven blijk van een beperktere marktdynamiek in het BHG.

Voor gas worden soortgelijke trends opgetekend.

8.4 Gevolgen voor de gebruiker

De beperkte dynamiek en de marktconcentratie hebben een impact op de Brusselse huishoudelijke gebruikers. Die impact laat zich voelen op verschillende fronten:

- kleinere, minder voordelige aanbiedingen in Brussel, met op lange termijn het risico van een forse prijsstijging en een vermindering van de aantrekkelijkheid en het concurrentievermogen van het gewest;
- risico op de achteruitgang van energiediensten, innovatie, kwaliteit en efficiëntie van leveranciers, ongeacht hun grootte, en een afremming van de ondernemingsdynamiek die noodzakelijk is voor de energietransitie;
- concentratie van de markspelers, met grotere risico's op contractuele onregelmatigheden en afsluitingen - ook al wordt dit risico in theorie beter beheerst door de bepalingen van de nieuwe ordonnances, in de praktijk blijft dit risico erg reëel;
- moeilijkheid voor kleine, lokale leveranciers die werken op basis van samenwerkingsmodellen om hun plaats op de markt te vinden indien ze als aanbieder met dezelfde verplichtingen worden geconfronteerd als de traditionele leveranciers.

We kunnen ons afvragen of een dergelijke situatie bevorderlijk is voor:

- een doeltreffende bestrijding van ongelijkheid en armoede en de bescherming van consumenten, vooral kwetsbare consumenten: die komt in het gedrang in een markt met hogere prijzen en risico's op contractuele onregelmatigheden en afsluitingen;
- de ondersteuning van de duurzame economische dynamiek van Brussel en Brusselse ondernemers, voor de sociale economie en de deeleconomie: alleen multinationals vinden hun plaats op de Brusselse elektriciteits- en gasmarkt, en niet zonder moeite;
- een duurzame renovatiestrategie van het Brusselse gebouwenbestand, waarbij energieleveranciers er niet zouden worden toe aangezet om een rol te spelen;
- de duurzame en solidaire energietransitie, die impliceert dat alle actoren van de energiesector actief betrokken zijn, innoveren en uitstekende resultaten leveren om ons energieverbruik koolstofvrij te maken en te verminderen.

8.4.1 Gevolgen voor de prijs die de gebruiker betaalt

De afname van concurrentie leidt tot minder druk op de prijzen. De tweede en derde grootste leveranciers, namelijk TotalEnergies en Luminus, bieden in Brussel ofwel hogere prijzen voor dezelfde producten aan of bieden alleen hun duurste producten aan. Op lange termijn zal de verslapping van de concurrentiedynamiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geleidelijk leiden tot een loskoppeling van de prijzen ten aanzien van de andere gewesten van het land, in het nadeel van de Brusselse gebruikers.

Concreet betaalt de huishoudelijke verbruiker in Brussel nu meer voor de energiegcomponent van zijn factuur¹⁵ dan in de twee andere gewesten. De goedkoopste aanbiedingen op de Brusselse markt, namelijk Engie Electrabel Direct voor elektriciteit en gas, staan respectievelijk op de 13^e en de 6^e plaats in de lijst van goedkoopste producten in het Vlaams Gewest.

Deze verschillen, die hieronder worden toegelicht, geven een orde van grootte van de extra kosten die de marktconcentratie van leveranciers in Brussel met zich meebrengt ten nadele van de Brusselse huishoudelijke verbruiker.

We merken op dat die verschillen in het professionele segment veel kleiner of onbestaande zijn.

8.4.1.1 Goedkopere producten

Wanneer we in april 2023 het verschil tussen de goedkoopste producten met realistische toegangsvoorwaarden in elk gewest vergelijken, komen we op basis van het resultaat van de openbare tariefsimulatoren¹⁶ in elk gewest tot de volgende conclusies:

Voor de goedkoopste producten, die vaak alleen online toegankelijk zijn, stellen we de volgende verschillen vast tussen de gewesten (enkel de energiegcomponent, bedragen met btw inbegrepen):

Gewest	Energiegcomponent van het goedkopere elektriciteitsproduct incl. btw	Energiegcomponent van het goedkopere gasproduct incl. btw
Vlaams Gewest ¹⁷	€ 607,89	€ 1066,56
Waals Gewest ¹⁸	€ 625,69	€ 1066,56
Brussels Hoofdstedelijk Gewest ¹⁹	€ 683,12	€ 1101,63

- Een verbruiker in Brussel die jaarlijks 3500 kWh elektriciteit verbruikt, betaalt tussen 57,43 euro en 75,23 euro inclusief btw per jaar meer op het deel van zijn factuur dat onderhevig is aan concurrentie, dan een verbruiker die in Wallonië of in Vlaanderen woont.
- Een verbruiker in Brussel die jaarlijks 17.000 kWh gas verbruikt, betaalt 35,07 euro inclusief btw per jaar meer op het deel van zijn factuur dat onderhevig is aan concurrentie, dan een verbruiker die in Wallonië of in Vlaanderen woont.

¹⁵ Het gemiddelde totaalbedrag van de (elektriciteits)factuur ligt in Brussel wel lager dan in de twee andere gewesten, onder meer omdat de bijdrage voor groene energie en het distributietarief er lager zijn.

¹⁶ BruSim in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, CompaCWaPE in het Waals Gewest, V-test in het Vlaams Gewest

¹⁷ Producten opgenomen in de vergelijking: *Trevion Groene energie full spot* en *Elegant BE Flex Day Gas*

¹⁸ Producten opgenomen in de vergelijking: *MEGA Online flex 1 jaar* en *MEGA Online Flex 1 jaar*

¹⁹ Producten opgenomen in de vergelijking: *Engie Electrabel Direct* en *Engie Electrabel Direct*

Voor de goedkoopste producten waarvoor de verbruiker niet online moet intekenen en/of zijn facturen online moet beheren, vinden we de volgende verschillen tussen de gewesten (enkel de energiegcomponent, bedragen met btw inbegrepen):

Gewest	Energiecomponent van het goedkopere elektriciteitsproduct incl. btw	Energiecomponent van het goedkopere gasproduct incl. btw
Vlaams Gewest ²⁰	€ 614,95	€ 1066,56
Waals Gewest ²¹	€ 668,79	€ 1145,39
Brussels Hoofdstedelijk Gewest ²²	€ 706,28	€ 1145,39

- Een verbruiker in Brussel die jaarlijks 3500 kWh elektriciteit verbruikt, betaalt tussen 37,49 euro en 91,33 euro inclusief btw per jaar meer op het deel van zijn factuur dat onderhevig is aan concurrentie, dan een verbruiker die in Wallonië of in Vlaanderen woont.
- Een verbruiker in Brussel die jaarlijks 17.000 kWh gas verbruikt, betaalt 78,83 euro inclusief btw per jaar meer op het deel van zijn factuur dat onderhevig is aan concurrentie, dan een verbruiker die in Vlaanderen woont. Voor de maand april 2023 is het goedkoopste product waarvoor de verbruiker niet online moet intekenen en/of zijn facturen online moet beheren hetzelfde voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest. Helaas doet deze situatie zich niet elke maand voor, en heel vaak hebben Brusselse verbruikers geen toegang tot goedkopere producten die in het Waals Gewest beschikbaar zijn.

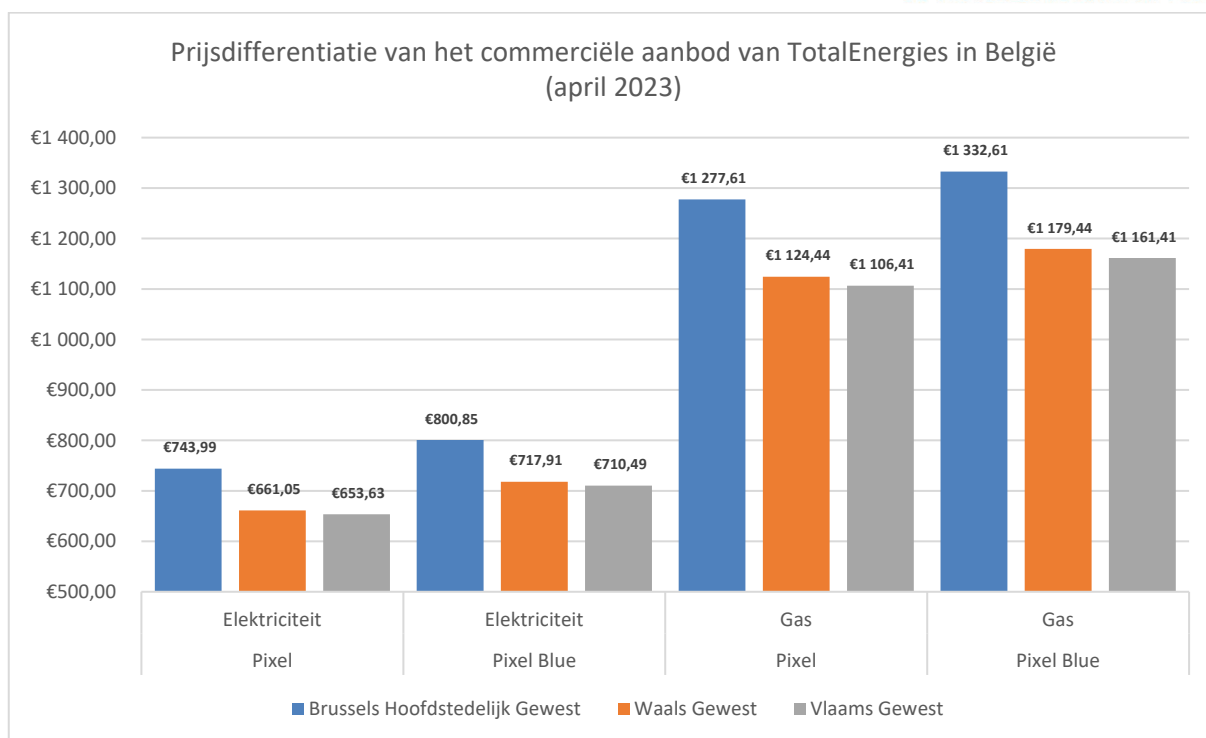
8.4.1.2 Prijsdifferentiatie tussen de gewesten

Sinds enkele maanden differentieert TotalEnergies haar prijzen volgens het gewest en op basis van de intensiteit van de risico's in dat gewest. Zo vertonen de producten Pixel en Pixel Blue de volgende verschillen, inclusief btw, voor de energiegcomponent, naargelang de huishoudelijke verbruiker in Brussel, Wallonië of Vlaanderen woont.

²⁰ Producten opgenomen in de vergelijking: *Elegant BE Flex Day Stroom* en *Elegant BE Flex Day Gas*

²¹ Producten opgenomen in de vergelijking: *Octa+ Clear* en *Engie Electrabel Flow Indexed*

²² Producten opgenomen in de vergelijking: *Engie Electrabel Flow Indexed* en *Engie Electrabel Flow Indexed*



Figuur 19: Prijddifferentiatie van het commerciële aanbod van TotalEnergies voor de energiecomponent van de factuur (inclusief btw; afnemer elektriciteit: 3500 kWh; afnemer gas: 17000 kWh; april 2023)

Zo zal een huishoudelijke verbruiker in Brussel die jaarlijks 3500 kWh elektriciteit verbruikt voor hetzelfde product bij TotalEnergies tussen 82,94 euro en 90,36 euro inclusief btw per jaar meer betalen op de energiecomponent van zijn factuur dan een verbruiker die in Wallonië of in Vlaanderen woont, wat een meerkost betekent van 12 tot 14%.

Een huishoudelijke verbruiker in Brussel die jaarlijks 17000 kWh gas verbruikt zal tussen 153,17 euro en 171,20 euro inclusief btw per jaar meer betalen op de energiecomponent van zijn factuur dan een verbruiker die in Wallonië of in Vlaanderen woont, wat een meerkost betekent van 13 tot 15% meer.

Tot slot wijzen we erop dat TotalEnergies in het professionele segment haar prijzen niet volgens gewest differentieert.

8.4.2 Gevolgen voor de energiediensten die de leveranciers in het BHG aanbieden

De energieleveranciers hebben de afgelopen jaren hun activiteiten gediversifieerd en bieden nu ook allerlei energiediensten aan, onder meer de installatie van fotovoltaïsche panelen, batterijen voor huishoudelijk gebruik, laadstations voor elektrische voertuigen, warmtepompen, het onderhoud en de installatie van verwarmingsketels en boilers, de isolatie van gebouwen, de verkoop van pellets, waterstof of LPG, de mogelijkheid om te investeren en een participatie te nemen in coöperaties die hernieuwbare energie produceren, *crowdfunding*, het aanbieden van een peer-to-peer uitwisselingsplatform of het verkopen van gas in flessen of tanks.

De meeste van die energiediensten zijn zinvol in het kader van de energietransitie en zorgen er bovendien voor dat de leveranciers hun klanten aan zich kunnen binden. Op die manier

hopen de leveranciers hun winstgevendheid, die de afgelopen jaren onder zware druk kwam te staan, op te krikken.

Slechts 3 leveranciers bieden energiediensten aan in Brussel: Engie Electrabel, TotalEnergies en Bolt, tegenover 9 leveranciers in het Waals Gewest en 12 leveranciers in het Vlaams Gewest.

Van alle hierboven beschreven energiediensten worden er 13 aangeboden aan huishoudelijke klanten in het BHG, tegenover 28 in het Waals Gewest en 31 in het Vlaams Gewest.

8.4.3 Het recht om zelf een leverancier te kiezen

Van de vier leveranciers die in Brussel actief zijn, zijn er drie multinationals die de Brusselse markt voor de levering van elektriciteit en gas domineren. Kleinere alternatieve leveranciers hebben het moeilijk om hun plaats op deze markt te vinden en bieden geen prijzen (meer) aan in Brussel.

Huishoudelijke verbruikers moeten het recht hebben om zelf om hun leverancier te kiezen op basis van prijs, dienstverlening of principes (ethische keuze, groene energie, korte keten, lokale productie, ...). Kiezen is de laatste jaren in Brussel echter niet langer mogelijk.

8.4.4 Quasi-duopolie

BRUGEL merkt op dat in het huishoudelijke segment de voorbije maanden geleidelijk een duopolie is ontstaan, met twee ondernemingen die samen zo goed als de volledige markt in handen hebben, met Engie Electrabel als leider en TotalEnergies als satellietonderneming. Is dit iets om ons zorgen over te maken?

Wanneer er geen onderlinge overeenkomst is, is de concurrentie tussen twee ondernemingen in een duopolie doorgaans hevig, waarbij elk van hen streeft naar winstmaximalisatie, afhankelijk van de strategie van de concurrerende onderneming²³. In een dergelijke situatie is het voor nieuwkomers moeilijk om een plaatsje op de markt te veroveren. Naargelang de omstandigheden maken beide ondernemingen ofwel een strikt hogere winst dan ze bij volmaakte concurrentie zouden maken²⁴, ofwel neigen beide ondernemingen naar dezelfde prijs die gelijk is aan de kosten per eenheid voor de ondernemingen, wat resulteert in een nulwinst²⁵.

Die hevige concurrentie zien we echter niet op de Brusselse markt, aangezien TotalEnergies onlangs haar prijzen naar boven heeft gedifferentieerd ten opzichte van de twee andere gewesten van het land.

Er zijn twee realistische verklaringen voor deze situatie:

1° Ofwel heeft de markt haar evenwichtspunt nog niet gevonden. In dat geval is het waarschijnlijk dat Engie Electrabel de komende maanden haar prijsaanbod zal aanpassen aan de gedifferentieerde prijsstrategie van TotalEnergies. Die laatste zal reageren door ook haar prijzen aan te passen aan de strategie van haar concurrent enzovoort, totdat beide ondernemingen tevreden zijn met hun winstniveau op die markt en zo een evenwichtspunt

²³ Zie de theorieën over duopolies van Bertrand, of zelfs Cournot of Stackelberg.

²⁴ Duopolie bij Cournot

²⁵ Duopolie bij Bertrand

bereiken. In een dergelijk scenario zien we geen enkel rationeel element op de Brusselse huishoudelijke markt dat ertoe zou leiden dat de prijzen van deze leveranciers naar beneden worden bijgesteld.

2° Ofwel evolueert de markt naar een stilzwijgende overeenkomst tussen de twee concurrerende leveranciers. Daarbij beslist elke onderneming als reactie op de prijsstrategie van de concurrent om hoge prijzen vast te stellen en aan te houden, **zonder dat aan die beslissing een uitdrukkelijke overeenkomst of onderhandeling voorafgaat.**

Deze quasi-duopolie is dus zorgwekkend voor huishoudelijke verbruikers in Brussel, die prijsverhogingen vrezen van de leveranciers die nog in het BHG actief zijn.

8.5 Conclusies in verband met de huidige toestand van de Brusselse markt

BRUGEL merkt op dat de beperkte dynamiek en de marktconcentratie een impact hebben op de Brusselse huishoudelijke verbruikers. Die impact laat zich voelen op verschillende fronten:

- kleinere, minder voordelige aanbiedingen in Brussel, met op lange termijn het risico van een forse prijsstijging en een vermindering van de aantrekkelijkheid en het concurrentievermogen van het gewest;
- risico op de achteruitgang van energiediensten, innovatie, kwaliteit en efficiëntie van leveranciers, ongeacht hun grootte, en een afremming van de ondernemingsdynamiek die noodzakelijk is voor de energietransitie;
- concentratie van de marktspelers, met grotere risico's op contractuele onregelmatigheden en afsluitingen voor kwetsbare verbruikers - ook al wordt dit risico in theorie beter beheerst door de bepalingen van de nieuwe ordonnanties, in de praktijk blijft dit risico erg reëel;
- moeilijkheid voor kleine, lokale leveranciers die werken op basis van samenwerkingsmodellen om hun plaats op de markt te vinden indien ze als aanbieder met dezelfde verplichtingen worden geconfronteerd als de traditionele leveranciers.

In het professionele segment is de marktdynamiek echter merkbaar sterker. Bovendien ondervinden professionele verbruikers in Brussel veel minder de gevolgen van al die ontwikkelingen. Dit komt vooral omdat de financiële risico's voor leveranciers om dit segment te belevaren kleiner zijn dan voor het huishoudelijke segment.

9 Conclusie

Het wettelijke kader in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de levering van elektriciteit en gas aan huishoudelijke klanten lijkt niet aangepast te zijn aan de sociaal-economische realiteit van het gewest en aan de evolutie van de nationale energiemarkt.

Zodra met de vrijmaking van de energiemarkt in 2007 werd begonnen, hebben de Brusselse autoriteiten de lasten van het sociale beleid en de consumentenbescherming bij de markt zelf gelegd in plaats van een evenwicht te zoeken tussen een marktfinanciering en een overheidsfinanciering van dit beleid. Het resultaat is dat leveranciers verplicht zijn om een aanbieding te doen en een contract van drie jaar voor te stellen en dat ze een beslissing van de vrederechter moeten bekomen voordat ze een klant afsluiten. Daarnaast is er geen rol vastgelegd voor leverancier X, waardoor het risico voor de markt beperkter zou zijn.

Die situatie, waarbij de kosten van het sociale beleid en de consumentenbescherming grotendeels door de commerciële spelers worden gedragen, duurt intussen al twintig jaar.

De voorbije twintig jaar is de sociaal-economische situatie er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest evenwel op achteruit gegaan: steeds meer gezinnen krijgen een leefloon, er zijn meer inwoners die in aanmerking komen voor het sociale tarief, maar ook het gemiddelde inkomen per inwoner blijft achterophinken in vergelijking met dat van de twee andere gewesten.

Bovendien is de Belgische energiemarkt sterk geëvolueerd als gevolg van de grotere concurrentie en de lagere marges van de leveranciers.

Het is duidelijk dat het wettelijke kader, ondanks de wijzigingen van 2022, niet aansluit bij de veranderingen in de Brusselse samenleving en - belangrijker nog - met de veranderingen op de Belgische energiemarkt.

Een van de gevolgen van die discrepantie is een verminderde concurrentie.

Deze vaststelling laat BRUGEL uiteraard niet onverschillig. De Brusselaars hebben nauwelijks nog keuze wanneer ze een energieleverancier moeten kiezen. Ze hebben toegang tot elektriciteit en gas tegen een hogere prijs en profiteren niet van hetzelfde aanbod van energiediensten als in de twee andere gewesten.

Bovendien krijgen gezinnen die het moeilijk hebben om hun rekeningen te betalen te maken met een stopzetting van hun contract, ofwel wordt de vrederechter ingeschakeld, waardoor hun energieschuld helaas nog toeneemt. Daardoor lopen de Brusselaars het risico dat hun contract op elk moment wordt opgezegd wanneer ze schulden hebben bij een leverancier, waarna het moeilijk wordt om nog een contract te pakken te krijgen.

BRUGEL is van oordeel dat het wettelijke kader moet evolueren en inspelen op al die veranderingen.

Te meer omdat dit kader de risico's grotendeels bij de commerciële leveranciers legt, die een groot deel van het noodzakelijke sociale beleid voor de levering van gas en elektriciteit aan eindafnemers zelf moeten financieren. Omdat de leveranciers in een hyperconcurrerende Belgische markt en in de context van de energiecrisis worstelen om hun rentabiliteit op peil te houden, tonen ze duidelijk steeds minder belangstelling voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat onvermijdelijk leidt tot een verminderde concurrentie, wat in het nadeel is van de Brusselse consumenten.

Deze toestand wordt steeds hachelijker, niet alleen wat de toegang tot energie betreft, maar ook met het oog op de bestrijding van armoede en schulden. In een vrijgemaakte energiemarkt in volle

verandering **moet de Brusselse verbruiker die het moeilijk heeft kunnen rekenen op efficiënte steun en moet hij kunnen kiezen** tussen meerdere producten, diensten en leveranciers, net zoals Waalse en Vlaamse verbruikers.

Ondanks **de door de ordonnanties doorgevoerde wijzigingen**, zeker die met betrekking tot het statuut van beschermde klant, die BRUGEL alleen maar kan toejuichen, **lijken de aanpassingen niet te volstaan om de maatschappelijke uitdagingen aan te gaan en een efficiënte werking van de markt in het voordeel van iedereen te garanderen.**

Bovendien vinden we dat een commerciële speler niet de enige financierder mag zijn van een sociaal beleid, op welk niveau dan ook.

Om het wettelijke kader aan te passen aan de sociaal-economische realiteit van Brussel en aan de veranderingen op de Belgische markt, **kunnen we niet anders dan de leveringsverplichtingen, de steunmaatregelen voor gezinnen in moeilijkheden en de wanbetalingsprocedure te herzien.** Zo'n herziening vereist onder meer **een beter evenwicht in de kosten die door de commerciële markspelers worden gedragen wanneer de klant zijn rekeningen niet meer kan betalen**, met het risico dat Brussel het onderspit delft in het streven naar een marktdynamiek voor energielevering en energiediensten, zoals het Europese beleid in het kader van de energietransitie die voor ogen heeft.

Hoewel het noodzakelijk lijkt om een markt te reguleren wanneer die niet in staat is het door de consumenten gewenste minimumniveau op het vlak van dienstverlening of bescherming te bieden, mogen we niet worden vergeten dat hoe meer een markt gereguleerd is, hoe hoger de kosten zullen zijn voor de spelers en uiteindelijk vaak ook voor de eindafnemers. In het licht van dit document is BRUGEL van mening dat de kosten van de maatregelen rond consumentenbescherming en sociaal beleid, maar ook de gevolgen voor de consumenten, onevenredig lijken in verhouding tot de doeltreffendheid van deze regelgeving.

BRUGEL adviseert om de Brusselse ordonnanties op korte termijn grondig te herzien om deze voor iedereen nadelige situatie te verhelpen.

* *

*