

REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

ADVIES op eigen initiatief (BRUGEL-ADVIES-20251007-406)

betreffende de verbetering van de regulering van de
watersector door de wijziging van de ordonnantie tot
vaststelling van een kader voor het waterbeheer en van de
ordonnantie tot regulering van de levering van drinkwater via
het leidingnet

Opgesteld op basis van de kader ordonnantie water (2006)

07/10/2025

Inhoudsopgave

1	Samenvatting.....	3
2	Wettelijke basis.....	6
3	Inleiding.....	7
4	Bevindingen over de watersector in RBC	8
4.1	Financiering van investeringen in de watersector	8
4.1.1	De investeringsbehoefte	8
4.1.2	Financiering van investeringen via watertarieven	9
4.1.3	Financiering door subsidies	9
4.2	Controle van investeringen en kwaliteit van de dienstverlening.....	10
4.2.1	Investeringsplannen en rapport over de kwaliteit van de dienstverlening.....	10
4.2.2	Algemene voorwaarden van VIVAQUA.....	10
4.2.3	De sanctiebevoegdheid van BRUGEL	11
4.3	Governance van de watersector	11
4.3.1	Controle door de regionale regering	11
4.3.2	Controle door de gemeenten	11
4.3.3	Het waterbeheerplan	12
5	Gewenste verbeteringen in de werking van de sector	13
5.1	Financiering van waterbedrijven waarborgen	13
5.1.1	Herfinanciering van Vivaqua	13
5.1.2	Herziening van de financiering door de regio.....	13
5.2	Verbetering van de controle op investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening door middel van regulering	14
5.2.1	Een te herzien proces voor de goedkeuring van investeringsplannen	14
5.2.2	De kwaliteit van de dienstverlening centraal in de economische regulering	15
5.3	Herziening van het bestuur van de sector en de rol van het PGE.....	16
6	Voorstellen tot wijziging van de artikelen van de OCE en van de ordonnantie 94	17
6.1	Financiering van exploitanten	17
6.1.1	Tarieven waarin een vergoeding voor historische investeringen is opgenomen	17
6.1.2	Geconsolideerde financiering door de regio.....	18
6.1.3	Herfinanciering van VIVAQUA door de gemeenten	20
6.2	Versterking van de regulering van investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening	21
6.2.1	Het validatieproces van de investeringsplannen	21
6.2.2	Het rapport over de kwaliteit van de dienstverlening.....	22
6.2.3	De goedkeuring van de algemene voorwaarden van VIVAQUA.....	22
6.2.4	De sanctiebevoegdheid van BRUGEL	23
6.2.5	Aangepaste controle- en onderzoeksbevoegdheden	23
6.2.6	Uitbreiding van de bevoegdheid van de Dienst Geschillenbeslechting	24
6.3	Controle van exploitanten door de overheid	24
6.3.1	Een strategisch langetermijnplan.....	24
6.3.2	Het beheerscontract van HYDRIA	24
6.3.3	Een permanente vertegenwoordiger van de regering bij VIVAQUA.....	25
6.3.4	De toename van het aandelenbezit van VIVAQUA door de regio.....	26
6.3.5	Een beheersovereenkomst tussen de regering en VIVAQUA.....	26
7	Conclusies	27
8	Bijlage: Procedure voor de herziening van de sanctiebevoegdheid op basis van de ervaringen in de energiesector	28

1 Samenvatting

BRUGEL brengt dit initiatiefadvies uit om de Brusselse regering en het Brusselse parlement te informeren over de noodzakelijke verbeteringen in de watersector en over de regelgevende en bestuurlijke oplossingen die volgens haar op korte termijn moeten worden geïmplementeerd. Deze verbeteringen kunnen voornamelijk worden doorgevoerd door de wijziging van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid (hierna "OCE" genoemd) en van de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de levering van drinkwater via het leidingnet in het Brussels Gewest (hierna 'de ordonnantie 94' genoemd). Het advies past in het kader van de herziening van de tariefmethodologieën die vanaf 2027 van toepassing zijn, en heeft tot doel de efficiëntie, transparantie en duurzaamheid van de sector te versterken en tegelijkertijd te zorgen voor een betere afstemming op de regionale strategische doelstellingen.

Dit advies is opgebouwd uit **drie grote delen: de vaststellingen, de gewenste verbeteringen en de wijzigingsvoorstellen**. Deze laatste vullen elkaar aan en zijn erop gericht een evenwicht te vinden in de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen (waterbeheerders, BE, de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenten en BRUGEL) om de sector te verbeteren, met name op het gebied van de financiering van de beheerders, de regulering van de investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening, alsook het bestuur van de sector.

Financiering: naar een duurzaam en evenwichtig model

De watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna "BHG" genoemd) heeft op middellange termijn behoefte aan aanzienlijke investeringen, geraamd op meerdere miljarden euro's, om de verouderde infrastructuur te renoveren en het hoofd te bieden aan de klimaat- en milieuitdagingen. De huidige financiering is echter ontoereikend en onevenwichtig, omdat ze voornamelijk gebaseerd is op tarieven en eenmalige subsidies. De schuldenlast van VIVAQUA bereikt zijn limiet, waardoor zijn investeringscapaciteit in gevaar komt en het Gewest, dat garant staat voor zijn leningen, aan aanzienlijke financiële risico's wordt blootgesteld. De "*toegestane financieringsmarge*" waarin de volgende tariefmethodologie voorziet, is weliswaar noodzakelijk, maar is een tijdelijk mechanisme en volstaat op zich niet om een duurzame financiering van de exploitanten te garanderen. BRUGEL pleit dan ook voor een evenwichtige bijdrage van de gebruikers (via de tarieven), de gemeenten (aandeelhouders van VIVAQUA) en de Gewest, aangezien elk van deze partijen een rechtstreeks belang heeft bij de stabiliteit van de sector.

Hieronder volgen de belangrijkste voorstellen tot wijziging van de OCE die in de eerste plaats betrekking hebben op de financiering van de sector:
financiering van de sector:

- Het verbod op **de vergoeding van historische investeringen** (vóór 2022) kost VIVAQUA tientallen miljoenen euro's per jaar, waardoor haar financiële situatie verslechtert. BRUGEL verzoekt dit verbod op te heffen en de tarieven dienovereenkomstig aan te passen.
- BRUGEL stelt voor om **de rol van het Gewest te verduidelijken en te systematiseren door middel van terugkerende dotaties of subsidies**, om ofwel de eigenvermogensbehoeften van de exploitanten aan te vullen, ofwel investeringen te financieren, ofwel de gevolgen van het verbod op afsluiting en de kosten van bepaalde activiteiten (zogenaamde activiteiten van algemeen belang) te dekken. Deze verschillende financieringen zouden toegekend op basis van aangepaste controlemiddelen en zo beter worden geïntegreerd in de toekomstige tariefmethodologieën.
- Ten slotte roept BRUGEL de gemeenten op om hun verantwoordelijkheid als aandeelhouders van VIVAQUA op te nemen door het bedrijf **te herfinancieren** (voor zover hun middelen dat toelaten) en **de uitvoering van investeringsprojecten te vergemakkelijken**.

Regulering: meer controle en efficiëntie

VIVAQUA heeft zijn ambities voor de renovatie van het rioleringsnetwerk vastgesteld op 0,80% per jaar, maar renoveert in werkelijkheid slechts 0,69%. Dit verhoogt het risico op instortingen van wegen en verschuift de financiële last naar toekomstige generaties. Bepaalde strategische projecten van HYDRIA (regenwaterbekkens) zijn bovendien uitgesteld. BRUGEL stelt dan ook vast dat de exploitanten hun investeringsambities beperken om tariefverhogingen te vermijden, wat de duurzaamheid van het netwerk in gevaar brengt, en dat het niet realiseren van de geplande investeringen onvoldoende wordt gecontroleerd. BRUGEL pleit dan ook voor een doeltreffendere regulering, die ervoor kan zorgen dat de nodige investeringen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Daarnaast is het van belang om de regulering van de middelen van de exploitanten te evolueren naar een regulering op basis van doelstellingen inzake de kwaliteit van de dienstverlening, zodat de exploitant verantwoordelijk wordt voor de keuze tussen investeringen of operationele activiteiten die moeten worden ontwikkeld. Dit zal ertoe leiden dat de exploitant efficiëntie nastreeft, op voorwaarde dat BRUGEL in staat is om een dergelijke efficiëntie en voortdurende verbetering van de dienstverlening te stimuleren. Er moet worden gestreefd naar synergieën met de activiteiten van de beheerder van de gas- en elektriciteitsnetten.

De volgende voorstellen worden gedaan om tegemoet te komen aan de noodzaak om de regulering van de sector op het gebied van de controle van de investeringen en de kwaliteit van de aan de gebruikers geleverde diensten te ontwikkelen:

- BRUGEL verzoekt om de **meerjareninvesteringsplannen (MIP's)** te mogen valideren (of op zijn minst een volledig advies te mogen uitbrengen), zoals dat ook gebeurt in andere gereguleerde sectoren (energie) en in andere Europese landen. De validatieprocedure voor MIP's zou ook worden herzien om te streven naar meer transparantie in de sector.
- BRUGEL wenst de modaliteiten vast te leggen voor de rapportage en de publicatie van een jaarlijks openbaar advies over de **kwaliteit van de dienstverlening** van de exploitanten aan de watergebruikers vast te stellen.
- BRUGEL wenst een versterkte **validatietaak voor de algemene voorwaarden** van VIVAQUA, zodat zij wijzigingen kan opleggen in geval van vastgestelde disfuncties of niet-conformiteiten.
- BRUGEL verzoekt dat de **sanctiebevoegdheid van BRUGEL** niet langer beperkt blijft tot tariefcontrole, maar wordt uitgebreid tot al haar taken, met inbegrip van de niet-naleving van de algemene voorwaarden en van Ordonnantie 94.
- BRUGEL wenst dat **haar onderzoeks-, controle- en toezichtsbevoegdheid wordt aangepast aan eventuele nieuwe bevoegdheden**.
aangepast worden aan eventuele nieuwe bevoegdheden die worden toegekend.
- BRUGEL stelt voor **om de bevoegdheid van de Dienst Geschillen uit te breiden** tot klachten in verband met de niet-naleving van de ordonnantie 94.

Bestuur: verantwoordelijkheden verduidelijken en coördinatie versterken

Ten slotte stelt BRUGEL verschillende pistes voor om alle betrokken partijen beter af te stemmen op de strategische langetermijndoelstellingen, voornamelijk door een meer directe controle door de regering.

- BRUGEL stelt voor dat de regering strategische langetermijndoelstellingen vaststelt via een "**masterplan** veerkracht" voor 25-30 jaar, in overleg met de actoren uit de watersector en de ruimtelijke ordening.
- BRUGEL is van mening dat het **Waterbeheerplan** (WBP) gericht moet zijn op de Europese doelstellingen, terwijl de economische regulering (via BRUGEL) de exploitanten de middelen moet verschaffen en hen moet stimuleren om deze doelstellingen te bereiken.
- BRUGEL stelt voor dat **er een beheerscontract wordt opgesteld tussen het Gewest en VIVAQUA**, naar het voorbeeld van HYDRIA, zodat de verbintenissen van de intercommunale om de regionale doelstellingen te bereiken, kunnen worden gecontroleerd. De procedure voor het opstellen en opvolgen van het beheerscontract van HYDRIA moet echter ook worden herzien.
- BRUGEL stelt voor om **een permanente vertegenwoordiger van de regering aan te wijzen binnen VIVAQUA**, wat de opvolging van de verbintenissen zou versterken zonder dat er dwangmaatregelen nodig zijn.
- BRUGEL stelt vast dat **de toename van het aandeel van de Gewest in het aandeelhouderschap van VIVAQUA juridisch mogelijk is en zijn controlebevoegdheid zou versterken**.

2 Wettelijke basis

De ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid (hierna "OCE") bepaalt in artikel 64/1 dat:

"§ 2. BRUGEL heeft een advies- en expertiseopdracht ten aanzien van de overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie en de werking van de , enerzijds, en een algemene toezichts- en controleopdracht in het kader van haar bevoegdheid om de waterprijs te controleren overeenkomstig deze ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan, anderzijds.

In dit kader is BRUGEL belast met de volgende taken:

1° gemotiveerde beslissingen of adviezen geven in het kader van zijn bevoegdheden inzake de controle van de waterprijs en voorstellen indienen in de gevallen voorzien in deze ordonnantie of de uitvoeringsbesluiten ervan;

2° op verzoek van de regering of de minister die bevoegd is voor het waterbeleid, onderzoek en studies uitvoeren met betrekking tot de watersector in het kader van zijn bevoegdheid om toezicht te houden op de waterprijs.

Dit advies kadert in deze verplichting.

3 Inleiding

BRUGEL brengt dit initiatiefadvies uit om de Regering en het parlement te informeren over de noodzakelijke verbeteringen op het vlak van de controle op investeringen in de watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), maar ook over de structurele beperkingen op de financiering van de exploitanten om deze investeringen en hun openbare dienstverleningstaken te realiseren. BRUGEL stelt hier dan ook oplossingen voor op het vlak van regelgeving en bestuur voor die volgens haar op korte termijn moeten worden geïmplementeerd, voornamelijk door de wijziging van de ordonnantie tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid van 20 oktober 2006 (hierna "OCE" genoemd) en de ordonnantie tot regeling van de levering van drinkwater via het leidingnet in het Brussels Gewest van 8 september 1994 (hierna "Ordonnantie 94" genoemd). Deze wijzigingen zijn voornamelijk bedoeld om de regulerende taken in de sector uit te breiden en efficiënter te maken, in overeenstemming met de beleidsrichtlijnen en de controle van de regering op de sector. In dit advies stelt BRUGEL dat een meer geëvolueerd regulerend kader nodig is om aanzienlijke efficiëntiewinst te boeken en tegelijkertijd de kwaliteit van de door de exploitanten geleverde diensten te verbeteren.

De publicatieperiode van deze kennisgeving valt samen met het overleg en de raadpleging over de nieuwe tariefmethodologieën voor WATER die vanaf 2027 van toepassing zullen zijn. Deze nieuwe methodologieën komen gedeeltelijk tegemoet aan de behoeften van de sector. Met name BRUGEL garandeert VIVAQUA via een verbeterd mechanisme van "*toegestane financieringsmarge*" dat het bedrijf over financiering via de tarieven voor investeringen kan beschikken, terwijl het beroep op leningen wordt beperkt. Dit mechanisme is echter tijdelijk en er zullen andere aanvullende maatregelen moeten worden genomen om een duurzame financiële situatie te bereiken. Hoewel deze voorgestelde maatregelen gedeeltelijk bedoeld zijn om de precare financiële situatie van de exploitanten dringend te stabiliseren, zijn ze niettemin gebaseerd op een langetermijnvisie op het gebied van regelgeving.

Er kunnen aanvullende wijzigingen in de ordonnanties nodig zijn met betrekking tot andere aspecten van de watersector die voor verbetering vatbaar zijn. BRUGEL zal de dialoog met alle instellingen in de sector voortzetten en zal blijven bijdragen aan de werkzaamheden voor de wijziging van de OCE die door Leefmilieu Brussel (LB) in 2023 zijn gestart. Hoewel dit advies alleen het standpunt van BRUGEL weergeeft, zijn de wijzigingsvoorstellen vóór de publicatie van het advies met BE besproken om tot een gedeelde visie op de noodzakelijke evolutie van de sector te komen.

4 Bevindingen over de watersector in RBC

In dit hoofdstuk beschrijft BRUGEL de huidige werking van de sector wat betreft de behoefte aan investeringen in de netwerken, de uitvoering ervan en de financiering ervan. Het doel van dit hoofdstuk is om de elementen te verduidelijken die enerzijds de door BRUGEL in hoofdstuk 5 vereiste verbeteringen aangeven en anderzijds de voorstellen tot wijziging van de OCE en de ordonnantie 94 die in hoofdstuk 6 worden opgenomen.

4.1 Financiering van investeringen in de watersector

4.1.1 De investeringsbehoefte

VIVAQUA heeft oude riolerings- en watervoorzieningsnetwerken geërfd, waarvoor een investeringsplan is opgesteld dat voornamelijk gericht is op het onderhoud van deze historische netwerken.

Het rioolnetwerk in RBC werd in 2009 door het IBDE¹ al gekwalificeerd als *"in slechte, zelfs zeer slechte staat voor een derde van het netwerk"*.² Sindsdien heeft VIVAQUA een grondig onderzoek uitgevoerd naar de staat van het rioolnetwerk, waardoor het nu precies weet in hoeverre 96% van het netwerk is aangetast. Dit onderzoek heeft met name bevestigd dat 225 km aan trajecten dringend moet worden gerenoveerd omdat ze een hoog risico op instorting vertonen. VIVAQUA heeft daarom een investeringsplan opgesteld voor deze risicovolle trajecten, waarbij 15 km per jaar worden hernieuwd over een periode van 15 jaar, voor een totale verwachte kostprijs van meer dan een miljard euro. Volgens de exploitant wordt deze ambitie met name beperkt door de moeilijkheid om gemeentelijke vergunningen te verkrijgen van zijn aandeelhouders en de renovatiewerkzaamheden uit te voeren.

Ook het waterleidingnet begint verouderd te raken en VIVAQUA begint daarom investeringen op korte en middellange termijn te plannen voor een bedrag van tientallen miljoenen euro's. Dit netwerk is met name essentieel om de drinkwatervoorziening in de RBC te garanderen.

Wat HYDRIA betreft, heeft het regionale bedrijf enkele jaren geleden zijn plan voor de uitbreiding van het collectornetwerk en de bufferbekkens voltooid, met uitzondering van twee potentiële extra bekkens die nog moeten worden gerealiseerd, voor een geschatte kostprijs van meer dan honderd miljoen euro. Anderzijds bereidt HYDRIA zich voor op de modernisering van de zuiveringsinstallatie Nord door de overname van het beheer van de installatie tegen 2027 en op de evolutie van de Europese zuiverings- en milieunormen. Deze investeringen in zuiveringsinstallaties worden geraamd op enkele honderden miljoenen euro's.

Ten slotte heeft BRUGEL in eerdere studies en rapporten gewezen op de noodzaak om de watervoorzieningsinfrastructuur en het rioleringsnetwerk aan te passen aan de verwachte gevolgen van de klimaatverandering. Deze nieuwe klimatologische realiteit vereist aanpassingen aan de bestaande infrastructuur.

¹ Intercommunale Bruxellois de Distribution d'Eau, opgericht in 1989, omgedoopt tot HYDROBRU in 2011 en overgenomen door VIVAQUA in 2016

²<https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2009/10/13/libde-fete-ses-20-ans-dexis-tence-SJ4WZLSATZB4FPHTYMJPV767JA/>

Concluderend kunnen we stellen dat de geplande investeringen in de watersector in RBC om de bestaande infrastructuur te renoveren en de uitdagingen van morgen het hoofd te bieden, in een relatief korte periode miljarden euro's zullen bedragen. De huidige financiering van deze uitdagingen wordt in het volgende punt toegelicht.

4.1.2 Financiering van investeringen via watertarieven

Aangezien de tarieven het grootste deel van de financiering van investeringen vertegenwoordigen, wordt de ambitie van deze investeringen weerspiegeld in het niveau van de tarieven en vice versa. Periodes met 'bevroren' tarieven, zoals de periode 2000-2009 (stijging van 4% van het tarief in deze periode, tegenover een inflatie van +20%) of de periode 2015-2019 (geen tariefstijging), laten dan ook relatief lage investeringsniveaus zien. Tussen deze twee periodes besloot HYDROBRU (voorheen IBD) een ambitieus renovatieprogramma uit te voeren voor het verouderde rioolnetwerk dat het had geërfd, wat gepaard ging met een snelle toename van zijn schuldenlast (met name bij de EIB) en een verhoging van zijn tarieven.

BRUGEL is sinds 2018 belast met het vaststellen van de watertarieven en heeft verschillende tariefverhogingen vanaf 2020 goedgekeurd. Met name via de tariefmethodologie 2022-2026 financieren de watertarieven de investeringen hoofdzakelijk via drie componenten: de afschrijving van eerdere investeringen, de vergoeding daarvan (via een "billijke marge") en de dekking van de schuldenlast. **De OCE verbiedt echter de vergoeding van investeringen die VIVAQUA vóór 2022 heeft gedaan, waardoor de exploitant jaarlijks tientallen miljoenen euro's aan financiering misloopt. Dit verschil moet dus noodzakelijkerwijs worden gecompenseerd door schulden of subsidies.**

Om de omvang van de schuldenlast te verminderen, biedt de huidige tariefmethodologie (2022-2026) de exploitant de mogelijkheid om gebruik te maken van een "toegestane financieringsmarge" (MFC). Deze tijdelijke regelgeving staat de exploitant toe om de financiering van investeringen aan te vullen tot het benodigde bedrag via de tarieven. **In combinatie met een Cost+ regelgevingsmodel, dat de exploitant in staat stelt om zijn volledige kosten te recupereren, moest dit VIVAQUA in staat stellen om ambitieuze investeringsplannen te realiseren. In de praktijk stelt BRUGEL vast dat de geplande investeringsbedragen in constante euro's in de loop der jaren afnemen en dat de daadwerkelijk gerealiseerde investeringsbedragen sinds 2022 lager zijn dan de geplande bedragen in constante euro's.**

Deze vaststelling kan gedeeltelijk worden verklaard door een onderdimensionering van de MFC door VIVAQUA. **Een andere voorwaarde om duurzame financiering van de investeringen te verkrijgen, is dat VIVAQUA toegang heeft tot krediet.** Aangezien de schuld van VIVAQUA echter sneller is gestegen dan haar leencapaciteit, staan de contractueel door de EIB vastgestelde financiële ratio's regelmatig onder druk. In deze context heeft VIVAQUA sinds 2023 tweemaal een uitzonderlijke subsidie aangevraagd bij het Gewest.

4.1.3 Financiering door subsidies

De regering draagt regelmatig bij aan de financiering van de exploitanten door middel van terugkerende subsidies, in het geval van HYDRIA, of eenmalige subsidies voor VIVAQUA, zoals noodfinanciering om te voorkomen dat de financiële ratio's van de Europese Investeringsbank (EIB) niet worden gehaald. **De Gewest heeft er rechtstreeks belang bij om een dergelijke situatie te vermijden, aangezien zij garant staat voor verschillende leningen die VIVAQUA bij de EIB heeft aangegaan en dus verplicht zou kunnen zijn om de kredietverstrekker een bedrag van enkele honderden miljoenen euro's te betalen indien VIVAQUA in gebreke zou blijven.**

De door het Gewest toegekende subsidies zijn vaak bedoeld om investeringen te financieren, zonder dat er controle wordt uitgeoefend op de uitvoering ervan. Toch is het Wetboek van de openbare financiën van het ^{Brussels Hoofdstedelijk} Gewest van toepassing en maakt het controle mogelijk door het vaststellen van voorwaarden voor de toekenning van de subsidie en door controle op het gebruik van de toegekende middelen.

4.2 Controle van de investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening

4.2.1 De investeringsplannen en het verslag over de kwaliteit van de dienstverlening

Krachtens artikel 39/5 van het OCE stelt de regering de modaliteiten vast voor de rapportage van de meerjareninvesteringsplannen (MIP's), en dus ook hun vorm en inhoud (naast de minimuminhoud die in dat artikel wordt beschreven). De waterbeheerders dienen hun ontwerp-MIP uiterlijk op 30 september van het jaar voorafgaand aan de looptijd van het plan in bij BE. Leefmilieu Brussel (BE) heeft vervolgens vier maanden de tijd om de ontwerp-MIP's te analyseren en een advies uit te brengen aan de regering (en aan BRUGEL). De regering heeft vervolgens twee maanden de tijd om de PPI's al dan niet goed te keuren. Als er vóór 31 maart geen beslissing is genomen, worden de PPI's geacht te zijn goedgekeurd. **Gezien de termijnen en bij gebrek aan andere richtlijnen in het OCE, bestaat de rol van BRUGEL er dus uitsluitend in om op de hoogte te worden gebracht van het advies van BE over het PPI.**

In paragraaf 6 van hetzelfde artikel wordt ook beschreven dat exploitanten uiterlijk op 31 maart van elk jaar een rapport aan BE moeten voorleggen waarin de kwaliteit van de aan watergebruikers geleverde diensten wordt beschreven. Er wordt niet gespecificeerd wat BE met dit rapport moet doen. De voorwaarden voor deze verplichting worden door BE zelf vastgesteld.

In zijn huidige versie is artikel 39/5 grotendeels geïnspireerd op de procedures voor de controle van investeringsplannen en het rapport over de kwaliteit van de dienstverlening die vóór 2022 van toepassing waren op de energiesector, met dit opmerkelijke verschil dat BRUGEL voor energie de belangrijkste actor is bij deze taken op het gebied van controle van investeringen en kwaliteit van de dienstverlening.

4.2.2 De algemene voorwaarden van VIVAQUA

De algemene voorwaarden van VIVAQUA hebben een zeer groot belang, aangezien ze de kwaliteitsdoelstellingen van de aan de gebruiker geleverde diensten en de verplichtingen van de exploitant vastleggen. De opdracht om de algemene voorwaarden goed te keuren, wordt niet expliciet vermeld in artikel 64/1 van het OCE, dat de opdrachten van BRUGEL in de watersector vastlegt. Artikel 3 van de ordonnantie 94 bepaalt echter de procedure voor de goedkeuring van de algemene voorwaarden van VIVAQUA en kent BRUGEL een bepaalde rol toe bij de goedkeuring van de algemene voorwaarden. De parlementaire werkzaamheden met betrekking tot deze bepaling lijken enigszins verwarrend: soms wordt er gesproken over een adviserende rol, soms over een goedkeurende rol. **BRUGEL heeft namelijk de bevoegdheid om het voorstel voor de algemene voorwaarden dat door VIVAQUA wordt ingediend, goed te keuren.**

³ De ordonnantie van 4 april 2024 houdende het Wetboek van Overheidsfinanciën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

4 "Om ervoor te zorgen dat de onafhankelijke instantie voor de controle van de waterprijs haar rol ten volle kan vervullen, wordt een wijziging voorgesteld van artikel 3 van de ordonnantie van 8 september 1SS4 tot regeling van de levering van drinkwater via het leidingnet in het Brussels Gewest, zodat Brugel vooraf advies kan uitbrengen over de algemene voorwaarden die de exploitant die verantwoordelijk is voor de drinkwatervoorziening toepast voor de diensten die hij levert, voordat deze worden goedgekeurd en van kracht worden. Dit geldt voor alle nieuwe voorwaarden of voorwaarden die zouden worden gewijzigd. Net als in de elektriciteits- en gasector voor technische voorschriften (in overeenstemming met de Europese richtlijnen 2005/72/EG en 2005/73/EG) zou Brugel dus voorwaarden goedkeuren voor de drinkwatervoorziening die momenteel eenzijdig worden vastgesteld. (motivering, blz. 17)

VIVAQUA, maar heeft niet de bevoegdheid om deze laatste te verplichten wijzigingen aan te brengen wanneer er storingen worden vastgesteld.

4.2.3 De sanctiebevoegdheid van BRUGEL

BRUGEL heeft de bevoegdheid om administratieve boetes op te leggen, zoals bepaald in artikel 65, §35, van het WEB, maar deze bevoegdheid is beperkt tot wat onder de bevoegdheid van de controle op de waterprijs valt, **wat bijvoorbeeld een sanctie voor het niet naleven van de algemene voorwaarden uitsluit.**

4.3 Bestuur van de watersector

4.3.1 Controle door de regionale regering

De controle van de regering op HYDRIA gebeurt in de eerste plaats via het beheerscontract met de regio. Dit contract wordt na twee jaar tussentijds geëvalueerd, kan aan het einde van de looptijd worden herzien en kan op verzoek van elk van de partijen worden aangepast in geval van wijzigingen in het waterbeheerplan (PGE) of het maatregelenprogramma van dit plan.⁶ Het beheerscontract zelf voorziet in modaliteiten voor de opvolging en controle, de evaluatie en de herziening van het contract, die gedeeltelijk overeenkomen met de bepalingen van de ordonnantie. Het voorziet met name in clausules inzake vergaderingen en sancties in geval van ernstige tekortkomingen of herhaaldelijk niet nakomen van de verplichtingen, zowel door HYDRIA als door de regio.

Ten tweede heeft de regering ook commissarissen bij HYDRIA die toezien op de naleving van het beheerscontract, de ordonnantie en het algemeen belang.⁷ Hieruit blijkt dus dat de regering aanzienlijke controle uitoefent op de overheidsonderneming en er rechtstreeks op kan toezien dat HYDRIA haar taken van openbare dienstverlening en de in het PGE opgenomen investeringen uitvoert (zie punt 4.3.3).

VIVAQUA is verantwoordelijk voor de levering en distributie van drinkwater voor de hele BRG en moet het grootste deel van het rioleringsnetwerk beheren. **De OCE voorziet echter geen directe controle van de regering op de intercommunale.** De controle gebeurt op een "externe" manier via het toezicht dat wordt uitgeoefend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig de artikelen 79 en volgende van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk bestuur en intercommunale samenwerking.

4.3.2 Controle door de gemeenten

Als aandeelhouders van VIVAQUA hebben de gemeenten een bevoorrechte positie om toezicht te houden op de activiteiten van VIVAQUA. In dit verband stelt BRUGEL vast dat, gezien de bepalingen die de

⁵ "In het kader van haar bevoegdheid om toezicht te houden op de waterprijs kan Brugel elke wateroperator gelasten zich te houden aan de beslissingen die zij neemt en aan de bepalingen van deze ordonnantie of van de uitvoeringsbesluiten ervan binnen de door haar vastgestelde termijn (...)"

⁶ Art. 25 OCE

⁷ Art. 29 OCE

⁸ Art. 2, §1, van de samenwerkingsovereenkomst van 13 februari 2014 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende interregionale intercommunales: "Het Brussels Gewest zal toezicht uitoefenen op de intercommunale met de huidige naam Vivaqua (ondernemingsnummer BE 0202.962.701), ongeacht haar toekomstige naam."

beheer van regenwater in het openbaar domein⁹, alsook die betreffende de eigendom van de netwerken¹⁰, **zouden de gemeenten en hun mandatarissen in geval van instorting van de openbare weg¹¹ aansprakelijk kunnen worden gesteld voor zowel burgerlijke als strafrechtelijke extracontractuele schade.**

4.3.3 Het waterbeheerplan

Het WMP is een regionaal strategisch plan dat is ingesteld door de Europese wetgeving (en de OCE) en dat tot doel heeft de maatregelen te bepalen, te plannen en uit te voeren die nodig zijn om de ecologische toestand van de watermassa's in de RBC te verbeteren, het overstromingsrisico te beperken en de werkelijke kosten te rapporteren. Bovendien kan de regering besluiten om andere subsidiaire strategische doelstellingen en de maatregelen die nodig zijn om deze te bereiken, in het plan op te nemen. De plannen hebben een looptijd van zes jaar en er moet een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van de maatregelen worden toegezonden aan de Europese Commissie, met een motivering voor eventuele tekortkomingen. **Indien de in het PGE opgenomen maatregelen niet worden uitgevoerd en/of de goede ecologische toestand niet wordt bereikt (zonder motivering), wordt de regering hiervoor verantwoordelijk gehouden.**

9 OCE, Art. 18, §2, 2° "Overeenkomstig de doelstelling van artikel 3, 6°, wordt het regenwaterbeheer uitgevoerd met inachtneming van de volgende beginselen : 1° elke eigenaar, particulier of openbaar, is verantwoordelijk voor het beheer van het regenwater op zijn perceel; 2° in het openbaar domein vallen de voorzieningen voor het beheer van regenwater onder de bevoegdheid van de beheerder van dat ruimte . , het om weg, een park, een plein, een plein, ...
Het beheer omvat de inrichting en het onderhoud van de voorzieningen voor het beheer van regenwater.

¹⁰ Statuten VIVAQUA, art. 12: "Artikel 12 Aansprakelijkheid en eigendom van de aandeelhouders

1. De aandeelhouders zijn niet hoofdelijk aansprakelijk. Zij zijn slechts aansprakelijk voor de verbintenissen van de vennootschap ten belope van hun inbreng.

2. De gemeenten die aandeelhouders zijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijven eigenaar van hun netwerk, behalve in de gevallen in de volgende alinea.

Zij verlenen de Vennootschap het exclusieve recht om gebruik te maken van de installaties in ruime zin die bestemd zijn voor de watervoorziening en -zuivering, alsook het recht om de watervoorziening en -zuivering te verzekeren. De Vennootschap is eigenaar van alle goederen, installaties of vestigingen die zij financiert of die in haar naam of voor haar rekening zijn gerealiseerd en waarvan zij de kosten door derden heeft laten dragen.

11 Opgemerkt moet worden dat strafrechtelijke aansprakelijkheid zelfs bij onopzettelijke overtredingen kan worden vastgesteld: het morele element zou worden vastgesteld door de aanwezigheid van een fout, concreet door "het gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg". Onopzettelijk toebrengen van letsel en onopzettelijke doodslag vormen de meest klassieke overtredingen "door onvoorzichtigheid".

5 Gewenste verbeteringen in de werking van de sector

5.1 De financiering van de waterbedrijven garanderen

5.1.1 Herfinanciering van VIVAQUA

VIVAQUA wordt geconfronteerd met een dubbel probleem: enerzijds heeft het bedrijf een kwetsbare financiële structuur, voornamelijk als gevolg van een zeer hoge schuldenlast die grotendeels stamt uit de periode 2010-2014, en anderzijds beperkt een atypische bepaling van het OCE het niveau van de voor VIVAQUA beschikbare tarieffinanciering aanzienlijk, waardoor zijn investeringscapaciteit wordt beperkt. **Het verbod op vergoeding van historische investeringen (vóór 2022) vormt namelijk een uitzondering ten opzichte van de reguleringsmodellen voor energie- en waterinfrastructuur in de EU, wat schadelijk blijkt te zijn omdat het VIVAQUA een aanzienlijk bedrag aan eigen vermogen ontnemt en een van de oorzaken is van de moeilijke financiële situatie waarin VIVAQUA zich momenteel bevindt.**

De volgende tariefmethodologie voor 2027-2031 zal een ambitieuzer MFC-mechanisme bevatten dat de voorfinanciering van investeringen sterk zal beperken. Dit mechanisme is echter bedoeld als tijdelijke maatregel en kan op zichzelf het hierboven genoemde dubbele probleem niet oplossen; de gebruiker kan en mag niet alleen de last van het financiële herstel van VIVAQUA dragen. BRUGEL zal de gebruiker dan ook slechts in beperkte mate toestaan bij te dragen aan de verbetering van de schuldratio, namelijk tot een daling van 10 %.

BRUGEL is ervan overtuigd dat de gebruiker – via de tarieven – slechts een deel van de oplossing kan bieden, maar dat ook de andere belanghebbenden in de sector moeten bijdragen aan de financiële inspanning. BRUGEL stelt verschillende oplossingen voor, met name via een betere objectivering van de financiële steun die door het Gewest wordt toegekend (zie punt 5.1.2). Een doeltreffende financiering van de investeringen is echter geen garantie voor een ambitieuzer investeringsplan of voor de daadwerkelijke uitvoering ervan, en BRUGEL wenst dan ook een betere controle van de exploitanten (zie punt 5.2).

Aangezien de balanssituatie van HYDRIA momenteel gunstiger is, hoeft de regionale onderneming geen MFC te activeren voor de volgende overgangperiode 2027-2028. De recente herstructurering van HYDRIA (integratie in de overkoepelende structuur van het Sorteercentrum) en de aanzienlijke investeringen die in de nabije toekomst moeten worden gedaan om aan de Europese eisen te voldoen, kunnen er echter toe leiden dat HYDRIA snel met aanzienlijke financieringsbehoeften wordt geconfronteerd. Deze reflectie zal worden uitgevoerd volgens de volgende methodologie (na 2029), maar vereist ook een gezamenlijke inspanning van gebruikers en de regio.

5.1.2 Herziening van de financiering door de Regio

Het is de prerogatief van de regering om een deel van de activiteiten van de exploitanten en/of de investeringen te financieren. Deze financiering kan verschillende vormen aannemen met verschillende doelstellingen: uitzonderlijke of terugkerende subsidies, exploitatiesubsidies of investeringssubsidies, of zelfs een jaarlijkse dotatie.

In de methodologie 2027-2031 integreert BRUGEL expliciet de mogelijkheid voor het Gewest om financiële steun te verlenen om het eigen vermogen te versterken (bijvoorbeeld om te helpen

VIVAQUA moet de EIB-ratio's naleven) zonder dat deze steun de tarieven verlaagt. De Gewest kan ervoor kiezen om in dit verband een dotatie of subsidies toe te kennen. Het gekozen mechanisme moet echter een grote voorspelbaarheid bieden voor de financiële steun die aan VIVAQUA wordt verleend. Deze voorspelbaarheid is momenteel niet gegarandeerd in RBC. De voorspelbaarheid van de financiële steun is namelijk belangrijk voor kredietverstrekkers zoals de EIB. Bovendien zijn objectiviteit en controle van de noodzaak van de steun eveneens belangrijke criteria. Bij gebrek daaraan zou de exploitant niet verantwoordelijk worden gehouden voor zijn beheer van overheidsgeld en zou de toekenning daarvan onvoldoende transparant zijn. BRUGEL wenst in dit verband een verbetering van de bestemming van de financiële steun en stelt in punt 6.1.2 een reeks gebieden voor die specifieke financiële steun verdienen, waarbij tegelijkertijd wordt voorzien in controle daarop.

Bovendien bepaalt de OCE in artikel 64/1, §2, 4°, dat BRUGEL kan worden geraadpleegd om de regering te informeren over de geschiktheid van een subsidie, maar dit advies van BRUGEL wordt niet systematisch gevraagd. BRUGEL zou echter kunnen bijdragen tot meer duidelijkheid over de bestemming van de subsidies (financiering van investeringen of bepaalde werkingskosten) en de adequaatheid van het bedrag ervan.

5.2 Verbetering van de controle op investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening door middel van regulering

De hieronder voorgestelde verbeteringen kaderen in het streven van BRUGEL om een doeltreffende en volwassen regulering van de sector in te voeren die investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening stimuleert en tegelijkertijd de efficiëntiewinst voor de exploitanten maximaliseert. De voorstellen tot wijziging van het OCE die op deze punten inspelen, worden verderop nader toegelicht (zie hoofdstuk 6.2).

5.2.1 Een validatieproces voor investeringsplannen

In het huidige reguleringsmodel zouden exploitanten enerzijds moeten worden gestimuleerd om hun investeringsambities te verhogen om te voldoen aan de in punt 4.1.1 genoemde behoeften, en anderzijds om de door hen geplande investeringen te realiseren. BRUGEL constateert echter het tegenovergestelde: exploitanten beperken hun investeringsambities en voeren de investeringen die in hun PPI¹³ zijn opgenomen niet uit.

Wat VIVAQUA betreft, voorziet het nieuwe investeringsbeleid voor het rioleringsnet in een renovatieambitie van 15 km per jaar, wat overeenkomt met bijna de helft van het hernieuwingspercentage dat voor de tarifiering in aanmerking wordt genomen (1,5 %)¹⁴. Bovendien bedraagt het werkelijke renovatiepercentage de afgelopen drie jaar gemiddeld slechts 0,69%, terwijl uit een inventarisatie sinds 2018 blijkt dat de renovatie van de riolering dringend noodzakelijk is.

Wat HYDRIA betreft, merkt BRUGEL op dat de realisatie van twee regenwaterbekkens, die nochtans zijn opgenomen in de door de tarieven gedekte investeringen, achtereenvolgens is uitgesteld. HYDRIA zal te maken krijgen met uitdagingen op korte termijn (heropname van de zuiveringsinstallatie Noord) en op middellange termijn (toepassing van de nieuwe Europese richtlijnen inzake sanering), die aanzienlijke investeringen met zich mee zullen brengen.

¹² zoals sinds 2023 tweemaal het geval was met de toekenning van een uitzonderlijke subsidie voor het naleven van de EIB-ratio's

¹³ Deze bevindingen zijn afkomstig uit de opeenvolgende jaarlijkse adviezen van BE over de PPI's (niet gepubliceerd).

¹⁴ Dit percentage wordt berekend op basis van de afschrijvingstermijnen die zijn opgenomen in het tariefvoorstel van VIVAQUA.

BRUGEL concludeert dat de exploitanten hun ambities willen beperken om een tariefverhoging op korte termijn te vermijden en dat het ontbreken van een geëvolueerd regulerend kader de controlecapaciteit van de sector zowel op het vlak van de ambitie als op het vlak van de realisatie van de investeringen sterk beperkt.

BRUGEL wijst in dit advies dan ook op dringende verbeteringen die moeten worden aangebracht, waaronder met name de uitbreiding van haar rol in de watersector tot de goedkeuring van investeringsplannen.

De enige expliciete rol van BRUGEL is namelijk het ontvangen van het advies van BE over het ontwerp van het PPI van de exploitanten dat aan de regering wordt voorgelegd. Aangezien de ontwerp-investeringsplannen echter van invloed zijn op de waterprijs, zou BRUGEL niet alleen de tariefimpact van de (gerealiseerde en geplande) investeringen moeten kunnen analyseren, maar ook de relevantie van de PPI's in het licht van de financiële situatie van de exploitanten.

BRUGEL moet ervoor zorgen dat de tarieven niet alleen de in de PPI's voorziene investeringen dekken, maar ook de nodige langetermijninvesteringen mogelijk maken, zodat er geen lasten worden doorgeschoven naar toekomstige gebruikers, met inachtneming van het principe van de werkelijke kosten van water en het principe dat de vervuiler betaalt.

Het toepassen van stimuleringsmechanismen op gerealiseerde investeringen is een klassiek reguleringsinstrument, maar BRUGEL kan zich op dit moment niet uitspreken over de ambities of de investeringsbehoefte. Bovendien is het even belangrijk om de investeringsambities te koppelen aan de uitvoering van de openbare dienstverlening door de exploitanten en het bereiken van een goed niveau van dienstverlening, met name wat betreft de verplichtingen die zijn vastgelegd in de algemene voorwaarden van VIVAQUA. De procedure van artikel 39/5 van het OCE beperkt BRUGEL dus sterk in de uitvoering van zijn tariefopdrachten en in de regulering van de watersector in het algemeen. Dit artikel moet grondig worden herzien door BRUGEL een centrale rol toe te kennen in de validatie van de investeringsplannen van de exploitanten.

Het tijdschema voor de validatieprocedure van de PPI's zoals bepaald in artikel 39/5 vertoont eveneens inconsistenties. Deze procedure moet uiterlijk op 31 maart van het eerste jaar waarop de PPI betrekking heeft, zijn afgerond, wat inhoudt dat het eerste jaar waarop de PPI betrekking heeft, al is ingegaan wanneer deze wordt goedgekeurd of afgewezen, waardoor de exploitant zijn investeringen niet kan aanpassen. Een tweede probleem is dat bij gebrek aan een goedgekeurd meerjarig PPI (of als gevolg van onvolledige PPI's) een juridisch vacuüm kan ontstaan waarin de investeringen van de exploitanten niet langer worden uitgevoerd op basis van een door de regering goedgekeurd plan. Ten slotte worden de goedgekeurde PPI's niet openbaar gemaakt (noch het advies van BE), wat de transparantie beperkt ten opzichte van de gebruiker die via zijn factuur ook voor de uitvoering van de investeringen betaalt.

5.2.2 De kwaliteit van de dienstverlening centraal in de economische regulering

BRUGEL wordt niet gevraagd om de prestaties van de dienstverlening van de operatoren te controleren, terwijl artikel 39/2, 17° van het OCE bepaalt dat *"de tarieven een juist evenwicht moeten bieden tussen de kwaliteit van de geleverde diensten en de door de gebruikers gedragen prijzen (...) "*. **Het is echter belangrijk om de regulering van de middelen van de exploitanten te evolueren naar een regulering op basis van doelstellingen, zodat de exploitant verantwoordelijk wordt voor de keuze tussen investeringen of operationele activiteiten die moeten worden ontwikkeld.** Dit zal leiden tot een streven naar efficiëntie door de exploitant, terwijl de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd, op voorwaarde dat BRUGEL in staat is om een dergelijke efficiëntie te stimuleren.

Bovendien zal een versterkte multisectorale regulator in staat zijn om waterbedrijven te stimuleren om synergieën te vinden met de beheerder van het elektriciteits- en gasdistributienet,

met name wat betreft de meting van het verbruik en/of de installatie van slimme watermeters die gekoppeld zijn aan elektriciteitsmeters.

Ten slotte lijkt de **controlebevoegdheid van VIVAQUA die in dit stadium door de wetgever aan BRUGEL is toegekend, niet volledig te zijn:**

- Indien er een tekortkoming wordt vastgesteld in de algemene voorwaarden van VIVAQUA, heeft BRUGEL niet de bevoegdheid om de exploitant te verplichten wijzigingen aan te brengen.
- De reikwijdte van de sanctiebevoegdheid van BRUGEL is zeer beperkt:
 - BRUGEL kan VIVAQUA dus niet sanctioneren wanneer zij een structurele schending van de algemene voorwaarden vaststelt. BRUGEL heeft bijvoorbeeld vastgesteld dat bepaalde procedures¹⁵ die in de algemene voorwaarden zijn vastgelegd, in de praktijk niet door de operator worden toegepast. De regulator beschikt echter niet over adequate middelen om de operator aan te sporen hier iets aan te doen. Deze situatie deed zich ook voor toen VIVAQUA na de invoering van een nieuw SAP niet in staat was om de gebruikers te factureren. BRUGEL kon geen structurele maatregelen nemen om de exploitant aan te sporen de storingen, die volledig in strijd waren met de bepalingen van de algemene voorwaarden, sneller te verhelpen.
 - Hetzelfde geldt voor de ordonnantie 94. Aangezien deze ordonnantie de wettelijke basis vormt voor de algemene voorwaarden en zeer nauwkeurige regels bevat met betrekking tot de gebruiker, zou de toezichthouder in principe sancties moeten opleggen bij niet-naleving ervan.
- De bevoegdheid tot toezicht, controle en onderzoek is momenteel beperkt tot *"het kader van zijn bevoegdheid om de waterprijs te controleren"*.

De taken van BRUGEL met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening aan de watergebruikers moeten daarom worden verduidelijkt, geconsolideerd en/of uitgebreid, zodat een meer geavanceerde regulering in RBC kan worden toegepast (zie hoofdstuk 6.2).

5.3 Herziening van het bestuur van de sector en de rol van het PGE

Het is van belang om te controleren of de PPI's van de exploitanten in overeenstemming zijn met het PGE, om ervoor te zorgen dat de middelen (investeringen) bijdragen aan de verwezenlijking van de door de regering goedgekeurde regionale doelstellingen. Helaas geldt het PGE voor een periode van zes jaar, wat enerzijds een beperking vormt voor de exploitanten om een coherent beleid voor activabeheer te ontwikkelen en anderzijds om langetermijnuitdagingen aan te pakken, zoals klimaatverandering, de veerkracht van netwerken of de evolutie van de voorradingsbehoeften. BRUGEL is dan ook van mening dat deze aanpak de ruimte beperkt die de economische regulering van de sector heeft om ervoor te zorgen dat de regionale strategische doelstellingen worden bereikt via tariefstimulansen en financiële controle van de exploitanten.

Het is echter van belang dat de regering ambitieuze doelstellingen op middellange en lange termijn vaststelt en toezicht houdt op de praktijken van de exploitanten om deze doelstellingen te bereiken. BRUGEL acht het dan ook van essentieel belang dat de regering dergelijke strategische plannen opstelt en directe controle over de exploitanten uitoefent.

¹⁵ Bijvoorbeeld de procedure voor het plaatsen van de meter, bepaalde factureringsregels, enz.

6 Voorstellen voor wijzigingen in de bepalingen van de OCE en de ordonnantie 94

BRUGEL stelt in dit hoofdstuk 6 wijzigingen voor in de OCE en de Ordonnantie 94 om de drie belangrijkste verbeteringsdoelstellingen te verwezenlijken die in het vorige hoofdstuk 5 zijn toegelicht, namelijk:

1. De financiering van de exploitanten garanderen om de investeringen en de openbare dienstverleningstaken te realiseren;
2. De controle op investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening aan gebruikers verbeteren door middel van een doeltreffende regulering van de watersector;
3. Het bestuur van de sector herzien zodat de regio ervoor kan zorgen dat de exploitanten in overeenstemming zijn met de regionale strategische doelstellingen.

Deze drie doelstellingen vormen ook de drie grote pakketten van voorstellen tot wijziging van de OCE en de ordonnantie 94, die hieronder nader worden toegelicht.

6.1 Financiering van exploitanten

De in dit hoofdstuk voorgestelde wijzigingen hebben tot doel de exploitanten een duurzame en structurele financiering te garanderen, zodat zij hun openbare dienstverleningstaken kunnen uitvoeren en investeringen kunnen doen die beantwoorden aan de behoeften van de sector. Deze financiering is noodzakelijkerwijs afkomstig uit een van de volgende drie bronnen: de gebruikers (via de tarieven), de gemeenten (aandeelhouders van VIVAQUA) en het Gewest. Volgens BRUGEL moeten deze drie bronnen worden aangewend, omdat dit de meest doeltreffende manier is om een evenwichtige herfinanciering van de sector te verkrijgen. Anderzijds hebben zowel de gemeenten (vanwege hun burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid in geval van instorting van wegen) als het Gewest (als garant van VIVAQUA bij de EIB) een rechtstreeks belang bij een goede financiering van VIVAQUA.

De volgende wijzigingsvoorstellen zijn dus geen alternatieven, maar aanvullende maatregelen.

6.1.1 Tarieven waarin een vergoeding voor historische investeringen is opgenomen

BRUGEL is van mening dat de vergoeding van investeringen door exploitanten mogelijk moet worden gemaakt door middel van een passende marge, in overeenstemming met de gangbare regelgevingspraktijken in de water- en energiesector in Europa.

Daartoe **stelt BRUGEL in dit advies als belangrijkste voorstel voor om het verbod op vergoeding van investeringen die vóór 2022 zijn gedaan, af te schaffen.** BRUGEL stelt dan ook voor om het woord "nieuw" in artikel 39/2 van de OCE te schrappen.

¹⁶ Het is duidelijk dat deze vergoeding betrekking zou hebben op een investeringsbasis waarbij elke mogelijke herwaarderingsmeerwaarde wordt uitgesloten. BRUGEL zou dan dezelfde behandeling toepassen op investeringen vóór 2022 als op investeringen die sinds 2022 zijn gedaan (namelijk: de herwaarderingsmeerwaarde zou worden uitgesloten van het toegestane inkomen, zie in dit verband beslissing 181 van BRUGEL van 7 december 2021).

BRUGEL stelt hieronder andere maatregelen voor die de eventuele tariefverhoging als gevolg van een adequate billijke marge gedeeltelijk zouden compenseren.

Indien de tarieven als gevolg van de combinatie van deze voorstellen zouden stijgen, zou het budget voor sociale beschermingsmaatregelen moeten worden aangepast om te voorkomen dat de meest kwetsbare gebruikers zwaar worden getroffen.

6.1.2 Geconsolideerde financiering door de regio

6.1.2.1 Onbetaalde facturen

De wetgever heeft in de OCE een verbod opgenomen op het afsluiten en verminderen van het debiet voor alle huishoudelijke gebruikers. Deze maatregel maakt deel uit van het sociale beleid van de regering en heeft tot doel gebruikers in een precaire watersituatie te beschermen, die moeite hebben om hun rekeningen op tijd te betalen.

Een dergelijke sociale maatregel heeft echter gevolgen voor de inning van facturen. Sinds de goedkeuring van een soortgelijke wet in Frankrijk in ²⁰¹³, blijkt uit de praktijk bijvoorbeeld dat het bedrag aan oninbare waterfacturen (d.w.z. facturen die nooit zullen worden betaald) is verdubbeld. In geval van oninbare facturen moet VIVAQUA het inkomstenverlies voorfinancieren en haar invorderingskosten verhogen, die uiteindelijk door de andere gebruikers worden gedekt.

**BRUGEL is van mening dat het Gewest de economische impact van deze situatie zou kunnen dekken.
het verbod op onderbrekingen door middel van een specifiek daarvoor bestemde subsidie.**

Deze subsidie zou in eerste instantie kunnen worden geraamd op iets minder dan 10 miljoen euro per jaar, maar er zou een meer gedetailleerde berekening moeten worden gemaakt in overleg met de exploitant. Er moet echter op worden toegezien dat de facturering en de invorderingsprocedures door VIVAQUA op een efficiënte manier worden uitgevoerd.

Ongeacht het verbod op afsluiting **betreurt BRUGEL de bepalingen van artikel 4 van de ordonnantie 94**. Dit artikel voorziet namelijk in minimumtermijnen voor het versturen van een herinneringsbrief en een ingebrekestelling voor onbetaalde facturen. **BRUGEL beveelt aan deze termijnen af te schaffen** om twee redenen:

- 1) Op federaal niveau zijn al termijnen vastgelegd in boek XIX van het Wetboek van economisch recht;
- 2) De termijnen in de ordonnantie 94 zijn extreem lang in vergelijking met de praktijken in de energiesector en verminderen daardoor de kans op betaling van de facturen, wat de financiële soliditeit van de exploitant verder verzwakt.

6.1.2.2 Activiteiten van algemeen belang

BRUGEL is van mening dat bepaalde activiteiten van VIVAQUA die niet zijn opgenomen in artikel 17 van het OCE rechtstreeks door het Gewest moeten worden gefinancierd. Het gaat bijvoorbeeld om het onderhoud van de Pertuis de la Senne, het onderhoud van brandkranen, de levering van water voor fontein en openbare toiletten, de bestrijding van

¹⁷ Wet "Brottes" van 15 april 2013

¹⁸ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20250505/devdur.html#toc6>

branden, enz. Gezien de aard van deze activiteiten zou de impact op het watertarief marginaal zijn, maar het is niet uitgesloten dat er andere activiteiten worden geïdentificeerd als gevolg van de invoering van een dergelijke financieringswijze. Bovendien zouden bij de invoering van deze financiering ook nieuwe activiteiten aan VIVAQUA kunnen worden toevertrouwd, zoals voorzien in de OCE¹⁹. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen de financiering van deze activiteiten van algemeen belang en de rechtstreeks gereguleerde activiteiten, en er moet een passende controle worden uitgeoefend.

Daarnaast voert HYDRIA de in artikel 21 van het OCE voorziene opdracht uit van "*het ontwerpen, opzetten en exploiteren van een meetnetwerk voor met name de debieten van waterlopen en collectoren en de neerslag*". De activiteiten in verband met deze opdracht worden momenteel ook gedekt door het saneringstarief. Door een mechanisme in te voeren dat vergelijkbaar is met dat van de openbardienstverplichtingen in de energiesector, zou de Gewest de kosten van deze activiteit van algemeen belang kunnen dekken, wat, als alle andere factoren gelijk blijven, zou leiden tot een verlaging van de tarieven.

In dit mechanisme zouden de exploitanten verplicht zijn om een jaarverslag in te dienen met een gedetailleerd overzicht van de kosten van de uitgevoerde en geplande activiteiten van algemeen belang, naar het voorbeeld van SIBELGA voor de energiesector. Dit verslag zou door BRUGEL worden geanalyseerd en gecontroleerd alvorens de betrokken financiering in tranches wordt vrijgegeven. Dit mechanisme zou dus in de plaats komen van de ad-hocsteunaanvragen van de exploitanten en tegelijkertijd een specifieke controle op deze essentiële activiteiten mogelijk maken. De invoering van een dergelijke procedure zou de exploitanten ook meer voorspelbaarheid geven over hun inkomsten en tegelijkertijd de watertarieven verlagen.

Opgemerkt moet worden dat BRUGEL de kosten voor het beheer van regenwater in stedelijk afvalwater niet vermeldt als subsidiabel voor dit financieringsmechanisme voor activiteiten van algemeen belang. BRUGEL is namelijk van mening dat deze kosten rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de openbare dienstverlening bedoeld in artikel 17 van het GEB-besluit over het beheer van de stedelijke afvalwaterinfrastructuur in haar geheel. De scheiding van deze kosten (en die in verband met parasitair grondwater) van de kosten die strikt verband houden met afvalwater, zou alleen op basis van ramingen kunnen worden uitgevoerd. De activiteiten van de exploitanten op deze infrastructuur zijn niet strikt gescheiden. Dit betekent echter niet dat BRUGEL gekant is tegen een rechtstreekse financiering door het Gewest voor wat betreft de impact van het regenwaterbeheer op de kosten van de exploitanten. De volgende methodologie zou de toekenning van een dergelijke subsidie mogelijk maken (die echter nog moet worden gespecificeerd). De saneringstarieven zouden dan automatisch worden verlaagd, op voorwaarde dat deze financiering wordt vermeld in de tariefvoorstellen van de exploitanten en lager is dan de geraamde kosten voor het beheer van regenwater.

6.1.2.3 De behandeling van subsidies in de tariefmethodologieën

BRUGEL is van mening dat het gebruik van eenmalige subsidies tot een strikt minimum moet worden beperkt en vooraf moet worden gepland, zodat ze in de tariefvoorstellen kunnen worden opgenomen en zo de inkomstenbronnen van de exploitanten voorspelbaar maken. Bovendien is het ook belangrijk dat de regering subsidies kan toekennen die voldoen aan de regionale strategische doelstellingen en tegelijkertijd passen in de opdracht van BRUGEL om de watertarieven vast te stellen.

¹⁹ 18. §3 "Een wateroperator kan elke andere taakdelegatie ontvangen die de regering krachtens deze ordonnantie mag toekennen."

BRUGEL zou dus systematisch moeten worden geraadpleegd om advies uit te brengen aan de regering voordat een subsidie aan exploitanten wordt toegekend. Artikel 64/1, §2, 4°, van het OCE zou dus moeten worden gewijzigd om hiermee rekening te houden.

Bovendien **verzoekt BRUGEL de Gewestelijke Overheid om in voorkomend geval te specificeren of financiële steun bedoeld is om te voldoen aan de EIB-ratio's, of dat de steun bedoeld is voor een investering of een specifieke activiteit.** De regering dient bovendien te controleren of de specifieke doelstelling die met de toekenning van de subsidie wordt nagestreefd, wordt gerealiseerd.

6.1.2.4 Een beter gerichte sociale interventie

Momenteel brengt VIVAQUA de sociale tegemoetkoming niet automatisch in mindering op de waterfacturen, maar stort zij deze tegemoetkoming via een overschrijving aan de begunstigden. Deze werkwijze vloeit voort uit een tijdelijke afwijking (tot eind 2025) die is ingesteld bij het besluit van 1 juni 2022²⁰, in afwachting van de invoering door VIVAQUA van de oorspronkelijk geplande procedure. De huidige procedure heeft als nadeel dat de begunstigden kunnen besluiten hun factuur niet te betalen, terwijl ze toch de sociale tegemoetkoming hebben ontvangen. Dit vermindert *de facto* de inkomsten van VIVAQUA. BRUGEL benadrukt dan ook positief dat de afwijking binnenkort afloopt en verzoekt de regering deze niet te verlengen voor de jaren 2026 en daarna. Het gaat dus niet om een voorstel tot wijziging van het OCE, maar om het behoud van artikel 38/1, § 1, dat mogelijk een impact heeft op het aantal oninbare facturen van VIVAQUA en dus op de financiering van de exploitanten.

6.1.3 Herfinanciering van VIVAQUA door de gemeenten

De voorstellen tot wijziging van het OCE die in dit hoofdstuk 6.1 worden beschreven, hebben tot doel de exploitanten de nodige middelen te verschaffen om hun investeringen te realiseren, met name in het van de gemeenten geërfde rioleringsnet. BRUGEL wenst dan ook te benadrukken dat de meest klassieke maatregel vanuit economisch oogpunt om de onderfinanciering van een onderneming op te vangen, erin bestaat te voorzien in een herkapitalisatie door de aandeelhouders. **Deze economisch logische herkapitalisatie, in combinatie met de vaststelling dat de gemeenten burgerlijk en strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld in geval van instortingen van wegen, brengt BRUGEL ertoe voor te stellen dat deze laatste worden opgeroepen om bij te dragen aan de herfinanciering van VIVAQUA.** Dit voorstel mag echter niet leiden tot een wijziging van het wettelijk kader.

Naast het financiële aspect, en zonder dat dit een aanpassing van het wettelijk kader vereist, **roept BRUGEL de gemeenten op om alles in het werk te stellen om de toekenning van bouwvergunningen aan VIVAQUA te vergemakkelijken** en zo bij te dragen tot een verbetering van de ambitie van haar investeringsplannen.

²⁰ [Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 juni 2022 tot uitvoering van bepaalde sociale maatregelen voorzien in de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid](#)

6.2 Versterking van de regulering van investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening

6.2.1 Het validatieproces van de investeringsplannen

De betrokkenheid van regelgevende instanties bij investeringsplannen is een klassieke taak in de watersector. Uit een studie van de OESO²¹ uit 2015 bleek dat bijna 80 % van de regelgevende instanties die actief zijn in de watersector, tot taak hebben investerings- (en/of ontwikkelings)plannen te analyseren. De waterregelgevers in Engeland, Italië, Bulgarije, Ierland ^{enz.} keuren zelf de investerings-/ontwikkelingsplannen goed. **BRUGEL is er dan ook van overtuigd dat zij de PPI's voor de RBC moet valideren.**

Deze bevoegdheid moet uiteraard worden omkaderd door richtlijnen in de ordonnantie. BRUGEL zou verplicht zijn om BE en de regering te raadplegen, waarbij de regering de mogelijkheid heeft om BRUGEL een specifiek verzoek met betrekking tot de PPI's voor te leggen. Gezien de noodzaak voor de regering om toezicht te houden op de uitvoering van de PGE's, moet BRUGEL bovendien een bindend advies van BE ontvangen over de overeenstemming van de PPI's met de PGE. Dit stelt BRUGEL ook in staat om zijn advies op te nemen in de richtlijnen van de regionale strategische plannen.

BRUGEL is namelijk van mening dat de validatie van het PPI essentieel is om de waterprijscontroleur in staat te stellen toe te zien op de correcte toepassing van de werkelijke waterkosten, door ervoor te zorgen dat er geen lasten worden overgedragen tussen generaties als gevolg van onderinvesteringen, waardoor het principe 'de vervuiler betaalt' in het gedrang komt. BRUGEL beschikt in dit verband over de meest geschikte technisch-financiële expertise om dit onderzoek uit te voeren en, indien nodig, de exploitanten aan te spreken.

BRUGEL is ook het meest geschikt om zich uit te spreken over de relevantie van investeringen met het oog op de synergieën die moeten worden ontwikkeld met de beheerder van de gas- en elektriciteitsnetten, met name in het geval van de invoering van slimme watermeters, gekoppeld aan slimme elektriciteitsmeters.

Indien de wetgever van mening is dat het niet aan de waterprijsregulator maar aan de regering is om de PPI's goed te keuren, moet BRUGEL niettemin een bindend advies over het PPI-ontwerp kunnen uitbrengen.

BRUGEL is er bovendien van overtuigd dat er *een "éénloket"* moet worden opgezet voor de indiening van PPI-projecten door exploitanten en de behandeling van hun aanvragen, gezien het grote aantal actoren dat bij het proces betrokken is. BRUGEL stelt zich kandidaat om deze rol op zich te nemen.

BRUGEL wenst ook dat de vaststelling van de rapportagemodaliteiten voor de PPI's aan haar wordt toevertrouwd, zodat het rapportageschema kan worden afgestemd op de jaarlijkse tariefcontrole, maar ook om de ambities op het gebied van dienstkwaliteit die van invloed zijn op het infrastructuurbeleid te benadrukken.

Wat betreft het tijdschema voor de analyse van de PPI-projecten stelt BRUGEL voor dat het validatieproces wordt afgestemd op het proces dat gangbaar is in de energiesector, met de indiening van

²¹ OESO (2015), *The Governance of Water Regulators*, OESO-studies over water, OESO-publicaties, Parijs, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.

²²<https://www.wareg.org/documents/water-tariffs-frameworks-in-europe/>

ontwerpen van PPI's uiterlijk op 15 juni van het jaar voorafgaand aan de door de PPI's bestreken periode. De gevalideerde PPI's moeten worden gepubliceerd door BRUGEL, BE en de exploitanten.

Indien de jaarlijkse updates van de PPI's niet worden gevalideerd (door BRUGEL of de regering), stelt BRUGEL uit voorzorg de vereiste investeringsniveaus vast voor de jaren die niet onder de vorige PPI's vallen, rekening houdend met het advies van BE, de regionale strategische richtsnoeren en de financiële situatie van de exploitanten.

6.2.2 Het rapport over de kwaliteit van de dienstverlening

Naar het voorbeeld van wat in de energiesector gebeurt, **stelt BRUGEL voor om de kwaliteit van alle door de exploitanten geleverde diensten te controleren aan de hand van een doeltreffende jaarlijkse rapportage en artikel 39/5 §6 van het OCE dienovereenkomstig aan te passen**. BRUGEL is ervan overtuigd dat zij een advies moet opstellen om de regering te informeren over de kwaliteit van de dienstverlening door de waterbedrijven en dat zij de voorwaarden voor de verplichting tot het indienen van het verslag moet vaststellen.

Omwille van de transparantie moet de gebruiker kunnen worden geïnformeerd of de diensten die onder de watertarieven vallen, correct worden uitgevoerd. Het advies van BRUGEL moet daarom verplicht worden gepubliceerd. BRUGEL stelt ook voor om de gegevens in artikel 39/5, §6, van het OCE te herzien, zodat de verschillende soorten diensten die moeten worden gerapporteerd, kunnen worden opgevolgd.

6.2.3 Goedkeuring van de algemene voorwaarden van VIVAQUA

BRUGEL wenst dat haar opdracht om de algemene voorwaarden (AV) die VIVAQUA aan de gebruikers oplegt, goed te keuren, wordt verduidelijkt, naar het voorbeeld van wat voor energie is voorzien. Dit maakt het mogelijk om enerzijds de kwaliteitsambities van de aan de gebruikers geleverde diensten (en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de exploitant) te valideren en anderzijds de conformiteit van de AV met de Brusselse wetgeving en de tariefmethodologie te controleren.

In het kader van de procedure voor de goedkeuring van de algemene voorwaarden **wenst BRUGEL dan ook de bevoegdheid te hebben om wijzigingen in de algemene voorwaarden op te leggen, zelfs indien VIVAQUA het daar niet mee eens is**, wanneer BRUGEL formeel een inefficiënte werking of een disfunctionering heeft vastgesteld in verband met de uitvoering van een of andere algemene voorwaarde.

Naast de formele vaststelling van een disfunctionering of een weinig efficiënte werking, wenst BRUGEL niettemin te kunnen opleggen dat VIVAQUA haar een voorstel indient tot aanpassing van een of meer door BRUGEL vastgestelde algemene voorwaarden. Indien het overleg over deze voorstellen tot een akkoord leidt, worden de aldus overeengekomen aanpassingen door BRUGEL goedgekeurd. Indien het overleg niet tot een akkoord leidt, kan BRUGEL de aanpassing van de algemene voorwaarden binnen een realistische termijn opleggen op basis van een motivering die steunt op de relevantie van de maatregel voor het belang van de gebruikers en het ontbreken van een alternatief met hetzelfde serviceniveau tegen een redelijke prijs. Dit zou ook geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor BRUGEL om een administratieve boete op te leggen indien een of meer algemene voorwaarden in strijd zijn met de Brusselse wetgeving.

BRUGEL stelt daarom voor om te kunnen controleren of de praktijken van VIVAQUA daadwerkelijk in overeenstemming zijn met de bepalingen van haar algemene voorwaarden, en om indien nodig een administratieve boete op te leggen in geval van niet-naleving daarvan. In die zin wordt ook gevraagd om een aanpassing van de bevoegdheid om administratieve boetes op te leggen, zoals bepaald in artikel 65, §3.

Bovendien organiseert BRUGEL systematisch een openbare raadpleging over voorstellen tot aanpassing van de algemene voorwaarden, omdat zij het belangrijk, zelfs essentieel acht dat de betrokken actoren en watergebruikers zich kunnen uitspreken over dit contract dat voor hen bindend is. **BRUGEL stelt daarom voor dat VIVAQUA of BRUGEL verplicht wordt om een openbare raadpleging te organiseren wanneer de algemene voorwaarden worden gewijzigd.** Artikel 3 van Ordonnantie 94 zou dienovereenkomstig moeten worden aangevuld.

6.2.4 De sanctiebevoegdheid van BRUGEL

BRUGEL is van mening dat de beperking van haar sanctiebevoegdheid ten aanzien van de exploitanten niet opportuun is. **BRUGEL zou dan ook graag administratieve boetes kunnen opleggen voor alle taken die haar zijn toevertrouwd.** Een algemene formulering die voorziet in "in het kader van de bevoegdheden die haar krachtens deze ordonnantie zijn toegekend" in plaats van de huidige formulering ("in het kader van haar bevoegdheid om de waterprijs te controleren") zou ervoor zorgen dat de sanctiebevoegdheid van BRUGEL zich in hetzelfde tempo uitbreidt als de reikwijdte van haar bevoegdheden.

Bij gebrek aan een uitbreiding van de bevoegdheid tot alle opdrachten, wenst BRUGEL dat de uitbreiding van de sanctiebevoegdheid ten minste betrekking heeft op enerzijds de mogelijkheid om VIVAQUA te gelasten haar praktijken in overeenstemming te brengen met haar algemene voorwaarden en, bij gebrek aan naleving, de mogelijkheid om haar een administratieve boete op te leggen, en anderzijds de sanctie voor niet-naleving van Ordonnantie 94.

BRUGEL is ook van mening dat artikel 65, §1, 3°, waarin staat dat "*personen die de door of krachtens de afdelingen V en VIII vastgestelde beginselen voor de tarifiering van water hebben geschonden*" worden gestraft met de straf voorzien in artikel 31, §1, van het wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieu- en milieuaansprakelijkheidsdelicten, verwarring zou kunnen zaaien. BRUGEL heeft namelijk de bevoegdheid om op grond van artikel 65, §3, administratieve boetes op te leggen in geval van niet-naleving van de tarifieringsmethodologie of van enige andere tarifieringsbeslissing. Het naast elkaar bestaan van deze twee regelingen zonder enige precisering zou een juridische zwakte vormen indien BRUGEL sanctieprocedures zou willen inleiden. BRUGEL wenst dan ook dat dit element wordt aangevuld met de vermelding "*onverminderd de bevoegdheid van BRUGEL om een administratieve boete op te leggen overeenkomstig artikel 65, §3*".

Ten slotte heeft BRUGEL een reeks lessen getrokken uit de toepassing van de procedure voor het opleggen van administratieve boetes in de energiesector. Artikel 65, §3 moet daarom worden verbeterd overeenkomstig de voorstellen in de bijlage bij dit advies. Deze voorstellen hebben betrekking op procedurele aanpassingen die noodzakelijk zijn om BRUGEL in staat te stellen zijn bevoegdheid uit te oefenen in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen (rechten van de verdediging, beginsel van onpartijdigheid, beginselen van behoorlijk bestuur, enz.), of met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (recht op een eerlijk proces). Deze herziening van de procedure wordt toegelicht in de bijlage bij dit advies.

6.2.5 Aangepaste controle- en onderzoeksbevoegdheden

BRUGEL zou moeten beschikken over toezichts-, controle- en onderzoeksbevoegdheden die zijn afgestemd op de taken die door de OCE aan BRUGEL worden gedelegeerd. Momenteel worden in artikel 64/1 van de OCE verschillende bevoegdheden van BRUGEL gekoppeld aan "*het kader van zijn bevoegdheid inzake de controle*

van de waterprijs". Dit zou een belemmering kunnen vormen voor het controleren en, indien nodig, onderzoeken van de nieuwe taken die worden gevraagd, bijvoorbeeld om vast te stellen of er sprake is van een tekortkoming in de toepassing van de algemene voorwaarden van VIVAQUA.

6.2.6 De uitbreiding van de bevoegdheid van de Dienst Geschillen

Momenteel is de Dienst Geschillen niet bevoegd om uitspraak te doen over de niet-naleving van de ordonnantie 94. BRUGEL verzoekt om de bevoegdheid van de Dienst Geschillen uit te breiden, zodat deze ordonnantie kan worden opgenomen in de teksten waarvan de Dienst Geschillen de correcte toepassing kan controleren wanneer hij een klacht ontvangt.

Dit zou het met name mogelijk maken om via klachten eventuele niet-naleving van de algemene voorwaarden van de ordonnantie vast te stellen, zodat BRUGEL vervolgens kan toezien op de naleving ervan.

6.3 Controle van de exploitanten door de overheid

De versterking van de regelgeving en de financieringscapaciteiten van de exploitanten om de nodige investeringen te realiseren, moet bijdragen tot de verwezenlijking van de door de regering vastgestelde langetermijndoelstellingen. Het is dan ook van belang dat de regering enerzijds de ambities van de sector kan vaststellen en anderzijds over de middelen beschikt om de verwezenlijking van deze strategische regionale doelstellingen te controleren. Dit moet echter gebeuren met voldoende ruimte voor de economische regulering van de sector om haar rol te kunnen spelen en de efficiëntie van de exploitanten en de duurzaamheid van de sector te bevorderen. In dit verband stelt BRUGEL hieronder verschillende maatregelen voor met betrekking tot het bestuur van de sector.

6.3.1 Een strategisch langetermijnplan

BRUGEL stelt voor dat de regering, in overleg met de wateractoren en BRUGEL, een masterplan voor veerkracht opstelt om de uitdagingen en ambities op lange termijn te bepalen. Concreet zou het denkbaar zijn (naar analogie met de procedure van artikel 1.2.4 van COBRACE) dat de regering dit strategisch plan om de tien jaar opstelt. Het masterplan zou met name tot doel hebben de veerkrachtdoelstellingen voor de watersector voor de komende 25 of 30 jaar (evenals de tussentijdse mijlpalen) te preciseren om het hoofd te bieden aan de klimaatverandering, de veranderende geopolitieke context, de eisen op het gebied van waterkwaliteit en -behandeling, de bevoorradingsbehoeften en de uitdagingen van de energietransitie. Ook de doelstellingen op het gebied van bescherming tegen en bestrijding van overstromingen zouden in dit plan moeten worden vastgelegd, in overleg met de sector ruimtelijke ordening. Dit is een van de krachtige aanbevelingen van de studie van ^{BRUGEL}²³ over de veerkracht van de rioleringsnetwerken in de RBC. Zodra dit masterplan is opgesteld, zou het PGE het uitvoeringsplan worden voor de projecten die ervoor moeten zorgen dat de doelstellingen op 25-30 jaar en/of tussentijdse doelstellingen, en die welke vereist zijn door de Europese kaderrichtlijn water, worden bereikt.

6.3.2 Het beheerscontract van HYDRIA

Het beheerscontract van HYDRIA moet noodzakelijkerwijs rekening houden met het PGE en het bijbehorende maatregelenprogramma (zie hierboven). Dit garandeert in theorie de noodzakelijke afstemming tussen de maatregelen van het PGE en de strategische doelstellingen van HYDRIA. Niettemin bepaalt artikel 25 van de OCE

²³ <https://brugel.brussels/publication/document/etudes/2024/fr/ETUDE-48-RISQUE-INONDATIONS.pdf>

betreffende de procedure voor het opstellen van het beheerscontract tussen de regering en HYDRIA, voorziet niet in enige tussenkomst van BE of BRUGEL.

BRUGEL is dan ook van mening dat BE ten minste een advies moet uitbrengen over het ontwerp van het beheerscontract, zodat het de inhoud ervan kan toetsen aan het PGE en indien nodig om aanpassingen kan vragen. Dezelfde bevoegdheid zou aan BRUGEL moeten worden toegekend om het ontwerp van beheersovereenkomst te beoordelen in het licht van de omvang en de wijze van financiering van de in de beheersovereenkomst opgenomen investeringen. Hierin zou moeten worden voorzien bij het opstellen, hernieuwing of aanpassen van de beheersovereenkomst.

6.3.3 Een permanente vertegenwoordiger van de regering bij VIVAQUA

Een van de mogelijke maatregelen die de regering kan nemen in het kader van haar toezicht op VIVAQUA, is de aanstelling van een bijzonder commissaris wanneer de intercommunale *"nalatig blijft om de gevraagde inlichtingen en gegevens te verstrekken of om de maatregelen uit te voeren die zijn voorgeschreven door wetten, de ordonnantie, besluiten, reglementen of statuten of door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing"*²⁴. Deze bijzondere commissaris is dan bevoegd om alle nodige maatregelen te nemen in plaats van de intercommunale, binnen de grenzen van het mandaat dat hem is toegekend bij het besluit waarbij hij is aangesteld.²⁵ Alvorens van deze mogelijkheid gebruik te maken, moet de regering een met redenen omklede waarschuwing aan de intercommunale hebben gericht, met een termijn om haar standpunt te bevestigen of de voorgeschreven maatregelen te nemen.²⁶

BRUGEL plaatst vraagtekens bij de doeltreffendheid van een dergelijk mechanisme, gezien het "radicale"²⁷ en "dwingende"²⁸ karakter ervan. BRUGEL merkt echter op dat artikel 90 van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk bestuur en intercommunale samenwerking bepaalt dat *"De bepalingen van het hoofdstuk betreffende het toezicht zijn niet van toepassing op de beslissingen van intercommunales waarin permanent een vertegenwoordiger van de regering is aangesteld die over de bevoegdheden van een bijzonder commissaris beschikt"*. BRUGEL concludeert hieruit dat het denkbaar zou zijn dat een dergelijke vertegenwoordiger wordt aangesteld om permanent zitting te nemen in VIVAQUA. Een dergelijke oplossing lijkt de Gewestelijke Overheid in staat te stellen om met name toezicht te houden op de uitvoering van het programma van maatregelen van het GEP door VIVAQUA, en meer in het bijzonder op de realisatie van de nodige investeringen.

²⁴ Artikel 89, §1^{er}, van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk beheer en de intercommunale samenwerking.

²⁵ idem

²⁶ Art. 89, §2, van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk beheer en de intercommunale samenwerking :

§ 2. Voorafgaand aan de verzending van een commissaris speciaal, de Regering : 1° stuurt de intercommunale per aangetekende brief een gemotiveerde waarschuwing waarin wordt uitgelegd wat er van haar wordt gevraagd of welke maatregelen die zij moet bij niet maatregelen te nemen; 2° geeft de intercommunale in dezelfde waarschuwing een bepaalde en redelijke termijn om te reageren op het aan haar gerichte verzoek, haar houding te rechtvaardigen, haar standpunt te bevestigen of de voorgeschreven maatregelen te nemen.

²⁷ Memorie van toelichting bij de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk bestuur en intercommunale samenwerking, blz. 41

²⁸ idem

6.3.4 De toename van het aandelenbezit van VIVAQUA door het Gewest

Een andere manier om meer controle te verwerven voor de Gewest zou zijn om het aandeelhouderschap van VIVAQUA te vergroten. De statuten van VIVAQUA voorzien in de mogelijkheid voor elke publiekrechtelijke persoon om te verzoeken ^{aandeelhouder} te worden.

Juridisch gezien lijkt het feit dat de Gewestelijke Overheid toezicht houdt op VIVAQUA geen belemmering te vormen: de Raad van State moest het principe temperen dat niemand mag deelnemen aan een instelling waarover hij toezicht uitoefent, dat wil zeggen dat men niet tegelijkertijd controleur en ^{gecontroleerde} kan zijn. Hij moest namelijk het argument weerleggen dat het lidmaatschap van een intercommunale vereniging onverenigbaar is met het lidmaatschap van de autoriteit die belast is met het toezicht op de handelingen van die vereniging door middel van toezicht.

VIVAQUA zelf zou zich echter tegen een dergelijke optie kunnen verzetten: de statuten van VIVAQUA bepalen namelijk dat de algemene vergadering naar eigen goeddunken het verzoek tot toelating van een nieuwe aandeelhouder kan weigeren. Tegen een weigering van toelating is geen beroep ^{mogelijk}.

6.3.5 Een beheersovereenkomst tussen de regering en VIVAQUA

Door een beheersovereenkomst tussen de regering en VIVAQUA te sluiten voor wat het PGE betreft, zou meer zichtbaarheid en controle worden verkregen over de manier waarop VIVAQUA de taken in het kader van het PGE uitvoert. Er zou kunnen worden voorzien in de aanwezigheid van regeringscommissarissen die toezien op de naleving van deze beheersovereenkomst. Indien een dergelijke oplossing wordt nagestreefd, is BRUGEL van mening dat, net zoals aanbevolen in het kader van de beheersovereenkomst met HYDRIA, BE en BRUGEL moeten worden verzocht om respectievelijk voor het PGE en voor de investeringen een advies uit te brengen, voordat de overeenkomst wordt gesloten, hernieuwd of aangepast. In voorkomend geval moeten wijzigingen in de beheersovereenkomst kunnen worden gevraagd.

29 Statuten van Vivaqua, art. 13.

³⁰Motivering van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke wijzen van gemeentelijk beheer en intergemeentelijke samenwerking, blz. 30, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State – afdeling wetgeving van 31 augustus 1992, L.21.58412N Doc. Cons. 41 (SE 1992) nr. 1)

31 Statuten VIVAQUA, art. 13

7 Conclusies

In dit advies roept BRUGEL op tot een ambitieuze hervorming van de OCE en de Ordonnantie 94 om een structurele en evenwichtige financiering van de sector te waarborgen, de economische regulering van investeringen en de kwaliteit van de dienstverlening te versterken, de toekenning van financiële steun door het Gewest te verduidelijken en het toezicht op de exploitanten te versterken. Volgens BRUGEL zijn deze hervormingen onontbeerlijk om de duurzaamheid van de watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te garanderen.

De meeste wijzigingsvoorstellen zijn erop gericht om de regulerende taken efficiënter te maken of om BRUGEL meer bevoegdheden toe te kennen in de watersector. Voor deze tweede categorie maatregelen zullen extra middelen aan BRUGEL moeten worden toegekend om ze correct te kunnen uitvoeren. BRUGEL is er echter van overtuigd dat deze evolutie in de economische regulering van de sector de efficiëntie van de sector en de kwaliteit van de diensten zal maximaliseren, met name door het stimuleren van synergieën met de beheerder van de gas- en elektriciteitsnetten.

Daarnaast worden in het advies evenwichtige wijzigingen voorgesteld die de ontwikkeling van een meer geavanceerde regelgeving mogelijk maken, in overeenstemming met de regionale strategische doelstellingen. De voorstellen van BRUGEL vullen elkaar aan en het zou niet gepast zijn om slechts één van de drie pijlers van dit advies (financiering, regelgeving, governance) te versterken zonder de andere twee te verbeteren.

* *

*

8 **Bijlage: Procedure voor de herziening van de sanctiebevoegdheid op basis van de ervaringen in de energiesector**

BRUGEL beveelt om de volgende redenen een volledige herziening van de procedure aan:

Artikel 65 van het EBW stelt een procedure voor die vergelijkbaar is met, maar niet identiek is aan, de procedure van artikel 32 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Er wordt echter voorgesteld om in de OCE een procedure op te nemen die identiek is aan die van artikel 32 van de ordonnantie, teneinde de procedure voor administratieve boetes die van toepassing is op BRUGEL te uniformiseren, rekening houdend met de hieronder voorgestelde aanpassingen van de procedure.

Ten eerste is artikel 32 van de ordonnantie opgesteld zonder rekening te houden met de interne organisatie van BRUGEL en het bestaan van de Raad van Bestuur (hierna "RvB" genoemd) met een specifieke rol. De directeuren onderzoeken het dossier met bewijsmateriaal voor en tegen en leggen het onderzoeksdossier vervolgens voor aan de RA, die op basis van de elementen in het onderzoeksdossier de uiteindelijke beslissing neemt om al dan niet een sanctie op te leggen. Er dient te worden gepreciseerd dat de RA de onderzoeksbevoegdheid in het kader van administratieve sanctieprocedures uitdrukkelijk aan de directeuren delegeert, zodat deze procedures met name verenigbaar zijn met artikel 30 bis, § 6, lid 2, 2°, van de ordonnantie, dat de bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen uitdrukkelijk beperkt tot de RA. In die zin wordt elk verweermiddel in verband met de bevoegdheid van de dader in het kader van een eventueel beroep vermeden.

Ten **tweede** zouden de verschillende stappen van de procedure beter moeten worden gedefinieerd.

1. De aanmaningsbrief: momenteel is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het versturen van de aanmaningsbrief: is dat BRUGEL (met andere woorden de raad van bestuur) of zijn dat de directeuren?
2. De schriftelijke correspondentie: het tijdstip van de schriftelijke correspondentie tussen BRUGEL en de beklaagde partij is niet vastgelegd. Er zou moeten worden vastgelegd dat de beklaagde partij de mogelijkheid heeft om zich te verdedigen tegen de argumenten die tegen haar worden aangevoerd.

Artikel 32 is zodanig opgesteld dat er eerst schriftelijk contact plaatsvindt en dat de betrokken partij haar verdediging kan voeren binnen dertig dagen na ontvangst van de aangetekende brief van BRUGEL waarin zij in kennis wordt gesteld van de inleiding van een administratieve sanctieprocedure, de ten laste gelegde feiten, de voorgenomen sanctie, de datum van de voorafgaande hoorzitting, enz. Vervolgens bepaalt artikel 32 dat "na de eerste hoorzitting schriftelijke uitwisselingen of aanvullende hoorzittingen kunnen worden georganiseerd, binnen dezelfde termijnen". De woorden "binnen dezelfde termijnen" zouden moeten worden geschrapt en de stappen van de latere uitwisselingen (hoorzittingen, schriftelijke uitwisselingen) zouden moeten worden gedefinieerd/geformaliseerd.

Ook zou moeten worden bepaald wanneer de raad van bestuur moet optreden. Naar onze mening moet deze eerder dan bij de beslissing optreden, met name door aanwezig te zijn bij ten minste één hoorzitting, aangezien dit het orgaan is dat de beslissing neemt.

BRUGEL stelt de volgende chronologie voor:

De raad van bestuur neemt een beslissing tot inleiding van de administratieve sanctieprocedure. Dit besluit tot inleiding zou overeenkomen met de brief waarnaar momenteel wordt verwezen in artikel 32, lid 2, van de elektriciteitsordonnantie en zou dus reeds de uitnodiging bevatten om een memorie in te dienen met de middelen van verdediging, de vermelding van de in aanmerking genomen grieven, de voorgenen sanctie, de plaats en de uren waarop het dossier kan worden geraadpleegd en de datum van de voorafgaande hoorzitting. Het zou ook artikel 32 integraal overnemen.

In dit verband zou moeten worden verduidelijkt welke elementen in deze beslissing moeten worden opgenomen: het feit dat de voorgenen sanctie moet worden vermeld, dwingt de toezichthouder namelijk sterk om af te wijken van een eerste interpretatie, in een stadium waarin het onderzoek nog niet is afgerond. Zou het niet passender zijn om in dit stadium te voorzien in een bedragsklasse? Aangezien het verweerschrift pas na deze eerste beslissing wordt ingediend, moet BRUGEL meer speelruimte krijgen bij het vaststellen van het bedrag, wat momenteel niet mogelijk is als in dit stadium het exacte bedrag van de voorgenen sanctie moet worden vermeld.

Vervolgens zou het verweerschrift van de verwerende partij binnen dertig dagen na de kennisgeving van deze beslissing tot inleiding van de procedure, vóór de eerste hoorzitting.

Een hoorzitting zou plaatsvinden binnen 15 dagen na de verdedigingsmemorie (dat wil zeggen dat deze zou worden vastgesteld op minimaal 45 dagen na de datum van kennisgeving van de beslissing tot inleiding van de administratieve sanctieprocedure door de raad van bestuur).

Na deze hoorzitting zou een nota van de directeuren worden overhandigd over de stand van het onderzoek, waarin zou worden gereageerd op het verweerschrift en de eerste hoorzitting, ditmaal zonder dwingende termijn.

Binnen de dertig dagen daarna dient de beklaagde partij een tweede verweerschrift in.

Indien nodig wordt binnen vijftien dagen na deze tweede memorie een tweede hoorzitting georganiseerd. tweede verweerschrift. Deze keer zou de hoorzitting plaatsvinden in aanwezigheid van de raad van bestuur.

Een laatste verweerschrift zou worden ingediend binnen tien dagen na de tweede hoorzitting. Indien nodig zouden verdere hoorzittingen en besprekingen worden gepland.

De raad van bestuur zou 15 dagen na het laatste verweerschrift in beraad gaan. De datum van het beraad moet namelijk worden gewijzigd. Aangezien BRUGEL tien dagen na de laatste hoorzitting een laatste aanvullend pleidooi ontvangt en de beraadslaging op de elfde dag zou plaatsvinden, hebben de directeuren in de praktijk niet voldoende tijd om de laatste aangevoerde argumenten te analyseren.

Het doel is om de correct verzamelde en geanalyseerde elementen na ontvangst van het laatste pleidooi aan de raad van bestuur te kunnen voorleggen.

Een beslissing zou worden genomen binnen zestig dagen na de beraadslaging en niet na de laatste hoorzitting, wat momenteel niet logisch is.
laatste hoorzitting, wat momenteel niet logisch is.

Ten derde moet de rol van de directeuren worden herzien. Momenteel is hun rol niet gedefinieerd.

Ten derde moet de rol van de directeuren worden herzien. Momenteel is hun rol niet duidelijk omschreven duidelijk omschreven.

Zij onderzoeken het dossier, zijn aanwezig bij de hoorzittingen en schrijven een of meer notities over de stand van het onderzoek.

Er moet dan ook worden verduidelijkt dat de directeuren een onderzoeksrol vervullen, die hun door de raad van bestuur is gedelegeerd; dit is niet onverenigbaar met het beginsel van onpartijdigheid.

Omwille van de efficiëntie van de procedure hoeft in de ordonnantie dus niet te worden vermeld dat zij zowel ten laste als ten gunste onderzoeken, hoewel wordt aangenomen dat dit het geval is, naar het voorbeeld van de rol van de auditor van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)³⁹.

Als de directeuren onpartijdig zijn, moeten zij dus toch een advies kunnen formuleren, net als een auditor. Als de directeuren uiteindelijk aanbevelen om een sanctie op te leggen, kan hun geen gebrek aan onpartijdigheid worden verweten.

Deze dubbelzinnige rol moet in de ordonnantie worden verduidelijkt.

BRUGEL beveelt dan ook aan om:

- de rollen tussen de bestuurders en de raad van bestuur uitdrukkelijk in de ordonnantie te verdelen en de rollen van elk van hen te verduidelijken;
- uitdrukkelijk te bepalen dat de raad van bestuur de onderzoeksbevoegdheid aan de directeuren delegeert (wijziging van artikel 30 bis, § 6, lid 2, 2°, in die zin);
- preciseren hoe de directeuren het dossier moeten behandelen;
- preciseren wanneer de raad van bestuur moet optreden;
- de stappen en termijnen van de procedure specificeren.

Ten vierde werd BRUGEL in een administratieve sanctieprocedure (die niet tot een sanctiebeslissing leidde) met betrekking tot vertraagde toegangspunten in ATRIAS tegen Sibelga geconfronteerd met het feit dat bepaalde elementen ontbraken om de administratieve sanctie correct te motiveren.

Aangezien de energiemarkt complex is, zou in de ordonnantie een formele procedure voor het opvragen van informatie (een onderzoeksbrief) moeten worden opgenomen, die voorafgaat aan de administratieve sanctieprocedure. BRUGEL moet namelijk over alle elementen beschikken die ten grondslag liggen aan het opleggen van een boete alvorens de sanctieprocedure te starten.

BRUGEL heeft logischerwijs vastgesteld dat zij eerst informatie moet verzamelen door middel van een onderzoek en vervolgens een aanmaningsbrief moet versturen indien uit het onderzoek en de in dat kader verzamelde informatie blijkt dat de betrokken partij nog steeds niet aan de voorschriften voldoet.

Indien betrokkene zich binnen de gestelde termijn niet aan de voorschriften houdt, moet de raad van bestuur worden ingeschakeld en moet worden genomen een beslissing tot het instellen van een sanctieprocedure. Dit is niet

dat op dat moment een onderzoek kan worden ingesteld, maar dat dit onderzoek niet betrekking heeft op de elementen die ten grondslag liggen aan de sanctie (die tijdens het voorafgaande onderzoek zijn verzameld via een eerste onderzoeksbrief die in de ordonnantie moet worden vermeld), maar op het feit dat de betrokken partij zich niet aan de voorschriften heeft gehouden. Het gaat hier namelijk om twee verschillende zaken. Het onderzoek in deze fase zou dus worden uitgevoerd op basis van de elementen die vóór het bevel zijn verzameld.

De bovengenoemde onderzoeksbevoegdheid (vóór het bevel en de sanctieprocedure) die aan BRUGEL is toegekend, zou overigens kunnen worden afgeleid uit de algemene toezichtsbevoegdheid waarover BRUGEL reeds beschikt op grond van artikel 30 bis, § 2, van de ordonnantie.

BRUGEL beveelt dan ook aan om in de ordonnantie een voorafgaand onderzoek te formaliseren indien dit nuttig blijkt, vóór het instellen van een bevelprocedure en a fortiori een administratieve sanctie.

Ten vijfde voorziet de ordonnantie niet in de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen. Als BRUGEL echter doeltreffend wil zijn in de regulering van de energiemarkt door beperkingen op te leggen aan de actoren, is het noodzakelijk dat het mechanisme van dwangsommen in de ordonnantie wordt vastgelegd, zodat de exploitant zich aan de voorschriften houdt als hij dat op de datum waarop hij dat had moeten doen nog niet heeft gedaan. Dit naar het voorbeeld van de regeling voorzien in de artikelen 13.3.1 en 13.3.2 van het elektriciteitsdecreet in Vlaanderen en artikel 31 van de wet betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt van 29 april 1999.

BRUGEL merkt ook op dat het opleggen van een boete per kalenderdag dat niet aan de voorschriften wordt voldaan, te restrictief is. Soms is dit namelijk niet de beste aanpak en zou het voorrang geven aan deze aanpak in strijd kunnen zijn met het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel. Er zou dus moeten worden bepaald dat BRUGEL een boete per kalenderdag kan opleggen, maar dat deze boete niet per kalenderdag hoeft te zijn.

BRUGEL beveelt dan ook aan om een dwangsom te voorzien en te verduidelijken dat de boete niet noodzakelijkerwijs per kalenderdag hoeft te worden opgelegd.
per kalenderdag kan worden opgelegd.