

**ADVIES
416**

**BETREFFENDE DE
TOEPASSING VAN BOEK XIX
„SCHULDEN VAN DE
CONSUMENT” VAN HET
WETBOEK VAN ECONOMISCH
RECHT INZAKE WATER IN HET
BRUSSELS GEWEST**

22/04/2026

Opgesteld op basis van artikel 64/1, § 2, lid 2, 1° van de Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid

BRUGEL- ADVIES-20260422-416

De Brusselse regelgevende instantie op het gebied van elektriciteit, gas en waterprijnsregulering

Astronomielaan 14 – B 1210 Brussel
T: 02/563.02.00 – info@brugel.brussels – www.brugel.brussels





Inhoudsopgave

1. Rechtsgrondslag.....	3
2. Contextuele analyse.....	4
2.1. Het regionale sectorale kader	4
2.2. Het kader van het Wetboek van Economisch Recht	4
2.3. Het bestaan van tegenstrijdige normatieve kaders	5
3. Juridische analyse	6
3.1. Algemene opmerkingen	6
3.2. Materieel toepassingsgebied van het Wetboek van Economisch Recht	6
3.2.1. Met betrekking tot het begrip overeenkomst	6
3.2.2. Betreffende het begrip onderneming	7
4. Conclusie	9



1. Rechtsgrondslag

De ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid [hierna „OKW” genoemd] bepaalt in artikel 64/1, § 2:

„Brugel heeft enerzijds een advies- en expertisetaak ten aanzien van de overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie en de werking van de regionale watersector, en anderzijds een algemene toezichts- en controletaak in het kader van haar bevoegdheid tot controle van de waterprijs overeenkomstig deze ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten daarvan.

In dit kader is Brugel belast met de volgende taken:

1° het nemen van gemotiveerde beslissingen of het uitbrengen van gemotiveerde adviezen in het kader van haar bevoegdheden inzake de controle op de waterprijs en het indienen van voorstellen in de gevallen waarin deze ordonnantie of de uitvoeringsbesluiten daarvan voorzien;

... »

In het kader van haar taken op het gebied van de regulering van de energie- en watermarkten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd BRUGEL geraadpleegd over de vraag welk rechtskader van toepassing is op de aanmaningskosten in geval van vertraging of niet-betaling van waterfacturen.

Dit verzoek om advies past in een context van uiteenlopende interpretaties tussen verschillende actoren in de sector, met name de openbare wateroperator, consumentenorganisaties en bepaalde institutionele actoren zoals de FOD Economie en de Unie van OCMW's van Brussel. Deze verschillen hebben betrekking op de verhouding tussen enerzijds het specifieke sectorale kader voor de waterdistributie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en anderzijds het kader voor consumentenbescherming zoals vastgelegd in het Wetboek van Economisch Recht.



2. Contextuele analyse

2.1. Het regionale sectorale kader

De watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt met name geregeld door de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de levering van drinkwater via het leidingnet. Artikel 4, § 2, van deze ordonnantie bepaalt dat in geval van niet-betaling of betalingsachterstand uitsluitend de schadevergoedingen kunnen worden gevorderd die zijn voorzien in de algemene verkoopvoorwaarden van de exploitant. De bepaling kadert expliciet de bedragen (te indexeren) die in dit verband verschuldigd kunnen zijn, door het volgende vast te stellen:

- 5 euro voor de aanmaning;
- 10 euro voor de ingebrekestelling;
- evenals eventuele andere vergoedingen waarin de algemene voorwaarden voorzien.

Het totale bedrag is beperkt tot maximaal 50 euro (te indexeren) voor de gehele administratieve en minnelijke invorderingsprocedure van een factuur, ongeacht of deze door de exploitant of door een derde wordt uitgevoerd.

Deze regeling vormt een specifiek sectoraal kader dat van toepassing is op de exploitant die belast is met de drinkwatervoorziening en de rioleringsdiensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In dit verband moet worden benadrukt dat de mogelijkheid om schadevergoeding te eisen wegens vertraging of niet-betaling afhankelijk is van de strikte naleving van de algemene verkoopvoorwaarden van de exploitant, zowel wat betreft de bedragen als de facturerings- en aanmaningsprocedure.

Elke facturering die in strijd met deze algemene voorwaarden plaatsvindt, ontbeert een rechtsgrondslag, zodat de daaruit voortvloeiende aanmanings- of invorderingskosten niet geldig ten laste van de gebruiker kunnen worden gebracht.

2.2. Het kader van het Wetboek van Economisch Recht

Tegelijkertijd voorziet artikel XIX.2 van het Wetboek van Economisch Recht, dat is opgenomen in Boek XIX betreffende de minnelijke invordering van consumentenschulden, in een algemene regeling die van toepassing is op de relaties tussen ondernemingen en consumenten.

Deze bepaling luidt als volgt:

„§ 2. Aan de consument mogen geen kosten in rekening worden gebracht voor de eerste aanmaning in verband met een onbetaalde vervalddag.

In afwijking van lid 1 mogen, wanneer de overeenkomst betrekking heeft op de regelmatige levering van goederen of diensten, geen kosten aan de consument in rekening worden gebracht voor aanmaningen in verband met drie onbetaalde termijnen per kalenderjaar. De kosten voor bijkomende aanmaningen mogen niet hoger bedragen dan 7,50 euro, vermeerderd met de op het moment van verzending geldende portokosten.”

Deze regeling voorziet tevens in een beperking van de verpagingsrente en schadevergoedingsclausules. Zij heeft een algemeen karakter en beoogt de bescherming van de consument tegen incassopraktijken te versterken.



2.3. Het bestaan van tegenstrijdige normatieve kaders

Deze twee regelgevende kaders doen een probleem rijzen met betrekking tot de vraag welk regelgevend kader van toepassing is. Het regionale sectorale stelsel staat namelijk toe dat een eerste aanmaning in rekening wordt gebracht, terwijl het federale stelsel van het Wetboek van Economisch Recht elke facturering voor de eerste aanmaning verbiedt en, in bepaalde gevallen, ook voor meerdere opeenvolgende aanmaningen. Hieruit vloeit een schijnbare tegenstrijdigheid voort met betrekking tot de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen voor de eerste aanmaning en met betrekking tot het aantal aanmaningen dat in de loop van een kalenderjaar in rekening mag worden gebracht. Er zij aan herinnerd dat dit de reden is waarom BRUGEL door verschillende actoren met deze kwestie is benaderd.

Deze nota heeft dan ook tot doel de mogelijke samenhang tussen deze twee normatieve instrumenten te analyseren, teneinde te bepalen welk stelsel van toepassing is op de Brusselse wateroperator.



3. Juridische analyse

3.1. Algemene opmerkingen

Alvorens te bepalen welk rechtskader van toepassing is op aanmaningskosten op het gebied van water — het sectorale kader van de ordonnantie van 8 september 1994 of het algemene kader zoals vastgelegd in Boek XIX van het Wetboek van Economisch Recht ('WER') — dient in de eerste plaats te worden nagegaan of de Brusselse watersector onder het toepassingsgebied van Boek XIX van het WER valt.

3.2. Materieel toepassingsgebied van het Wetboek van Economisch Recht

3.2.1. Wat het begrip „overeenkomst“ betreft

Het bovengenoemde artikel XIX.2, § 2 van het WER stelt een essentiële voorwaarde: de beschermingsregeling van Boek XIX is alleen van toepassing wanneer een consument door een overeenkomst aan een onderneming is gebonden.

Hoewel Boek XIX van het Wetboek van Economisch Recht in principe betrekking heeft op de relaties tussen ondernemingen en consumenten in een contractueel kader, blijkt uit de rechtspraak en de voorbereidende werken dat het ontbreken van een overeenkomst in strikte zin op zich geen doorslaggevend criterium is. In de voorbereidende werken wordt immers het volgende vermeld:

„Voor de toepassing van dit begrip „onderneming“ is de vraag of de relatie contractueel of reglementair is, dus niet relevant. Dit kan worden afgeleid uit de rechtspraak die de bepalingen inzake oneerlijke bedingen toepast op de vervoersvoorwaarden van de NMBS. Zowel het Arbitragehof (Arbitragehof 26 oktober 2005, arrest nr. 159/2005) als het Hof van Cassatie (6 mei 2014, nr. P.131.291.N/1, Arr. Cass. 2014, 1083, Pas. 2014, 1058) en het Hof van Justitie (HvJ-EU, arrest Kanyebe, C-349/18, 7 november 2019) oordelen dat de vervoersvoorwaarden van de NMBS kunnen worden getoetst aan de bepalingen inzake oneerlijke bedingen”

Dit vormt echter slechts één van de relevante elementen bij de beoordeling van de aard van de betrokken rechtsbetrekking.

Hieruit volgt dat het feit dat de abonnee of gebruiker tegen wie door Vivaqua een incassoprocedure is ingesteld, niet door een contractuele relatie aan Vivaqua is gebonden, op zich geen grond kan vormen voor de niet-toepassing van het Wetboek van Economisch Recht.

Niettemin moet worden opgemerkt dat in een context die wordt gekenmerkt door het ontbreken van daadwerkelijke contractuele vrijheid voor de gebruiker en door het regelgevende karakter van de relatie, de algemene voorwaarden het belangrijkste instrument vormen voor het vastleggen van de rechten en plichten van de partijen.

Hieruit volgt dat de daadwerkelijke naleving ervan door de exploitant een onmisbare voorwaarde vormt voor elke facturering van kosten; bij gebreke daarvan moet deze juridisch als niet-bestaand worden beschouwd.



3.2.2. Wat het begrip „onderneming“ betreft

Boek XIX heeft betrekking op ondernemingen in de zin van artikel I.22/1, 4° van het Wetboek van Economisch Recht. Deze bepaling definieert de onderneming als:

„elke natuurlijke of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft, met inbegrip van zijn verenigingen”.

Deze bijzonder ruime definitie is met name van toepassing op de Boeken IV, V, VI en XIX van het Wetboek. De wetgever heeft er dan ook voor gekozen af te wijken van de definitie die in het algemeen van toepassing is op de bepalingen van het Wetboek van Economisch Recht¹.

In het licht van deze definitie moet worden onderzocht of Vivaqua voldoet aan de twee cumulatieve elementen die worden vereist door artikel I.22/1, 4° van het Wetboek van Economisch Recht, zoals nader omschreven in de rechtsleer die wij hebben weergegeven:

1. het nastreven van een economisch doel,
2. op duurzame wijze,

ongeacht de rechtsvorm² van de entiteit of het openbare karakter ervan.³

1. Vivaqua streeft een economisch doel na. Volgens het Hof van Justitie moet als onderneming worden beschouwd „elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de wijze van financiering”. Wat het begrip „economische activiteit” betreft, wordt dit gedefinieerd als „elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt”.

Deze functionele benadering, die zowel in het nationale als in het Europese mededingingsrecht wordt gehanteerd, houdt in dat elke entiteit die goederen of diensten levert, zelfs zonder winst oogmerk, een economische activiteit uitoefent in de zin van de Code.

Vivaqua stelt echter een aanbod van goederen en diensten ter beschikking: meer bepaald de distributie van drinkwater, alsook riolerings- en saneringsdiensten. Deze prestaties vormen onbetwistbaar een aanbod van goederen en diensten, wat volgens de genoemde criteria volstaat om een economisch doel te karakteriseren, ongeacht haar publieke status of het algemeen belang waaraan zij bijdraagt.

Bovendien vormt de hoedanigheid van intercommunale of openbare coöperatieve vennootschap

¹ „onderneming: elk van de volgende organisaties:

- (a) elke natuurlijke persoon die een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent;
- (b) elke rechtspersoon;
- (c) elke andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid.

Onverminderd het voorgaande worden niet als ondernemingen beschouwd, tenzij anders bepaald in de onderstaande wetboeken of andere wettelijke bepalingen die in een dergelijke toepassing voorzien:

- (a) elke organisatie zonder rechtspersoonlijkheid die geen distributiedoel nastreeft en die daadwerkelijk geen uitkeringen doet aan haar leden of aan personen die een beslissende invloed uitoefenen op het beleid van de organisatie;
- (b) elke publiekrechtelijke rechtspersoon die geen goederen of diensten op een markt aanbiedt;
- (c) de federale staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de hulpverleningszones, de voorzones, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenten, de intergemeentelijke zones, de intracommunale territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn” (zie artikel I.1, 1° CDE).

² de Pierpont, G., „De definitie van de onderneming in het Wetboek van Economisch Recht, een begrip dat herziening behoeft?” in Léonard, T. (red.), Actualiteiten in het ondernemingsrecht, 1e editie, Brussel, Larcier-Intersentia, 2025, p. 30

³ de Pierpont, G., „De definitie van de onderneming in het Wetboek van Economisch Recht, een begrip dat herziening behoeft?” in Léonard, T. (red.), Actualiteiten in het ondernemingsrecht, 1e druk, Brussel, Larcier-Intersentia, 2025, p. 32



geen belemmering voor de kwalificatie als onderneming.

2. Het tweede element van de materiële definitie vereist dat de entiteit haar economisch doel „op duurzame wijze” nastreeft. Vivaqua oefent op continue en ononderbroken wijze activiteiten uit in de watersector.

De kwalificatie als onderneming in de functionele zin van het Wetboek van Economisch Recht doet echter geen afbreuk aan de automatische toepasselijkheid van alle mechanismen van Boek XIX, die moet worden beoordeeld in het licht van de concrete aard van de betrokken rechtsbetrekking en de specifieke normatieve context van de watersector.

Bovendien blijkt uit deze voorbereidende werkzaamheden dat de toepasselijkheid van het Wetboek van Economisch Recht op de activiteiten van overheidsinstanties moet worden beoordeeld in het licht van de concrete aard van de betrokken activiteit en de koppeling daarvan aan een wettelijke taak van algemeen belang. In de parlementaire werkzaamheden wordt immers het volgende vermeld:

«Overheidsinstanties worden dus beschouwd als ondernemingen wat betreft hun activiteiten die geen deel uitmaken van hun wettelijke taak van algemeen belang. Een gemeente die bijvoorbeeld een zwembad, een bibliotheek of een cultureel centrum beheert, wordt voor dit soort activiteiten als een ‘onderneming’ beschouwd. Dit is echter niet het geval wanneer zij de kosten voor de afgifte van een identiteitskaart int, aangezien deze activiteit onder haar taken van openbare dienstverlening valt en daardoor geen ‘economisch’ karakter heeft. Evenzo wordt een openbare onderwijsinstelling niet als een onderneming beschouwd wanneer zij onderwijs verstrekt (taak van algemeen belang), maar wel wanneer zij bijvoorbeeld haar lokalen aan particulieren verhuurt.»

Wanneer de betreffende activiteit een taak van algemeen belang vormt, zoals gedefinieerd door de wetgever, past deze niet in een economische marktlogica die vergelijkbaar is met die waarop de door de CDE voorziene mechanismen voor aanmaningskosten betrekking hebben.

Wat betreft de vraag of Vivaqua een taak van algemeen belang vervult in het kader van haar waterdistributietaken, bepaalt de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot vaststelling van een kader voor het waterbeleid in artikel 2 het volgende:

„Water maakt deel uit van het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Iedereen heeft recht op drinkwater van voldoende kwaliteit en in voldoende hoeveelheid voor zijn voeding, huishoudelijke behoeften en gezondheid. De wateronttrekkingen en lozingen van afvalwater die plaatsvinden ter uitoefening van dit recht mogen de kwaliteit, de natuurlijke functies en de duurzaamheid van de hulpbron niet in gevaar brengen.

*De watercyclus wordt op een globale en geïntegreerde wijze beheerd door de publieke sector, in het kader van duurzame ontwikkeling. **Waterdiensten zijn van algemeen belang.**”*

Bijgevolg kan de activiteit die Vivaqua uitoefent in het kader van de drinkwaterdistributie niet worden gelijkgesteld met een economische marktactiviteit die vergelijkbaar is met die welke onder de invorderingsmechanismen van het Wetboek van Economisch Recht vallen. Deze activiteit kadert daarentegen in de uitvoering van een wettelijke opdracht van essentieel algemeen belang, waarvan de modaliteiten, met inbegrip van facturering, aanmaningen en invordering, specifiek door de regionale wetgever zijn geregeld.



4. Conclusie

Uit de voorgaande analyse blijkt dat er een schijnbare tegenstrijdigheid bestaat tussen enerzijds de algemene regeling van Boek XIX van het Wetboek van Economisch Recht betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument en anderzijds de specifieke sectorale regeling die van toepassing is op de drinkwatervoorziening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals bepaald in de ordonnantie van 8 september 1994.

Hoewel uit de functionele benadering van het Wetboek van Economisch Recht blijkt dat Vivaqua in abstracto kan worden aangemerkt als een onderneming in de zin van artikel 1.22/1, 4° van het Wetboek, volstaat deze kwalificatie niet om de automatische toepassing van alle in Boek XIX voorziene mechanismen te rechtvaardigen. Overeenkomstig de voorbereidende werkzaamheden moet de toepasselijkheid van het economisch recht op de activiteiten van overheidsinstanties worden beoordeeld in het licht van de concrete aard van de betrokken activiteit en de koppeling ervan aan een wettelijke opdracht van algemeen belang.

De drinkwatervoorziening vormt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter een fundamentele taak van algemeen belang, die door de regionale wetgever uitdrukkelijk als zodanig is aangemerkt. Deze activiteit wordt uitsluitend door de publieke sector georganiseerd, in een context van wettelijk monopolie, buiten elke concurrentiologische om en zonder daadwerkelijke contractuele vrijheid voor de gebruiker. Het is eveneens belangrijk te vermelden dat er een verbod bestaat op het afsluiten van de watertoevoer voor huishoudelijke gebruikers (wat niet het geval is voor andere diensten die door de bedrijven worden verleend). De voorwaarden van deze opdracht, met inbegrip van facturering, aanmaningen en invordering, zijn door de regionale wetgever specifiek geregeld, rekening houdend met de sociale vereisten en het essentiële karakter van de geleverde dienst.

In deze context leidt het geheel van aanwijzingen, bestaande uit het regelgevende karakter van de relatie, het ontbreken van contractuele vrijheid, de koppeling van de activiteit aan een essentiële taak van algemeen belang en het bestaan van een specifieke sectorale regeling, tot de conclusie dat de levering van drinkwater niet past in een economische marktlogica die vergelijkbaar is met die waarvoor Boek XIX van het Wetboek van Economisch Recht is ontworpen.

Er moet dan ook worden geconcludeerd dat, wat betreft aanmanings- en minnelijke invorderingskosten in verband met de drinkwatervoorziening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de sectorale regeling waarin de ordonnantie van 8 september 1994 voorziet, het relevante juridische kader vormt. De automatische toepassing van de bepalingen van Boek XIX van het Wetboek van Economisch Recht dringt zich in deze zaak niet op.

In ieder geval benadrukt BRUGEL dat, mocht Vivaqua aanmanings- of invorderingskosten willen aanrekenen, zij verplicht blijft om haar eigen algemene voorwaarden strikt na te leven, zoals deze zijn goedgekeurd en aan de gebruikers bindend zijn verklaard.

Bij gebrek aan een facturering die in overeenstemming is met de toepasselijke algemene voorwaarden, moet elke facturering van aanmanings- of invorderingskosten worden beschouwd als juridisch ongegrond en bijgevolg nietig.

Hieruit volgt dat er geen aanmaningskosten geldig ten laste van de gebruiker kunnen worden gebracht wanneer de facturerings- en aanmaningsprocedure niet volledig in overeenstemming met de algemene voorwaarden van de exploitant is uitgevoerd.

* *

*