



Advies WaterRegulator van 12 augustus 2022 bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de kwaliteit, kwantiteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie.



# 1 SITUERING

De Vlaamse Regering heeft op 15 juli 2022 een voorontwerp van besluit over de kwaliteit, kwantiteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie en de bijhorende bijlage I tot en met IV (hierna ontwerpbesluit) principieel goedgekeurd.

Er werd gekozen om het bestaande besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water bestemd voor menselijke consumptie (hierna BVR van 13 december 2002) op te heffen en te vervangen door een nieuw besluit. Naast de omzetting van de nieuwe Europese drinkwaterrichtlijn worden in het ontwerpbesluit een aantal kwantitatieve aspecten van de drinkwatervoorziening dieper uitgewerkt en wordt een verhoogde opvolging en sturing door de minister ingevoerd.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, heeft in uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Regering, op 18 juli 2022 advies gevraagd aan de WaterRegulator over het voorontwerp van besluit. Het hiernavolgend advies van de WaterRegulator wordt verleend in dit kader.

## 2 ADVIES

### 2.1 Extra verplichtingen voor de openbare waterleveranciers, voortkomend uit nieuwe EU-richtlijn of nieuw in vergelijking met BVR van 13 december 2002

De omzetting van de nieuwe Europese drinkwaterrichtlijn, zoals uitgewerkt in het ontwerpbesluit, brengt een aantal nieuwe verplichtingen mee voor de openbare waterleveranciers. Voorbeelden hiervan zijn:

- Art. 7, 8 en 9 met verplichtingen inzake risicobeoordeling en risicobeheer;
- Art. 22 die de openbare waterleverancier verplicht tot het opstellen van een evaluatie van de toegang tot drinkwater binnen zijn distributiegebied en het plaatsen van tappunten in openbare ruimten.

Naast de nieuwe taken ten gevolge van de omzetting van de nieuwe Europese drinkwaterrichtlijn worden nog een aantal nieuwe verplichtingen voor de openbare waterleveranciers opgenomen in het ontwerpbesluit in vergelijking met het BVR van 13 december 2002. Het betreft onder andere :

- Art. 6 §§ 1 tem 3 waarbij rapportering ingevoerd worden bij de aanleg en eerste ingebruikname van nieuwe watervoorzieningssystemen;
- Art. 22 §3 waarbij extra opdrachten opgelegd worden aan de openbare waterleverancier in geval geen aansluiting op het openbaar waterdistributienetwerk mogelijk is.

Nieuwe verplichtingen voor de openbare waterleveranciers moeten extra bekeken worden op haalbaarheid, redelijkheid en noodzakelijkheid. Kosten ten gevolge van deze nieuwe verplichtingen voor de openbare waterleveranciers zullen immers doorgerekend worden via de drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur.

Op te merken is dat voor een aantal nieuwe verplichtingen de kostenanalyse nog niet uitgevoerd kan worden omdat de specifieke uit te voeren opdrachten nog niet vastgelegd zijn. Zo bepaalt artikel 22 §3 dat de openbare waterleveranciers de acties voorzien in het actieprogramma zoals bedoeld in art. 22 §2 die binnen zijn bevoegdheden vallen binnen de timing zoals voorzien in het actieprogramma moet uitvoeren. Het actieprogramma is nog niet beschikbaar.

**De WaterRegulator adviseert dat voor *alle* in dit ontwerpbesluit opgenomen nieuwe verplichtingen ten aanzien van de openbare waterleveranciers - al dan niet in omzetting van de EU-richtlijn - een grondig onderbouwde inschatting van de kosten van de nieuwe verplichting voor elk van de openbare waterleveranciers, wordt opgesteld in overleg met de openbare waterleveranciers. De impact op de hoogte van de integrale waterfactuur maakt deel uit van deze analyse.**

**Deze gedetailleerde kostenanalyse wordt opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering voor de 2e principiële beslissing van het ontwerpbesluit, zodat de Vlaamse Regering kennis kan nemen van de extra kosten en van de impact van de nieuwe verplichtingen op de hoogte van de waterfactuur. De kostenanalyse wordt ook bezorgd aan de WaterRegulator, zodat ze kan meegenomen worden in de tariefregulering.**

Voor elk van de nieuwe verplichtingen waarvoor een dergelijke kostenanalyse nog niet kan gebeuren, omdat de specifieke inhoud ervan nog niet gekend is, wordt geadviseerd een procedure op te zetten die toelaat om de analyse later te bezorgen aan de Vlaamse Regering zodat de Vlaamse Regering kan kennis nemen van de extra kosten die via de drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur doorgerekend zullen worden aan de abonnees en eventueel de verplichtingen kan bijsturen. Om de kostenraming voor deze verplichtingen mee te kunnen nemen in de tariefregulering wordt geadviseerd ook een kennisgeving aan de WaterRegulator in de procedure te voorzien.

## 2.2 Verplichtingen die gelden voor de openbare waterleveranciers en niet voor de private en eigen waterleverancier

In het ontwerpbesluit zijn er meer verplichtingen voor openbare waterleveranciers dan voor private waterleveranciers.

Voorbeelden hiervan zijn :

- aansturing, evaluatie en opvolging door de minister voor wat de uitvoering en invulling van het besluit door het vaststellen van KPI's en doelstellingen (art 1);
- het opstellen van een planning voor de opmaak en rapportering van de risicobeoordeling en risicobeheer (art 7);
- het bezorgen van beschikbare informatie voor de analyse over potentiële risico's van huishoudelijke leidingnetten (art 10);
- het monitoren van het water geleverd in publieke gebouwen (art 10);
- maatregelen die openbare waterleveranciers moeten overwegen en indien relevant geacht doorvoeren om de risico's van aangesloten huishoudelijke leidingnetten te beperken (art 10);
- het samen met de bevoegde entiteiten de noodzaak bepalen om nooddrinkwatervoorziening of noodwatervoorziening te organiseren (art 18 en art 19);
- het opstellen van een evaluatienota in geval van afwijking van de kwaliteitseisen zoals vermeld in art 18 §2 of een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid als vermeld in artikel 19;
- het opstellen van een evaluatie om de toegang tot drinkwater te verbeteren voor iedereen, meewerken aan het opstellen van een actieprogramma terzake en uitvoeren en rapporteren over de uitvoering (art 22);
- het plaatsen van buiten- of binnen tappunten in openbare ruimten (art 22);

- het beschikken over een leveringsplan en lange termijn voorzieningsplan (art 24) en over een nood- en interventieplan en een bedrijfscontinuïteitsplan (art 26);
- het melden van leveringsonderbrekingen (art 25);
- het melden, onderzoeken en nemen van maatregelen om de kwantitatieve continuïteit van de waterlevering te verzekeren (art 27);
- het beoordelen van het lekverlies en van de mogelijkheden tot verbeteren van het terugdringen ervan (art 29);
- het op verzoek gratis informeren van elke gebruiker over de kwaliteit van het drinkwater (art 31).

Een ongelijke behandeling van private en openbare waterleveranciers kan leiden tot marktverstoring omdat de private waterleveranciers, ten gevolge van het feit dat ze minder verplichtingen kennen, hierdoor drinkwater goedkoper zouden kunnen aanbieden.

Gelet op de recente evoluties in watervoorziening is te verwachten dat waterlevering door private waterleveranciers in belang zal toenemen.

**De WaterRegulator adviseert :**

- **een grondige screening naar gelijkheid van verplichtingen ten aanzien van private en openbare waterleveranciers**
- **verantwoording voor de verplichtingen die wel voor de openbare waterleveranciers gelden, maar niet voor de private**
- **onderbouwde raming van de meerkost van elk van deze verplichtingen die een openbare waterleverancier heeft in vergelijking met de private leverancier.**

**Deze analyse, verantwoording en onderbouwde raming van de meerkost voor de openbare waterleveranciers wordt opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering voor de 2e principiële beslissing van het ontwerpbesluit, zodat de Vlaamse Regering er kennis van nemen en wordt bezorgd aan de WaterRegulator, zodat ze kan meegenomen worden in de tariefregulering.**

## 2.3 Waterbedrijven die zowel openbare als private waterleverancier zijn

Een aantal waterbedrijven zijn zowel openbare als private waterleverancier, vermits zij drinkwater leveren door deels wel en deels geen gebruik te maken van het openbare waterdistributienetwerk. Omdat de verplichtingen ten aanzien van openbare en private waterleveranciers verschillen in het ontwerpbesluit (zie 2.2) is duidelijkheid nodig over de verplichtingen waaraan deze bedrijven moeten voldoen. Moeten zij bijvoorbeeld een lange termijn voorzieningsplan opstellen voor de gehele drinkwaterlevering, of alleen voor de levering van drinkwater via het openbare waterdistributienetwerk?

Decretaal<sup>1</sup> is bepaald dat de tarieven waarmee openbare waterleveranciers de kosten voor productie en levering van drinkwater aan hun abonnees doorrekenen, gereguleerd zijn. Een abonnee is diegene die aangesloten is op het openbaar waterdistributienetwerk en aan wie de openbare waterleverancier via dat netwerk water levert. De tarieven waaraan een private waterleverancier drinkwater levert aan zijn klanten zijn niet gereguleerd. Het tariefreguleringsbesluit<sup>2</sup> verduidelijkt de

<sup>1</sup> Artikel 2.5.2.3.2.§1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018

<sup>2</sup> Besluit van de Vlaamse Regering houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur van 5 februari 2016

drinkwateractiviteit van de openbare waterleverancier en bakent duidelijk af dat alleen de kosten gemaakt voor deze activiteit via de drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur kunnen doorgerekend worden.

Vermits de waterbedrijven die zowel openbare als private waterleverancier zijn hun openbare drinkwateractiviteit moeten scheiden van hun overige activiteiten i.h.k.v. de tariefregulering is het aangewezen dat ook in het ontwerpbesluit duidelijk gesteld wordt dat ingeval een waterbedrijf zowel openbare waterleverancier als private waterleverancier is, de verplichtingen van het besluit voor de activiteit (openbare en private drinkwateractiviteit) afzonderlijk gelden. Dit zal ertoe bijdragen dat kruissubsidies tussen openbare en publieke drinkwateractiviteit, en dus marktvoordeel voor de openbare waterleveranciers, vermeden wordt. Ook maakt het mogelijk rapportering i.h.k.v. tariefplan en i.h.k.v. dit besluit eenduidig te vergelijken. Zo kunnen uitgaven voor investeringen vergeleken worden met het lange termijnvoorzieningsplan.

**De WaterRegulator adviseert de definities te verduidelijken voor de waterbedrijven die zowel openbare als private waterleverancier zijn, aanduidend dat in dat geval de verplichtingen uit het besluit per activiteit gelden, nl. voor de openbare drinkwateractiviteit en/of voor de private wateractiviteit.**

## 2.4 Invoeren van KPI's en doelstellingen ter aansturing, evaluatie en opvolging van de openbare waterleverancier

Met artikel 1 §3 van het ontwerpbesluit kan de minister, met het oog op de aansturing, de evaluatie en de opvolging van de openbare waterleverancier, voor wat betreft de uitvoering en invulling van de taken en verplichtingen die hem in het besluit worden toegewezen:

- 1° kritische prestatie-indicatoren vastleggen;
- 2° de doelstellingen alsook tussentijdse doelstellingen voor de betreffende kritische prestatie-indicatoren vastleggen;
- 3° de frequentie en wijze van rapportering over de kritische prestatie-indicatoren vastleggen.

Deze bepaling is nieuw; ze is niet opgenomen in het huidige BVR van 13 december 2002 en vloeit niet voort uit de omzetting van de Europese drinkwaterrichtlijn.

Zoals het nu geformuleerd staat laat dit een zeer ruime invulling toe. Het is onduidelijk wat precies beoogd wordt met deze bepaling, noch wordt een koppeling gelegd met eventuele kosten die gepaard gaan met het nastreven van deze doelstellingen. Bovendien is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot wat reeds bestaat aan sturing en opvolging.

Er is bijvoorbeeld al een degelijke opvolging door de bevoegde entiteiten van de kwaliteitseisen van drinkwater volgend uit de verplichte rapporteringen in het BVR van 13 december 2002.

Ook is er reeds, gebruik makend van KPI's, opvolging en evaluatie door de VMM van bijvoorbeeld non-revenue water (lekverliezen) en assetmanagement. Aansluitend op elke procesbenchmark stelt elke openbare waterleverancier namelijk een actieplan op waarmee door met behulp van KPI's elke waterleverancier doelstellingen zet en de voortgang jaarlijks opgevolgd wordt. Zo zijn er intussen 22 KPI's die jaarlijks gerapporteerd worden en waarvoor doelstellingen gezet zijn. Vermits jaarlijks een nieuwe procesbenchmark opgeleverd wordt, groeit dit aantal nog steeds. Indien bedoeld wordt op deze KPI's, is het ons niet duidelijk waarom het vaststellen van KPI's en rapportering erover extra verankerd moet worden in dit besluit. Wanneer dit ruimer geïnterpreteerd moet worden, lijkt het

minstens aangewezen de KPI's en rapportering die de minister in uitvoering van dit besluit wenst vast te leggen en deze volgend uit de procesbenchmarks op elkaar af te stemmen.

Daarnaast overlapt het opleggen van doelstellingen, zoals opgenomen in art. 1 §3 van het ontwerpbesluit, met het opleggen van openbare dienstverplichtingen zoals bepaald in het Waterwetboek<sup>3</sup>.

Conform het Waterwetboek is een openbare dienstverplichting (2.1.2, 21°) een verplichting die betrekking heeft op sociaal-economische, ecologische en technische aspecten van de voorziening van water bestemd voor menselijke aanwending en voor de sanering ervan. De doelstellingen die in het kader van dit ontwerpbesluit vastgelegd zouden worden, kunnen betrekking hebben op kwaliteit, kwantiteit en levering van drinkwater (bv doelstelling ILI max 0,5). Deze aspecten zijn voor de openbare drinkwatervoorziening in wezen sociaal-economisch, ecologisch en technisch.

Artikel 2.5.1.1 van het Waterwetboek bepaalt dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om deze openbare dienstverplichtingen vast te leggen, alsook voor welke openbare dienstverplichtingen al dan niet een advies van de WaterRegulator nodig is. Het vaststellen van doelstellingen door de minister zoals bepaald in het ontwerpbesluit is ons inziens dan ook in strijd met het vastleggen van openbare dienstverplichtingen zoals opgenomen in het Waterwetboek en dient om die reden herbekeken te worden.

**De WaterRegulator adviseert om art. 1 §3 te herdenken zodat duidelijk is wat precies beoogd wordt met deze bepaling en er duidelijkheid is over hoe dit zich verhoudt tot wat reeds bestaat. Verder is het ook nodig een kader te creëren waarbij, voorafgaand aan het vastleggen van doelstellingen, er een kostenevaluatie gebeurt en de impact op de waterfactuur vooraf duidelijk is.**

## 2.5 Nieuwe verplichtingen bij aanleg en eerste ingebruikname van nieuwe watervoorzieningssystemen

Met artikel 6 van het ontwerpbesluit wordt elke waterleverancier verplicht om de aanleg en de eerste ingebruikname van nieuwe watervoorzieningssystemen, met uitzondering van infrastructuur voor de opslag en distributie van het water bestemd voor menselijke consumptie, voorafgaandelijk te melden aan de bevoegde entiteit Leefmilieu.

Deze verplichting is nieuw; ze is niet opgenomen in het huidige BVR van 13 december en vloeit niet voort uit de omzetting van de Europese drinkwaterrichtlijn.

De WaterRegulator begrijpt dat deze meldingsplicht beperkt is tot nieuwe waterproductiecentra en waterzuiveringssystemen, en dus niet slaat op de aanleg van nieuwe leidingnetwerken en watertorens. De gevraagde informatie opgenomen in §2 is informatie die de openbare en private waterleveranciers nu al aanleveren als de installatie operationeel is. De WaterRegulator begrijpt dat de bevoegde entiteit leefmilieu deze informatie eerder wil kennen, zodat al kan geadviseerd/gestuurd worden vóór aanleg en eerste ingebruikname van de installatie. Onduidelijk is of deze informatie al niet beschikbaar is binnen de Vlaamse administratie (vb vergunningsaanvraag, heffingen) en dat deze nieuwe verplichting dus ondervangen kan worden door informatiedoorstroming tussen administraties.

De WaterRegulator merkt op dat 'voor de aanleg' zoals opgenomen in art. 6 §1 onduidelijk is. Wanneer is dit dan ? Hoeveel tijd voor aanvang van de werken moet er een melding gebeuren ?

---

<sup>3</sup> decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018

**De WaterRegulator adviseert om het 3e lid van §2 van artikel 6 van het ontwerpbesluit uit te breiden zodat de bevoegde entiteit Leefmilieu ook richtlijnen kan opstellen over het tijdstip waarop de melding moet gebeuren.**

## 2.6 Plaatsen van tappunten door de openbare waterleverancier

Art 22 §4 1<sup>e</sup> lid van het ontwerpbesluit bepaalt: 'Om het gebruik van water bestemd voor menselijke consumptie te bevorderen, zorgt de openbare waterleverancier voor, al dan niet tegen betaling en voor zover technisch mogelijk en op een wijze die in verhouding staat tot de noodzaak ervan, het plaatsen van buiten- of binnenwatertappunten in openbare ruimten. Om af te wegen of het plaatsen van de tappunten aangewezen en haalbaar is, houden de openbare waterleveranciers rekening met de evaluatie als vermeld in paragraaf 1, en wordt rekening gehouden met plaatselijke omstandigheden zoals klimatologische en geografische omstandigheden.'

Dit is een nieuwe bepaling en volgt uit de nieuwe EU richtlijn drinkwater waar artikel 16 2. bepaalt dat : 'Teneinde het gebruik van voor menselijke consumptie bestemd kraanwater te bevorderen, zorgen de lidstaten ervoor dat tappunten buiten en binnen in openbare ruimten worden geplaatst, voor zover dat technisch mogelijk is, op een wijze die in verhouding staat tot de noodzaak van dergelijke maatregelen en rekening houdend met de specifieke plaatselijke omstandigheden, zoals de klimatologische en geografische omstandigheden.'

De WaterRegulator vraagt zich de meerwaarde van het zinsdeel 'al dan niet tegen betaling' in het ontwerpbesluit af. Dit heeft geen meerwaarde. Het is immers niet bepaald onder welke voorwaarden en aan wie er kosten voor een buiten of binnen tappunt in een openbare ruimte doorgerekend kunnen worden. Het lijkt aangewezen dit eenduidiger te regelen.

Omdat volgens deze bepaling een publieke waterleverancier tappunten moet plaatsen in openbare ruimten ter bevordering van het gebruik van kraanwater, is het volgens de WaterRegulator te verantwoorden dat de kost van deze openbare dienstverplichting gesolidariseerd wordt over de abonnees en er dus geen specifieke kost wordt doorgerekend aan de aanvrager, de gemeente, ....

**De WaterRegulator adviseert het zinsdeel 'al dan niet tegen betaling' in art. 22 §4 1<sup>e</sup> lid te schrappen.**

## 2.7 Langetermijnvoorzieningsplan en tariefregulering

Artikel 24 §3. van het ontwerpbesluit herneemt voor een groot deel de bepalingen van art. 3/1 4<sup>e</sup> lid van het BVR van 13 december.

In het 2<sup>e</sup> lid van art. 24 §3 van het ontwerpbesluit is in de zin 'De exploitant van het openbaar waterdistributienetwerk stelt hiertoe onder meer een langetermijnvoorzieningsplan op voor een periode van twintig jaar met daarin een visie en planning voor de vereiste investeringen om de voorziening van water bestemd voor menselijke consumptie te garanderen, opgesplitst in winning, zuivering, transport en distributie.' het woord 'transport' is toegevoegd ten opzichte van de huidige versie van het BVR van 13 december.

Het BVR tariefregulering, waarnaar in het art. 24 §3. van het ontwerpbesluit ook verwezen wordt, wordt het woord 'toevoer' gebruikt in plaats van 'transport'. Voor de eenduidigheid is het aangewezen ook in het ontwerpbesluit 'toevoer' te gebruiken. Zo wordt in de tariefplannen, in uitvoering van het BVR tariefregulering, gerapporteerd over productie (zijnde winning en zuivering), toevoer en distributie.

Verder is in het 2<sup>e</sup> lid van art. 24 §3 2<sup>e</sup> lid in vergelijking met art. 3/1 4<sup>e</sup> lid van het BVR van 13 december de passage geschrapt die stelt dat de VMM informatie over de behoefteprognose voor water, bestemd voor menselijke consumptie en over de draagkracht van de ruwwaterbronnen aanlevert, waarmee de openbare waterleverancier rekening moet houden bij het opstellen van het langetermijnvoorzieningsplan. Daarmee is in het ontwerpbesluit niet meer duidelijk waar de waterleverancier deze behoefteprognose en het draagkrachtpotentieel kan vinden, noch wie deze onderzoeken zal uitvoeren.

Nieuw element bij de langetermijnvoorzieningsplannen is de koppeling die gelegd wordt met de tariefplannen. Zo bepaalt art. 24 §3 5<sup>e</sup> lid van het ontwerpbesluit dat 'De openbare waterleverancier houdt het langetermijnvoorzieningsplan actueel en zorgt voor een actualisatie bij de aanvang van een nieuwe tarifaire periode zoals gedefinieerd in artikel 1, 8<sup>o</sup> van het besluit van Vlaamse Regering van 5 februari 2016 houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur of tussentijds als daar aanleiding toe is.' Dit zou moeten toelaten om bij de beoordeling en opvolging van de tariefplannen de erin opgenomen investeringen af te toetsen met de langetermijnvoorzieningsplannen en het advies van de bevoegde entiteit Leefmilieu erbij. Ook in art. 24 §3 9<sup>e</sup> lid van het ontwerpbesluit wordt verwezen naar het BVR tariefregulering : 'De openbare waterleverancier waarborgt een afstemming tussen het langetermijnvoorzieningsplan en het tarief vastgelegd in uitvoering van artikel 5 van het besluit van Vlaamse Regering van 5 februari 2016 houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur.' De verwijzing naar 'het tarief vastgelegd in uitvoering van artikel 5 van het van het BVR tariefregulering is evenwel foutief. Er zou moeten verwezen worden naar het tariefplan.

**De WaterRegulator adviseert volgende wijzigingen in art. 24 §3.:**

- **vervangen van het woord 'transport' door 'toevoer';**
- **verduidelijken waar de resultaten van een behoefteprognose voor drinkwater en de draagkracht van de ruwwaterbronnen kan vinden;**
- **wijzigen van het laatste lid in 'De openbare waterleverancier waarborgt een afstemming tussen het langetermijnvoorzieningsplan en het tariefplan zoals bepaald in artikel 5 van het besluit van Vlaamse Regering van 5 februari 2016 houdende tariefregulering van de integrale drinkwaterfactuur'.**

Ellen Wailly  
Verantwoordelijke dienst WaterRegulator