

REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Vorbereidende nota

Tariefmethodologie water

VNI. De strijd tegen overstromingen

I Context

In artikel 5 van de kaderordonnantie water (KOW) werd afvalwater voorafgaand aan de wijziging van mei 2019 gedefinieerd als:

“39° ‘huishoudelijk afvalwater’:

- a) afvalwater dat enkel water bevat dat:
- afkomstig is van sanitaire installaties;
 - uit de keuken afkomstig is;
 - afkomstig is van de schoonmaak van gebouwen, zoals woningen, kantoren of lokalen waar aan groot- of kleinhandel gedaan werd, spektakelzalen, kazernes, campings, gevangenissen, onderwijsinstellingen met internaat of niet, ziekenhuizen, klinieken en andere instellingen waar niet besmettelijke patiënten ondergebracht en verzorgd worden, zwembaden, hotels, restaurants, slijterijen, kapsalons;
 - afkomstig is van wasbeurten die thuis gedaan werden;
 - spoelwater is van niet gemotoriseerde rijwielen (fietsen, tandems, driewielers, enz.) en bromfietsen (met een cilinderinhoud die niet hoger ligt dan 50 cm);
 - spoelwater is van minder dan tien voertuigen en hun aanhangwagens per dag (zoals wagens, bestelwagens en vrachtwagens, autobussen en -cars, tractoren, bromfietsen met uitzondering van spoorvoertuigen);
 - **alsook desgevallend regenwater;”**

Recent (in mei 2019) is de ordonnantie gewijzigd, met name wat de samenstelling van dit afvalwater betreft:

“39° ‘huishoudelijk afvalwater’: het via het openbare distributienet aangevoerde water, het zelf geproduceerde water of het tweedecircuitwater dat gebruikt en vervolgens geloosd wordt in het openbare saneringsnetwerk door de gezinnen of dat een vergelijkbare samenstelling heeft, doordat het **uitsluitend het volgende bevat**:

- water dat afkomstig is van sanitaire installaties;
- water dat uit de keuken afkomstig is;
- water dat afkomstig is van de schoonmaak van gebouwen, zoals woningen, kantoren, spektakelzalen, kazernes, campings, gevangenissen, onderwijsinstellingen met internaat of niet, zwembaden, hotels, restaurants, slijterijen, kapsalons;
- water dat afkomstig is van wasbeurten die thuis gedaan werden of van wassalons die uitsluitend door klanten gebruikt worden.”

Wanneer we deze twee definities vergelijken, blijkt dat:

- Het afvalwater werd uitgebreid met individueel gewonnen water en/of hergebruikt water na een gedeeltelijke zuivering (“tweede circuit”);
- Regenwater werd uitgesloten uit de definitie.

Artikel 17 van de ordonnantie geeft vervolgens deze definitie van de opdrachten van de wateroperatoren waar BRUGEL een tarief voor moet goedkeuren:

“... 4° Het concept, de opzet, de exploitatie en het beheer van de infrastructuur die voor de afwatering en de bufferopslag van het **stedelijke afvalwater** zorgen, dat hen toevertrouwd wordt door de gemeenten of ontwikkeld door de wateroperator in toepassing van het Waterbeheerplan, met inbegrip van de eventuele nuttige toepassing van dit water: VIVAQUA;

5° het concept, de opzet, de exploitatie en het beheer van de infrastructuur die voor de afwatering en de bufferopslag van het **andere stedelijke afvalwater** zorgen dan het water dat in het 4° beoogd wordt, met inbegrip van de eventuele nuttige toepassing van dit water: de BMWB;

6° het concept, de opzet, de exploitatie en het beheer van de infrastructuur **die voor de zuivering van het stedelijke afvalwater zorgen**: de BMWB.”

Dit stedelijke afvalwater wordt ook gedefinieerd in artikel 5 van de ordonnantie:

55° ‘stedelijk afvalwater’: algemene term die naar al het water verwijst dat we in het openbare saneringsnetwerk aantreffen”.

De kosten van de (gemeentelijke of gewestelijke) sanering dekken dus niet enkel de kosten met betrekking tot het (huishoudelijke en niet-huishoudelijke) afvalwater, maar die met betrekking tot al het stedelijke afvalwater (in zijn globaliteit).

De saneringsactiviteit heeft dus betrekking op al het water dat aanwezig is in de riolen, inclusief het regenwater, dat uitdrukkelijk wordt uitgesloten van het (huishoudelijke en niet-huishoudelijke) afvalwater. Dit impliceert dat de tarieven in principe een aparte component moeten voorzien voor dit regenwater.

Bovendien lijkt dit laatste principe te worden versterkt door § 3 van artikel 17:

“Met het oog op de instandhouding van de waterkwaliteit neemt de bij paragraaf 1, 3° bedoelde operator de sanering van het huishoudelijke en niet-huishoudelijke afvalwater voor zijn rekening in functie van de watervolumes die hij in het Gewest verdeelt. De operator kan deze sanering zelf uitvoeren of kan deze aan een derde toevertrouwen via een dienstencontract voor sanering.”

Deze paragraaf koppelt de invoer van een tarief voor de sanering van afvalwater aan het volume aan de gebruiker geleverd (drink)water. Aangezien deze paragraaf alleen over het (huishoudelijke en niet-huishoudelijke) afvalwater spreekt en niet over al het stedelijke afvalwater, wordt niet uitgesloten dat voor de regenwatercomponent een vast tarief geldt of dat dit aan een andere variabele is gekoppeld (zie verderop).

Overigens wordt in de inleidende uiteenzetting van minister Céline Frémault over het ontwerp van wijzigingsordonnantie de wens van de wetgever als volgt uitgedrukt:

“De toekomst betekent ook een heroverweging van de saneringsheffing, die momenteel uitsluitend op basis van het waterverbruik wordt berekend, zodat rekening wordt gehouden met de ondoordringbare oppervlakken waarvan het water in het riool wordt geloosd.”

De wetgever wil dus binnen middellange tot lange termijn de saneringsbijdrage herzien op basis van de ondoorlatende oppervlakken en wil daar vandaag al mee beginnen door via de recente wijzigingen een duidelijk onderscheid te maken tussen de kosten in verband met het beheer van afvalwater en die in verband met regenwater.

Vanuit hetzelfde denkkader voorziet de nieuwe ordonnantie in artikel 18 het volgende:

“§ 2. Overeenkomstig de doelstelling die werd vastgelegd bij artikel 3, 6° wordt het regenwater beheerd in naleving van de volgende beginselen:

- 1° elke zowel private als publieke eigenaar is verantwoordelijk voor het beheer van het regenwater op zijn perceel; ...”

Als we dit principe extrapoleren, komt in het licht van het voorgaande het volgende naar voren:

- Eenieder is verantwoordelijk voor het regenwater dat op zijn/haar perceel is afgevoerd en zich nu in het rioleringsnet bevindt;
- Dit regenwater vermengt zich in het rioleringsnet met het afvalwater en wordt dan per definitie stedelijk afvalwater;
- Aangezien de sanering van dit water opgenomen is in de definitie van de opdrachten van de operatoren, moeten deze volumes door de tarieven worden gedekt, mogelijk door een aparte tariefcomponent;
- De bepaling dat de eigenaar, of die nu publiek of privaat is, de verantwoordelijke is, betekent dat ook de gemeenten of het Gewest deze bijdrage verschuldigd zijn voor de wegen (+ de openbare ruimtes en de gebouwen) waarvan zij de eigenaars zijn;
- Aangezien de oppervlakte van de wegen in het Gewest relatief groot is, kunnen de kosten voor de gemeenten aanzienlijk oplopen.

2 Definitie

In voorgaand punt werd aangetoond dat als gevolg van de wijzigingen die in de nieuwe ordonnantie zijn aangebracht, het regenwaterbeheer voortaan als een aparte activiteit moet worden beschouwd; die zal dus gefinancierd moeten worden, en de gemeenten en het Gewest zullen mogelijk aan die financiering moeten bijdragen. De implementatiemodaliteiten daarvoor worden hierna geanalyseerd.

2.1 Financieringswijzen

Naast subsidies bestaan er twee andere financieringsmogelijkheden:

- 1) Een systeem van bijdragen om de dienst “strijd tegen overstromingen” te vergoeden. In dat geval, overwegende dat het regenwaterbeheer op het niveau van het perceel gebeurt en dat de volumes die zich in de riolering bevinden rechtstreeks samenhangen met de afvloeiing op de grond, zou het logisch zijn de berekening van deze bijdrage te koppelen aan de ondoorlatende grondoppervlakte of op zijn minst aan de grondinname van het gebouw op het perceel, om overeen te stemmen met het principe dat de vervuiler betaalt (en met de wens van de wetgever).
- 2) De invoering van een milieutaks (die tot doel heeft te mikken op een doelgroep om een positieve impact op het milieu tot stand te brengen) of een financiële belasting om de

beoogde dienst te financieren (zonder garantie dat dit geld uiteindelijk volledig voor deze dienst zal worden gebruikt).

Welke financieringswijze ook wordt gekozen, BRUGEL moet in staat zijn de kosten voor het regenwaterbeheer binnen het net te isoleren¹. Afhankelijk van de financieringswijze zal BRUGEL echter wel of niet een tariefrooster moeten toepassen. In deze nota verkent BRUGEL het systeem van de bijdrage en de binnen de tariefmethodologie te ontwikkelen modaliteiten. In een verslag van Leefmilieu Brussel uit 2016 wordt een brede waaier aan financieringswijzen in andere landen onderzocht. Uit die analyse blijkt dat de bijdrage voor ondoorlatende oppervlakken het best op de doelstellingen van de ordonnantie aansluit.

BRUGEL geeft dus de voorkeur aan een bijdragesysteem dat een onderscheid maakt tussen de saneringsdienst voor afvalwater en voor regenwater. Voor regenwater voorziet de wetgever een tarief op basis van een variabele “grondinneming van het gebouw op het perceel” of “ondoorlatende oppervlakte per perceel” om te beantwoorden aan het principe dat de vervuiler betaalt. Deze variabele zou eventueel kunnen worden gecorrigeerd op basis van de compenserende maatregelen² in het kader van het regenwaterbeheer (groendaken, opslagtanks ...) die op het perceel worden toegepast.

Een alternatieve oplossing is de ontwikkeling van een systeem met een vaste bijdrage voor de regenwatercomponent per woning of aansluiting. Deze vaste component weerspiegelt op globale en solidaire wijze de door de operator verleende dienst om overstromingen, met name in de openbare ruimte, te vermijden.

2.2 Impact van de bijdrage op de huishoudens

Globaal gezien heeft de toevoeging van een regenwatercomponent geen impact op de algemene factuur. De totale saneringskosten veranderen niet en de inkomsten voor de operatoren blijven ongewijzigd.

Wat wel verandert, is de verdeling van de lasten tussen en binnen de sectoren, zonder dat dit overigens als kruissubsidiëring wordt beschouwd. De factuur voor een individu kan dus wel wijzigen.

2.2.1 Geografische impact

Variabele bijdrage op basis van de mate van ondoorlatendheid van het perceel

Wanneer we de inventaris van de gebouwen op Brusselse bodem onderzoeken, blijkt dat naarmate we het stadscentrum naderen, de dichtheid toeneemt en de oppervlakte van de woningen afneemt.

¹ Door deze kosten te isoleren, zal BRUGEL desgevallend in staat zijn de Regering te adviseren over de adequaatheid van de tarieven, met name ten opzichte van de door de Regering aan een wateroperator toegekende subsidie.

² De term “compenserende maatregel” is een algemene term die alle voorzieningen en/of infrastructuur omvat die bedoeld zijn om de volumes regenwater die in de riolering worden geloosd te minimaliseren en dus de investeringsbehoeften voor de bufferopslag van stedelijk afvalwater te verminderen. Deze maatregelen passen vaak het principe van beheer bij de bron toe (“source control measures”) en beheren het regenwater dus zo dicht mogelijk bij de plek waar het uit de hemel valt, dat wil zeggen op de private of publieke percelen zelf.

Op basis van het progressieve systeem dat door de KOW wordt opgelegd, zouden de inwoners van het stadscentrum financieel minder getroffen worden omdat hun woningen een kleinere oppervlakte hebben. Bovendien bevinden zich in veel van de gebouwen meerdere woningen. In dat geval wordt de totale bijdrage gedeeld door het aantal woningen in het gebouw. Dus hoe meer woningen een gebouw telt, hoe kleiner de impact per ondoorlatende m² wordt.

De inwoners van de tweede kroon³ worden zwaarder getroffen, maar ze beschikken over heel wat meer groene ruimtes dan de inwoners van het stadscentrum. Dit kan een aanzienlijke troef vormen als het gaat om de wens van de wetgever om een geïntegreerd regenwaterbeheer tot stand te brengen, namelijk door de invoering van compenserende maatregelen. Dankzij de aanwezige groene ruimtes is het voor de inwoners van de tweede kroon dus gemakkelijker om compenserende maatregelen toe te passen en zo te profiteren van eventuele kortingen op de saneringsbijdrage en/of premies te ontvangen (of gebruik te maken van een andere stimulerende maatregel). Hier blijkt dus, zonder het concept veel verder uit te werken, dat een (coherent) geïntegreerd regenwaterbeheer zou vragen om gelijk opgaande beleidslijnen voor ruimtelijke ordening en stedenbouwkunde. Dit is op korte termijn niet gemakkelijk te realiseren.

Tot slot stellen we vast dat binnen het voorgestelde nieuwe berekeningsstelsel de impact op de kleinste woningen beperkt of zelfs positief is. Andersom heeft het stelsel een negatieve impact op gebruikers wier woning een grote grondinname heeft – hoe groter de oppervlakte, hoe groter de impact. Hiermee wordt beantwoord aan het principe dat de vervuiler betaalt en worden gebruikers gestimuleerd tot het nemen van compenserende maatregelen om hun impact op overstromingen te beperken.

Vaste bijdrage

Bij de toepassing van een vaste bijdrage per woning wordt er geen oorzakelijk verband gelegd tussen ondoorlatende oppervlakken en overstromingen. Er zou bijvoorbeeld geen onderscheid worden gemaakt tussen een woning binnen een appartementsgebouw in de binnenstad en een vrijstaande villa, hoewel het aantal vierkante meters per woning niet hetzelfde is. Dit effect zou kunnen worden beperkt als de vaste bijdrage per aansluiting zou worden toegepast (indien technisch haalbaar).

2.2.2 Financiële impact

De globale kosten van de saneringsdienst worden niet beïnvloed door het onderscheid van regenwater binnen de activiteit. Wel kan er sprake zijn van een impact op de verschillende sectoren:

- Een groot deel van de ondoorlatende oppervlakken wordt gevormd door straten en wegen die eigendom zijn van de gemeenten en het Gewest. Als die zouden moeten bijdragen aan de financiering van de dienst zonder de kosten in de tarieven door te berekenen (bijvoorbeeld via een subsidie), zou dit voor de residentiële en professionele verbruikers een lagere factuur betekenen. Zo niet, dan zouden die laatste de regenwatercomponent volledig moeten dragen. Dit geldt zowel voor de vaste als voor de variabele bijdrage.

³ De notie “tweede kroon” komt overeen met de volgende gedeelten van het grondgebied: Anderlecht en Molenbeek voorbij het Weststation, Oudergem, Sint-Agatha-Berchem, Laken-Noord, Neder-Over-Heembeek en Haren, Evere, Ganshoren, Elsene voorbij de Generaal Jacqueslaan, Jette-Noord, Schaarbeek voorbij de Lambermontlaan, Ukkel, Watermaal-Bosvoorde, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe. (<http://monitoringdesquartiers.brussels/glossaire/>)

De eigenaars van (grote) gebouwen en/of eigenaars die hun gebouw niet met anderen delen, zouden een hogere factuur krijgen, terwijl die voor de bewoners van kleine of gedeelde gebouwen zou dalen. Deze methode komt de doelstellingen van de KOW ten goede, namelijk het principe van transparantie, het principe dat de vervuiler betaalt en het principe van de eerlijke recuperatie van de kosten, en zet aan tot beter regenwaterbeheer.

3 Standpunt van BRUGEL

Overwegende dat:

- 1) De kostencomponent in verband met regenwater in theorie aan de verantwoordelijken moet worden gefactureerd, dat wil zeggen de huishoudelijke en professionele Brusselse verbruikers, maar ook, voor een groot deel, de gemeenten en het Gewest als beheerders van de wegen en van de openbare ruimte in het algemeen;
- 2) Als we het beheer van uit de openbare ruimte afkomstig regenwater als een dienst van algemeen belang beschouwen, deze kosten zouden kunnen worden gedekt door een taks of door de tarieven, op voorwaarde dat die activiteit als DAB wordt geherklasseerd op basis van een ordonnantie of besluit;
- 3) De invoer van een tarifiering die het mogelijk maakt de verantwoordelijkheid van de gebruikers aan de kadastrale gegevens te koppelen (koppeling van de kadastrale gegevens aan de metergegevens van VIVAQUA, inventarisatie van de bestaande compenserende maatregelen op de percelen enz.) een aanzienlijke stroomlijning en een aanzienlijke IT-investering vereist, evenals de invoering van wettelijke bepalingen;

moet BRUGEL in de tariefmethodologie een standpunt innemen met betrekking tot de recente wijzigingen in de ordonnantie.

Hiervoor zijn meerdere scenario's mogelijk:

- 1) **STATUS-QUO:** BRUGEL houdt in de tarieven voor 2021 geen rekening met deze wijziging en de discussie over de regenwatercomponent wordt uitgesteld tot het wettelijk kader volledig is aangepast. Alle verbruikers worden gefactureerd zoals dat nu gebeurt (op basis van het aantal gedistribueerde m³). Dit is de eenvoudigste oplossing, maar ze houdt geen rekening met de wens van de wetgever en bereidt de publieke opinie niet voor op de invoering van een complexere regenwatercomponent.
- 2) **ALL-IN:** In samenspraak met de operatoren bepaalt BRUGEL welke kosten aan het regenwaterbeheer moeten worden toegekend; vanaf 2021 wordt hier een specifiek tarief voor ingevoerd dat beantwoordt aan de voorschriften van de ordonnantie (progressiviteit, de vervuiler betaalt enz.). Deze optie houdt in dat de gemeenten en het Gewest een bijdrage zullen moeten leveren. Deze oplossing lijkt op korte termijn moeilijk voorstelbaar, want ze heeft een potentieel aanzienlijke financiële impact op de lokale overheden die zal moeten worden

besproken, en er zijn middelen nodig om de infrastructuur op te zetten (koppelen van de kadastrale gegevens, AVG, inventarisatie van compenserende maatregelen per perceel enz.).

- 3) **TUSSENOPLLOSSING:** Dit scenario is een pragmatische oplossing die de ordonnantie respecteert en tegelijk rekening houdt met de beperkingen om op een eerlijke prijs uit te komen. Voor 2021 zal in samenspraak met de operatoren binnen het totaal inkomen een “regenwatercomponent” worden aangeduid. Gedurende een overgangperiode zullen de lokale overheden geen bijdrage moeten leveren en blijft het tarief “regenwater” een vast bedrag dat deel uitmaakt van de saneringsbijdrage. De vaste bijdrage wordt berekend op basis van een beperkte regenwatercomponent en zal slechts een deel van de reële kostprijs van het regenwaterbeheer dekken; die reële kostprijs moet nauwkeuriger worden bepaald. Dit scenario heeft tot doel op pedagogische wijze de notie van een regenwatertarief in te voeren en de impact op te factuur beperkt te houden. Deze aanvankelijke component biedt geen volledig exacte weerspiegeling van de kosten, maar zal de bestaande tariefstructuur wel verbeteren en de waterfactuur wat transparanter maken.

De keuze voor dit scenario is niet definitief en er kan een traject voor stapsgewijze implementatie worden overwogen, zowel voor de door de regenwatercomponent gedragen kosten als voor het vaste/variabele/progressieve tariefsysteem, om uiteindelijk uit te komen op het all-in-scenario, want dat lijkt het best afgestemd op het principe dat de vervuiler betaalt en zet aan tot een beter regenwaterbeheer. We kunnen ons bijvoorbeeld redelijkerwijs voorstellen dat de operatoren tegen 2027⁴ de infrastructuur zullen hebben opgezet (IT, kadaster enz.) om over te stappen naar een progressieve tarifiering op basis van het aantal ondoorlatende vierkante meter. Alle kosten in verband met de implementatie van een dergelijke tarifiering zouden door BRUGEL als niet-beheersbaar kunnen worden beschouwd.

Tegelijk zal de operator worden aangemoedigd om de strijd tegen overstromingen op te nemen in de diensten van algemeen belang, die dan volledig door de gebruikers zullen worden gefinancierd via de tarieven.

Figuur 1 hieronder biedt een overzicht van de verschillende mogelijke scenario's in verband met de dekking van de kosten voor het regenwaterbeheer, samen met hun voor- en nadelen.

⁴ Een eerste evaluatie van de implementatie van een dergelijke tarifiering zal vóór 2024 plaatsvinden.

Saneringskosten gedekt door ...	STATUS-QUO-scenario	TUSSENOPLOSSING
Kosten van de opslagbufferactiviteit (bijv. BO) Regenwaterkosten voor het saneringsnet + Kosten van aanverwante activiteiten/regenwaterbeheer Kosten van de activiteiten voor de opvang en zuivering van afvalwater (huishoudelijk en niet-huishoudelijk)	Progressief tarief sanering stedelijk afvalwater per verbruikt volume	Vaste regenwatercomponent per woning of aansluiting Progressief tarief afvalwater per verbruikt volume
Mogelijk traject:	... - 2020	2021 – 2023 (of 2026)
Voordelen:	Eenvoudig toe te passen, business as usual	Onderscheid regenwater, pedagogisch
Nadelen:	Beantwoordt niet aan de (gewijzigde) ordonnantie	Niet volledig cost-reflective

Figuur 1 Overzicht van de mogelijke scenario's en dekking van de kosten in verband met het regenwaterbeheer

In het licht van de in deze nota behandelde elementen verklaart BRUGEL zich voorstander van de toepassing van het derde scenario. Dit geeft alle spelers de tijd om de thematiek goed af te bakenen, de impact te analyseren en zich correct voor te bereiden op de implementatie van het “all-in-scenario”, terwijl ze aan de nieuwe vereisten van de ordonnantie beantwoorden en proactief communiceren onder de gebruikers, met inbegrip van de gewestelijke en gemeentelijke overheden.

* *

*

Isabelle Chaput, Bestuurder	Eric Mannès Waarnemend Voorzitter