



**brugel** ● ●

DE BRUSSELE REGULATOR VOOR ENERGIE

# THEMATISCH VERSLAG 05

JAARVERSLAG 2018

Watersector in het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest



## Inhoudstafel

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	3
1.2 Toekenning van de "Water"taken van BRUGEL	4
1.3 Middelen voor de uitvoering van deze nieuwe taken	4
1.4 Kennismaking met de watersector	4
<b>2 Taken van BRUGEL in 2018</b>	<b>7</b>
2.1 Analyse van de reële kostprijs 2017	7
2.2 Uitwerking van de tariefmethodologieën	10
2.3 Taken van audit en opvolging van de werking van de watersector	11
2.4 Goedkeuring van de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de diensten voor het watergebruik en de Technische voorschriften van Vivaqua	12
2.5 Oprichting van een buitengerechtelijke geschillendienst in de watersector	14
<b>3 Conclusies en vooruitzichten</b>	<b>15</b>
<b>Figuren</b>	
1 Terugwinningspercentage van de voorzieningskosten	7
2 Terugwinningspercentage van de zuiveringskosten	8
3 Evolutie van de reële kostprijs tussen 2015 en 2017	8
4 Factuur per gezin (excl. btw)	9

# 1 Inleiding

## 1.1 Watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Steunend op zijn ervaring op het vlak van regulering en controle van de tarieven (op de energiemarkten) is BRUGEL in januari 2018 begonnen met zijn nieuwe taken voor de watersector. Deze watersector omvat alle activiteiten die de drinkwatervoorziening aan de gebruikers mogelijk maken, vanaf de waterwinning in Brussel en Wallonië tot aan de kraan, en de zuivering van afvalwater alvorens het terug te voeren naar de natuurlijke omgeving. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de watervoorzienings- en zuiveringsdiensten geleverd door de openbare wateroperatoren. Deze operatoren moeten de taken van openbare dienstverlening die hen zijn toevertrouwd door de waterordonnantie<sup>1</sup> van 2006 (hierna "waterordonnantie" genoemd) tot een goed einde brengen.

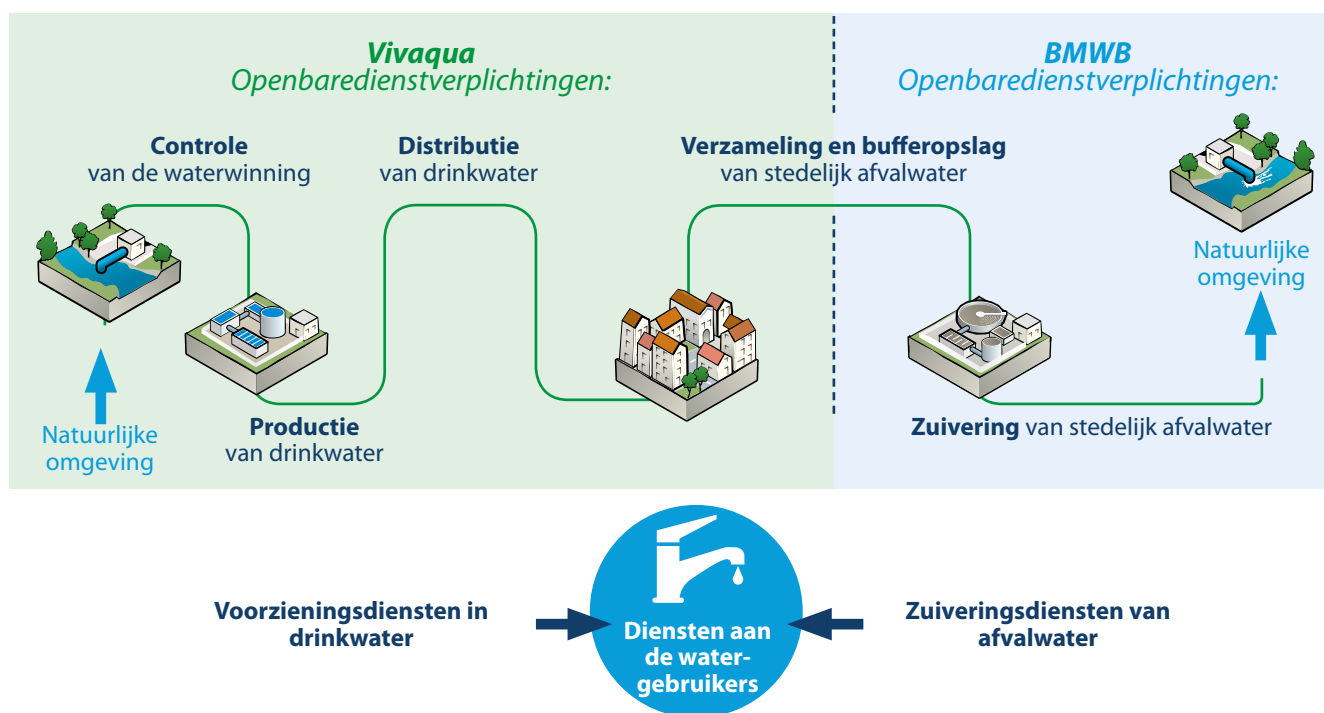
Vivaqua kreeg de volgende taken toevertrouwd:

- i) controle van de conformiteit van de waterwinning<sup>2</sup>,
- ii) de productie van drinkwater (met inbegrip van de behandeling, de opslag en het transport),
- iii) de distributie van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie en
- iv) het beheer van een deel van de infrastructuur voor de inzameling en bufferopslag van stedelijk afvalwater<sup>3</sup>.

De Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (hierna de "BMWB") is verantwoordelijk voor het beheer van:

- i) het andere deel van de infrastructuur voor inzameling en bufferopslag, en
- ii) de infrastructuur voor de zuivering van stedelijk afvalwater.

Al deze taken van openbare dienstverlening moeten dus worden gezien als de schakels in een keten die bedoeld zijn om de drinkwatervoorziening aan de gebruikers en de zuivering van hun afvalwater te garanderen. Het is dus met name in deze dienstenketen dat BRUGEL betrokken zal zijn, in het bijzonder met betrekking tot de toegankelijkheid van de waterbron, de beheersing van de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening aan de watergebruikers.



<sup>1</sup> Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid

<sup>2</sup> Taak toevertrouwd aan Leefmilieu Brussel maar in de praktijk uitgevoerd door Vivaqua

<sup>3</sup> Stedelijk afvalwater is al het water in het riool- en opvangnet, met inbegrip van het afvalwater en regenwater.

## 1.2 Toekenning van de “Water”taken van BRUGEL

Op 1 januari 2018 kreeg BRUGEL op basis van zijn expertise inzake tarifiering de rol van “onafhankelijk toezichthoudend orgaan van de waterprijs” toevertrouwd. In die nieuwe rol kreeg het nieuwe taken toegewezen met het oog op het garanderen van een eerlijke en transparante waterprijs aan de gebruikers, die de kosten weergeeft die werkelijk worden gedragen door de wateroperatoren in de uitvoering van hun taken van openbare dienstverlening.

De eerste taak loopt over een overgangperiode (tot 31 december 2019) waarin BRUGEL de waterprijs controleert op basis van de reportings opgesteld door de wateroperatoren om de reële kostprijs van water in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) te bepalen.

Vanaf 1 januari 2020 zal BRUGEL zijn controle van de waterprijs uitvoeren op basis van tariefmethodologieën die het tegen dan heeft uitgewerkt. Deze tariefmethodologieën zijn bedoeld om tarieven vast te stellen die iedereen toegang geven tot water en die de wateroperatoren aanmoedigen om hun prestaties in de verwezenlijking van hun taken van openbare dienstverlening te verbeteren.

BRUGEL kreeg ook een audit- en adviestaak toevertrouwd met betrekking tot de werking van de sector. Om die taak tot een goed einde te brengen, heeft BRUGEL verschillende initiatieven gelanceerd om de nodige kennis te verwerven om de sector op te volgen, wat in het bijzonder nuttig is op het vlak van de kwaliteit van de dienstverlening die de watergebruikers van de operatoren mogen verwachten en de duurzaamheid van de watersector in het BHG.

Bovendien moet BRUGEL ook de algemene voorwaarden van Vivaqua goedkeuren die de interactie tussen en de verplichtingen van de operatoren en de gebruikers, alsook de niet-periodieke tarieven regelen<sup>4</sup>. Doordat deze algemene voorwaarden worden verbeterd, zal de watergebruiker beter beschermd zijn.

Tot slot moet BRUGEL in 2020 een bemiddelings- (of geschillen)dienst oprichten met als doel het arbitrerende van de geschillen in geval van niet-naleving van de algemene verkoopvoorwaarden of als gevolg van een overtreding van de bepalingen in de waterordonnantie.

In 2018 heeft BRUGEL zich dus gewijd aan het geleidelijk uitvoeren van zijn nieuwe bevoegdheden of het voorbereiden op de toekomstige uitvoering ervan. Dit activiteitenrapport geeft per opdracht de grote lijnen weer van het verwezenlijkte werk (zie hoofdstuk 2). Aan de hand van deze rapportstructuur is het mogelijk om de verschillende facetten van het door BRUGEL verwezenlijkte werk te onderscheiden en de omvang van de taken van BRUGEL in de watersector vast te stellen.

## 1.3 Middelen voor de uitvoering van deze nieuwe taken

Met het oog op de inzet en de omvang van de taken was het voor BRUGEL nodig om zijn team in 2018 uit te breiden met een tariefadviseur en een juridisch adviseur. Eind 2017 werd reeds een technisch adviseur van de watersector aangeworven. In totaal werken drie VTE's (Voltijdse Equivalenten) in de watersector, verdeeld over de verschillende diensten om de ervaring inzake regulering en

tariefcontrole te benutten die BRUGEL in de energiesector heeft opgedaan.

## 1.4 Kennismaking met de watersector

2018 was een jaar vol uitdagingen waarin BRUGEL eerst de omvang en de exacte modaliteiten van de nieuwe bevoegdheden nauwkeurig moest analyseren. BRUGEL heeft dan ook de frequentie van het contact met de wateroperatoren en Leefmilieu Brussel verhoogd om zijn opdrachten binnen een optiek van constructieve samenwerking tot een goed einde te brengen. Deze twee aspecten van het voorbereidende werk worden hieronder beschreven alvorens we overgaan naar de toepassing van de bevoegdheden in hoofdstuk 2.

### Analyse van de reglementering van de watersector en de evolutie ervan

Om zijn analyse van de internationale, Europese en Belgische reglementering te verdiepen, heeft BRUGEL in het kader van een overheidsopdracht een gespecialiseerd advocatenkantoor aangesteld om een juridische studie te doen van het wettelijke kader dat van toepassing is op de watersector.

Dankzij deze studie kreeg BRUGEL een duidelijk beeld van alle nuances van het juridische kader, kon het de wetgeving die van toepassing is op de waterdistributie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vergelijken met die van andere gewesten en kon het ook de evolutie op het vlak van de drinkwaterwetgeving beter begrijpen. Het doel van deze aanpak bestond erin de voornaamste principes

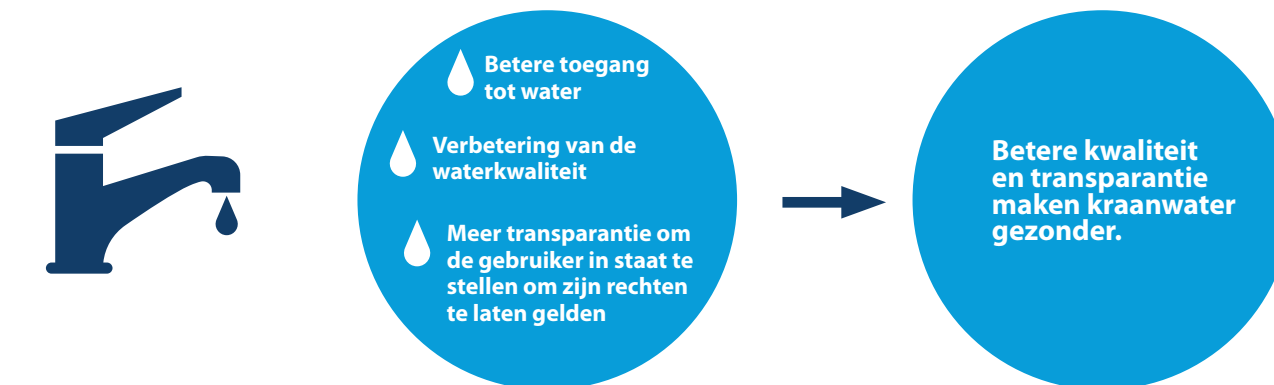
<sup>4</sup> De niet-periodieke tarieven hebben betrekking op de technische en/of administratieve handelingen voor gerichte prestaties van Vivaqua, doorgaans op verzoek van een derde.

uit te stippelen voor de uitoefening door BRUGEL van zijn bevoegdheden in de watersector.

In het kader van deze studie heeft BRUGEL met name vastgesteld dat het steeds noodzakelijker wordt om iedereen voldoende toegang tot drinkwater te bieden en de zuivering van afvalwater te garanderen, door middel van wetteksten die de lidstaten verplichten om maatregelen te nemen voor minderbedeelden om onderbreking van de watertoevoer te vermijden. Het recht op drinkwater en de zuivering van afvalwater is in 2010 ook een mensenrecht geworden. BRUGEL merkt ook op dat de bescherming van het milieu in de watersector een prioriteit is geworden. Er werden Europese normen ingevoerd om het milieu te beschermen tegen de lozing van afvalwater dat onvoldoende (of niet) behandeld is.

Uit de analyse van deze teksten is gebleken dat water in de loop der jaren een bezit is geworden dat moet worden beschermd, verdedigd en behandeld. Er werd op Europees niveau bijvoorbeeld beslist om de kosten in verband met watervoorziening en -zuivering door te rekenen naar de consument, onverminderd een tegemoetkoming van de overheid. Het beoogde doel is de consument ertoe aan te zetten zich bewust te worden van de intrinsieke waarde van drinkwater en zijn verbruik te rationaliseren.

Tot slot zal BRUGEL in het bijzonder aandacht besteden aan het nieuwe wettelijke kader dat door de Europese commissie werd aangekondigd met betrekking tot drinkwater (New Drinking Water Directive). De herziening van het wettelijke kader heeft drie hoofddoelstellingen: een betere toegang tot water, de verbetering van de kwaliteit van het water en meer transparantie voor de watergebruiker.



Zo zullen de lidstaten verplicht zijn om de toegang tot drinkwater voor alle burgers te verbeteren, in het bijzonder voor kwetsbare en kansarme groepen. In de praktijk zullen verschillende maatregelen moeten worden genomen:

- de terbeschikkingstelling van voorzieningen die de toegang tot drinkwater in openbare plaatsen mogelijk maken,
- de lancering van informatiecampagnes bij de burgers betreffende de kwaliteit van het drinkwater,
- aanmoedigen van het ter beschikking stellen van toegang tot drinkbaar water in overheidsdiensten en openbare gebouwen,
- bovendien moet aan de gebruikers een gemakkelijke toegang, met name online, worden verleend tot informatie met betrekking tot de kwaliteit en de voorziening van drinkwater, om het vertrouwen in de drinkbaarheid van kraanwater te verbeteren. In het nieuwe Europese wettelijke kader wordt het bijvoorbeeld verplicht dat er gedetailleerde informatie wordt opgenomen in de waterfactuur.

BRUGEL zal zijn ideeën, analyses en beslissingen baseren op de hierboven uiteengezette grondbeginselen en de toekomstige Europese reglementering.

### BRUGEL als waarnemend lid van WAREG

WAREG (European Water Regulators) is een vereniging die een groot aantal waterregulators in diverse landen en regio's in Europa groepeerd. Ze heeft als ambitie om gemeenschappelijke doelstellingen van de regulators inzake de specifieke problemen, uitdagingen en omstandigheden binnen de watersector te ontwikkelen. Het lidmaatschap van BRUGEL als waarnemend lid heeft dus tot doel nog meer inzicht te krijgen in de uitdagingen voor de watersector op Europees niveau. Daarom is BRUGEL verschillende keren naar de algemene vergaderingen en themavergaderingen van WAREG gegaan, die een ideale gelegenheid waren voor vruchtbare uitwisselingen tussen organisaties met een vergelijkbare inzet. Bovendien heeft BRUGEL in het kader van een werkgroep van WAREG ook deelgenomen aan de opstelling van een advies voor het Europees parlement over de wijziging van Richtlijn 98/33/EG van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Over het algemeen is de deelname van BRUGEL aan WAREG bijzonder nuttig gebleken voor een perfect begrip en een perfecte uitvoering van de nieuwe bevoegdheden van BRUGEL in de watersector.





Evenwichtstoren van Mazy

## Juridische analyse van de reikwijdte van het advies van Leefmilieu Brussel over de investeringsplannen

De waterordonnantie heeft aan Leefmilieu Brussel de taak toevertrouwd om advies te geven over de meerjarige investeringsplannen van de wateroperatoren. Deze worden vervolgens goedgekeurd door de regering en door BRUGEL geïntegreerd om de tarieven te bepalen. BRUGEL heeft dan ook een juridische analyse gedaan om zijn rol in dit proces te valideren en de reikwijdte te bepalen van het advies van Leefmilieu Brussel over de investeringsplannen en de eventuele gevolgen ervan voor de tariefbevoegdheden van BRUGEL. Bovendien zijn BRUGEL en Leefmilieu Brussel verschillende keren samengekomen om hun interpretaties van de rollen en taken van elk van hen te bespreken. 2018 betekende dus het begin van een vruchtbare samenwerking op lange termijn waarvan de exacte modaliteiten in 2019 moeten worden bepaald.

## Kennismaking met de wateroperatoren en -infrastructuren

Centraal binnen de watersector waarop de bevoegdheden van BRUGEL betrekking hebben, staan de wateroperatoren (Vivaqua en de BMWB) en de infrastructuur die zij beheren. In 2018 heeft BRUGEL zich daarom ingespannen om de activiteiten van deze operatoren beter te leren kennen, evenals de specifieke aspecten van hun infrastructuur, door 17 themaworkshops en 5 bezoeken aan sites in het BHG en het Waals Gewest te organiseren. In 2018 werden ook de bilaterale stuurgroepen georganiseerd die richting geven aan de samenwerking en werden platforms voor informatie-uitwisseling tussen BRUGEL en de operatoren opgezet.



Reservoir van Callois

# 2 Taken van BRUGEL in 2018

## 2.1 Analyse van de reële kostprijs 2017

De reële kostprijs van het water is een begrip dat in de waterordonnantie als volgt wordt omschreven: "alle kosten van de waterdiensten die moeten worden geïdentificeerd om rekening te kunnen houden met het beginsel van terugwinning van de kosten".

Meer bepaald: "alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a) onttrekking, productie, opstuwning, transport, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die het daarna in oppervlaktewater lozen."

Samen met de uitwerking van de methodologie bepaalt de ordonnantie dat BRUGEL de reële kostprijs van water berekent tijdens de overgangperiode en deze meedeelt aan de minister die bevoegd is voor het waterbeleid. De rapportering van de reële kostprijs door de wateroperatoren moet tegen juni van het volgende jaar worden ingediend. Het doel van deze opdracht was in 2018 dan ook de reële kostprijs van 2017 te analyseren. Deze opdracht werd door BRUGEL binnen de vooropgestelde termijn tot een goed einde gebracht, ondanks het feit dat bepaalde basisgegevens laattijdig werden ingediend.

Bovendien moet erbij worden vermeld dat het besluit reële kostprijs dat momenteel van kracht is, bepaalt dat er een reeks KPI's (Key Performance Indicators) moet worden doorgegeven. BRUGEL heeft van deze oefening gebruikgemaakt om de reeks bestaande indicatoren uit

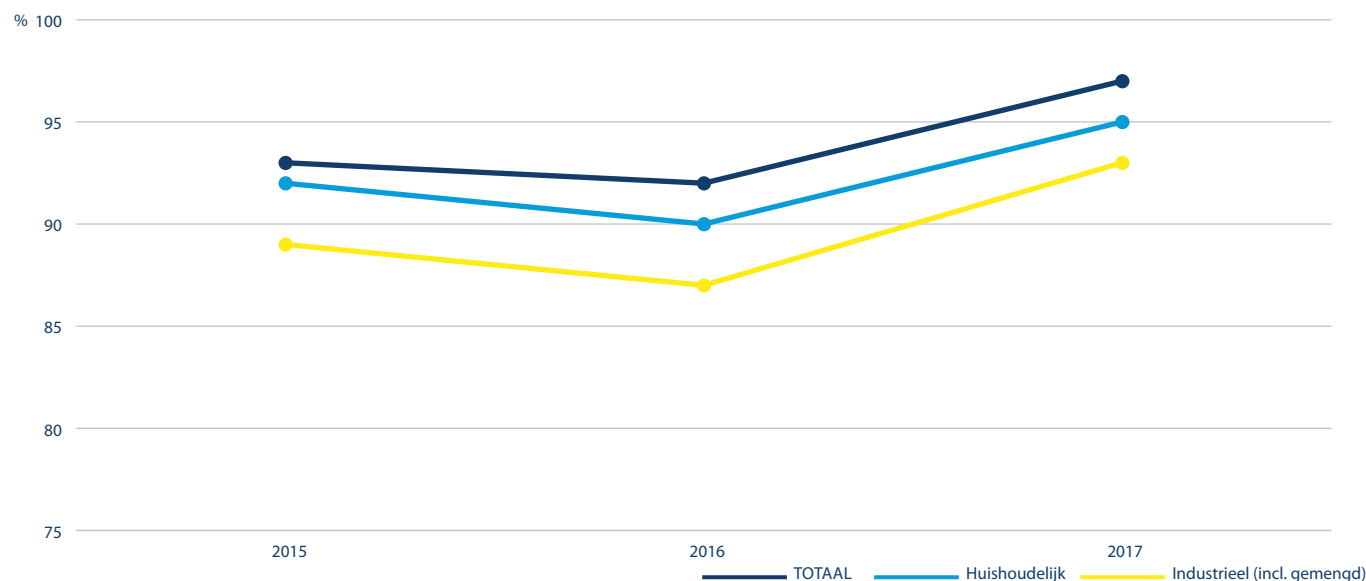
te breiden tot de maatschappelijke indicatoren om na te denken over de mogelijke invoer van een maatschappelijke component in het tariefrooster. Hoewel het historische deel wel degelijk werd ingevuld, is Vivaqua echter nog niet in staat om de nieuwe maatschappelijke indicatoren te leveren. Er zullen dus nog gesprekken moeten worden gevoerd omtrent deze maatschappelijke indicatoren die moeten worden ingevoerd vóór het einde van de overgangperiode.

De publicatie van dit themadossier is de gelegenheid om de belangrijkste conclusies van de [analyse van de reële kostprijs 2017](#)<sup>5</sup> die hieronder beschreven zijn voor het jaar 2017 te rapporteren en ze te vergelijken met de vorige jaren.

## De kostprijs van drinkwatervoorziening

De exploitatiekosten van de watervoorzieningsdienst worden voor 95% uitsluitend door de tarieven gedekt. De termijnen van het terugwinningspercentage van de kostprijs door de inkomsten zijn in 2017 verbeterd voor de volledige industriële en huishoudelijke sector. In onderstaande grafiek zien we dat het terugwinningspercentage van de voorzieningskosten is gestegen ten opzichte van de vorige jaren, wat te verklaren is door een aanzienlijke daling van de kosten in combinatie met een lichte stijging van de inkomsten.

Figuur 1 - Terugwinningspercentage van de voorzieningskosten



5 Rapport 74 betreffende de vaststelling van de reële kostprijs van water 2017 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

## De kostprijs van waterzuivering

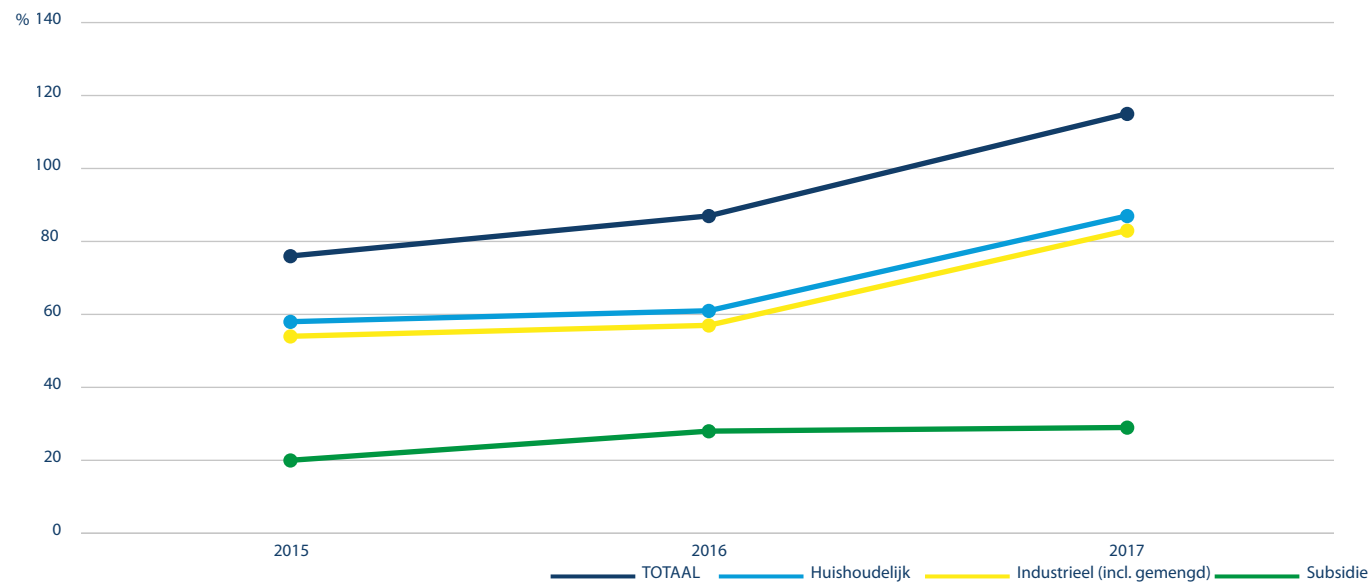
De kostprijs van de zuiveringsdienst in 2017 is voor 115% gedekt door de inkomsten afkomstig van de facturering van het waterverbruik (86%) en overheidssteun (29%). De subsidies maken dus winst mogelijk op het deel exploitatie van de zuiveringsdienst. Onderstaande grafiek toont de evolutie van de terugwinningspercentages ten opzichte van de vorige jaren. Die zijn duidelijk verbeterd, voor alle sectoren, ook voor het relatief lagere aandeel overheidssteun. Deze evolutie is te verklaren door een sterke daling van de kosten samen met een zeer lichte achteruitgang van de inkomsten (zie het rapport reële kostprijs 2017 op de site van BRUGEL voor meer details).

## De algemene kosten

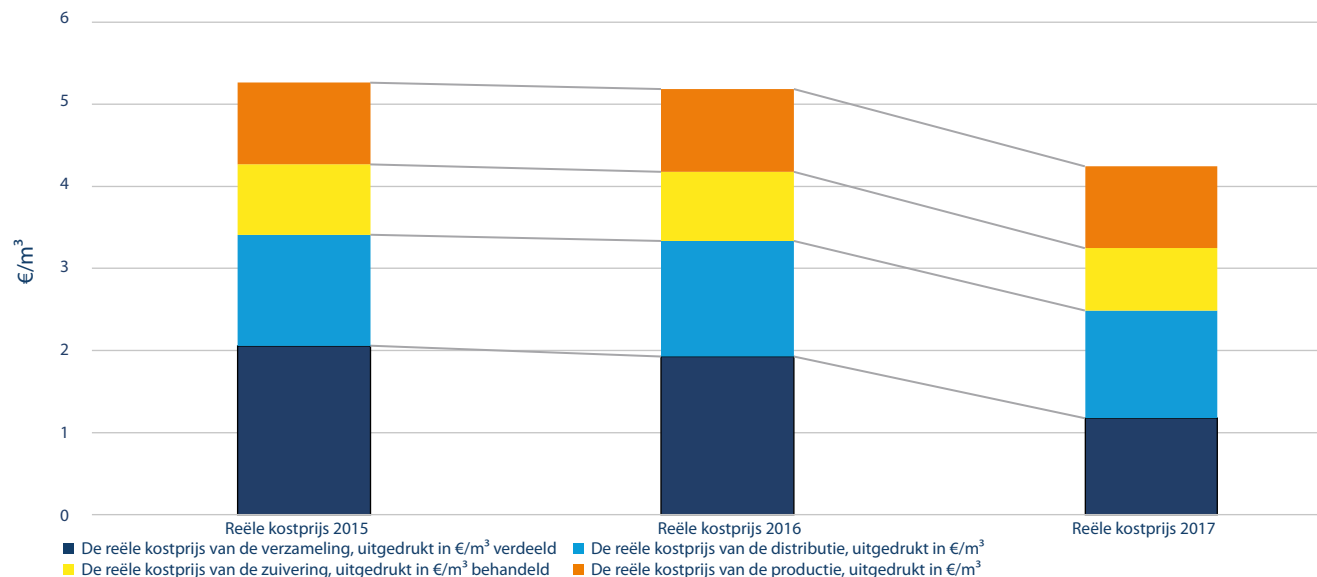
De algemene kosten zijn in 2017 voor 104% gedekt, wat betekent dat de inkomsten hoger zijn dan de reële kostprijs. Dat zou dus betekenen dat de wateractoren over het algemeen voldoende inkomsten zouden ontvangen om de activiteit 100% te financieren. Deze dekking van meer dan 100% is te verklaren door een aanzienlijke daling van de reële kostprijs in 2017, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Deze vaststelling moet echter worden genuanceerd, aangezien de percentages opnieuw onder de 100% zakken wanneer we ook rekening houden met de reële investeringsbehoeften om het netwerk in stand te houden. Om dat te bereiken, maken de inkomsten uit de huidige prijzen het niet meer mogelijk voor de operatoren om de financiering van een aantal van hun activiteiten op een gezonde manier duurzaam te maken.

Of het nu gaat om de watervoorzieningsdienst of de zuiveringsdienst, de huishoudelijke sector lijkt relatief meer bij te dragen in de financiering van de activiteiten dan de industriële sector. Er wordt ook vastgesteld dat het Gewest voor een totaal van 13% tussenkomt in de kosten

Figuur 2 - Terugwinningspercentage van de zuiveringskosten



Figuur 3 - Evolutie van de reële kostprijs tussen 2015 en 2017





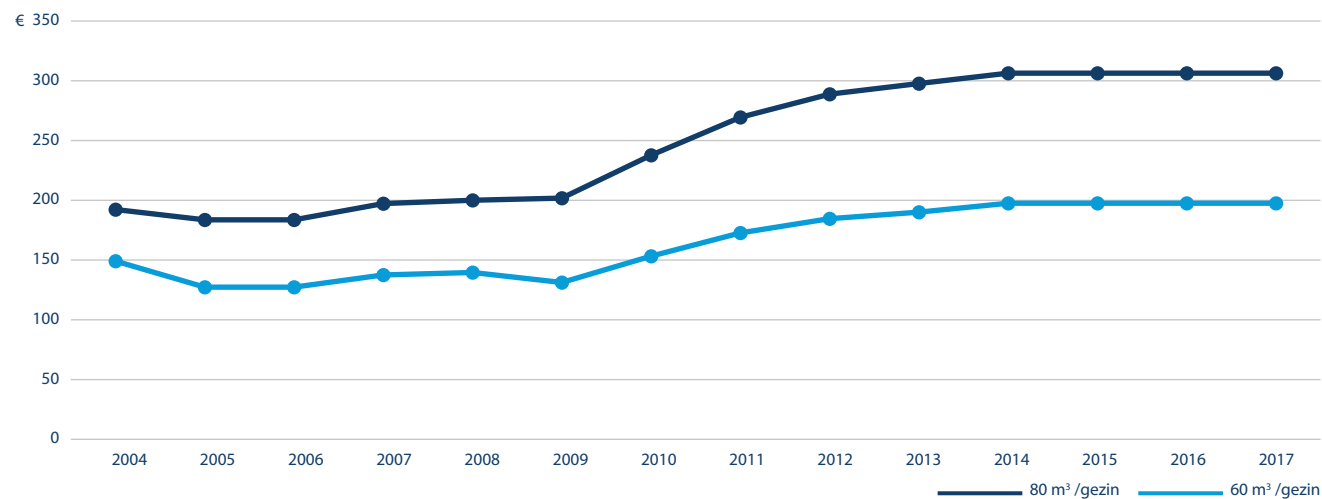
van de diensten die verband houden met het gebruik van water. Deze tussenkomst richt zich bijna uitsluitend op de waterzuiveringsdienst van de BMWB, waarvan de helft van de inkomsten in 2017 afkomstig was van subsidies.

## De waterfactuur

Het gemiddelde jaarlijkse verbruik van kraanwater ligt in Brussel tussen 35 en 40 m<sup>3</sup> per inwoner voor een gezin dat doorgaans bestaat uit twee personen.

In 2017 bedroeg de gemiddelde factuur van de gezinnen tussen 250 en 300 euro inclusief btw voor hun jaarverbruik, wat neerkomt op een eenheidsprijs van iets meer dan 3,5 EUR/m<sup>3</sup>. Onderstaande grafiek toont de evolutie van de factuur voor een gemiddeld verbruik sinds 2004. We stellen vast dat hoewel de factuur tussen 2009 en 2012 fors is gestegen, ze sindsdien gestabiliseerd is en zelfs de neiging zou hebben om (zeer licht) te dalen. Deze evolutie kan worden verklaard door een gemiddeld verbruik dat de neiging heeft om te dalen, samen met de prijsstop sinds 2014.

**Figuur 4: Factuur per gezin (BBTW)**



Of het nu gaat om de watervoorzieningsdienst of de zuiveringsdienst, de huishoudelijke sector lijkt relatief meer bij te dragen in de financiering van de activiteiten dan de industriële sector.

## 2.2 Uitwerking van de tariefmethodologieën

2018 bood BRUGEL de gelegenheid om in gesprek te gaan met de wateroperatoren en met hen de richtlijnen voor de toekomstige tariefmethodologieën en het tariefcontroleproces te bepalen. BRUGEL heeft ook documenten geanalyseerd die mogelijk een impact hebben op de toekomstige tariefmethodologieën, zoals bijvoorbeeld het beheerscontract tussen het Gewest en de BMWB, waarover de regulator een advies heeft uitgegeven.

Om BRUGEL te ondersteunen in het meer administratieve gedeelte van de uitwerking van de methodologieën en de kennis van BRUGEL in meer specifieke domeinen (fiscaliteit, analytische boekhouding ...) aan te vullen, werd eind 2018 een overheidsopdracht gelanceerd voor de periode van voorbereiding van de methodologieën (2018-2020). De verschillende stappen van het voorbereidende werk zijn hieronder beschreven.

### Methodologische principes

De tariefmethodologieën, die in 2019 moeten worden opgesteld, zijn door BRUGEL in overleg met de wateractoren opgestelde documenten die alle modaliteiten vermelden die moeten worden nageleefd voor de bepaling en de controle van de tarieven met betrekking tot de taken van openbare dienstverlening. De methodologieën liggen niet in de lijn van de huidige praktijk, aangezien de prijzen niet meer zullen afhangen van de reële kostprijs. Voor een beter begrip bij de lezer benadrukt BRUGEL hierbij de volgende verschillen tussen de rapportering reële kostprijs en de tariefmethodologieën:

- De reële kostprijs is gebaseerd op de diensten in verband met het gebruik van water, die verschillen van de taken van openbare dienstverlening (ook bepaald door de ordonnantie) waarop de methodologie gebaseerd is. De

diensten in verband met het gebruik van water houden geen rekening met regenwater, noch met de terugwinning uit afvalwater (re-use, riothermie ...).

- De reële kostprijs wordt a posteriori vastgesteld op basis van de historische kosten en zonder rechtstreeks verband met de toegepaste prijzen die door de regering zijn goedgekeurd. De tariefmethodologieën daarentegen schetsen het kader voor de bepaling van de tarieven op basis van prognoses van kosten die werkelijk gedragen zullen worden.
- Zo moet een onderscheid worden gemaakt tussen het principe van de reële kostprijs, waarmee de huidige prijzen worden bepaald/gecontroleerd, en de tarieven voor de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, die gebaseerd zijn op de methodologieën en een breder spectrum van activiteiten zullen dekken.

De ordonnantie vermeldt enkele essentiële principes die de tarieven moeten naleven, zoals het beginsel dat de vervuiler betaalt, de progressiviteit, de toegankelijkheid en de niet-discriminatie of nog het rekening houden met de economische, maatschappelijke en ecologische context. BRUGEL verbindt zich ertoe in de opstelling van de tariefmethodologieën rekening te houden met deze richtlijnen. BRUGEL zal gedurende het hele proces blijk geven van de grootst mogelijke transparantie door alle actoren die betrokken zijn in het waterthema erbij te betrekken en de adviezen en beslissingen te publiceren die een verbintenis vormen voor de regulator. BRUGEL verbindt zich er ook toe de gebruikers permanente toegang te garanderen tot kwaliteitsvol water, tegen een rechtvaardige prijs zowel voor de consument als voor de operatoren. Tot slot, indien de invoering van een maatschappelijk tarief tegen 2021 op zo'n korte termijn moeilijk zou blijken, verbindt BRUGEL zich er desalniettemin toe om zich over de problematiek te buigen om zo snel mogelijk maatregelen te treffen.

Er dient ook te worden opgemerkt dat de andere taken van BRUGEL, die verder in het rapport zijn uitgelegd, een directe impact hebben op de methodologieën. Uit de audit

van de werking van de sector blijkt bijvoorbeeld wat de aandachtspunten en de uitdagingen van de sector zijn die een invloed hebben op de kosten van de operatoren en dus op de tarieven van de gebruikers. De herziening van de algemene verkoopvoorwaarden zal de niet-periodieke tarieven gedeeltelijk bepalen.

### Overlegproces met de wateroperatoren

In 2018 heeft BRUGEL in het kader van zijn controle-opdracht en met het oog op de bepaling van de tarieven een bilaterale ontmoeting gehad met de wateroperatoren tijdens thematische tariefworkshops. Uit die workshops zijn de eerste aandachtspunten gebleken die zullen moeten worden besproken tijdens het overleg over de tariefmethodologieën. Op basis van deze feedback, de analyse van de relevante documenten en zijn ervaring als regulator in de energiesector werd het toepassingsgebied van de methodologieën en de te behandelen thema's opgenomen in akkoorden die tussen BRUGEL en de wateroperatoren werden ondertekend. De belangrijkste thema's die reeds aan bod kwamen in de akkoorden die eind 2018 werden ondertekend, zijn:

- het toepassingsgebied van de gereguleerde activiteiten van de wateractoren
- de definitie van de milieukosten
- het beheer van de activa en de financiering van de investeringen
- de kostenbeheersing

Bovendien zouden ook maatschappelijke organisaties zoals SocialEnergie en Concertation Gaz Electricité Eau, kunnen worden gevraagd in het kader van de uitwerking van de tariefmethodologieën.

### Advies over het beheerscontract van de BMWB

Op vraag van minister Fremault heeft BRUGEL een advies uitgebracht inzake het beheerscontract tussen de Regering

van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (BMWV) voor de periode 2018-2022. De belangrijkste opmerkingen over de inhoud van het contract:

- De tariefmethodologie die in principe in 2020 van toepassing zal zijn, moet primeren op de tarifaire aspecten in het beheerscontract, aangezien die alleen tijdens de in de Ordonnantie voorziene overgangperiode van kracht zullen zijn.
- De kwestie van de subsidies die reeds vastgelegd zijn in het contract, is cruciaal voor de vastlegging van de toekomstige tarieven. Daarom zullen de in het contract vermelde bedragen worden opgenomen in de toekomstige reflecties over de tariefmethodologie.
- Uit de financiële planning die bij het contract is gevoegd, blijkt aan het einde van het boekjaar een positieve balans voor de komende jaren. Wetende dat de BMWV onderworpen is aan de vennootschapsbelasting en een groot deel van de winst afkomstig is van de gewestelijke subsidies, merkt BRUGEL op dat een deel van deze bedragen via belastingen naar het federaal niveau zal worden overgedragen.

Het advies is gepubliceerd en heeft in overleg met de minister, de BMWV en de inspecteur van financiën geleid tot aanzienlijke wijzigingen van de tekst, waarbij met name werd voorzien in de terugbetaling van de gewestelijke subsidies in geval van buitensporige winst.

## 2.3 Taken van audit en opvolging van de werking van de watersector

### Audit van de watersector

Artikel 39 van de waterordonnantie bepaalt dat BRUGEL, om over alle nodige informatie te beschikken voor de uitvoering van zijn nieuwe bevoegdheid, een gedetailleerde, externe en onafhankelijke audit zal doen van de wateroperatoren. Uit

een juridische analyse kon worden afgeleid dat deze audit betrekking moet hebben op alle documenten en informatie op basis waarvan BRUGEL zijn taken in de ruime zin van het woord kan uitvoeren, met inbegrip van de expertiseopdracht met betrekking tot de werking van de watersector. Daarom is BRUGEL gestart met een audit van de werking van de sector die betrekking heeft op alle elementen (infrastructuur, prestatie, rendement ...) die een impact hebben op de componenten van de waterprijs en betrekking hebben op de uitvoering van openbare dienstverplichtingen van de operatoren.

BRUGEL heeft beslist om deze audits in twee fasen uit te voeren. In een eerste fase heeft BRUGEL op 8 juni 2018 een prospectieve studie gelanceerd die bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. De analyse van de inzet en de uitdagingen van de watersector: hier kwam het erop aan voor elke operator een inventaris op te maken van de taken, de uitdagingen, de inzet, de kennis van de infrastructuur en het assetmanagementbeleid.
2. De analyse van de behoeften inzake monitoring en rapportering: het in dit deel beoogde doel is de indicatoren te bepalen die moeten worden uitgewerkt, evenals de desbetreffende rapportering (definitie, model, frequentie, brongegevens, toegankelijkheid ...).
3. De bepaling van de aspecten waarvoor specifieke audits zullen worden opgesteld, op basis van de conclusies van de eerste twee delen van de studie.

In een tweede fase zal BRUGEL, op basis van de (volledige) resultaten van deze studie, specifieke audits uitvoeren in het kader van een overheidsopdracht die in 2019 moet worden gelanceerd.

Het eerste deel van de studie werd afgerond in 2018, terwijl de resultaten van deel twee en deel drie en het eindrapport beschikbaar zullen zijn en zullen worden gepubliceerd in 2019. In het eerste deel van de studie werden enkele

aandachtspunten voor de sector aangestipt. Die geven een actueel beeld van de inzet en de uitdagingen voor de watersector, die de komende jaren een grote impact zullen hebben op de werking van de sector in het BHG.

BRUGEL benadrukt de uitstekende samenwerking met Vivaqua, de BMWV en Leefmilieu Brussel. Die hebben de in het kader van deze studie gevraagde informatie geleverd en hebben relevante opmerkingen aangedragen tijdens de stuurcomités van de studie.

### Opvolging van de prestaties

Om zijn opdrachten inzake tariefcontrole en expertise van de watersector correct uit te voeren, moet BRUGEL de prestaties en de evolutie van de sector via enkele sleutelindicatoren (KPI's) opvolgen. Uit een eerste studie in 2017 is gebleken dat de indicatoren die werden gerapporteerd in het kader van de reële kostprijs moeilijk vergeleken konden worden met andere Belgische en Europese steden en dat er nieuwe moesten worden ontwikkeld. Daarom is BRUGEL in het kader van de hierboven vermelde studie een denkoefening begonnen over relevante en toegankelijke indicatoren die vanaf 2019 geleidelijk aan moeten worden ingevoerd. De eerste stap bestond er dus in de dimensies te bepalen die moeten worden gevolgd in het kader van de opdrachten van BRUGEL en die zullen dienen om de indicatoren te selecteren. Na afloop van het werk van de eerste fase van de eerder vermelde studie heeft BRUGEL vier dimensies bepaald die moeten worden onderzocht (kwaliteit van de dienstverlening, betrouwbaarheid, efficiëntie en duurzaamheid) en die als volgt kunnen worden gedefinieerd:

### Kwaliteit van de dienstverlening

Kwaliteit is de meting van het prestatieniveau van de diensten die door de operatoren aan de watergebruikers worden verleend, ten opzichte van standaardnormen, "best practices" ... Voor de levering van drinkwater heeft kwaliteit onder andere betrekking op onderbrekingen in

de watervoorziening, de drinkbaarheid van het water en de leveringsdruk. Voor afvalwater zouden de beoordeelde parameters bijvoorbeeld blokkeringen in het zuiveringsnet, overstromingen en de zuivering van afvalwater kunnen zijn. Tot slot kan de kwaliteit van de dienstverlening ook bestaan uit de aspecten omtrent de goede communicatie en transparantie naar de watergebruikers, een leesbare factuur en een efficiënte en bereikbare klantendienst.

## Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betreft de bevoorradingszekerheid van drinkwater en de garantie van zuivering van afvalwater. Daarvoor moeten er voldoende waterbronnen beschikbaar zijn en moeten de netten in alle omstandigheden de continuïteit van de dienstverlening garanderen. Over het algemeen zou de beoordeling van de betrouwbaarheid betrekking kunnen hebben op de maatregelen die worden genomen om de kennis over de staat van slijtage te verbeteren, en de robuustheid en de veerkracht van de netten te vergroten. Wat het drinkwater betreft, zou betrouwbaarheid ook kunnen worden beoordeeld op basis van defecten, verbrekingen en lekken in de netten. Wat betreft de behandeling van afvalwater zou betrouwbaarheid ook kunnen worden beoordeeld op basis van het zich voordoen van overstromingen en overlopen of lekkages richting de natuurlijke omgeving.

## Efficiëntie

Efficiëntie wordt gemeten aan de hand van de verhouding tussen de kostprijs (nodige middelen) en de geleverde kwaliteit. Met andere woorden, efficiëntie heeft te maken met de gebruikte middelen (personeel, investeringen, energie, informatiesysteem ...) om de vooraf bepaalde kwaliteitsdoelstellingen te bereiken. Beheersing en verlaging van de kosten is dan ook een belangrijk doel om een goede efficiëntie te bereiken.

## Duurzaamheid

De duurzaamheid van de watersector kan op drie vlakken worden bekeken: de toegankelijkheid van de bron, het milieu-aspect en de economische duurzaamheid. Watergebruikers hebben doorgaans geen ander leefbaar alternatief dan leidingwater om aan hun basisbehoeften te voldoen. De toegankelijkheid van de waterbron hangt dan ook af van de invoering op lange termijn van een redelijke en rechtvaardige prijs voor water. Het milieu-aspect van duurzaamheid kan worden beoordeeld op basis van het energieverbruik (hernieuwbare energiebronnen, recuperatie van energie in de sector ...) en het beheer met respect voor natuurlijke rijkdommen (rationeel gebruik van water, hergebruik van afval en zuiveringsslib, vermindering van lekkages in het afvalwaternet ...). De economische duurzaamheid kan dan weer worden gezien als de capaciteit om de nodige investeringen te doen om de infrastructuur in een optimale staat te behouden, voor de exploitatie en voor de sturing van de netten met het oog op de duurzaamheid van de diensten op lange termijn. De integratie van nieuwe technologieën en innoverende praktijken is bedoeld om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en/of de kosten te verlagen en draagt zo bij tot de economische duurzaamheid van de sector.

## Overleg met de wateroperatoren

De volgende fase, die in 2018 van start is gegaan maar zal voortduren tot in 2019, bestaat erin in overleg met

de wateroperatoren de indicatoren te selecteren die overeenstemmen met deze aspecten. De definities, de brongegevens en de rapporteringswijze zullen voor alle indicatoren worden aangevuld en gevalideerd. Het doel bestaat erin om geleidelijk een reeks relevante indicatoren uit te werken met betrekking tot de specificiteit van de Brusselse watersector, maar waarvan sommige kunnen worden vergeleken met andere waarden afkomstig van steden met vergelijkbare kenmerken.

## 2.4 Goedkeuring van de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de diensten voor het watergebruik en de Technische voorschriften van Vivaqua

De waterordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt in artikel 3, alinea 2, dat: *“De wateroperator belast met drinkwatervoorziening een voorstel van algemene voorwaarden uitwerkt die van toepassing zijn op de waterdiensten die hij verleent”.*

BRUGEL is vervolgens belast met de goedkeuring van de algemene verkoopvoorwaarden van Vivaqua volgens een procedure die schematisch als volgt kan worden weergegeven:



Om zijn opdracht optimaal te vervullen, heeft BRUGEL een overheidsopdracht gelanceerd om een kritische analyse te doen van de algemene verkoopvoorwaarden van Vivaqua en een benchmarking ervan, en na het ad-hocdocument te hebben ontvangen, heeft het verschillende themaworkshops georganiseerd met Vivaqua.

### **Voorafgaande juridische studie van de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de diensten voor het watergebruik en benchmarking**

De algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de diensten voor het watergebruik van Vivaqua werden geanalyseerd door een gespecialiseerd advocatenkantoor. De studie omvat een benchmarking van de algemene verkoopvoorwaarden ten opzichte van die van Parijs en van de andere gewesten in België. Aan de hand van de benchmarking ten opzichte van deze algemene voorwaarden was het mogelijk om best practices op te stellen die een basis zouden moeten vormen voor de nieuwe algemene voorwaarden van Vivaqua.

Zo zal BRUGEL erop toezien dat in de algemene voorwaarden van Vivaqua een groter en transparanter informatief gedeelte wordt opgenomen. Met name de volgende punten moeten erin worden vermeld: de herkomst van het water, de controles van de kwaliteit van het water, de interne werking van Vivaqua, de modaliteiten om verhaal aan te tekenen of klachten in te dienen, de verdeling van de rollen in de watersector enz.

Wat de vorm betreft, zal BRUGEL het gebruik van kleuren, schema's, kaders en verschillende lettertypes aanbevelen om het lezen en het begrip te bevorderen. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn om het parcours van het water vanaf de productie tot de aflevering schematisch voor te stellen. BRUGEL is van mening dat alle rechten en verplichtingen van de gebruiker en van Vivaqua uitdrukkelijk en duidelijk moeten worden opgenomen in de algemene voorwaarden.

### **Stand van zaken van de thematische workshops tussen BRUGEL en Vivaqua**

Er hebben twee kick-offvergaderingen met Vivaqua plaatsgevonden voor de bespreking van de opdracht inzake goedkeuring van de algemene voorwaarden door BRUGEL, de inzet van deze opdracht en de organisatie van de thematische workshops om de verschillende hoofdstukken van de algemene voorwaarden te behandelen. Deze workshops, die gespreid zijn over 2018 en 2019, zullen Vivaqua op termijn in staat stellen om aan BRUGEL algemene voorwaarden voor te stellen waarvan de belangrijkste punten vooraf werden besproken en waarover in zekere mate onderhandeld werd. In het bijzonder zijn de gedeelde doelstellingen tussen BRUGEL en Vivaqua de volgende:

- BRUGEL in staat stellen om de interne werking van Vivaqua en zijn inzet op korte en middellange termijn te begrijpen;
- samen de punten bespreken die momenteel op praktisch vlak voor problemen zorgen in de toepassing van de algemene verkoopvoorwaarden;
- een goed evenwicht vinden tussen de belangen van Vivaqua en de gebruiker;
- de verplichtingen van Vivaqua maar ook die van de gebruiker op een transparante manier beschrijven;
- de realiteit op het terrein laten overeenstemmen met de wettekst, in het licht van de basisprincipes;
- ervoor zorgen dat de gebruiker duidelijke en ondubbelzinnige informatie ontvangt.

Om deze doelstellingen te bereiken, werd met name overeengekomen om de algemene verkoopvoorwaarden te scheiden van de technische voorschriften, aan het begin van de tekst een glossarium op te nemen, sommige bepalingen te illustreren met schema's om het begrip door de lezer te vergemakkelijken en in de nieuwe algemene voorwaarden educatieve bepalingen op te nemen over de watercyclus, de productie- en zuiveringsstations, de waterdruk, de herkomst van het water enz.

BRUGEL en Vivaqua hebben de basisprincipes uitgewerkt die hun samenwerking en de werkmethode voor de uitvoering van hun respectieve opdracht regelen. BRUGEL stelt vast dat de samenwerking over het algemeen correct verloopt. Tijdens de vergaderingen wisselen de twee actoren hun standpunten uit: Vivaqua zet zijn interne werking uiteen alsook de moeilijkheden die zich in de praktijk voordoen, terwijl BRUGEL ideeën voorstelt die bedoeld zijn om enerzijds een evenwicht te zoeken tussen de belangen van Vivaqua en de watergebruiker en anderzijds de door zijn gesprekspartner gemelde problemen op te lossen.

Bovendien ziet BRUGEL erop toe dat de algemene voorwaarden in hoge mate bijdragen tot de bescherming van de rechten van de gebruikers en rekening houden met de realiteit op het terrein. In de clausules met betrekking tot de betalingen in de algemene voorwaarden zullen bijvoorbeeld in de mate van het mogelijke bepaalde aanbevelingen vermeld worden die werden uitgewerkt in de werkgroep rond waterschaarste. Bovendien zouden ook maatschappelijke organisaties zoals de OCMW's, SocialEnergie en Concertation Gaz Electricité Eau kunnen worden bevestigd in het kader van de opstelling van de algemene voorwaarden. BRUGEL hoopt dat de algemene voorwaarden van Vivaqua eind 2019 kunnen worden goedgekeurd.



## 2.5 Oprichting van een buitengerechtelijke geschillendienst in de watersector

Artikel 64/1, §2, 5° van de waterordonnantie belast BRUGEL met de opdracht om ten laatste tegen 1 januari 2020 een interne bemiddelingsdienst voor water op te richten die is bedoeld om verzoeken en klachten ingediend door een gebruiker tegen Vivaqua of de BMWB te ontvangen en te behandelen.

BRUGEL heeft een advies opgesteld waarin het vragen heeft gesteld over de mogelijkheid om een bemiddelingsdienst op te richten, de modaliteiten van de oprichting, de materiële bevoegdheid en de praktische gevolgen. Dat advies werd van 15 oktober tot 15 november 2018 voorgelegd ter openbare raadpleging en werd op 11 januari 2019 op de website van BRUGEL gepubliceerd.

Deze laatste benadrukt dat het belangrijk is om de bevoegdheden van de geschillendienst die momenteel bevoegd is op het vlak van energie in de watersector uit te breiden, in plaats van een bemiddelingsdienst op te richten, om de volgende niet-limitatieve redenen:

- Beslissingen die afkomstig zijn van een geschillendienst worden opgelegd aan de partijen terwijl de aanbevelingen van een bemiddelingsdienst geen bindend karakter hebben. De reguleringsopdracht van BRUGEL blijft behouden als men zich wendt tot een geschillendienst: om zijn controle- en toezichtsrol te vervullen, moet BRUGEL immers beslissingen kunnen nemen die worden opgelegd aan de partijen. Bovendien hebben de gebruikers, bij niet-naleving van de beslissing door een operator, de mogelijkheid om een gedwongen tenuitvoerlegging ervan

- te verkrijgen bij BRUGEL, wat niet het geval is in als het gaat om een bemiddelingsdienst;
- De uitbreiding van de bevoegdheden van de geschillendienst naar de watersector maakt een rationalisering mogelijk van het budget dat BRUGEL moet aanwenden voor de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheid. De huidige leden van de geschillendienst zullen de dossiers in de watersector kunnen behandelen, waardoor de aanwerving van personeel, de aankoop van informaticatools en kantoomateriaal kan worden beperkt.

Na de vaststelling dat een uitbreiding van de bevoegdheden van de geschillendienst tot de watersector meer aangewezen zou zijn, heeft BRUGEL de beperking van zijn bevoegdheid (1) tot klachten *sensu stricto* (2) ondersteund, die betrekking hebben op de niet-naleving door Vivaqua van de algemene verkoopvoorwaarden, en die met betrekking tot een schending van de in de waterordonnantie opgenomen tariefbepalingen door Vivaqua of de BMWB. De twee redenen voor deze afbakening zijn:

- Indien BRUGEL alle vragen van een gebruiker moet beantwoorden - een opdracht die hem is toegewezen in de huidige versie van de ordonnantie - zou het een bijstand/begeleidingsdienst worden voor de gebruikers en zou het zijn reguleringsopdracht verliezen;
- De continuïteit van de uitoefening van de opdrachten van openbare dienstverlening van de wateroperatoren moet gegarandeerd zijn. Een ruimere bevoegdheid voor de geschillendienst moet worden vermeden aangezien dit als gevolg zou kunnen hebben dat een werf of een investering in wacht wordt gezet gedurende de tijd dat BRUGEL beslist over de vraag.

BRUGEL wacht op een reactie van het parlement over het hierboven vermelde advies.

6 Advies 272 bis op eigen initiatief betreffende de oprichting van een Brusselse bemiddelingsdienst voor water binnen BRUGEL

### 3 Conclusies en vooruitzichten

Dit themadossier geeft details bij de verschillende acties die door BRUGEL worden ondernomen om ten volle te beantwoorden aan de uitdagingen van de verschillende bevoegdheden die BRUGEL in de watersector heeft gekregen.

In 2018 heeft BRUGEL in eerste instantie veel gedaan om de watersector te begrijpen en het bepalen van de uitdagingen die zich op korte en middellange termijn zullen voordoen en aangegaan moeten worden. Deze denkoefening gebeurde aan de hand van juridische studies, ontmoetingen met wateroperatoren, deelname aan WAREG-vergaderingen, de analyse van de reële kostprijs van water, de interpretatie van de documenten die de sector in het BHG regelen en de realisatie van een studie inzake de werking van de sector.

In 2018 heeft BRUGEL ook de uitvoeringsmodaliteiten van zijn nieuwe bevoegdheden bevestigd om te beantwoorden aan de principes en de uitdagingen bepaald in de waterordonnantie. BRUGEL benadrukt de prille maar efficiënte en vruchtbare samenwerking met de operatoren en Leefmilieu Brussel met het oog op de correcte toepassing van deze verschillende bevoegdheden. Bij BRUGEL maar ook bij de wateractoren werden veel personeelsleden ingezet. Over het algemeen hebben ze zich heel medewerkend getoond en hebben ze BRUGEL geholpen bij het opnemen van zijn functie in de watersector.

De opdrachten van 2019 liggen grotendeels in het verlengde van het werk dat in 2018 werd verricht, voor de bespreking van de opvolgingsindicatoren die moeten worden ingevoerd, het overleg met Leefmilieu Brussel voor de goedkeuringsmodaliteiten van de investeringsplannen, het voeren van specifieke audits, de goedkeuring van de algemene voorwaarden, de oprichting van de geschillendienst of de bemiddelingsdienst ...

Wat dat betreft heeft het werk in 2018 met name geleid tot de ondertekening van akkoorden met de operatoren met daarin de doelstellingen, de uitdagingen en de thema's van de toekomstige tariefmethodologieën. Deze akkoorden bepalen het werk dat gedurende de overgangperiode moet worden geleverd om in januari 2021 tarieven toe te passen volgens de nieuwe methodologieën. Om die deadline te halen, hebben de operatoren en BRUGEL zich ertoe verbonden met elkaar te overleggen om tegen eind 2019 te komen tot ontwerp-tariefmethodologieën. De publicatie van de definitieve versies is gepland in de loop van 2020.

In 2018 heeft BRUGEL zich dus gebaseerd op verschillende studies en heeft het adviezen uitgegeven die beschikbaar zijn op de website van BRUGEL. BRUGEL nodigt de geïnteresseerde lezer dan ook uit om deze documenten te lezen. BRUGEL zal in alle transparantie nuttige informatie over de watersector blijven publiceren, zoals het dat ook doet met de energiemarkten.



**Verantwoordelijke uitgevers**

J. Willems - G. Lepère - BRUGEL, Kunstlaan 46 - 1000 Brussel.

**Design en vormgeving**

[www.inextremis.be](http://www.inextremis.be)

**Foto's**

adobe.stock.com - BRUGEL

*Ce cahier thématique est aussi disponible en français.*

**brugel** ● ●

DE BRUSSELSE REGULATOR VOOR ENERGIE

Kunstlaan 46/14  
1000 Brussel  
[info@brugel.brussels](mailto:info@brugel.brussels)

[www.brugel.brussels](http://www.brugel.brussels)