

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

21 APRIL 2010

Voorstel tot oprichting van een parlementaire commissie van onderzoek naar de facturatiepraktijken van de gas- en elektriciteitsleveranciers

(Ingediend door de heer Johan Vande Lanotte)

TOELICHTING

Dit voorstel strekt ertoe een onderzoekscommissie op te richten die moet nagaan of de facturen die de gas- en elektriciteitsleveranciers hun klanten sinds de vrijmaking van de markt hebben aangerekend op een wettelijke manier zijn totstandgekomen en te controleren of de regels van de vrije mededinging daarbij zijn gerespecteerd.

De Belgische energieprijzen behoren tot de hoogste van Europa, zoals onder meer blijkt uit onderstaande grafiek, geplukt uit het Jaarboek 2009 van ERGEG, de groep van Europese energieregulatoren.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

21 AVRIL 2010

Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire sur les pratiques de facturation des fournisseurs de gaz et d'électricité

(Déposée par M. Johan Vande Lanotte)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition vise à instituer une commission d'enquête chargée de vérifier si les factures que les fournisseurs de gaz et d'électricité ont adressées à leurs clients depuis la libéralisation du marché ont été émises en toute légalité et dans le respect des règles de la libre concurrence.

Les tarifs énergétiques belges sont parmi les plus élevés d'Europe, comme en atteste entre autres le graphique ci-dessous, extrait du Rapport annuel 2009 de l'ERGEG (Groupe des régulateurs européens de l'électricité et du gaz).

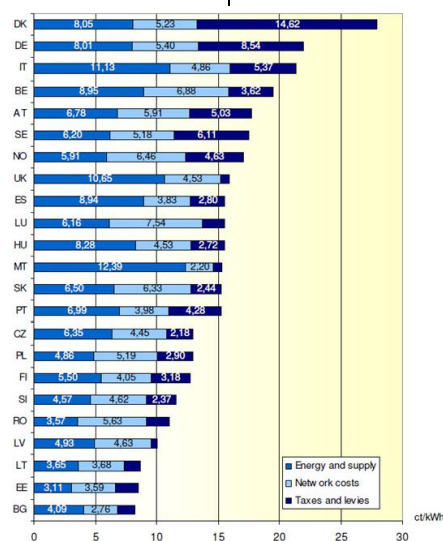
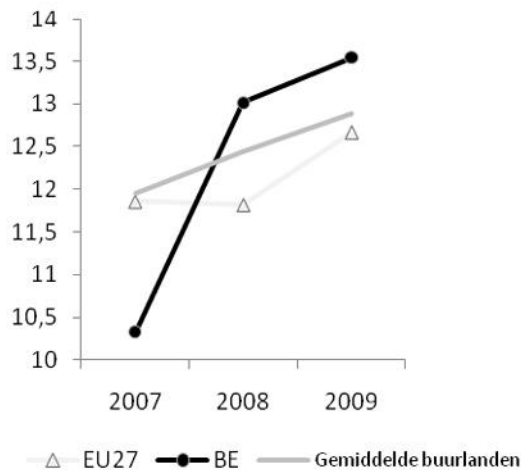


Figure 17: Composition of total electricity prices for households in the second semester of 2008 (Consumer band Dc; 2,500 - 5,000 kWh/year; source: Eurostat¹²)

Ook in vergelijking met de buurlanden scoort ons land slecht. De huishoudens betalen hun elektriciteit en gas vrij duur. Onderstaande grafieken geven de prijzen in het eerste semester van elk jaar aan, exclusief taksen.



Gasprices voor een gemiddeld gezin, euro/GJ, Eurostat — Prix du gaz pour un ménage moyen, en euro/GJ, Eurostat.

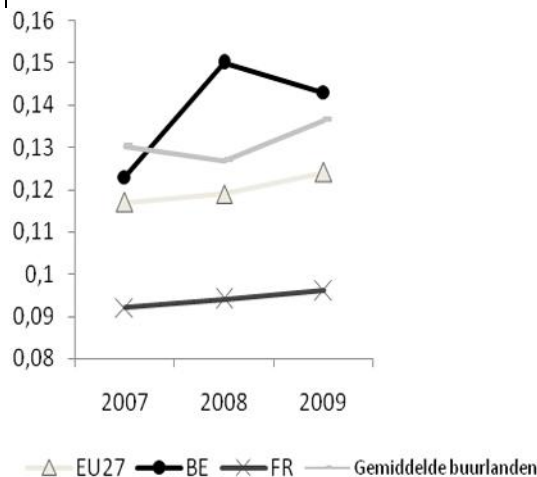
Noteer wat de elektriciteitsprijzen betreft ook de uitzonderlijk lage niveaus in Frankrijk, het thuisland van het bedrijf dat bij ons de markt domineert.

De liberalisering van de energiemarkt heeft de consument dus niet de verwachte prijsdalingen opgeleverd. Hoewel de (gereguleerde) transport- en distributietarieven min of meer onder controle zijn gehouden en op sommige plaatsen zelfs gedaald zijn, heeft de verbruiker daar weinig van gemerkt. De marge is meer dan volledig gecompenseerd door stijgingen van het tarief dat de leveranciers aanrekenen voor de energiecomponent van de factuur.

Die energiecomponent in de gasprijs is tussen 2003 en 2009, afhankelijk van de leverancier, met 50 tot 70% gestegen. De leveranciersprijs die gezinnen voor hun elektriciteit betalen steeg tussen 2003 en 2007 met 50 tot 75% bij Electrabel, en met 25 à 30% bij Luminus. De conclusie is duidelijk: het zijn de energiebedrijven die de vruchten van de liberalisering geplukt hebben, niet de klanten. Bovendien zijn het de kleine verbruikers die de grootste prijsstijgingen moesten slikken.

Die vaststellingen doen vragen rijzen over de manier waarop de eindfactuur voor de consument in ons land tot stand komt. Met de regelmaat van de klok duiken er berichten op over onregelmatigheden bij de facturatie van elektriciteits- en aardgascontracten. De consument ziet door de bomen het bos niet meer en staat machteloos tegenover de ingewikkelde tarificatieformules.

Notre pays fait pâle figure, y compris par rapport aux tarifs pratiqués chez nos voisins. Les ménages belges payent leur électricité et leur gaz relativement cher. Les graphiques ci-dessous mentionnent les prix hors taxes relevés durant le premier semestre de chaque année.



Elektriciteitsprijzen voor een gemiddeld gezin, euro/kWh, Eurostat — Prix de l'électricité pour un ménage moyen, en euro/kWh, Eurostat.

En ce qui concerne les prix de l'électricité, notons également les niveaux exceptionnellement bas enregistrés en France, où l'entreprise qui domine notre marché a son siège.

La libéralisation du marché de l'énergie n'a donc pas entraîné, pour le consommateur, les baisses de prix attendues. Bien que les tarifs (régulés) des réseaux de transport et de distribution aient été plus ou moins maintenus sous contrôle et qu'ils aient même diminué à certains endroits, le consommateur n'a pratiquement remarqué aucune différence. La marge a été plus que totalement compensée par des hausses de tarif que les fournisseurs facturent pour la composante énergétique de la facture.

Entre 2003 et 2009, la composante énergétique du prix du gaz a augmenté de 50 à 70%, selon le fournisseur. De 2003 à 2007, le prix fournisseur que les ménages paient pour leur électricité a augmenté de 50 à 75% chez Electrabel, et de 25 à 30% chez Luminus. La conclusion coule de source: ce sont les entreprises énergétiques, et non les clients, qui ont recueilli les fruits de la libéralisation. En outre, ce sont les petits consommateurs qui ont subi les plus fortes hausses de prix.

Ces constatations soulèvent des questions sur le mode d'établissement, dans notre pays, de la facture finale du consommateur. On entend parler très régulièrement d'irrégularités commises lors de la facturation des contrats d'électricité et de gaz naturel. Le consommateur y perd son latin et est impuissant face à la complexité des formules de tarification.

Recentelijk nog heeft de CREG een studie over de aardgasprijzen bezorgd aan de minister voor Energie en aan de Raad voor de Mededinging. Uit die studie zou blijken dat de eenzijdige prijsverhoging die Electrabel in 2007 doorvoerde, niet louter gebaseerd was op objectieve, marktconforme parameters, maar op een eenzijdige wijziging van de indexeringsformule.

Sinds de liberalisering van de markt zijn de leveranciers vrij hun prijzen te bepalen, of althans de component daarvan die de grondstofprijzen weerspiegelt. In principe staat het de bedrijven dus vrij de klanten aan te rekenen wat ze willen. Ze moeten daarbij wel de wet op de handelspraktijken en de bepalingen van elk contract respecteren. In sommige contracten is in een indexering van de prijzen voorzien, maar die moet gebeuren volgens objectieve en transparante criteria.

De geïnformeerde klant moet dan in principe vrij kunnen kiezen voor de interessantste leverancier.

Daar knelt het schoentje. Doordat de elektriciteits- en gasprijzen bepaald worden door een kluwen van verschillende componenten, die elk nog eens samengesteld zijn uit diverse ingewikkelde formules met de meest uiteenlopende parameters, kan geen enkele klant zelf nog controleren of de evolutie van zijn factuur al dan niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en met de contractvoorwaarden. Het feit alleen al dat de CREG, die toch bemand is met specialisten, er bijna drie jaar over doet om de vinger te leggen op een onregelmatigheid, spreekt boekdelen.

In 2007 kondigde Electrabel een prijsverhoging voor zijn aardgasleveringen aan, omdat het bedrijf naar eigen zeggen ook meer moest betalen voor het aardgas dat het aankocht op de groothandelsmarkt. Zulke prijsverhogingen worden normaal automatisch doorgerekend via een contractueel vastgelegde indexeringsformule, die de evolutie van de aardgas- en olieprijs op de internationale markten weerspiegelt. Het is dus op zijn minst vreemd dat het bedrijf in plaats van die «natuurlijke» evolutie te volgen, besliste om de formule zelf te wijzigen, in het nadeel van de consument (1).

(1) De formule die Electrabel voor oktober 2007 hanteerde zag er zo uit: $Gpi = (0,25 \text{ HUB} + 0,0468 \text{ GOL603} + 4,63 \times (\text{CPly-1/CPly-2} - 0,02) - 7,86)/21,21479$ Waarbij: HUB is de maandelijkse *forward* prijs van aardgas op de hub te Zeebrugge (gepubliceerd door Heren in «*European Spot Gas Markets*» onder de titel «*Heren Monthly Indices*»), omgezet in €/MWh. GOL603 is het rekenkundig gemiddelde van de maandelijkse noteringen (gepubliceerd door Platt's onder de titel «*Barges FOB Rotterdam*») van stookolie 0,1% S gedurende de 6 maanden voorafgaand aan het trimester van levering, omgezet in euro/ton. CPly is de consumptieprijsindex in België. In de formule van Gpi wordt deze term één maal per jaar aangepast, namelijk in oktober. (...) Een stijging van de gasprijzen wordt automatisch weerspiegeld in de uitkomst van bovenstaande formule, die op zich maar één onderdeel is van de totale tariefstructuur. Wat Electrabel deed, was de formule wijzigen naar: $Gpi = (0,25 \text{ HUB} + 0,0468 \text{ GOL603} + 4,63 \times (\text{CPly-1/CPly-2} - 0,02) - 1,30)/21,21479$ Het resultaat was een stijging van de eindprijs voor de consument met 0,8 eurocent per kilowattuur.

Récemment encore, la CREG a remis une étude sur les prix du gaz au ministre de l'Énergie et au Conseil de la concurrence. Cette étude montrerait que l'augmentation tarifaire unilatérale qu'Electrabel a appliquée en 2007 n'était pas basée simplement sur des paramètres objectifs et conformes au marché, mais sur une modification unilatérale de la formule d'indexation.

Depuis la libéralisation du marché, les fournisseurs peuvent fixer librement leurs prix, ou du moins la composante qui reflète les prix des matières premières. En principe, les entreprises sont donc libres de facturer ce qu'elles veulent à leurs clients. Elles doivent néanmoins respecter en l'espèce la loi sur les pratiques du commerce et les dispositions énoncées dans chaque contrat. Certains de ces contrats prévoient une indexation des prix, mais celle-ci doit être conforme à des critères objectifs et transparents.

Une fois informé, le client doit en principe pouvoir choisir le fournisseur le plus intéressant.

Or, c'est là que le bât blesse. Comme les prix de l'électricité et du gaz sont définis par un écheveau de différentes composantes, elles-mêmes issues de plusieurs formules complexes intégrant les paramètres les plus divers, plus aucun client n'est en mesure de contrôler personnellement si l'évolution de sa facture est conforme à la loi et aux conditions de son contrat. Le simple fait que la CREG, qui compte pourtant des spécialistes parmi son personnel, mette près de trois ans pour relever une irrégularité, est révélateur à cet égard.

En 2007, Electrabel a annoncé une augmentation de prix pour ses fournitures de gaz naturel parce que, selon ses dires, l'entreprise devait également payer plus cher le gaz naturel qu'elle achetait sur le marché de gros. Normalement, de telles hausses de prix sont répercutées automatiquement par une formule d'indexation fixée contractuellement, qui reflète l'évolution des prix du gaz naturel et du pétrole sur les marchés internationaux. Il est donc pour le moins singulier qu'au lieu de suivre cette évolution «naturelle», l'entreprise ait décidé de modifier elle-même la formule, au détriment du consommateur (1).

(1) La formule qu'Electrabel appliquait avant octobre 2007 était la suivante: $Gpi = (0,25 \text{ HUB} + 0,0468 \text{ GOL603} + 4,63 \times (\text{CPly-1/CPly-2} - 0,02) - 7,86)/21,21479$ Où: HUB est l'indice des contrats futurs de gaz naturel au hub de Zeebrugge (tel que publié par Heren dans «*European Spot Gas Markets*» sous le titre «*Heren Monthly Indices*»), converti en euro/MWh. GOL603 est la moyenne arithmétique des cotations mensuelles (publiées par Platt's sous le titre «*Barges FOB Rotterdam*») pour le gasoil 0,1% S des 6 mois qui précèdent le trimestre de fourniture, convertie en euro/tonne. CPly est l'indice des prix à la consommation en Belgique. Dans la formule de Gpi, ce terme est modifié une fois par an, en l'occurrence en octobre. (...) Une augmentation des prix du gaz se reflète automatiquement dans le résultat de la formule ci-dessus qui, en soi, ne représente qu'un élément de la structure tarifaire totale. La modification apportée par Electrabel a été de changer la formule en: $Gpi = (0,25 \text{ HUB} + 0,0468 \text{ GOL603} + 4,63 \times (\text{CPly-1/CPly-2} - 0,02) - 1,30)/21,21479$. Cette modification a entraîné une augmentation du prix final pour le consommateur de 0,8 eurocent par kilowattheure.

Onderstaande grafiek, opnieuw uit het Jaarboek van ERGEG, toont welke impact die prijsverhoging had op de Belgische tarieven, in een Europees perspectief. Plots schiet de gasprijs boven het Europese gemiddelde uit.

Le graphique ci-dessous, à nouveau extrait du Rapport annuel de l'ERGEG, illustre l'impact que cette augmentation de prix a eu sur les tarifs belges, dans une perspective européenne. Le prix du gaz a tout à coup dépassé la moyenne européenne.

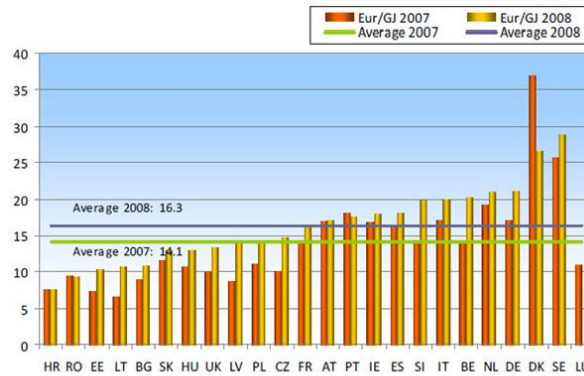


Figure 10: Development of gas prices for standard customers
(Source: Eurostat category D2 data, second semester 2007/2008, includes all taxes)

Naast de grote onduidelijkheid over de rechtmatigheid van zulke ingrepen, rijst ook de vraag of er afspraken gemaakt zijn tussen de verschillende leveranciers. Ondanks het feit dat de prijsvorming in principe volledig vrij is, althans wat de grondstofcomponent betreft, hanteren de diverse leveranciers opvallend gelijkaardige tarief- en indexeringsformules.

Daar komt bij dat sommige bedrijven de dominantie op onze markt gebruiken om ook via hun productiepark de prijzen te beïnvloeden. Zo verwees de CREG tijdens een hoorzitting in de Kamer, op 30 juni 2009, naar een studie die aantoont dat «Electrabel tijdens 2007 en de eerste zes maanden van 2008 op regelmatige wijze haar productiecapaciteit niet heeft ingezet, terwijl zij tegelijkertijd op de Belpex DAM kooporders tegen zeer hoge prijzen geplaatst heeft». Die praktijk heeft geleid tot «abnormale prijsspieken die voor de markt onverklaarbaar zijn» en tot «een algemene prijsstijging op de Belpex DAM».

De CREG stelt zulke feiten wel vast, maar kan vervolgens geen harde maatregelen treffen tegen de bedrijven in kwestie. Alleen een onderzoekscommissie kan in dit kluwen klaarheid brengen. Het werk van de commissie kan leiden tot aanpassingen aan de wetgeving die ervoor zorgt dat de consument in de toekomst zelf op een eenvoudige manier de evolutie van zijn factuur kan volgen en die de regulator de wapens in handen geeft om eventuele misbruiken daadkrachtig aan te pakken.

Outre la grande incertitude qui règne quant à la légitimité de telles interventions, la question d'éventuelles ententes entre les différents fournisseurs se pose également. En dépit du fait que la fixation du prix est en principe totalement libre, du moins en ce qui concerne la composante matières premières, les différents fournisseurs appliquent des formules de tarification et d'indexation étonnamment similaires.

À cela s'ajoute que certaines entreprises profitent de leur position dominante sur notre marché pour influencer également les prix en jouant sur leur capacité de production. Ainsi, lors d'une audition qui a eu lieu à la Chambre le 30 juin 2009, la CREG a cité une étude démontrant qu'en 2007 et durant les six premiers mois de 2008, Electrabel a à plusieurs reprises sous-exploité sa capacité de production alors que, simultanément, elle soumettait sur le marché Belpex DAM des ordres d'achat à des prix très élevés. Cette pratique a entraîné des pics de prix anormaux, inexplicables pour le marché et une hausse générale des prix sur le Belpex DAM.

La CREG ne peut que constater de tels faits mais n'a ensuite aucun moyen de prendre des mesures coercitives contre les entreprises en question. Seule une commission d'enquête permettrait de faire la clarté sur cet imbroglio. Le travail de la commission pourrait conduire à des adaptations de la législation qui donneraient à l'avenir au consommateur la possibilité de suivre lui-même, de façon simple, l'évolution de sa facture, et au régulateur les outils lui permettant de réagir énergiquement à d'éventuels abus.

Johan VANDE LANOTTE.

*
* *

*
* *

VOORSTEL

Artikel 1

Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie opgericht die ermee belast is te onderzoeken hoe de gas- en elektriciteitsleveranciers hun facturen aan de klant sinds de vrijmaking van de markt hebben berekend en of daarbij al dan niet inbreuken zijn begaan op de wettelijke bepalingen ter zake. De onderzoekscommissie moet in detail nagaan welke formules de bedrijven gebruikt hebben om de prijzen te berekenen, en hoe de parameters die daarin zijn vervat tot stand zijn gekomen en zijn geëvolueerd. De commissie zal ook onderzoeken waarom de vaststellingen van de regulator in het verleden niet hebben geleid tot maatregelen tegen de bedrijven in kwestie.

Daarnaast zal de commissie nagaan of de mededingingsregels zijn gerespecteerd bij de prijsbepaling.

Op basis van de vaststellingen zal de commissie aanbevelingen formuleren om de prijsbepaling en de facturatie in de toekomst te verbeteren, met het oog op een betere bescherming van de consument.

Art. 2

De Commissie bestaat uit 17 leden, die door de Senaat worden benoemd, overeenkomstig de regels van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties.

Art. 3

De commissie kan, binnen de door het Bureau van de Senaat vastgestelde budgettaire klijlijnen, alle nodige maatregelen nemen teneinde haar onderzoek met de vereiste nauwkeurigheid uit te voeren.

Art. 4

De commissie kan zich laten bijstaan door onafhankelijke deskundigen.

Art. 5

De commissievergaderingen zijn openbaar, tenzij de commissie daar *ad hoc* anders over beslist.

PROPOSITIONArticle 1^{er}

Il est institué une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les pratiques de facturation des fournisseurs de gaz et d'électricité à l'égard de leurs clients depuis la libéralisation du marché, et d'identifier les infractions éventuelles aux dispositions légales en la matière. La commission d'enquête devra vérifier dans le détail quelles formules les entreprises ont utilisées pour calculer les prix, comment les paramètres qu'elles contiennent ont été définis et comment ils ont évolué. La commission examinera également les raisons pour lesquelles les constatations effectuées dans le passé par le régulateur n'ont entraîné aucune mesure contre les entreprises en question.

En outre, la commission vérifiera si les règles de concurrence ont bien été respectées lors de la fixation des prix.

À partir de ses constatations, la commission formulera des recommandations afin d'améliorer dans le futur la fixation des prix et la facturation, en vue d'une meilleure protection du consommateur.

Art. 2

La commission se composera de 17 membres, que le Sénat désignera conformément aux règles de la représentation proportionnelle des groupes politiques.

Art. 3

Dans les limites budgétaires fixées par le bureau du Sénat, la commission peut prendre toutes les mesures nécessaires pour mener son enquête avec la rigueur voulue.

Art. 4

La commission peut se faire assister dans sa mission par des experts indépendants.

Art. 5

Les réunions de la commission seront publiques, sauf si celle-ci en décide autrement.

Art. 6

De commissie zal over haar werkzaamheden bij de Senaat verslag uitbrengen binnen 12 maanden na haar oprichting, tenzij de Senaat een verlenging van de commissiewerkzaamheden toestaat.

Art. 7

De commissie bepaalt alle andere werkingsvoorschriften die niet door deze bepalingen geregeld zijn, met inachtneming van het reglement van de Senaat.

10 februari 2010.

Johan VANDE LANOTTE.

Art. 6

La commission fera rapport sur ses travaux au Sénat dans les douze mois de son installation, sauf prolongation de la durée de ses travaux accordée par le Sénat.

Art. 7

La commission fixera toutes autres modalités de fonctionnement non réglées par les présentes dispositions, dans le respect du règlement du Sénat.

10 février 2010.