

REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

ADVIES (BRUGEL-ADVIES-20170113-235)

betreffende de ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie
van 20/10/2006 tot opstelling van een kader voor het
waterbeleid

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

13/01/2017

Inhoudsopgave

1	Wettelijke grondslag	3
2	Inleiding.....	4
3	Analyse en ontwikkeling.....	5
3.1	Algemene opmerkingen.....	5
3.1.1	Opdrachten, bevoegdheden en algemene doelstellingen vastgelegd voor BRUGEL	5
3.1.2	Beperkingen in de bevoegdheden van BRUGEL	5
3.1.3	Impact op de structuur van BRUGEL.....	7
3.1.4	Opportunities.....	13
3.2	Analyse van de artikelen.....	13
3.2.1	Artikelen betreffende de wijziging van de ordonnantie van 20/10/2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid.....	13
4	Conclusies.....	20

Lijst van de illustraties

Figuur1: Aanvaardingsprocedure voor de tariefmethodologieën en de watertarieven	15
---	----

I Wettelijke grondslag

In haar brief, ontvangen op 15 november 2016, vraagt de minister die bevoegd is voor water en energie aan BRUGEL om een advies te bezorgen betreffende het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 20/10/2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid, de ordonnantie van 19/07/2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ordonnantie van 08/09/1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in eerste lezing aanvaard door de Regering op haar zitting van 27/10/2016.

In een brief van 29 november 2016 heeft BRUGEL voorgesteld een advies over deze tekst te bezorgen tegen 15/01/2017. De minister heeft deze termijn goedgekeurd in een brief van 13 december 2016.

2 Inleiding

Het algemene doel van dit ontwerp van ordonnantie is BRUGEL een controleopdracht toe te vertrouwen voor de waterprijs door de drie volgende ordonnanties te wijzigen:

1. de ordonnantie van 20/10/2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid (hierna “*ordonnantie waterkader*” genoemd),
2. de ordonnantie van 19/07/2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna “*elektriciteitsordonnantie*” genoemd) en
3. de ordonnantie van 8/09/1994 houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna “*ESR-ordonnantie*” genoemd).

BRUGEL verwelkomt eerst en vooral het initiatief van de Regering om haar een nieuwe opdracht toe te vertrouwen, een bewijs van het vertrouwen dat de Regering stelt in onze organisatie.

Een overheid installeren die, op termijn, zou kunnen worden gelijkgesteld met een regulator van de watersector, is een lovenswaardig doel, zowel voor de actoren in de watersector en de verbruikers als voor de regulator van de elektriciteits- en de gasmarkt. De versterking van de bestaande structuur van BRUGEL zou inderdaad alle verbruikers in deze verschillende sectoren tot voordeel kunnen strekken. Die versterking kan ook de objectiviteit in de goedkeuring van de waterprijzen en de transparantie tegenover de verbruiker verbeteren en zelfs tot efficiëntiewinst leiden in de beheersing van de huidige en toekomstige kosten van deze sector.

Net als haar collega's in Nederland¹, Luxemburg², Duitsland³ en Italië⁴, maar zonder hun schaalgrootte te bereiken, zou BRUGEL geleidelijk een transsectoriële regulator worden. Die transversale visie zou het mogelijk moeten maken om de efficiëntie te verbeteren en zelfs synergieën te ontwikkelen die, op termijn, de verbruiker ten goede zullen komen en de overheden in staat zullen stellen een reëel waterbeleid te voeren met kennis van zaken.

Om dat te bereiken, is het echter belangrijk dat de essentiële prerogatieven van de regulator behouden blijven en zelfs worden versterkt. BRUGEL zal nauwgezet blijven toezien op haar capaciteit om de door de richtlijnen elektriciteit⁵ en gas⁶ vastgelegde opdrachten en bevoegdheden uit te oefenen.

¹ Authority for Consumers and Markets (ACM)

² Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)

³ Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Posts and Railway (Bundesnetzagentur - BNetzA)

⁴ Autorita per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (AEEGSI)

⁵ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG.

⁶ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG.

3 Analyse en ontwikkeling

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 Opdrachten, bevoegdheden en algemene doelstellingen vastgelegd voor BRUGEL

Momenteel is BRUGEL bekleed met reguleringsopdrachten voor de elektriciteits- en gasmarkt in overeenstemming met de richtlijnen elektriciteit en gas, maar ook met een specifieke opdracht inzake hernieuwbare energie, een operationele opdracht tot bescherming van de kwetsbare verbruikers en een geschillendienst in de zin van richtlijn 2013/11/EU⁷.

Deze elektriciteits- en gasectoren worden geanalyseerd vanuit verschillende gezichtspunten: beheer van de netten, marktanalyse, tarifiering, verbruikersaspecten (en in het bijzonder de kwetsbare verbruikers), juridische aspecten, informatie, ... Hieruit resulteert een multidisciplinaire benadering waarbij BRUGEL de goede werking van de markt moet garanderen en de overheden moet adviseren met het doel alle verbruikers toegang tot energie te garanderen tegen de best mogelijke voorwaarden.

De nieuwe opdracht die aan BRUGEL wordt toevertrouwd, heeft betrekking op een nieuwe sector, water, maar uitsluitend op de controle van de waterprijs in strikte zin. In de benadering zijn er bepaalde gelijkenissen met de basisactiviteiten, maar ook verschillen.

De gelijkaardige of identieke wettelijke bevoegdheden of bepalingen in dit ontwerp van ordonnantie waterkader zijn meer bepaald:

- autonome tariefprocedures;
- toegang tot de informatie voor de regulator, met daar tegenover een verplichting tot beroepsgeheim;
- een sanctioneringbevoegdheid;
- één instantie om beroep in te stellen tegen de tariefbeslissingen van BRUGEL (het Hof van Beroep van Brussel);
- een verplichting tot transparantie via de publicatie van haar adviezen, beslissingen, studies.

We benadrukken dat deze prerogatieven essentieel zijn voor de goede uitvoering van deze nieuwe opdracht, maar dat ze niet volstaan.

3.1.2 Beperkingen in de bevoegdheden van BRUGEL

Naast een coherent kader in de sectoriële benadering van elektriciteit, gas en nu ook water, ontbreken er nog enkele prerogatieven of bevoegdheden in het ontwerp van ordonnantie waterkader. Het gaat meer bepaald om:

⁷ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten)

- de onmogelijkheid om de investeringen op een of andere manier te beïnvloeden;
- de afwezigheid van het recht van controle op het technisch reglement of, met andere woorden, de exploitatieregels- en voorwaarden die aan de distributeurs en de gebruikers worden opgelegd;
- de afwezigheid van een buitengerechtelijke geschillendienst;
- de afwezigheid van analyse of follow-up van de aspecten in verband met de meest kwetsbare verbruikers.

De laatste twee punten zijn niet essentieel voor de uitoefening van de controle, maar de twee eerste zijn dat zeer duidelijk wel. Het is inderdaad vrijwel onmogelijk om te beoordelen of een operator in staat is kwaliteitsdoelstellingen en kosten-/batenefficiëntie te bereiken als er geen recht van controle is op het exploitatieregels voor de distributie.

De watersector wordt gekenmerkt door een vrij aanzienlijk aandeel investeringen in vergelijking met de gas- en elektriciteitssector. Er zijn diverse redenen om dat verschil te rechtvaardigen: verouderde netten (zowel voor de distributie van drinkwater als voor de zuivering van afvalwater), behoefte aan stormbekkens, noodzakelijke zuivering van afvalwater, enz. Er moet een groot aantal infrastructuren worden gebouwd, vervangen of geconsolideerd. De behoeften worden ruwweg op ongeveer 20 miljoen euro per jaar geraamd en op 75 miljoen euro per jaar voor de afvalwaterzuivering, die gedeeltelijk door het Gewest wordt gesubsidieerd.

Het valt niet te ontkennen dat de investeringen noodzakelijk zijn en gespreid moeten worden in de tijd. Ze moeten ook in overeenstemming zijn met het Waterbeheerplan (WBP). Het is de taak van de Regering om het WBP vast te leggen en te controleren. Net als voor de investeringsplannen in de elektriciteits- en de gassector, is het dus ook de taak van de Regering om deze investeringsplannen goed te keuren of te verwerpen.

Om met kennis van zaken te kunnen beslissen, voorziet het ontwerp van ordonnantie dat het Instituut een advies overmaakt over de investeringsplannen of de latere wijzigingen ervan. Op grond van haar technische en milieu-expertise zal het Instituut zonder twijfel de overeenstemming van de investeringsplannen met het WBP kunnen analyseren, inclusief de opportuniteit van de uit te voeren soorten investeringen. Het is evident dat men bij elke belangrijke beslissing rekening moet kunnen houden met de impact en de gevolgen hiervan voor de waterprijzen.

Volgens dit ontwerp van ordonnantie moeten de plannen ook een *gedetailleerde beschrijving bevatten, vergezeld van hun financiële becijfering*⁸. Het zal dan de taak van het Instituut zijn om het investeringsbeleid en de financiële gevolgen ervan te onderzoeken. Aangezien het als enige over al deze informatie zal beschikken, moet het Instituut hun gevolgen op het vlak van tarieven evalueren, zowel op het niveau van de directe financiële kosten (CAPEX) als van hun operationele kosten (OPEX). BRUGEL stelt zich vragen over deze verstrengeling van rollen, en zelfs over de technische haalbaarheid van de uitvoering van deze impliciete opdracht door het Instituut.

Rekening houdend met het voorgaande bestaat het risico dat de gevolgen van deze investeringsprojecten op de tarieven op korte, middellange en lange termijn niet worden

⁸ Artikel 39/5 §1^{er} 2°, ingevoegd door artikel 18 van de ordonnantie waterkader.

onderzocht. Het is moeilijk te begrijpen dat de Regering niet op de hoogte wordt gebracht van een zo gevoelig luik, waarover ze een standpunt moet innemen.

Naast het feit dat er een verplichting moet worden ingesteld tot het formuleren van een advies door BRUGEL over het financiële luik van de investeringsplannen, kan men zich ook buigen over de basis zelf van de regulering van de prijzen door een netbeheerder. Een reguleringsautoriteit beschikt over verschillende methoden om de prijzen te controleren: *cost plus*, *benchmark*, *incentive regulation*, *price cap*, *revenue cap*, enz. Elk van deze methoden heeft voor- en nadelen, met meer of minder aandacht voor de kostenstructuur, waarin we een onderscheid maken tussen de investeringen (CAPEX) en de operationele kosten (OPEX). Het feit dat de kosten van het type CAPEX en hun gevolgen van het type OPEX worden onttrokken aan het zicht en de invloed van de regulator, berooft deze laatste van een strategische tool in zijn opdracht om de verbruikers een kwaliteitsvolle service aan te bieden aan de beste prijs.

BRUGEL wil bijgevolg de door de operatoren voorgestelde investeringsplannen ontvangen en een advies uitbrengen over de tariefgevolgen van deze ontwerpen. In het ideale geval zou BRUGEL over een bevoegdheid moeten kunnen beschikken die het in staat stelt een alternatieve benadering voor gerichte investeringen te analyseren of te laten analyseren om het bedrag van de investeringskosten (CAPEX) en de operationele kosten (OPEX) te verminderen. Die adviesbevoegdheid zou moeten worden uitgeoefend in nauwe samenwerking met het Instituut, dat borg staat voor de technische oriëntaties van het VBP. In afwezigheid van deze bepalingen dreigt de rol van Brugel inzake de controle van de waterprijs beperkt te blijven tot de meest elementaire aspecten.

3.1.3 Impact op de structuur van BRUGEL

3.1.3.1 Impact op de werking van de Raad van Bestuur van BRUGEL

3.1.3.1.1 Samenstelling van de Raad van Bestuur

De nieuwe ordonnantie wijzigt de elektriciteitsordonnantie op het niveau van de structuur van de Raad van Bestuur van BRUGEL. Er is meer bepaald voorzien dat de voorzitter over competenties beschikt in de elektriciteits-, gas- en watersector en dat er een specifieke bestuurder wordt aangesteld voor de watersector.

Die bestuurder hoeft paradoxaal genoeg geen specifieke kennis te hebben van gastechniek, elektriciteitstechniek, juridische aspecten, organisatie, financiën, bescherming van de verbruiker, mededinging of groene elektriciteit. Deze specifieke kennis van de watersector heeft daarentegen betrekking op een van de volgende aspecten: techniek voor de distributietechniek van drinkwater, voor de zuivering van afvalwater en voor alternatief waterbeheer. We kunnen ons vragen stellen over zijn capaciteit om beslissingen te nemen in domeinen die te maken hebben met energie in ruime zin (inclusief juridische aspecten, mededinging of financiën), maar ook van de 'energiebestuurders' om beslissingen te nemen over de watersector.

Zou het niet verstandiger zijn om, zoals bij de competenties “gas”, “elektriciteit” of “hernieuwbare energie”, een algemeen evenwicht te bereiken van de competenties van de verschillende bestuurders “*rekening houdend met hun complementariteiten*” (zoals reeds

vermeld in de elektriciteitsordonnantie⁹) waarbij het zwaartepunt van de kennis tot uiting zou moeten komen in een kennis van de regulering van de "nutsvoorzieningen"?

Het ontwerp van ordonnantie voorziet dat de voorzitter van de Raad van Bestuur van BRUGEL over een grondige kennis moet beschikken van de drie sectoren "water", "gas" en "elektriciteit". Die intentie is lovenswaardig, maar het zal niet gemakkelijk zijn om iemand te vinden die deeltijds beschikbaar is, over al deze technische kennis beschikt en ook aan de beperkingen van de diverse onverenigbaarheden beantwoordt.

3.1.3.1.2 Werking van de Raad van bestuur

De nieuwe bevoegdheid van BRUGEL zal worden uitgeoefend in een nieuwe sector en dit zal bijzondere aandacht vergen in de besprekingen en beslissingen van de Raad van Bestuur. Aangezien deze raad ook het leidinggevende orgaan is van een autonoom organisme, zal de raad zich steeds meer op zijn strategische missies moeten concentreren en tegelijk het organisatorisch beheer van het organisme controleren. De huidige ordonnantie laat de raad de vrijheid om zich te organiseren en te bepalen welke aspecten hij wil delegeren.

3.1.3.2 Budgettaire impact

Het nieuwe artikel 64/1 §5 voorziet *"Overeenkomstig de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, wordt aan BRUGEL een aanvullende dotatie toegekend, binnen de grenzen van de budgettaire kredieten, voor de uitvoering van de opdrachten die haar worden toevertrouwd krachtens onderhavige ordonnantie"*.

In combinatie met de huidige bepaling, die zegt *"Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement stelt het budget van BRUGEL vast op basis van een voorstel van deze¹⁰"*, besluiten we dat de onafhankelijkheid van het administratief en boekhoudkundig beheer dat momenteel aan BRUGEL is toegekend, behouden blijft.

Het budgetvoorstel dat BRUGEL bij de Regering heeft ingediend om deze nieuwe bevoegdheid uit te oefenen in het eerste begrotingsjaar werd overigens in aanmerking genomen in de beslissing van de Regering die aan BRUGEL werd meegedeeld.

Toch lijkt het belangrijk om van bij de aanvang enkele regels voor budgetbeheer vast te leggen om de rekeningen van BRUGEL de noodzakelijke transparantie te geven.

Daarom stellen we voor een uitgavenbudget te behouden, dat momenteel bestaat uit een dertigtal posten, die zowel voor energie als water van toepassing zullen blijven. De boekingen per sector zullen gebeuren met behulp van een analytische boekhouding. BRUGEL voert al een boeking uit per kernactiviteit (tarief, markt en net, groene elektriciteit, sociale zaken, juridisch aspect en betwiste zaken, geschillendienst, enz.); een bijkomende differentiatie zal het onderscheid mogelijk maken tussen de kosten "energie" en "water".

⁹ Art. 30ter §3 lid 4

¹⁰ art. 30bis §1^{er} lid 3 van de elektriciteitsordonnantie

Sommige kosten zullen worden geboekt in verhouding tot het personeelsbestand per sector. Het gaat met name om de huurkosten, de kosten in verband met logistiek, de opleidingen, de algemene informatica- en telecommunicatiekosten. Omdat een aantal van deze kosten vast zijn, meer bepaald de huurkosten, zal de boeking op het budget "water" worden afgetrokken van het budget "energie", dat in verhouding zal verminderen.

De studiekosten die specifiek met een sector verbonden zijn, zullen daarentegen uitsluitend op die sector worden geboekt.

3.1.3.3 Personeelsbehoeften

Tijdens de voorbereiding van het ontwerp van ordonnantie waterkader heeft BRUGEL de personeelsbehoeften geanalyseerd op basis van een voorontwerp. Om de opdrachten uit te voeren die haar worden toevertrouwd, zou BRUGEL a priori drie bijkomende voltijdse equivalenten nodig hebben met het volgende profiel:

De Regering heeft rekening gehouden met deze aanvraag in de beslissing van de Regering die aan BRUGEL werd meegedeeld en we hebben ook een gunstig advies gekregen van de minister van energie voor het personeelsplan 2017.

De personeelsbehoeften zullen vervolgens worden opgevolgd en geanalyseerd bij de opstelling van de personeelsplannen die voor advies aan de minister van energie zullen worden voorgelegd.

3.1.3.3.1 WIJZIGING VAN DE PERSONEELSSTRUCTUUR VAN BRUGEL

MOTIVATIES

De huidige structuur en organisatie van BRUGEL werd uitgewerkt in een specifieke context: de vrijmaking van de gas- en de elektriciteitsmarkt, zonder tariefbevoegdheid. Met die nieuwe bevoegdheid, en nu met een bevoegdheid voor de controle van de waterprijzen, en misschien later nog andere bevoegdheden, moet het model worden aangepast zonder de leidinggevende functie van de Raad van Bestuur opnieuw in vraag te stellen.

De ordonnantie voorziet inderdaad dat de Raad van Bestuur alle verantwoordelijkheden van een dergelijke raad draagt, maar ook die van een directiecomité, als leidende ambtenaren en hoofd van de administratie. De eerste en tweede rang van de personeelshiërarchie werd bijgevolg op nul gezet omdat deze functies van rechtswege door de Raad van Bestuur worden uitgeoefend. Voor het personeel zijn enkel de rangen 3, 4 en 5 voorzien met A2 als hoogste graad.

In die context had de Vaste Commissie voor Taaltoezicht een advies gegeven over de samenstelling van de hogere graden, 1 en 2:

“Er is in het ontwerp van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niets voorzien betreffende de taalkaders van BRUGEL voor de 1e en 2e graad van de hiërarchie. Er is enkel een raad van bestuur voorzien van 5 personen, van wie slechts één persoon deel uitmaakt van het statutair personeel.

Maar de raad van bestuur oefent het gezag uit over de uitgevoerde handelingen en treedt op als de hiërarchische autoriteit. De pariteit moet dus worden toegepast op de raad van bestuur. De raad moet bestaan uit een gelijk aantal Franstalige en Nederlandstalige leden. “

Om zich te beschermen tegen ongeldigheid van de beslissingen van de hiërarchische autoriteit, en vooral de beslissingen in verband met het personeel, is het belangrijk om een keuze te maken: ofwel respecteren we de taalpariteit op het niveau van de RvB, ofwel op het hogere niveau van de hiërarchie van het vaste personeel van BRUGEL.

In alle overheidsinstellingen wordt de directie uitgeoefend door een duo en dat biedt talrijke voordelen: verdeling van de werklast per competentiesfeer, naleving van de taalpariteit voor de directiefuncties, overleg voor het nemen van beslissingen, vervanging in geval van afwezigheid, enz. We zien dat alle Brusselse overheidsinstellingen op die manier worden geleid. Meestal geeft een van de twee leidinggevenden de impuls voor de basisopdrachten van de instellingen, terwijl de rol van de ander eerder gericht is op het intern operationeel beheer van de instelling zonder dat deze perimeters definitief zijn vastgelegd.

Als we de taken onderzoeken die aan het personeel van BRUGEL worden toevertrouwd, zien we dat een steeds belangrijker deel is gewijd aan de directe onderhandelingen met de actoren in de energiesector en binnenkort ook de watersector. Die besprekingen gaan over een steeds groter aantal zeer specifieke en technische punten, vaak op hoog niveau: DG,N-I, of N-2. De leden van de raad van bestuur, die slechts één keer om de twee weken vergaderen, hebben slechts een globaal en strategisch zicht op deze operationele aspecten. De documenten die hen worden voorgelegd, zijn steeds talrijker, complexer en gevarieerder. Het is absoluut noodzakelijk dat de beslissingen zo grondig mogelijk worden voorbereid.

Onze gesprekspartners zijn overigens structuren die zijn georganiseerd rond 1.000 of meer personen, en dan beperken we ons tot de netbeheerders (elektriciteit, gas en water). De commerciële actoren in elektriciteit en gas zijn talrijk en de structuren zeer gevarieerd. Ze beschikken allemaal, ook de intercommunale en pararegionale structuren, over autonomie inzake de organisatie van hun personeel. Ter vergelijking, de BMVB, die in bepaalde mate door BRUGEL moet worden gecontroleerd, beschikt over statutaire autonomie, terwijl de omvang van de entiteit vergelijkbaar is met die van de regulator¹¹.

Meer algemeen wordt het moeilijk, zelfs onmogelijk om alle competenties, zowel inzake de kernactiviteiten als inzake het beheer, in één persoon te verenigen. Een algemene coördinatie zou het mogelijk maken om de competentiepool van de hiërarchie beter te organiseren, de kwaliteit van onze beslissingen beter te controleren en de talrijke, maar legitieme vragen van onze raad van bestuur beter te beantwoorden.

Daarbij komt de noodzaak om vooruitzichten te bieden aan een personeelsleden met het profiel van een hooggekwalificeerde expert, die echter geen doorgroeimogelijkheden hebben, terwijl de energiesector, die zeer aantrekkelijk is, volop evolueert en geregeld opportuniteiten biedt. Knowledge management is een cruciale uitdaging voor een organisme dat de overheid adviseert en zich inzet voor het algemeen belang en dat van het Gewest.

¹¹ Een vijftigtal VTE bij de BMVB tegenover een twintigtal bij BRUGEL

DOEL

Het zou nuttig zijn als de structuur van BRUGEL zou evolueren naar een hogere piramide die ruimte biedt voor een meer gestructureerd en performant management.

Zonder daarom het aantal personeelsleden sterk te verhogen, zou er een mogelijkheid moeten zijn om aan de top van de hiërarchie een managementpool te vormen waarin meer expertise aanwezig is en die meer verantwoordelijkheid heeft.

Naast de rol van coördinator zou er een adjunct moeten zijn die verantwoordelijk is voor een aantal taken of kernactiviteiten. Een aantal transversale bevoegdheden, zoals HR, het budget en de boekhouding, informatica, communicatie en logistiek zou kunnen worden verdeeld tussen de coördinator en zijn adjunct.

De komst van de nieuwe bevoegdheid 'water' moedigt ons ook aan om medewerkers ertoe aan te zetten zich te specialiseren in een bepaalde kernactiviteit: netten, tarief, juridische zaken, sociale zaken, klachten en betwiste zaken, groene productie, enz.

Bij de versterking van het team met het oog op de bevoegdheid water kunnen we deze nieuwe specialisten direct integreren in de geplande structuur. Het zal echter niet eenvoudig zijn om dit te doen zonder het aantal medewerkers met een managementprofiel te verhogen, aangezien ze momenteel allemaal een uitsluitend een profiel van specialist hebben in hun domein.

In 2016 telde BRUGEL 21 VTE's, bijna uitsluitend op contractuele basis. Met de waterbevoegdheid voorziet het personeelsplan 2017 24 VTE's. Voor het management zou er slechts één bijkomende VTE nodig zijn, wat het totaal op 25 VTE's brengt. De loonmassa zou uiteraard stijgen, maar slechts in bescheiden mate en binnen de strikte limieten van ons budget, dat is geplafonneerd door de ordonnantie¹².

Door de uitbreiding van de piramide tot A4 (of A3+) zouden we ook over A3 beschikken en dat zou de huidige medewerkers vooruitzichten bieden, maar zonder onmiddellijke impact. Deze posten zouden immers worden ingevuld door promotie en daarvoor moeten we eerst de huidige posten "statutariseren". Dit leidt automatisch tot het tot stand komen van A3-functies.

Ook de graden van de hiërarchie van BRUGEL moeten onvermijdelijk worden gewijzigd en dus ook het taalkader. De directieposten moeten immers volgens taalpariteit worden verdeeld, dus voor de niveaus A3 en A4 (of A3+).

TOEPASSINGSMODALITEITEN

Vandaag bepaalt de Regering het statuut van de medewerkers van BRUGEL en hun bezoldiging. Hiertoe heeft de Regering een tiental besluiten aangenomen die het statuut van BRUGEL aan dat van de andere Brusselse ION's (instellingen van openbaar nut) koppelen. Het statuut van de Brusselse ION's is meer bepaald van toepassing op de meeste

¹² Het budget "energie" van BRUGEL is geplafonneerd op 15% van de ontvangsten van het energiefonds.

medewerkers van BRUGEL, maar er werden enkele uitzonderingen voorzien, voornamelijk uit pragmatisch oogpunt, gezien de kleine structuur, en met behoud van de verworven rechten van de opdrachthouders. Die situatie bereikt echter, hoewel ze door BRUGEL werd voorgesteld op vraag van de Regering, stilaan haar operationele limieten.

De Regering heeft sindsdien inderdaad meerdere wijzigingen van het besluit voorbereid, waaronder bijvoorbeeld het statuut zelf of het besluit telewerken. Aangezien BRUGEL niet rechtstreeks onder het gezag van de Regering valt, zijn de voorstellen van besluit niet meteen van toepassing op BRUGEL. Bijgevolg zullen er telkens aanvullende besluiten moeten worden aangenomen opdat BRUGEL van deze nieuwe bepalingen zou kunnen profiteren of om ze in overeenstemming te brengen met eigen bepalingen die niet echt verenigbaar zijn. Als dit niet zou gebeuren, zouden de medewerkers van BRUGEL geen wettelijke grondslag hebben voor een aantal bepalingen van hun statuut of zouden de bepalingen voor hen nietig of niet toepasbaar zijn.

We merken ook op dat Brugel telkens moet anticiperen op initiatieven van de Regering, want sinds 2016 worden de administraties niet meer uitgenodigd op de vergaderingen van sector XV en ontvangen ze geen voorbereidende documenten meer voor de besprekingen “ambtenarenzaken”. Ze vernemen ze pas bij hun publicatie in het Belgisch Staatsblad. BRUGEL moet dan de bepalingen tot wijziging of opheffing analyseren om, binnen haar juridische perimeter, de passende aanpassingen voor te stellen die via drie nieuwe lezingen aan de Regering zullen worden voorgelegd. Dat heeft tijdrovend wetgevend werk tot gevolg, dat gespecialiseerd personeel vereist voor de implementatie, vooral ook omdat de aanvaardingsprocedures lang en complex zijn.

Gezien deze administratieve problemen wil BRUGEL over een statutaire autonomie beschikken die haar in staat zou stellen de bepalingen in verband met haar ambtenarenzaken gemakkelijker aan te passen, zonder daarom ver af te wijken van de bepaling van de Brusselse ION's.

Men zou dus artikel Art. 30quinquies § 1. van de elektriciteitsordonnantie kunnen wijzigen, dat het volgende voorziet: “*De regering bepaalt de voorwaarden voor de benoeming en de revocatie van de personeelsleden van Brugel, alsook hun statuut.*”

door

“... *De raad van bestuur bepaalt het organieke personeelskader en het administratieve en geldelijke statuut ervan.*” naar het voorbeeld van artikel 26 van de ordonnantie waterkader voorzien voor de BMWB .

Of, als men dichter bij de huidige beschrijving wil blijven: “*De Raad van Bestuur bepaalt de voorwaarden voor de benoeming en de revocatie van de personeelsleden van BRUGEL, evenals hun statuut in het kader van de pool van de pararegionale instellingen van het Gewest.* »

In elk geval is BRUGEL, net als de andere Brusselse organismen van publiek recht, lid van de sector XV en moet het in de pool van de Brusselse pararegionale instellingen blijven. Het zal dus hetzelfde baremiek rooster moeten behouden als dat van de ION's, ook al kan dit, net als bij de SDRB (CityDev) of de BMWB, soepel worden toegepast.

CONTROLEMAATREGELEN

Om deze maatregel van autonomie te compenseren en zich grotendeels baserend op de aanbevelingen van het Rekenhof voor de CREG, kan er een versterkte controle van BRUGEL worden ingevoerd. Het zou wenselijk zijn dat BRUGEL haar jaarlijkse activiteitenverslag en haar verslag over de werking van de markt elk jaar voorlegt aan de Regering, maar ook haar budgetvoorstel presenteert en verdedigt, inclusief het luik personeelskosten.

3.1.4 Opportuniteiten

Er bestaat momenteel een raad van gebruikers die in het leven werd geroepen door de elektriciteitsordonnantie¹³ en een andere raad van gebruikers voor de watersector, in het leven geroepen door het *besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot coördinatie van de openbaredienst opdrachten van de operatoren en actoren bij de uitvoering van het waterbeleid en tot oprichting van een Comité van watergebruikers* [onze onderstreping]. Het zou misschien beter zijn zich te beperken tot één raad van gebruikers voor water, gas en elektriciteit.

Het zou ook interessant zijn om BRUGEL in staat te stellen de mening van die raad van gebruikers te vragen in verband met studies die worden uitgevoerd of te formuleren adviezen.

3.2 Analyse van de artikelen

3.2.1 Artikelen betreffende de wijziging van de ordonnantie van 20/10/2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid

3.2.1.1 Analyses van de tariefprocedure en coherentie van de datums.

Het ontwerp van ordonnantie organiseert de procedures voor de aanvaarding van de tariefmethodologieën en de goedkeuring van de tarieven zelf. Er is met name voorzien dat de regulator *expliciete, transparante en niet-discriminerende akkoorden kan afsluiten; bij ontstentenis hiervan wordt er een overleg georganiseerd* volgens de voornoemde modaliteiten. BRUGEL is van mening dat deze bepalingen, die vergelijkbaar zijn met de bepalingen die worden gebruikt in gas en elektriciteit, een goede basis vormen.

Op basis van het ontwerp van ordonnantie dat voor advies aan BRUGEL werd voorgelegd, werd er een analyse uitgevoerd van de procedure (zie figuur 1). Die analyse maakt duidelijk welke termijnen noodzakelijk zijn voor het opstellen van de methodologieën en de aanvaarding van nieuwe tarieven, in de veronderstelling dat men het standaard voorziene overleg volgt.

De officiële bespreking zou beginnen op 1 januari 2019, wat BRUGEL en de betrokken partijen de tijd zou geven om kennis te nemen van de technische en sociaal-economische uitdagingen, maar ook om objectieve werkmethoden uit te werken, gericht op transparantie en efficiëntie. We denken meer bepaald aan de informatieoverdracht en de invoering van een gedetailleerde analytische boekhouding. Daarna zouden er tussen de aanvang van de

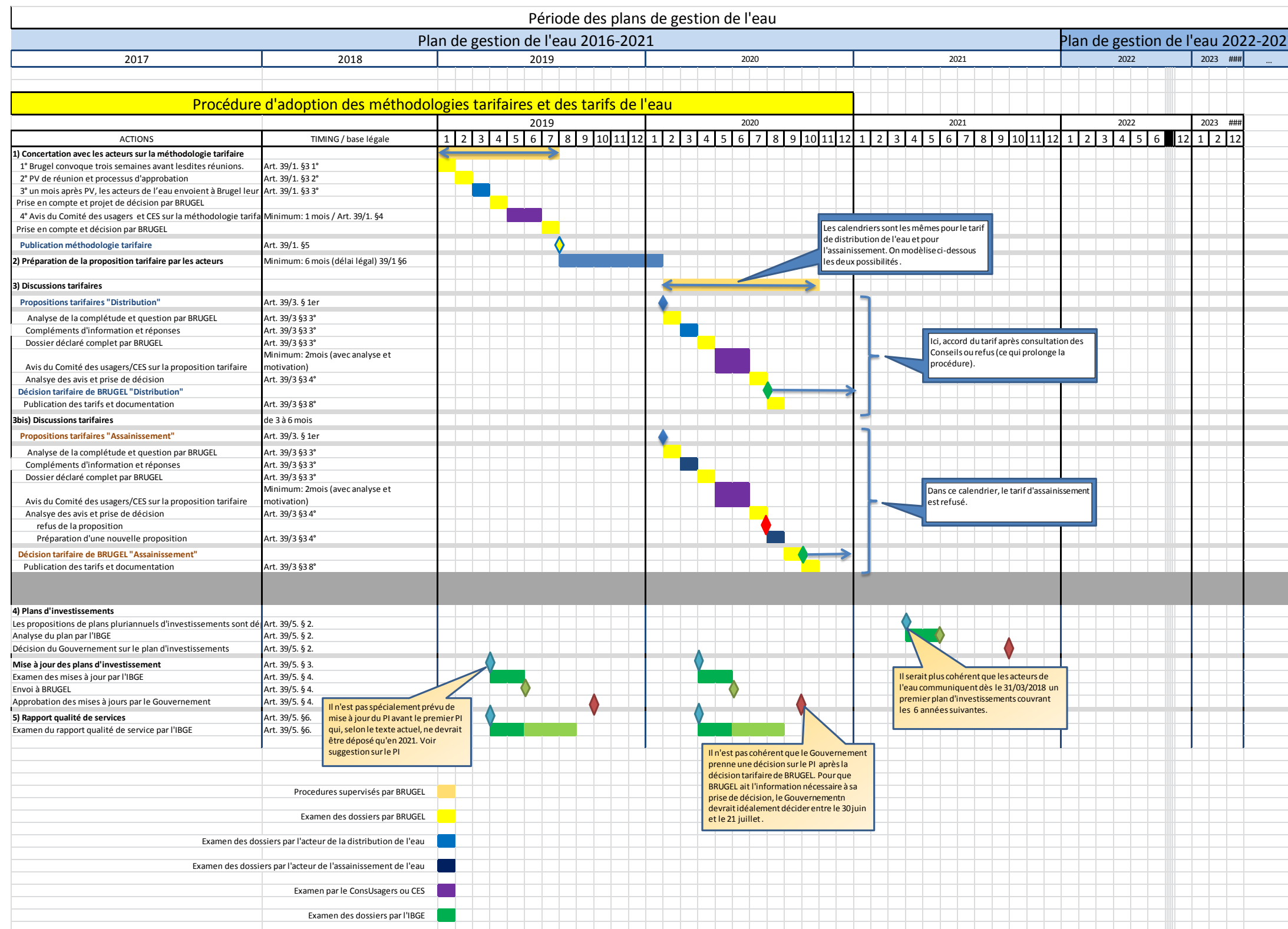
¹³ Art. 33 van de elektriciteitsordonnantie

methodologische besprekingen en de inwerkingtreding van het nieuwe tarief ongeveer twee jaar verlopen. In die periode worden de Raad van gebruikers en de Economische Raad twee keer geraadpleegd.

We stellen vast dat de proceduretermijnen de partijen een structureel kader bieden dat gunstig is voor de bespreking en de raadpleging van externe instanties. Het geformuleerde voorstel lijkt evenwichtig.

Er is enkel een kleine incoherentie van datums in artikel 39/I §1^{er} lid 3 "- *In het eerste trimester 2020 moeten de eerste tariefvoorstellen van de wateractoren worden goedgekeurd door Brugel. De oude tarieven zullen van toepassing blijven tot Brugel deze eerste tariefvoorstellen heeft goedgekeurd.* ". Zoals wordt getoond in figuur 1, kan BRUGEL de tariefvoorstellen niet goedkeuren vóór het 3^e trimester 2020.

Figuur I: Aanvaardingsprocedure voor de tariefmethodologieën en de watertarieven



3.2.1.2 Analyse van de procedure "investeringsplannen"

Artikel 39/5. § 2 bepaalt: "De voorstellen van de meerjarige investeringsplannen worden voor advies aan het Instituut bezorgd tegen 31 maart van het jaar dat voorafgaat aan het eerste jaar van het Waterbeheerplan, bijgewerkt in overeenstemming met artikel 55". Volgens deze beschrijving moet het eerste investeringsplan in 2021 worden voorgelegd, aangezien het volgende WBP van start gaat in 2022.

Het zou coherenter zijn als de wateractoren vanaf 31/03/2018 een eerste investeringsplan zouden voorleggen voor de volgende 6 jaar.

Ditzelfde **artikel 39/5 §2** bepaalt in lid 2: "Het Instituut analyseert deze investeringsplannen. Het kan, in het belang van de gebruikers en rekening houdend met de milieucriteria, de wateractor het uitdrukkelijke bevel geven om bepaalde alternatieve of aanvullende investeringen in zijn investeringsplan te bestuderen." Het commentaar op deze artikels preciseert ook dat het Instituut rekening kan houden met het financieel belang om bepaalde alternatieve investeringen te bestuderen ... Waarom wordt BRUGEL niet bij deze analyses betrokken, terwijl ze een aanzienlijke impact kunnen hebben vanuit tariefhoogte? BRUGEL herhaalt haar vraag om een advies te formuleren over het financiële luik en de tariefimpact van de investeringsplannen.

Nog in **artikel 39/5 §2 al. 4** wordt bepaald: "Dit advies [van het Instituut] wordt overgemaakt aan de Regering en aan Brugel tegen 1 juni van het jaar bedoeld in alinea 1". Het Instituut ontvangt de plannen dus begin april en moet een advies formuleren tegen 1 juni. Op grond van haar ervaring stelt BRUGEL voor om over een termijn van minstens 3 maanden te beschikken om de investeringsplannen te onderzoeken, vooral aangezien de Regering geen beslissing moet nemen vóór 1 oktober.

In dat opzicht zal men bij de analyse van de tariefprocedure vaststellen dat BRUGEL mogelijk een tariefbeslissing moeten nemen hetzij eind juli, als de tariefvoorstellen onmiddellijk worden goedgekeurd, hetzij in oktober, als het tariefvoorstel wordt verworpen. Als de Regering een beslissing neemt in oktober, zal BRUGEL hier dus geen rekening mee kunnen houden.

We merken ook op dat alleen het advies van het Instituut van rechtswege aan BRUGEL wordt bezorgd en niet de investeringsplannen zelf. Die plannen zijn nochtans onontbeerlijk voor de tariefanalyse en de controles van de uitgaven. Er moet dus worden gepreciseerd dat de voorgestelde investeringsplannen bij dit advies zullen worden gevoegd.

Artikel 39/5. § 3 bepaalt: "De periode van de meerjarige investeringsplannen stemt overeen met de periode van zes jaar van het Waterbeheerplan. Ze worden jaarlijks bijgewerkt volgens de procedure die is vastgelegd in paragraaf 4. ". We leiden hieruit af dat het investeringsplan niet van jaar tot jaar loopt, zoals het geval is in elektriciteit en gas. In water zou het investeringsplan betrekking hebben op de vaste periode van het WBP en het zou dus lijken op een bijkomend hoofdstuk van het WBP, dat al door het Instituut wordt beheerd. Maar het is precies dit zicht op het verloop van de investeringen van jaar tot jaar dat interessant is. Dit maakt het mogelijk om de investeringen permanent te controleren en de impact ervan op de tarieven te meten. De periode van de investeringsplannen zou moeten worden losgekoppeld van de periode van het WBP.

Bovendien, gezien de dominantie van de infrastructuurwerken in de investeringsplannen, maar vooral van de belangrijke uitdagingen die in de komende 15-20 jaar moeten worden aangegaan, zou het nuttig kunnen zijn om een investeringsplan in drie fasen te voorzien:

1. gedetailleerd en dwingend voor de 2 volgende jaren;
2. gedetailleerd voor de 4 volgende jaren;
3. indicatief en globaal voor de 10 volgende jaren.

Wanneer ze over dergelijke projecties beschikken, zullen het Instituut, de Regering en BRUGEL met kennis van zaken adviezen kunnen formuleren of beslissingen kunnen nemen om de investeringskosten zo goed mogelijk te spreiden.

Artikel 39/5. § 4 bepaalt: "*Het Instituut analyseert deze actualisering. Die analyse wordt aan BRUGEL overgemaakt, ten laatste op 1 juni.*" Zoals reeds gezegd, heeft BRUGEL de plannen of actualisering zelf nodig om haar opdracht van controle van de prijzen te kunnen uitvoeren.

3.2.1.3 Andere artikelen

Artikel 2 3° van het ontwerp van ordonnantie bepaalt: "*In de artikelen 17 en 38 van dezelfde ordonnantie worden de woorden "het IBDE" vervangen door het woord "HYDROBRU".*" Gezien de fusie van de intercommunales, vragen we ons af of het nodig is om de ordonnantie te corrigeren met de beschrijving van een entiteit die binnenkort zal verdwijnen.

Artikel 8 bepaalt: "- *In artikel 24 van dezelfde ordonnantie worden de volgende wijzigingen aangebracht:...*
2° in dezelfde paragraaf 2, wordt 5° opgeheven;"

Dit punt 5 preciseert dat het beheerscontract afgesloten tussen de Regering en de BMWB minstens de principes bevat die de tarifiering van de waterzuiveringsdiensten bepalen.

BRUGEL heeft kennis genomen van het huidige beheerscontract ¹⁴en zijn drie bijvoegsels¹⁵.

Uit deze lezing blijkt dat het niet eenvoudig is om de elementen van het beheerscontract dat het beheer van de tarifiering van de saneringsdiensten bepaalt nauwkeurig te onderscheiden: die aspecten worden zowel in het contract zelf als in de bijvoegsels behandeld. BRUGEL is dan ook van mening dat een tegenstrijdige interpretatie mogelijk kan zijn bij de controle van de naleving van dit contract.

BRUGEL wenst dat de punten van het beheerscontract en zijn bijvoegsels, bedoeld door de opheffing vermeld in het ontwerp van ordonnantie, duidelijk worden gespecificeerd.

Artikel 9 bepaalt: "*In artikel 30 van dezelfde ordonnantie, worden de woorden "§1" en "§3" geschrapt en wordt paragraaf 2 opgeheven.*" Dit artikel 30 bepaalt dat de BMWB elk jaar een verslag overmaakt aan de Regering over de uitvoering van haar openbaredienstverplichtingen. BRUGEL zou hiervan een kopie moeten ontvangen, bijvoorbeeld door op het einde van de tekst het volgende toe te voegen: "*de Regering bezorgt dit verslag ook aan Brugel.*"

¹⁴ http://www.sbge.be/fr/qui_textes_fr.html

¹⁵ Bijlage 1: Investeringsplan en financieel plan – Bijlage 2: Modaliteit voor de evaluatie van het contract– Bijlage 3: Modaliteiten voor de raming en de toepassing van de saneringseenheidsprijzen.

Artikel 10 bepaalt:

"Art. 10.- Artikel 38 van dezelfde ordonnantie, zoals gewijzigd door de ordonnantie van 30 januari 2014, wordt vervangen door wat volgt:

Art. 38 §1. Onverminderd artikel 39, [] de Regering ..."

Dit artikel lijkt in tegenspraak met artikel 39. Men zou het tijdelijke karakter moeten benadrukken en niet door te verwijzen naar artikel 39, maar met name door het volgende in te voegen: *"Tot 31 december 2019"*.

Paragraaf 3 van dit nieuwe artikel 38, ingevoegd door artikel 10, legt de tarifieringscriteria en -principes vast die van toepassing zijn op de diensten verbonden met het watergebruik. Het bevat met name het principe van de progressiviteit van de tarieven. BRUGEL neemt hier akte van en stelt vast dat de wetgever niet vraagt om hiervan een analyse te maken.

Artikel 11 van het ontwerp van ordonnantie bepaalt: *"Artikel 39 van dezelfde ordonnantie werd vervangen door ..."*. Dit artikel kan niet worden vervangen omdat de wettelijke grondslag van het besluit "reële kosten" zou verdwijnen.

Dit nieuwe artikel 39 bepaalt:

"Art. 39. Tot 31 december 2019 oefent BRUGEL haar bevoegdheid van controle van de waterprijzen uit op basis van de maatregelen aanvaard door de Regering die haar in staat stellen het principe van de recuperatie van de kosten van de diensten verbonden met het waterverbruik toe te passen, met inbegrip van de kosten voor het milieu en het personeel, gezien de economische analyse die werd uitgevoerd in overeenstemming met bijvoegsel II en in overeenstemming met het principe dat de vervuiler betaalt. "

en in lid 3:

"Vanaf 1 januari 2020 oefent BRUGEL haar bevoegdheid van controle van de waterprijzen uit op basis van de tariefmethodologieën en de principes vermeld in sectie Vbis. "

Aldus geformuleerd, begrijpt BRUGEL dat het besluit "coördinatie van de actoren¹⁶" van toepassing zal zijn tot 31/12/2019 en dat ze dus een tarief zou kunnen vastleggen tot die datum, dat de volgende jaren zou worden toegepast (tot de aanvaarding van een "gereguleerd" tarief). Daarna zal de controle van de prijzen (op basis van een gereguleerde tariefmethodologie) pas mogelijk zijn in 2021 (zie figuur 1).

Artikel 12 bepaalt: *"In hoofdstuk IV van dezelfde ordonnantie wordt een sectie Vbis ingevoegd met de titel "Over de tariefmethodologie en de tarieven". Het zou juist zijn om over "tariefmethodologieën" te spreken, waarvan minstens één voor het tarief voor de distributie van drinkwater en een ander voor de zuivering van afvalwater.*

¹⁶ Besluit van 24 april 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot coördinatie van de openbaredienststopdrachten van de operatoren en actoren bij de uitvoering van het waterbeleid en tot oprichting van een Comité van watergebruikers

Artikel 13 voegt artikel 39/1 in, waarin het volgende is voorzien:

"- Tijdens een overgangsperiode tot 31 december 2019 controleert Brugel de reportings opgesteld door de wateractoren door of krachtens artikel 38 van ordonnantie en die haar worden bezorgd door het Instituut binnen de vijftien dagen na de ontvangst ervan. Elke aanvraag tot wijziging van het tarief voor de prestaties van de wateractoren wordt, tijdens deze overgangsperiode, ingediend bij BRUGEL. Deze wijzigingsaanvraag moet worden gemotiveerd ten aanzien van zijn investeringsplan en de reportings opgesteld in uitvoering van artikel 38 van de ordonnantie. Elke wateractor kan worden verzocht BRUGEL te ontmoeten om zijn aanvraag uiteen te zetten. BRUGEL vraagt het advies van het Comité van watergebruikers en van de Economische en Sociale Raad over deze aanvraag. BRUGEL doet uitspraak rekening houdend met deze adviezen en de principes en tools beschreven in artikel 38 van de ordonnantie. "

Artikel 38 voorziet geen reportings. Er is ook geen datum voor de overhandiging aan het Instituut voorzien.

Artikel 14 voegt een nieuw artikel 39/2 in dat de richtlijnen voor de tariefmethodologie bepaalt. Punt 2° bepaalt het volgende: *"de tariefmethodologie moet toelaten om de reële kostprijs van het water te bepalen, namelijk op een efficiënte manier alle kosten te dekken die noodzakelijk of doeltreffend zijn voor de uitoefening van de opdrachten van de wateractoren"*. Zoals ze is geformuleerd, lijkt deze bepaling in tegenspraak met het artikel dat een subsidie voorziet voor de BMWB. Inderdaad, de tarieven maken het niet mogelijk alle kosten van de BMWB te dekken aangezien een deel ervan wordt gedekt door subsidies.

Punt 13° van hetzelfde artikel bepaalt: *"de kruissubsidiëring tussen activiteiten die onderworpen zijn aan de controle van Brugel en die niet aan deze controle onderworpen zijn, is niet toegelaten"*. Zoals het is geformuleerd, is het verbod op kruissubsidiëring slechts een verbod op kruissubsidiëring tussen gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten, maar niet tussen gereguleerde activiteiten onderling (distributie tegenover gemeentelijke of regionale waterzuivering). Wil de wetgever ook niet de kruissubsidiëringen tussen gereguleerde activiteiten beperken? In dat geval zou het beter zijn een formulering te kiezen zoals *"geen enkele kruissubsidiëring is toegelaten, noch tussen activiteiten die onderworpen zijn aan de controle van Brugel, noch tussen activiteiten die niet aan deze controle onderworpen zijn"*

4 Conclusies

Door de bevoegdheid voor de controle van de waterprijzen toevertrouwen aan BRUGEL, een autonoom orgaan onafhankelijk van de Regering, zou het mogelijk moeten zijn om de besprekingen te objectiveren, de transparantie te verhogen en efficiëntiewinst te boeken in de beheersing van de huidige en toekomstige kosten van deze sector, en dit tot voordeel van de eindverbruiker.

BRUGEL is het volledig eens met deze doelstellingen, maar betreurt dat bepaalde strategische tools niet aan haar worden voorgelegd voor advies, of voor overleg, meer bepaald de investeringsplannen. Door de beslissingen hierover te nemen zonder een grondige tariefanalyse, beperkt de Regering sterk de onderhandelingsmarges van het prijscontroleorgaan, en vertrouwt het haar eerder een observatierol toe voor het grootste deel van de kosten. Deze situatie kan leiden tot een niet optimaal beheer van de beschikbare middelen en een stijging van de tarieven die aan de controle van de overheden zou ontsnappen.

BRUGEL vestigt ook de aandacht van de wetgever op de noodzaak om haar werkingsstructuur te herzien en stelt voor haar een autonomie toe te kennen inzake personeel, in het kader van de pararegionale instellingen van het Gewest en binnen de grenzen van het budgettaire plafond dat al door de ordonnantie werd vastgelegd.

* *

*