

# REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

## ADVIES

(BRUGEL-ADVIES-20180906-271)

Inzake het beheerscontract tussen de Regering van het  
Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse Maatschappij  
voor Waterbeheer (BMWB) voor de periode 2018-2022

Opgesteld op verzoek van de minister die bevoegd is voor  
water en energie

6/09/2018

# Inhoudsopgave

1	Juridische grondslag.....	3
2	Inleiding.....	4
3	Algemene opmerkingen.....	5
	3.1.1 Het beheerscontract maakt geen duidelijk onderscheid tussen de bepalingen die van toepassing zijn tijdens de overgangperiode en de periode waarin BRUGEL haar exclusieve tariefbevoegdheid zal uitoefenen.....	5
	3.1.2 Actieve rol van de BMWB in de berekening van de prijzen en de facturatie.....	5
	3.1.3 Financiering van de activiteiten: tarieven, subsidies en boekhoudkundige voordelen .....	5
	3.1.4 Uitbreiding van de activiteitsperimeter van de BMWB en verbetering van haar zichtbaarheid .....	7
3.2	Analyse van de artikelen, krachtlijnen en bijlagen.....	7
	3.2.1 Artikelen en krachtlijnen van het beheerscontract.....	7
	3.2.2 Bijlagen bij het beheerscontract.....	9
4	Conclusies.....	11

## I Juridische grondslag

In artikel 64 van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 oktober 2006<sup>1</sup> tot opstelling van een waterbeleid (Hierna "KOW" of "Kaderordonnantie Water") wordt het volgende voorzien:

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 ordonnances en besluiten anderzijds. *BRUGEL is belast met volgende opdrachten:*

*1° het geven van gemotiveerde adviezen of beslissingen in het kader van haar bevoegdheden voor toezicht op de waterprijs en het indienen van voorstellen in de gevallen zoals bepaald door huidige ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten;*

*2° op vraag van de Regering of van de Minister belast met het Waterbeleid, het uitvoeren van onderzoeken en studies in verband met de watersector in het kader van haar bevoegdheid van toezichthouder op de waterprijs; ..."*

Uit hoofde hiervan heeft BRUGEL op 27 juli 2018 per brief van de Minister belast met waterbeleid en energie opdracht gekregen een advies te verstrekken over *het beheerscontract met de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (hierna BMWB).*

---

<sup>1</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2006102035](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2006102035)

## 2 Inleiding

Het KOW voorziet in artikel 24 het afsluiten van een beheerscontract tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de BMWB. Het algemeen doel van dit beheerscontract tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de BMWB is het starten van een duurzame samenwerking tussen beide partijen. Dit is het derde beheerscontract; het treedt aan het einde van het jaar 2018 in werking.

Voorgaand beheerscontract had betrekking op de periode 2012-2017 en is verlengd voor een maximale duur van een jaar.

Met het oog op haar taak van toezicht en controle op de waterprijs heeft BRUGEL allereerst gewezen op de punten van het voor advies voorgelegde beheerscontract die een impact kunnen hebben op de toekomstige tariefmethodologieën en op de daaruit voortvloeiende tarieven.

## 3 Algemene opmerkingen

### 3.1.1 Het beheerscontract maakt geen duidelijk onderscheid tussen de bepalingen die van toepassing zijn tijdens de overgangperiode en de periode waarin BRUGEL haar exclusieve tariefbevoegdheid zal uitoefenen.

De nieuwe aan BRUGEL toegekende opdracht vertrouwt haar de uitwerking van de nieuwe tariefmethodologieën toe die in 2020 moeten worden ingevoerd voor alle waterspelers, met inbegrip van de BMWB. De Kaderordonnantie Water voorziet een overgangperiode waarin de oude tarieven van toepassing blijven tot BRUGEL de nieuwe tariefmethodologieën heeft vastgelegd en de eerste tariefbepalingen heeft goedgekeurd; dit is in principe vóór 2021.

BRUGEL stelt vast dat het contract met aspecten te maken heeft die onder de toekomstige tariefmethodologie kunnen vallen, met name voor wat artikel 7 en bijlage 2 aangaat. BRUGEL beschouwt een dergelijke benadering relevant voor de overgangperiode. Desalniettemin is ze met het oog op de juridische veiligheid van mening dat het contract de nietigheid van deze bepalingen zou moeten voorzien na goedkeuring van de tariefmethodologie, die volledig onder haar bevoegdheid valt.

Bovendien vraagt de BMWB BRUGEL een gedetailleerde, externe en onafhankelijke audit van de wateroperatoren uit te voeren. Na afloop van deze opdracht, die in juni 2018 is begonnen en in 2019 zal voortduren, zouden elementen die nu nog bij BRUGEL onbekend zijn, nieuw licht moeten werpen op de lezing van dit beheerscontract. Het voor advies voorgelegde beheerscontract voorziet dat in 2020 een eerste, tussentijdse evaluatie plaats zal hebben. BRUGEL stelt voor dat de eventuele aanbevelingen die uit deze audit voortkomen, worden opgenomen in de evaluatie of herziening van dit contract.

### 3.1.2 Actieve rol van de BMWB in de berekening van de prijzen en de facturatie

Tot op heden had de BMWB geen concrete, directe rol in de berekening van de saneringsprijs, want de facturatie van de gewestelijke saneringsdienst gebeurde via de slotfactuur voor water aan VIVAQUA (voorheen HYDROBRU) voor het particulier en daaraan gelijkgesteld gebruik, terwijl Leefmilieu Brussel (hierna LB) de bedragen voor de industrie berekende.

Het nieuwe contract voorziet in bijlage 2 de overdracht van de bevoegdheid voor de berekening van de reële en forfaitaire saneringsprijs van LB aan de BMBW.

Hoewel de modaliteiten voor deze overdracht niet lijken te zijn gedefinieerd, zal de kwestie van de uitwerking van de algemene verkoopvoorwaarden moeten worden opgelost zodra de dienst rechtstreeks door de BMBW aan de consument wordt gefactureerd

### 3.1.3 Financiering van de activiteiten: tarieven, subsidies en boekhoudkundige voordelen

Het beheerscontract definieert de financiering van de activiteiten aan de hand van 2 bronnen:

- 1) De tarieven die vanaf 2021 door BRUGEL worden vastgelegd;
- 2) De subsidies die in het contract worden vastgelegd.

**Voor wat de tarieven betreft die vanaf 2021 door BRUGEL worden vastgelegd:**

De BMWB baseert haar financieel plan op een prijsstijging met 2%<sup>2</sup> vanaf 2020.

BRUGEL acht deze hypothese niet realistisch, aangezien de prijzen worden vastgelegd in functie van de kosten en de subsidiebedragen.

De inkomsten zouden vanaf 2021 moeten worden geschat om 100% van de kosten zonder gerealiseerde winsten te dekken. De nieuwe Ordonnantie voorziet in dit verband de invoer van een eerlijke marge<sup>3</sup> waarmee nieuw geïnvesteerd kapitaal wordt beloond en die alleen op de aanvaarde begunstigden van toepassing is. Kort gezegd bestaat het totale inkomen dat via de tarieven moet worden gevormd uit:

- a) alle kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten van de wateroperatoren met naleving van hun wettelijke of regelgevende verplichtingen;
- b) een vergoeding op het geïnvesteerde kapitaal die in samenspraak tussen BRUGEL en de operatoren wordt vastgelegd

**Voor wat de subsidies betreft die in het contract worden vastgelegd:**

Hoewel de subsidies niet als hoofddoel hebben winst op te leveren, voorziet het contract wel de realisatie van winst in de mate waarin die wordt afgetrokken van de in het verleden opgebouwde verliezen. In het financieel plan komt naar voren dat dat verlies vanaf 2018 zal zijn aangezuiverd.

Zoals uiteengezet in de vorige paragraaf, worden de subsidies vanaf 2021 van de kosten afgetrokken, hetgeen een positieve impact zal hebben op de tarieven maar geen impact zal hebben op de winst.

Indien de in het financieel plan voorgestelde winst wordt gemotiveerd door een behoefte aan liquiditeit om toekomstige investeringen te financieren, acht BRUGEL deze visie bespreekbaar vanaf 2021.

Naast de afschrijvingskosten die door de tarieven worden gedekt, is de invoer van een vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal ook bedoeld om de operatoren in staat te stellen hun activiteiten op efficiënte wijze en op lange termijn te financieren.

Er zou kunnen worden gereflecteerd over de opportuniteit van een beperking van het gebruik van subsidies enkel voor het dekken van de investering.

De KOW<sup>4</sup> geeft BRUGEL de opdracht de Regering te adviseren over de adequaatheid van de tarieven ten opzichte van met name de door de Regering aan een wateroperator toegekende

---

<sup>2</sup> Als alternatief voor de hypothese van 2% zouden de projecties van de index van de consumptieprijzen van het Federaal Planbureau als referentie kunnen worden genomen.

<sup>3</sup> Art. 39/2 12° van de KOW

<sup>4</sup> Art. 64/1

subsidie. BRUGEL zou eventueel in 2021 een advies kunnen uitbrengen over de adequaatheid van de voor de periode 2021-2025 toegekende subsidies.

### **3.1.4 Uitbreiding van de activiteitsperimeter van de BMWB en verbetering van haar zichtbaarheid**

Het beheerscontract laat zien dat de BMWB de ambitie heeft in innovatie te investeren en eventueel haar activiteitendomein uit te breiden. BRUGEL insisteert op het feit dat de onderzoeks- en/of implementatiekosten voor nieuwe activiteiten niet noodzakelijk door de tarieven worden gedekt.

Om in aanmerking te worden genomen, moeten deze nieuwe activiteiten in de Ordonnantie duidelijk als openbare dienstverleningsopdrachten worden gedefinieerd. In de mate waarin de activiteit niet onder deze definitie valt, maakt ze geen deel uit van de door BRUGEL gecontroleerde perimeter en valt ze niet onder de berekening van de tarieven. Maar in gevallen waarin de activiteiten worden beschouwd als aanverwant aan of bijkomend bij een openbare dienstverleningsopdracht, kunnen deze activiteiten wel in de tarieven worden opgenomen, op voorwaarde dat is aangetoond dat deze activiteiten op termijn potentieel rendabel zijn.

Bovendien wil de BMWB haar zichtbaarheid bij het publiek verbeteren door in communicatie te investeren.

Hoewel BRUGEL deze strategische keuzes niet bestrijdt, wil BRUGEL de aandacht vestigen op het feit dat deze kosten niet noodzakelijk integraal door de tarieven zullen worden gefinancierd.

## **3.2 Analyse van de artikelen, krachtlijnen en bijlagen**

### **3.2.1 Artikelen en krachtlijnen van het beheerscontract**

**Artikel 3** bepaalt dat het contract voorrang heeft op alle andere documenten. Dit artikel is geldig tijdens de overgangsperiode en tot de inwerkingtreding van de tarieven op basis van de tariefmethodologie. Het vastleggen van de waterprijs valt echter onder de exclusieve bevoegdheid van BRUGEL. Daarom beveelt BRUGEL aan om expliciet in het contract te vermelden dat de bepalingen van dat contract die in strijd zouden zijn met de door BRUGEL goedgekeurde tariefmethodologie, nietig zouden zijn.

**Artikel 4** legt de looptijd van het contract vast op 5 jaar. Dit contract moet over twee jaar gedeeltelijk worden gewijzigd met het oog op de invoer van de tariefmethodologie.

**Artikel 5 punt 1** bepaalt dat de BMWB actief is in het Brussels Gewest, maar ook in het Vlaams Gewest. De verdeelsleutel zou duidelijk in dit contract moeten worden vermeld.

**In krachtlijn 1** wordt voorzien dat tussen nu en 2025 een bepaald aantal meer of minder aanzienlijke investeringen zal worden gedaan. Deze investeringen zullen dus een impact hebben op de tarieven, maar ze maken geen voorwerp uit van voorafgaande bespreking. BRUGEL is van mening dat het verstandig zou zijn een reeks opvolgingsindicatoren te voorzien.

Door de aanpassing van RWZI Zuid wil de BMWB haar behandeling van afvalwater verbeteren. BRUGEL vraagt zich af of het opportuun is in het beheerscontract het feit te vermelden dat de BMWB ook als doel heeft zo veel mogelijk afvalwater te zuiveren. De aanpassing van de overstorten en de optimalisatie van de werking van de stormbekkens heeft immer als doel de frequentie en het volume van de lozing van afvalwater in de Zenne en het Kanaal te verminderen. Dit heeft ook als gevolg dat het volume afvalwater dat wordt aangevoerd en door de RWZI's wordt gezuiverd zal toenemen.

**In krachtlijn 4** beschrijft de BMWB de toekomstige samenwerking met haar partners. Hoewel BRUGEL uiteraard wenst dat de samenwerking tussen BRUGEL en de BMWB functioneel is, herinnert BRUGEL eraan dat deze samenwerking door de Ordonnantie verplicht wordt gesteld.

Bovendien voorziet het contract een samenwerking over de werkelijke kosten. De reikwijdte van de opdracht gaat dit concept echter te buiten. De Ordonnantie voorziet immers dat BRUGEL werkt aan de kosten voor de dienstverleningsopdrachten, de beheersing van die kosten, de performances van de sector en de uit dat alles voortvloeiende tarieven.

**Artikel 6** bespreekt de financiering van de activiteiten van de BMWB. BRUGEL stelt voor dit artikel te herformuleren. Volgens BRUGEL bestaan er namelijk onsamenhangendheden en tegenstrijdigheden in de eerste paragrafen, waarin de BMWB geen onderscheid lijkt te maken tussen de operatoren en de natuurlijke personen of consumenten.

BRUGEL wijst er opnieuw op dat het gedeelte over de standaardeenheidsprijzen enkel gedurende de overgangperiode geldig zal zijn.

In het overigens in bijlage opgenomen financieel plan wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen exploitatiesubsidies en investeringssubsidies.

Tot slot worden voor wat de bijkomende doelstellingen betreft alleen de doelstellingen die een impact hebben op de openbare dienstverleningsopdrachten in de tarieven worden opgenomen. In dat geval moet BRUGEL worden geraadpleegd voor het gedeelte dat betrekking heeft op de tariefimpact.

**Artikel 7** lijkt wat zijn benaming betreft de reikwijdte van de tariefmethodologie te beperken tot de *werkelijke kosten van water*<sup>5</sup>. BRUGEL wil benadrukken dat de tariefmethodologie aan alle openbare dienstverleningsopdrachten van de spelers raakt. Het zou dus opportuun zijn deze beperking uit artikel 7 te verwijderen.

Het financieel plan moet voorzien dat de tarieven vanaf 2021 minstens de kosten minus de subsidies dekken (zie hierboven).

**Artikel 8** definieert het boekhoudkundig en budgettair beheer van de BMWB. Verder gaand dan alleen een beheershulpmiddel voor de BMWB zou een analytische boekhouding van de

---

<sup>5</sup> Het concept werkelijke kosten is in de Ordonnantie gedefinieerd en heeft uitsluitend betrekking op de diensten in verband met het gebruik van water, namelijk de bevoorrading met drinkwater en de sanering van gebruikt water. Deze zelfde Ordonnantie maakt een onderscheid voor de berekening van de tarieven die de openbare dienstverleningsopdracht dekken. Die opdrachten worden eveneens in de Ordonnantie gedefinieerd en zijn breder dan diensten zonder meer. Zo wordt de sanering uitgebreid tot stadsafvalwater en worden de valorisatieactiviteiten voor gebruikt water opgenomen binnen de gereguleerde activiteiten.



BMWV het mogelijk moeten maken te beantwoorden aan de reportingbehoefte van BRUGEL teneinde de kosten van de aan de BMWV toevertrouwde openbare dienstverleningsopdrachten te kunnen evalueren en controleren.

**Artikel 10** voorziet de invoer van een indicatordashboard. Dit dashboard zal ook informatie opleveren over de opvolging van de projecten en het risico op afwijkingen. De gedefinieerde indicatoren vormen een eerste werkbasis om de opvolging van het contract te meten, maar kunnen worden aangevuld met andere indicatoren in termen van stimulerende regulering (eerst met betrekking tot de kosten en in tweede instantie met betrekking tot de doelstellingen).

Algemeen gesproken stelt BRUGEL een synergie van de inspanningen en een samenwerking tussen de BMWV en BRUGEL voor om de indicatoren voor het dashboard te bepalen, met name die welke betrekking hebben op de performance en de continuïteit van de dienstverlening.

**Artikel 12** bepaalt dat in 2020 een eerste tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden. BRUGEL beschouwt die evaluatie als een opportuniteit om de tariefmethodologie in voorliggend contract op te nemen.

### 3.2.2 Bijlagen bij het beheerscontract

#### 3.2.2.1 *Bijlage 2 - Modaliteiten voor de raming en de toepassing van de saneringseenheidsprijzen*

Globaal moet Bijlage 2, die de modaliteiten voor de raming van de saneringseenheidsprijzen definieert, in 2020-2021 worden vervangen door de tariefmethodologie. Daarnaast wordt hier bepaald dat de BMWV een actieve rol speelt in de berekening van de saneringsprijs.

**Artikel 2** vermeldt het doel van de prestaties, maar geeft geen uitleg over de verschillende modaliteiten: wie voert de berekeningen uit, hoe verlopen de betalingen en de facturatie ...

**Artikel 3** vermeldt de verbruikerscategorieën, met uitzondering van regenwater of meer algemeen stadsafvalwater.

**Artikel 4** vermeldt het aantal personen dat voor rechtspersonen wordt ingezet, maar houdt alleen rekening met de werknemers en niet met eventuele zelfstandige medewerkers.

**Artikelen 6 & 10 & 13** bepalen de modaliteiten voor verbruikerscategorie 2. Er wordt gewezen op de mogelijkheid voor die laatste om te kiezen voor een forfaitaire of een reële prijs, maar de modaliteiten voor die keuze of de criteria worden nergens in de tekst toegelicht.

**Artikel 7** voorziet een rekenmethode voor categorie 2, maar houdt geen rekening met de eventuele lozing in het milieu.

**Is Artikel 18**, dat de activiteiten en de relatieve vervuiling bespreekt, volledig en beantwoordt het nog aan de realiteit?

**Artikel 19** beschrijft het aangiftemodel voor industriewater. Er wordt echter nergens melding gemaakt van de meldingsplicht of van de verplichting om een contract met de BMWV te tekenen.

### 3.2.2.2 Bijlage 4 – Financieel plan

Globaal lijken de inkomsten te worden onderschat (het verbruik stagneert bij 58Mm<sup>3</sup>/jaar terwijl het al meerdere jaren rond de 60Mm<sup>3</sup> ligt) terwijl tegelijk de kosten blijven toenemen. Volgens BRUGEL wordt de boekhoudkundige winst elk jaar onderschat.

Voor de subsidies en de annuïteit zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de exploitatiekosten en de investeringskosten.

Bovendien stelt de BMWB de hypothese dat de te betalen belasting nul is voor de volledige periode, terwijl ze boekhoudkundige winst boekt en de gecumuleerde verliezen sinds 2017 zijn aangezuiverd. Wetend dat de subsidies integraal deel uitmaken van het boekhoudkundig resultaat van de maatschappij, zal het fiscaal stelsel<sup>6</sup> een impact hebben op het eindresultaat:

- Indien de BMWB wordt onderworpen aan de vennootschapsbelasting (Ven.B.), wordt ze belast over haar boekhoudkundig resultaat. In dit geval wordt die last afgetrokken van de winst van de BMWB en vloeit hieruit het verlies van de gewestelijke subsidies ten voordele van de Federale Schatkist voort.
- Indien de BMWB wordt onderworpen aan de rechtspersonenbelasting (RPB), zouden de door de BMWB ontvangen exploitatie- en werkingssubsidies a priori niet worden belast, evenmin als de winst voortvloeiend uit haar activiteiten van operationele aard.

Vanuit een optiek van good governance acht BRUGEL het redelijk dat de BMWB een document opstelt waarin ze haar fiscale positie motiveert (RPB of Ven.B.).

---

<sup>6</sup> Een rechtspersoon die zijn maatschappelijke zetel in België heeft, kan worden onderworpen aan ofwel de vennootschapsbelasting (Ven.B.) ofwel rechtspersonenbelasting (RPB). Het is echter voor de betreffende entiteit niet mogelijk te kiezen aan welk regime ze wordt onderworpen: ze moet zich schikken naar het door de Belgische belastingwet voorziene stelsel.

In dit verband voorziet artikel 179 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen van 1992 (hierna WIB92) het volgende: "Aan de vennootschapsbelasting zijn de binnenlandse vennootschappen onderworpen [...] ". De notie binnenlands vennootschap omvat elke vennootschap, vereniging, instelling of organisatie van eender welke aard die: (i) regelmatig is opgericht, (ii) rechtspersoonlijkheid bezit, (iii) in België haar maatschappelijke zetel, haar voornaamste inrichting of haar zetel van bestuur of beheer heeft, (iv) een onderneming exploiteert of zich bezighoudt met verrichtingen van winstgevende aard, en (v) niet uitdrukkelijk van de vennootschapsbelasting is uitgesloten.

Om de RPB van toepassing te laten zijn op de BMWB, moet dus ofwel worden aangetoond dat de BMWB zich niet bezighoudt met de exploitatie van een onderneming of met verrichtingen van winstgevende aard (met name met betrekking tot de bepalingen van artikel 220, 3° juncto 181 en 182 van het WIB92), ofwel dat ze uitdrukkelijk van de Ven.B. is uitgesloten. Meer specifiek over dat laatste voorziet artikel 180, 9° van het WIB92 dat "waterzuiveringsmaatschappijen beheerst door de wet van 26 maart 1971" niet aan Ven.B. zijn onderworpen. Waterzuiveringsmaatschappijen bedoeld door de wet van 1971 moeten dus worden onderworpen aan RPB.

## 4 Conclusies

De aan BRUGEL, een autonoom orgaan dat onafhankelijk is van de Regering, toevertrouwde opdracht van controle van de waterprijs, heeft betrekking op een breder concept dan alleen de werkelijke kosten, want dit heeft betrekking op de kosten van openbare dienstverleningsopdrachten, de beheersing van die kosten en de diverse ontvangsten die eruit voortvloeien.

Bovendien moeten de methodologie dis in principe in 2020 van toepassing zal zijn en de inwerkingtreding van de tarieven in 2021 primeren op de tarifaire aspecten in dit contract, aangezien die alleen tijdens de in de Ordonnantie voorziene overgangperiode van kracht zullen zijn.

Tot slot is de kwestie van de subsidies cruciaal voor de vastlegging van de toekomstige tarieven. Daarom zullen de in dit contract vermelde bedragen worden opgenomen in de toekomstige reflecties over de tariefmethodologie.

\* \*

\*