

ingediend op **1797** (2022-2023) – Nr. 3
18 september 2023 (2022-2023)

Advies

van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt

over het voorstel van decreet

van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz,
Wilfried Vandaele, Tinne Rombouts en Inez De Coninck

over de operationalisering
van een Vlaamse Nutsregulator

Documenten in het dossier:

- 1797** (2022-2023) – Nr. 1: Voorstel van decreet
- Nr. 2: Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies

van de VREG van 18 september 2023

met betrekking tot het Voorstel van decreet over de operationalisering van een Vlaamse
Nutsregulator

Inhoud

1.	Inleiding	6
2.	Omvorming VREG tot Vlaamse Nutsregulator	6
3.	Respect voor onafhankelijkheidsvereisten.....	7
3.1.	Toezicht door het Vlaams Parlement	7
3.2.	Voorstel ter verbetering	7
4.	Een daadkrachtige regulator vergt een goede governance.....	10
4.1.	Huidige vs. nieuwe governance	10
4.2.	Raad van bestuur	11
4.3.	College van directeurs	13
4.3.1.	Een daadkrachtige regulator vergt een goede governance	13
4.3.2.	Voorgestelde nieuwe governance.....	13
4.3.3.	Voorstellen ter verbetering.....	17
4.4.	Expertenraad.....	18
4.4.1.	Voorgestelde regeling	18
4.4.2.	Voorstellen ter verbetering.....	19
5.	Verduidelijk taakverdeling Vlaamse Nutsregulator vs. VMM inzake water	21
5.1.	Vooropgestelde taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake water.....	21
5.2.	Probleempunten hierbij in het Voorstel van decreet	25
5.2.1.	De voorsteltekst gaat voorbij aan taken VMM in bestaande sectorale regelgeving	25
5.2.2.	De decreetgever dient de bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator en VMM te bepalen, niet de Vlaamse Regering.....	28
5.3.	De ruime nieuwe taken inzake water noodzaken een verhoogde personeelsinzet	29
5.4.	Voorstellen ter verbetering	30

5.4.1. Maximaal benutten van kennis en expertise VREG inzake tariefregulering	30
5.4.2. Bijkomende taken uitsluitend te bepalen door decreetgever	37
5.4.3. Onverenigbaarheden accurater te omschrijven	37
5.4.4. Administratieve sanctiebevoegdheid bij Vlaamse Nutsregulator i.p.v. VMM	40
5.4.5. Wetgevingstechnische verbeterpunten	41
6.Nood aan zekerheid over nodige mensen en middelen	44
7.Andere bedenkingen	46
7.1. Behoud afkorting VREG (art. 3)	46
7.2. Taken (art. 5)	46
7.3. Bevoegdheden (art. 6)	47
7.4. Doelstellingen (art. 7)	47
7.5. Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere instanties en regulatoren (art. 6, §2, 7° en 10°, art. 14, tweede lid, 4° en art. 19)	48
7.7. Bemiddeling en geschillenbeslechting (art. 5, 3°, art. 65-67 en art. 85-87)	50
8.Samenvatting	53

1. Inleiding

De VREG ontving op 20 juli 2023 van de voorzitter van het Vlaams Parlement de vraag om binnen een termijn van 60 dagen een advies te verlenen over een [Voorstel van decreet van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz, Wilfried Vandaele, Tinne Rombouts en Inez De Coninck over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator](#) (hierna “Voorstel van decreet”).

Dit advies werd opgesteld met instemming van de raad van bestuur van de VREG.

2. Omvorming VREG tot Vlaamse Nutsregulator

In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord wenst men via dit Voorstel van decreet een overkoepelende Vlaamse Nutsregulator voor netgebonden infrastructuur te operationaliseren, door de omvorming (via naamswijziging) van de VREG tot de Vlaamse Nutsregulator en de toekenning van extra taken inzake water.

De VREG heeft sinds zijn oprichting in 2001 heel wat expertise opgebouwd over de regulering van de elektriciteits- en gasmarkt in Vlaanderen. Sinds 2019 houdt de VREG ook toezicht op de Vlaamse warmte- en koudnetten. In twee recente ontwerpdecreten, principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering, wordt de uitbreiding voorzien van de taken van de VREG met taken inzake [waterstof](#) en [CO₂](#).

In voorliggend voorstel van decreet worden deze taken nu verder uitgebreid met het toezicht op de drinkwater- en rioleringsnetten, wat momenteel wordt uitgevoerd door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

De bundeling van deze taken biedt voordelen, zoals terecht gesteld in hoofdstuk 2 van de toelichting bij het Voorstel van decreet. Er zijn zeker analogieën tussen deze netwerkinfrastructuren, de expertise en *best practices* hierover rond tarief- en technische regulering, controleprocessen, stakeholderoverleg,... kunnen gedeeld en gebundeld worden, de benodigde middelen (en ondersteunende processen zoals communicatie,...) kunnen efficiënter worden ingezet en het wordt eenvoudiger om toe te zien op het vermijden van kruissubsidies. Het klopt dat die analogieën er minder zijn met de taken en bevoegdheden van de Vlaamse Regulator voor de Media.

De VREG staat er positief tegenover om vanuit zijn ervaring extra taken op te nemen in andere, verwante sectoren¹ en ziet hierin ook een appreciatie van het geleverde werk van de voorbije jaren.

¹ We wijzen er wel op dat de Raad van State in een advies van 30 november 2016 heeft opgemerkt dat, indien er geen Europeesrechtelijke vereiste is om toezicht op een sector onder te brengen bij een onafhankelijke regulator, dit ook beter aan een andere instantie wordt overgelaten (Adv. RvS nr. 60.294/3 van 30 november 2016 bij het Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudnetten, *Parl. St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1056, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1239277>.)

3. Respect voor onafhankelijkheidsvereisten

3.1. Toezicht door het Vlaams Parlement

In het Voorstel van decreet wordt de VREG omgevormd, via naamswijziging, tot de Vlaamse Nutsregulator.² De bepalingen uit het Energiedecreet die de werking en bestuur van de VREG regelen in het Energiedecreet (Hoofdstuk I van Titel III) worden opgeheven in het Energiedecreet en worden “verhuisd” naar een nieuw decreet over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator. Daarbij worden een aantal wijzigingen aangebracht aan de huidige regeling in het Energiedecreet, met name rond de governance en de (extra) taken. Daar wordt verder in het advies op ingegaan.

Het toezicht op de (Vlaamse nuts)regulator blijft bij het Vlaams Parlement, zoals blijkt uit artikel 3, §2 van het Voorstel van decreet. Dit toezicht houdt in dat het Vlaams Parlement het bestuur, de taken en de bevoegdheden van de regulator regelt bij decreet, de leden van de raad van bestuur aanstelt, jaarlijks een beslissing neemt over zijn dotatie, hem kan uitnodigen voor hoorzittingen in het Vlaams Parlement en hem vragen kan stellen over het ondernemingsplan, de begroting, maar ook over andere specifieke thema's.

Dat dit toezicht blijft bij het Vlaams Parlement is een goede zaak. Het Vlaams Parlement vertegenwoordigt alle Vlamingen en omvat alle politieke verkozenen en politieke partijen. Dit biedt de beste garantie op een breed gedragen en stabiel toezicht. Nutsvoorzieningen vereisen langetermijnbeslissingen, die toekomstgericht en in het algemeen belang zijn.

De toelichting bij het Voorstel van decreet (p. 11) stelt evenwel het volgende:

“De Vlaamse Nutsregulator rapporteert aan het Vlaams Parlement en aan de Vlaamse Regering. Het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering houden toezicht op de Vlaamse Nutsregulator. Het toezicht is afhankelijk van de specifieke sector. Zo blijft het toezicht voor elektriciteit en gas bij het parlement, terwijl het toezicht voor water bij de Vlaamse Regering ligt.” (eigen onderlijning)

Dit is incorrect. Dat de Vlaamse Nutsregulator onder het toezicht staat van het Vlaams Parlement staat uitdrukkelijk in artikel 3 van het Voorstel van decreet. Het is ons niet duidelijk waarom hier onzekerheid over wordt gecreëerd.

3.2. Voorstel ter verbetering

Ook na de omvorming blijft de Vlaamse Nutsregulator, voor wat betreft de gewestelijke bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas, de regulerende instantie, zoals vermeld in de Europese Elektriciteits- en Gasrichtlijn, en moet dus ook blijvend voldaan worden aan de hierin opgenomen onafhankelijkheidsvereisten, o.a. deze in artikel 57 van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn.³

² Artikel 3 van het Voorstel van decreet bepaalt dat er een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid wordt opgericht. Deze dienst draagt als naam Vlaamse Nutsregulator. Artikel 150 van het Voorstel van decreet bepaalt verder dat de Vlaamse Nutsregulator wordt geoperationaliseerd, met continuïteit van de rechtspersoonlijkheid en met behoud van rechtswege van de bestaande rechten en verplichtingen van de VREG, door een omvorming en naamswijziging van de VREG.

³ In de toelichting wordt op pagina 13 gesteld dat de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten niet verder gaan dan de “uitvoering van de regulerings taken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd”,

Conform artikel 57, lid 4, b) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn moeten de lidstaten erover waken dat:

“de regulerende instantie, bij de uitvoering van de regulerings taken die haar bij deze richtlijn en de aanverwante wetgeving zijn opgelegd ervoor zorgt dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer: bij het verrichten van de regulerings taken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid die geen verband houden met de in artikel 59 genoemde regulerings taken, worden door dit voorschrift onverlet gelaten.” (eigen onderlijning)

Deze bepaling is momenteel omgezet in artikel 3.1.1, §4, tweede lid, van het Energiedecreet:

“Bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator vraagt of ontvangt de VREG, noch zijn bestuurders, noch zijn personeelsleden, instructies van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere publieke of particuliere entiteit.”

Artikel 3, §4, tweede en derde lid, van het Voorstel van decreet vervangt dit door:

“Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden als regulator vragen of ontvangen de Vlaamse Nutsregulator en zijn bestuurders en personeelsleden, geen instructies over elektriciteit en aardgas van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere publieke entiteit.

Bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als regulator vraagt of ontvangt de Vlaamse Nutsregulator, noch zijn bestuurders, noch zijn personeelsleden, instructies van een particuliere entiteit.” (eigen onderlijning)

Het tweede lid van artikel 3, §4, van het Voorstel van decreet zou ten onrechte de indruk kunnen opwekken dat de Vlaamse Nutsregulator, en zijn bestuurders en personeelsleden, bij de uitoefening van zijn decretale taken en bevoegdheden wél instructies van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere publieke entiteit zou mogen vragen of ontvangen over andere taken en bevoegdheden dan elektriciteit dan aardgas.⁴

Dat is echter niet correct. De instelling Vlaamse Nutsregulator moet conform artikel 57, lid 5, a) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan.

Artikel 57, lid 5, a) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn stelt:

verwijzende naar de bewoordingen van artikel 57, lid 4, b) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn. Daarbij wordt evenwel abstractie gemaakt van de andere Europese onafhankelijkheidsvereisten, waaronder artikel 57, lid 5, a), van dezelfde richtlijn, dat stelt dat “de regulerende instantie” zelfstandig beslissingen moet nemen, onafhankelijk van enige politieke entiteit. De verwijzing naar het arrest C-424/15 van het Europees Hof van Justitie (i.v.m. telecom regulator) is dan ook niet geheel pertinent aangezien de noodzaak om zelfstandig besluiten te kunnen nemen, onafhankelijk van enige politieke entiteit, niet staat in de kaderrichtlijn telecom.

⁴ In de toelichting wordt daar ook op gedoeld (p. 17): “het is dus wel degelijk mogelijk en niet zonder precedent dat er binnen een (‘multi-utility’)-regulator twee soorten taken zijn: enerzijds taken waar de regulator op basis van Europeesrechtelijke vereisten over volledige onafhankelijkheid beschikt, en anderzijds andere taken en materies waarbij het Europeesrechtelijk niet vereist is dat de regulator volledig onafhankelijk is en er met betrekking tot die specifieke materies aan de instantie toch instructies kunnen worden gegeven, zolang ze geen betrekking hebben op die regulatorische taken met betrekking tot elektriciteit en aardgas waarvoor juist die onafhankelijkheid vereist is.” (eigen onderlijning)

“Om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te beschermen, waken de lidstaten er met name over dat: a) de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan” (eigen onderlijning).

De omstandigheid dat de bewoordingen in de Europese energieregelgeving slaan op dé regulerende instantie, impliceert dat de vereiste autonome besluitvorming gekoppeld is aan de regulator zelf, als entiteit, en niet aan de taak, bevoegdheid of sector waarbinnen men optreedt.

De eis dat de regulator zelfstandig besluiten moet kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan, sluit elke vorm van instructies, hiërarchisch of administratief toezicht op enige beslissing van de regulator uit, ook voor andere bevoegdheden dan inzake elektriciteit en aardgas.^{5, 6}

In het Energiedecreet zijn er momenteel al taken en bevoegdheden opgelegd aan de VREG die geen taken en bevoegdheden zijn waarvan de Europese regelgeving vereist dat deze door een onafhankelijke regulator moeten worden uitgevoerd (bv. onze taken inzake warmte, onze taken inzake groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong). Overeenkomstig artikel 3.1.1, §4, tweede lid, van het Energiedecreet neemt de VREG binnen zijn decretaal toegekende taken en bevoegdheden steeds onafhankelijk en autonoom beslissingen, zonder instructies vanuit enige publieke of private entiteit (o.a. over het al of niet opstarten van handhavingstrajecten, over het opleggen van boetes, over de inhoud van rapporten en adviezen, bij de behandeling van klachten en geschillen...). De toevoeging van extra taken inzake water, CO₂ en warmte aan een onafhankelijke regulator is evenmin vereist door Europese regelgeving.⁷ Indien de decreetgever bepaalde taken en de daarbij horende beslissingsbevoegdheid niet bij een onafhankelijke regulator wil leggen, is daar dus geen enkel bezwaar tegen (conform bijvoorbeeld art. 4/1.2.1. van het Energiedecreet i.v.m. het technisch reglement warmte waar de decreetgever de beslissing tot goedkeuring van het technisch reglement niet heeft toegekend aan de regulator, maar wel aan de Vlaamse Regering).

Het vragen en verlenen van instructies door een parlements lid, een regeringslid of een van zijn medewerkers aan een individueel personeelslid van de regulator is in ieder geval niet mogelijk. De leiding van het personeel van de VREG ligt bij de directeur(s) van de VREG. Het is in strijd met de deontologie van de parlementsleden⁸, regeringsleden en hun kabinetsmedewerkers⁹. Conform de

⁵ L. DE DEYNE, *Markttoezicht in de energiesector*, Antwerpen, Intersentia, 388, L. DE DEYNE, “Het “democratisch deficit” van onafhankelijke energieregulators en de rol van het parlement”, *TBP* 2016, afl. 4-5, (194) 266.

⁶ Ook het Grondwettelijk Hof stelde dit al duidelijk in 2010 in een zaak over de federale energieregulator CREG (GWH 18 november 2010, nr. 130/2010): “B.4. De CREG is een administratieve overheid die beschikt over een ruime autonomie die niet verenigbaar is met een hiërarchisch of een administratief toezicht. Zij werd opgericht om bepaalde taken uit te voeren, die de wetgever wenste te onttrekken aan het gezag van de federale Regering. B.5. De ontstentenis van een hiërarchisch of een administratief toezicht is niet strijdig met de Grondwet. Ook staat artikel 37 van de Grondwet, dat mede in de prejudiciële vraag wordt aangevoerd, er niet aan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden in een welbepaalde technische aangelegenheid toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid, die voor het overige onderworpen blijft aan zowel de rechterlijke toetsing als de parlementaire controle”.

⁷ Hetzelfde geldt momenteel ook voor waterstof, maar de toekomstige wijziging van het Gaspakket zal daar wellicht wijzigingen bij aanbrengen.

⁸ Artikel 20 Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers: “Bij het behartigen van dossiers en het begeleiden van vraagstellers, respecteren de volksvertegenwoordigers de onafhankelijkheid van de ambtenaren en diensten, de objectiviteit van de procedures en de termijnen die als normaal beschouwd worden voor de afhandeling van soortgelijke dossiers.” Zie: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1591194>.

⁹ Charter politiek-ambtelijke samenwerking (p. 6): “Alle opdrachten aan de administratie gaan uit van de minister of in diens opdracht van zijn kabinetschef, en worden aan de leidend ambtenaar gericht.” Zie: https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1590772403/Charter-politiek-ambtelijke-samenwerking_br8eys.pdf.

deontologische code dienen medewerkers van de VREG tussenkomsten van politieke mandatarissen minstens te vermelden in het administratief dossier.¹⁰

Artikel 3, §4, tweede en derde lid, van het Voorstel van decreet moet dan ook worden veralgemeend tot alle taken en bevoegdheden van de regulatoren, of die nu verband houden met elektriciteit en aardgas of niet – zoals dit ook vandaag al geformuleerd is in het Energiedecreet.

Dit kan concreet door artikel 3, §4, tweede en derde lid, van het Voorstel van decreet te vervangen door één lid:

“Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden als regulator vragen of ontvangen de Vlaamse Nutsregulator en zijn bestuurders en personeelsleden, geen instructies van de Vlaamse Regering, van het Vlaams Parlement of van een andere publieke of particuliere entiteit.”

4. Een daadkrachtige regulator vergt een goede governance

4.1. Huidige vs. nieuwe governance

Inzake de governance van de VREG staat momenteel het volgende geregeld in het Energiedecreet:

- De organen van de VREG zijn de raad van bestuur en de algemeen directeur.¹¹
- De leden van de raad van bestuur worden aangesteld door het Vlaams Parlement op grond van objectieve, transparante en bekendgemaakte criteria, volgens een onafhankelijke en onpartijdige procedure, waarbij wordt gegarandeerd dat de kandidaten voor de relevante positie over de vereiste vaardigheden en ervaring beschikken.¹² De raad van bestuur kiest onder zijn leden een voorzitter.¹³ De algemeen directeur wordt benoemd door de raad van bestuur omwille van zijn deskundigheid, inzonderheid voor wat betreft het management.¹⁴
- De raad van bestuur beschikt over de volheid van bestuursbevoegdheden en beslist in alle aangelegenheden waarvoor de VREG bevoegd is.¹⁵ De algemeen directeur is belast met de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur, het dagelijks bestuur van de VREG, de (buiten)gerechtelijke vertegenwoordiging van de VREG, de leiding van het personeel¹⁶ en de samenstelling van het directieteam.¹⁷ De raad van bestuur kan bevoegdheden delegeren via het huishoudelijk reglement, met name door te preciseren dat deze onder het dagelijks bestuur vallen (en dus onder de bevoegdheid van de algemeen directeur).¹⁸ Voor een aantal bevoegdheden is dat decretaal evenwel niet toegestaan (o.a.

¹⁰ Zie: <https://www.vlaanderen.be/intern/belangenvermenging> (“hoe moet je politieke tussenkomsten in een dossier signaleren”).

¹¹ Art. 3.1.4/4 Energiedecreet.

¹² Art. 3.1.5, §1 Energiedecreet.

¹³ Art. 3.1.5, §1, laatste lid Energiedecreet.

¹⁴ Art. 3.1.9 Energiedecreet.

¹⁵ Art. 3.1.8, eerste lid Energiedecreet.

¹⁶ Art. 3.1.10 Energiedecreet.

¹⁷ Art. 3.1.10/1 Energiedecreet.

¹⁸ Art. 3.1.11 Energiedecreet.

goedkeuren begroting en ondernemingsplan, vaststellen van de tariefmethodologie, de tariefstructuur en de technische reglementen).¹⁹

In de praktijk werd dit als volgt ingevuld:

- De leden van de huidige raad van bestuur van de VREG (op één na die nog een lopend mandaat had) werden op 2 februari 2022²⁰, na een selectieprocedure²¹, aangesteld door het Vlaams Parlement. Zij voldoen aan de Europeesrechtelijke en decretaal omschreven onafhankelijkheidsvereisten, maar zijn niet voltijds tewerkgesteld bij de VREG. Zij krijgen wel een gelimiteerde bestuurdersvergoeding.²²
- De taakverdeling tussen de raad van bestuur en de algemeen directeur is geregeld in het [Huishoudelijk Reglement](#) van 17 maart 2017 (B.S. 22 mei 2017). De raad van bestuur kan dit huishoudelijk reglement te allen tijde wijzigen.
- Als bijlage bij het huishoudelijk reglement gaat een [Deontologische code](#). Deze code bevat de verdere interne afspraken rond deugdelijk bestuur, gebaseerd op een model van [GUBERNA](#).
- De raad van bestuur vergadert ongeveer een tiental keer per jaar: doorgaans één keer per maand, behoudens in de vakantiemaanden.
- In het [besluit van 07/06/2019 tot vaststelling van de rechtspositieregeling van de personeelsleden van de VREG](#) zijn belangrijke taken inzake personeelsaangelegenheden toevertrouwd aan de algemeen directeur van de VREG.

In voorliggend Voorstel van decreet wordt voorzien dat volgende wijzigingen worden aangebracht aan de huidige governance:

- De organen van de Vlaamse Nutsregulator worden de raad van bestuur, het college van de directeurs en de expertenraad.
- De lijst met bevoegdheden van de raad van bestuur waarvoor geen delegatie mogelijk is, wordt uitgebreid.
- De algemeen directeur wordt vervangen door een college van directeurs, bestaande uit drie tot vier directeurs, dat bij consensus beslist.
- Er wordt een nieuw, extra orgaan opgericht, de expertenraad, dat fungeert als adviesorgaan voor de raad van bestuur.

Hieronder gaan we in op deze wijzigingen en onze bedenkingen hierbij.

4.2. Raad van bestuur

¹⁹ Art. 3.1.8, tweede lid Energiedecreet.

²⁰ Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/1596631/verslag/1601601>.

²¹ Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/selectieprocedure-voor-de-aanstelling-van-bestuursleden-van-de-vlaamse-regulator-van-de>.

²² Art. 3.1.5, §4 Energiedecreet.

De bepalingen rond de raad van bestuur (samenstelling, aanstelling, ...) uit het Energiedecreet zijn grotendeels ongewijzigd overgenomen in dit Voorstel van decreet, op volgende toevoegingen na.

- In het eerste lid van artikel 14 wordt toegevoegd dat de beslissingen van de raad van bestuur formeel ondertekend worden door de voorzitter en door het oudst aanwezige bestuurslid dat niet de voorzitter is.²³ Dit betreft het decretaal verankeren van de huidige praktijk.
- In het tweede lid van artikel 14 wordt de lijst met bevoegdheden van de raad van bestuur waarvoor geen delegatie mogelijk is, uitgebreid.

Enkel de raad van bestuur zal kunnen beslissen over 1) het aanvechten van een decreet van het Vlaams Parlement of een uitvoeringsbesluit ervan bij respectievelijk het Grondwettelijk Hof of de Raad van State²⁴, 2) het opleggen van een eenmalige administratieve geldboete hoger dan 100.000 euro en een administratieve geldboete per kalenderdag²⁵ en 3) het beslissen over elk dossier waarover in het college van directeurs geen beslissing kan worden bereikt.

Hierbij wensen we te verduidelijken dat beslissingen tot het instellen van rechtszaken en het opleggen van administratieve boetes op dit moment beslissingen zijn die door de raad van bestuur gedelegeerd zijn naar de algemeen directeur (cfr. artikel 14 van het huishoudelijk reglement), maar dat deze beslissingen in de praktijk steeds genomen werden na voorafgaandelijke informatieverlening en bespreking hiervan op de raad van bestuur.

De grens van 100.000 euro, die in het Voorstel van decreet wordt gehanteerd ter bepaling of de oplegging van een éénmalige administratieve geldboete al dan niet een niet-delegeerbare bevoegdheid is van de raad van bestuur, is evenwel moeilijk werkbaar. De hoogte van een administratieve geldboete ligt immers niet van meet af aan vast en kan dus moeilijk gebruikt worden ter afbakening van de bevoegdheid tussen de raad van bestuur en het college van directeurs. De bepaling van de hoogte van een administratieve geldboete (en meer fundamenteel: eigenlijk ook de beslissing om hetzij een eenmalige administratieve geldboete, hetzij een geldboete per kalenderdag op te leggen)

²³ In de toelichting (p. 20) wordt als motivatie vermeld: “De beslissingen van de raad van bestuur worden formeel ondertekend door de voorzitter en door het oudste aanwezige bestuurslid dat niet de voorzitter is. Door die decreetale verankering is er geen betwisting mogelijk over wie in het kader van het nemen van de beslissing de bevoegdheid heeft om er formeel zijn handtekening onder te plaatsen. Het gaat om een formaliteit die geenszins inhoudt dat de persoon in kwestie ook inhoudelijk akkoord gaat: het is immers steeds mogelijk dat een van die personen over het te beslissen punt niet tot de meerderheid behoorde.”

²⁴ Sinds zijn oprichting in 2001 heeft de VREG nog maar éénmaal een beroep ingesteld tegen een decreet en/of besluit.

²⁵ In de toelichting (p. 21) staat hierbij: “Aangezien de VREG momenteel, en in de toekomst ook de Vlaamse Nutsregulator, hoge administratieve geldboetes kan opleggen, wordt bepaald dat het opleggen van hoge administratieve geldboetes, gelet op de maatschappelijke en financiële consequenties, tot de niet-delegeerbare voorbehouden bevoegdheden van de raad van bestuur behoort. (...) De vaststaande rechtspraak van de Raad van State houdt voorts in dat ook de VREG daarbij de hoorplicht moet respecteren. De hoorplicht is immers een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat inhoudt dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die gebaseerd is op een feit dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend zonder dat de betrokkene vooraf de mogelijkheid werd geboden om op nuttige wijze voor zijn standpunt op te komen. In die materie moet echter conform de rechtspraak er ook rekening mee worden gehouden dat het horen volgens de Raad van State een niet-delegeerbare actie is: degene die de beslissing neemt om de boete daadwerkelijk op te leggen, moet ook daadwerkelijk horen (Zie bijvoorbeeld met betrekking tot de CREG en een distributienetbeheerder: RvS nr. 212.557 van 7 april 2011). Al is het volgens diezelfde vaste rechtspraak niet verplicht dat dit horen steeds fysiek en mondeling plaatsheeft. Er is ook voldaan aan de hoorplicht als de betrokkene op dienstige wijze voor zijn belangen is kunnen opkomen door schriftelijk zijn verweer te voeren en zijn argumenten te poneren vóór de sanctiemaatregel wordt opgelegd.”

correspondeert met de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid, waarbij rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete dossier, evenals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

- In artikel 10 van het Voorstel van decreet wordt gesteld dat alle directeurs de raad van bestuur bijwonen met raadgevende stem. Momenteel is dat enkel het geval voor wat de algemeen directeur betreft.

4.3. College van directeurs

4.3.1. Een daadkrachtige regulator vergt een goede governance

De Europese richtlijnen vereisen dat de lidstaat ervoor zorgt dat de energieregulator zijn taken op doeltreffende, efficiënte en snelle wijze kan uitvoeren:

- Art. 57, (5), b) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn ("de regulerende instantie beschikt over alle benodigde personele en financiële middelen om haar taken en bevoegdheden op doeltreffende en efficiënte wijze uit te voeren");
- Art. 59, (3) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn ("De lidstaten zorgen ervoor dat de regulerende instanties de bevoegdheden krijgen die hen in staat stellen de hun overeenkomstig dit artikel toevertrouwde taken op een efficiënte en snelle wijze uit te voeren.")

Het huidige Energiedecreet voorziet in een duidelijke governance van de VREG die het doeltreffende, efficiënte en snelle optreden van de VREG mogelijk maakt. Deze duidelijke governance heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat de VREG efficiënt en daadkrachtig is kunnen optreden tijdens de energiecrisis. De VREG heeft toen op korte termijn een aantal belangrijke beslissingen moeten nemen over het al of niet ontzeggen van de toegang van een leverancier tot het distributienet of het al of niet opheffen van een leveringsvergunning van een leverancier. Zo werd de VREG in 2021 en in 2022 door Fluvius een aantal keren in kennis gesteld van "ernstige signalen in de markt" m.b.t. de financiële capaciteit van een toegangshouder (leverancier), en van het feit dat een toegangshouder (leverancier) niet meer beschikte over een borgstelling zoals vereist in het toegangscontract. De VREG heeft dan de taak om te bemiddelen tussen Fluvius en de energieleverancier-toegangshouder. Na het doorlopen van deze bemiddeling kan de DNB de toegang slechts ontzeggen na voorafgaande toestemming door de VREG.²⁶ Het daadkrachtige optreden van de VREG heeft er toen voor kunnen zorgen dat twee leveranciers die hun activiteiten stopgezet hebben in Wallonië en/of Brussel, wel nog actief bleven in Vlaanderen. Dit in het voordeel van hun klanten, die verder van hun voordelige (vooral vaste) leveringscontracten konden profiteren.²⁷

4.3.2. Voorgestelde nieuwe governance

De OESO heeft in zijn rapport "The Governance of Regulators" de resultaten beschreven van een wereldwijd onderzoek naar de governance modellen bij het bestuur van onafhankelijke regulatoren. Hieruit blijkt dat doorgaans gekozen wordt voor één van de volgende drie modellen, waarbij aangegeven wordt dat het derde model zeer weinig gekozen wordt:

²⁶ Zie artikel 4.1.18 Energiedecreet, artikel 7.2.5 Toegangscontract Elektriciteit en artikel 7.2.5 Toegangscontract Aardgas.

²⁷ Voor meer toelichting en achtergrond, zie: <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2022-24.pdf>.

- *“Governance board model: the board is primarily responsible for the oversight, strategic guidance and operational policy of the regulator, with regulatory decision making functions largely delegated by the chief executive officer (CEO) and staff;*
- *Commission model: the board itself makes most substantive regulatory decisions;*
- *Single member regulator: an individual is appointed as regulator and makes most substantive regulatory decisions and delegates other decisions to its staff.”*²⁸

De huidige governance van de VREG met een raad van bestuur en een algemeen directeur is een voorbeeld van een “governance board model”. De governance van de CREG is een voorbeeld van een “commission model”. Het voorgestelde nieuwe governance-model is daarentegen een mengvorm van beide modellen, met zowel een raad van bestuur, als een directiecomité dat collegiaal beslist.

Om een daadkrachtige governance te behouden dient de wijze waarop het directeurscollege wordt georganiseerd in het Voorstel van decreet verbeterd te worden.

De directeurs kunnen volgens artikel 15 van het Voorstel van decreet enkel samen, als college²⁹, bij consensus beslissingen nemen. Besluitvorming bij consensus maakt dat er net zo lang gesproken zal moeten worden tussen de directeurs tot er een beslissing wordt genomen die voor alle directeurs aanvaardbaar is. Dit leidt tot (mogelijk ernstig) vertraagde besluitvorming.

De onmogelijkheid voor het college van de directeurs om per meerderheid te beslissen maakt van de besluitvorming bij consensus een besluitvorming bij unanimiteit. Besluitvorming bij unanimiteit is vaak niet werkbaar. Het geeft aan elke directeur een vetorecht waarmee die de werking van de directieraad kan paralyseren. De verplichte terugkoppeling naar de raad van bestuur biedt slechts een schijn van oplossing omdat de raad van bestuur minder vaak samenkomt dan een directieraad (maandelijks vs. wekelijks). Bovendien zou een raad van bestuur zich juist niet met het dagelijks bestuur moeten bezighouden. Het is juist de bedoeling dat deze zich vooral bezighoudt met de strategische beslissingen (vb. rond ondernemingsplan, begroting, tariefmethodologie,...).

Deze nieuwe regeling kan aanleiding geven tot nadelen inzake snelheid van besluitvorming. Bij afwezigheid van een directeur (door ziekte, verlof, ontslag, ...) kan het college van directeurs mogelijks geen rechtsgeldige beslissing nemen. Escalatie naar de raad van bestuur die maar één keer per maand samenkomt zal vaak geen oplossing zijn.

In het Voorstel van decreet is er geen instelling voorzien van een voorzitter of algemeen directeur binnen het college van directeurs. Dit lijkt nochtans aangewezen om een goede werking van het college te verzekeren.

Volgens artikel 17 van het Voorstel van decreet zijn de directeurs van de Vlaamse Nutsregulator als college belast met het dagelijks bestuur. Het huishoudelijk reglement, opgesteld door de raad van

²⁸ OECD (2014), “The Governance of Regulators”, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page71, 69. Zie meer bepaald chapter 3: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en#page69.

²⁹ De gebruikelijke betekenis van “collegiaal” is dat men middels beraadslaging streeft naar consensus, maar indien nodig beslissingen neemt bij meerderheid. In het Voorstel van decreet wordt collegiaal daarentegen gelijkgesteld met een verplichte consensus, en dus unanimiteit.

bestuur, legt de taken van het dagelijks bestuur vast.³⁰ De taken van dagelijks bestuur zijn taken die op dagelijkse basis worden uitgeoefend om de organisatie te doen “draaien” (bestellingen plaatsen, contracten afsluiten, verlof toekennen, uitbetalen lonen,...) en het nemen van alle andere (regulatoire, controlerende, informerende, adviserende ...) beslissingen die door de raad van bestuur aan het college van directeurs zijn gedelegeerd. Het lijkt aangewezen om enkel voor deze laatste soort beslissingen een collegiale beslissing van het college van directeurs te eisen. De eerste soort beslissingen zouden moeten kunnen gedelegeerd worden aan een directeur (best voorzitter of algemeen directeur van het college van directeurs genoemd). Dit kan nader geregeld worden in het Huishoudelijke reglement of een inwendig reglement van het directeurscollege.³¹

Het lijkt ook aangewezen dat er een aanspreekpunt en eindverantwoordelijke is voor de goede werking van het directeurscollege (vb. agendering en notulering van beslissingen, ...). Het ontbreken van een voorzitter maakt dat bij nood aan urgente beslissingen door de raad van bestuur steeds eerst door het directeurscollege moet beslist worden hoe, door wie en wanneer contact opgenomen zal worden met de raad van bestuur. Er is ook geen eenduidig aanspreekpunt voor de voorzitter of de raad van bestuur bij problemen rond de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de raad van bestuur. Bij gebrek hieraan zullen telkens alle directeurs rechtstreeks aangesproken moeten worden.

Artikel 17, §2 van het Voorstel van decreet stelt dat de raad van bestuur een directeur kan aanwijzen die de Vlaamse Nutsregulator vertegenwoordigt in gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen en die rechtsgeldig in naam en voor rekening van de Vlaamse Nutsregulator optreedt. Dit zou in ons voorstel dan de voorzitter of algemeen directeur zijn.

Hier moet minstens aan worden toegevoegd dat ook de leiding van het personeel aan dit lid van het directeurscollege moet worden toegewezen. In het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 tot vaststelling van de rechtspositieregeling van de personeelsleden van de VREG³² zijn bepaalde belangrijke taken toevertrouwd aan de algemeen directeur van de VREG. Dit besluit moet worden aangepast in lijn met het Voorstel van decreet en dient ook gelijktijdig in werking te treden. Zo niet komt men in een juridisch vacuüm terecht, waardoor bepaalde belangrijke taken niet meer kunnen worden uitgeoefend en bepaalde beslissingen niet meer kunnen worden genomen.

Het Voorstel van decreet m.b.t. het college van directeurs dient legistiek nog verbeterd te worden.

- Op verschillende plaatsen wordt gesproken over "de directeurs (van de Vlaamse Nutsregulator)" terwijl de directeurs individueel beschouwd geen orgaan zijn van de Vlaamse Nutsregulator. Dat is enkel het geval voor het “college van de directeurs”, conform art. 8 van het Voorstel van decreet.
- Er wordt bepaald dat het college van de directeurs beslist bij consensus. Het is dan niet logisch dat een individueel directeur bevoegdheden kan delegeren aan personeelsleden (cfr. artikel 17, §4 van het Voorstel van decreet) als die niet aan hem individueel toekomen.

³⁰ Art. 18 van het Voorstel van decreet.

³¹ De uitwerking van deze opsplitsing van taken kan op verschillende manieren. Een mogelijkheid is om het over te laten aan de raad van bestuur om in het Huishoudelijk reglement de taken van het dagelijks bestuur op te lijsten, en de uitvoering daarvan bij decreet op te dragen aan de voorzitter (cfr. het voorstel in 4.3.3.). Een alternatief zou kunnen zijn om in een intern reglement van het directeurscollege te bepalen dat het dagelijks bestuur aan het college toekomt, maar dat het college dat op zijn beurt - bij consensus - opdraagt aan een voorzitter, onverminderd de bevoegdheid van het college om zulke beslissing ook zelf nog te nemen (bij consensus). Maar nog andere modellen zijn mogelijk.

³² Zie: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1032280&datum=&geannoteerd=false&print=false>.

De toelichting bij het Voorstel van decreet (p. 11) stelt het volgende: *“Dat houdt dan ook in dat er voor de huidige personeelsleden van de VREG op het vlak van anciënniteit, statuut, pensioen en bezoldiging enzovoort totaal niets verandert.” en “Dat is evenzeer van toepassing op die huidige personeelsleden die bij de VREG al de ambtelijke rang van directeur hebben, in de hypothese dat ze enerzijds zouden kiezen om niet mee te doen bij de invulling van de nieuwe mandaatfunctie van lid van het college van directeurs, of anderzijds niet zouden slagen voor de selectieprocedure daarvoor. In dat geval blijven ze, wat hun huidige rang, verloning enzovoort betreft, in de rang van directeur bij de Vlaamse Nutsregulator, maar genieten ze niet de specifieke prerogatieven, verloning en bevoegdheden die gekoppeld zijn aan het lidmaatschap van het college van directeurs.”*

De VREG is evenwel van mening dat de voorgestelde regeling een inbreuk inhoudt op de arbeidsrelatie tussen de VREG en de (algemeen)³³ directeur(s)³⁴.

De overheid als werkgever kan niet zomaar eenzijdig essentiële arbeidsvoorwaarden van haar contractuele personeelsleden wijzigen.³⁵ Indien de werkgever toch éézijdig een essentieel bestanddeel van de arbeidsovereenkomst wijzigt en hierdoor nieuwe arbeidsvoorwaarden opdringt aan het contractueel personeelslid is er sprake van een impliciet ontslag.³⁶ Dit wordt beschouwd als een onrechtmatige wijze van beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

De beëindiging van de arbeidsrelatie met de (algemeen) directeur(s) zou als gevolg kunnen hebben dat de Vlaamse Nutsregulator in een overgangsfase (deels) in een juridisch vacuüm terecht komt en onbestuurbaar wordt. Een aangepaste governance, zoals voorgesteld in hoofdstuk 4.3.3, is een aanzet om dergelijke onbestuurbaarheid te vermijden.

Daarnaast houden de voorgestelde decretale wijzigingen ten aanzien van de huidige directie ook aanzienlijke financiële risico's in voor de VREG (en bijgevolg zijn dotatie). De VREG riskeert bij een onrechtmatige beëindiging van de arbeidsovereenkomst verschillende vergoedingen verschuldigd te zijn zoals een opzeggingsvergoeding, vergoeding op grond van inbreuk op de beëindigingsregels inzake mandaat als bepaald in het VPS, op grond van een inbreuk op de ontslagbescherming die ingebouwd werd in de Vierde Elektriciteitsrichtlijn, wegens misbruik ontslagrecht, schending van de beginselen inzake behoorlijk bestuur...

Artikel 150 van het Voorstel van decreet stelt dat de raad van bestuur uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van dit decreet overgaat tot de aanstelling van de andere leden van het college van directeurs dan de algemeen directeur. We merken op dat de selectie van de huidige algemeen directeur in totaal negen maanden tijd heeft gevegd, van start tot benoeming. Het lijkt

³³ Hoewel uit het Voorstel van decreet volgt dat de algemeen directeur zijn mandaat behoudt voor de resterende duur, blijkt dat zijn functie en bevoegdheden bij de inwerkingtreding van het nieuwe decreet zullen beperkt worden, aangezien zijn individuele bevoegdheden en taken verdwijnen, minstens eveneens door de andere leden van het directeurscollege – samen als college – moeten uitgeoefend worden, waardoor de functie van de huidige algemeen directeur substantieel (inhoudelijk / naar bevoegdheden) zal wijzigen.

³⁴ Hetzelfde geldt voor de huidige directeurs van de VREG. In de hypothese dat zij deel zullen maken van het college van directeurs krijgen zij nieuwe taken en bevoegdheden. Maar indien zij geen deel zullen maken van het college van directeurs, kan dit een grote impact hebben op hun taken en bevoegdheden.

³⁵ Het is uiteindelijk de werkgever (VREG/Vlaamse Nutsregulator) die de arbeidsvoorwaarden zal (moeten) wijzigen na de inwerkingtreding van het decreet.

³⁶ De rechtspraak oordeelde in het verleden dat o.a. de volgende situaties een impliciet ontslag uitmaakten:

- de opeenvolgende maatregelen van verwijdering van de algemene directeur uit zijn functies (Arbrb. Brussel 12 juli 1991, *Rechtspr.Soc.RBLN* 1991, 490);

- de eenzijdige en belangrijke wijziging door de werkgever van de functie van de werknemer door zijn takenpakket in belangrijke mate te reduceren en hem tal van bevoegdheden en verantwoordelijkheden te ontnemen. Dit geldt evenzeer wanneer de wijzigingen kaderen in een overgang van (een gedeelte van) onderneming in de zin van de CAO nr. 32bis (Arbrb. Antwerpen 7 december 2005, *Soc. Kron.* 2006, afl. 6, 332).

veiligheidshalve dus beter om deze termijn van zes maanden te verlengen tot minimaal negen maanden, om te vermijden dat het college van directeurs op een gegeven moment geen rechtsgeldige beslissingen zou kunnen nemen.

4.3.3. Voorstellen ter verbetering

Zoals hierboven reeds toegelicht zal de voorgestelde structuur met een college van directeurs dat steeds bij consensus zal moeten optreden moeilijk werkbaar zijn. Bij wijze van alternatief stellen wij voor om te werken met een volwaardig directiecollege dat collegiaal beslist, d.w.z. in zijn besluitvorming steeds naar consensus streeft, doch als die consensus niet wordt bereikt, dan beslist bij meerderheid.

Eén van de directeurs wordt aangeduid als voorzitter of algemeen directeur van het directiecollege om de werking ervan in goede banen te leiden. Als het directiecollege vier directeurs telt, dan kan eventueel bij staking van stemmen aan deze persoon een doorslaggevende stem worden gegeven.

De taken van dagelijks bestuur die op dagelijkse basis worden uitgeoefend om de organisatie te doen “draaien” (bestellingen plaatsen, contracten afsluiten, verlof toekennen, uitbetalen lonen,...) worden gedelegeerd aan de voorzitter. De andere beslissingen die door de raad van bestuur aan het college van directeurs zijn gedelegeerd in het huishoudelijk reglement, zoals bijvoorbeeld het nemen van alle (regulatoire, controlerende, informerende, adviserende ...) beslissingen, blijven een collegiale bevoegdheid van het college van directeurs. In zo’n systeem blijft het mogelijk om voor deze belangrijke beslissingen nog consensus/unanimiteit te vereisen onder de leden van het directiecollege. Als deze niet meteen wordt bereikt, dan kan de beslissing alsnog op de agenda van de raad van bestuur worden gebracht.

Het Voorstel van decreet zou als volgt kunnen worden verbeterd:

Art. 15: Schraping van het eerste lid. Het artikel spitst zich daarna enkel toe op de benoeming van de leden van het college van directeurs. Alle bepalingen rond de beslissingsbevoegdheid binnen het college van directeurs worden gegroepeerd in artikel 17.

Art. 17. §1. *Het college van directeurs is, binnen de perken van dit decreet en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen ervan, als college belast met de taken en bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator die via het huishoudelijk reglement aan het college van directeurs worden gedelegeerd.*

§2. *Het college van directeurs is belast met de voorbereiding van de beslissingen van de raad van bestuur. Het verstrekt aan de raad van bestuur alle inlichtingen en brengt alle voorstellen die voor de werking van de Vlaamse Nutsregulator nuttig of nodig zijn, op de agenda van de raad van bestuur. Het college van directeurs voert de beslissingen van de raad van bestuur uit.*

§3. *De raad van bestuur duidt een voorzitter aan binnen de leden van het college van directeurs.*

§4. *De voorzitter treedt rechtsgeldig op in naam en voor rekening van de Vlaamse Nutsregulator. Hij vertegenwoordigt de Vlaamse Nutsregulator in gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen, zonder afbreuk te doen aan artikel 14, tweede lid, 7°.*

§5. De voorzitter is, binnen de perken van dit decreet, de bijbehorende uitvoeringsbepalingen ervan en het huishoudelijk reglement, vermeld in artikel 18, belast met het dagelijks bestuur van de Vlaamse Nutsregulator en kan hiervoor de nodige rechtshandelingen stellen.

Het huishoudelijk reglement legt de taken van het dagelijks bestuur vast.

(Zonder afbreuk te doen aan de rechtspositieregeling van het personeel kan de voorzitter een of meerdere bevoegdheden opdragen aan een ander lid van het college van directeurs of een of meerdere personeelsleden van de Vlaamse Nutsregulator. Die delegatie wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.)

§6. De voorzitter is belast met de leiding van het personeel.

4.4. Expertentraad

4.4.1. Voorgestelde regeling

In artikel 26 van het Voorstel van decreet wordt de oprichting voorzien van een nieuw, extra orgaan, de expertentraad, dat fungeert als adviesorgaan voor de raad van bestuur.

Hier rond wordt bepaald in de artikelen 26 tot 28 van het Voorstel van decreet:

- Het Vlaams Parlement bepaalt het aantal leden van de expertentraad, die niet meer dan vijf leden kan bevatten.
- De leden van de expertentraad worden benoemd door het Vlaams Parlement op voorstel van de raad van bestuur voor een vernieuwbare periode van zes jaar.
- De onafhankelijkheidsvoorwaarden die van toepassing zijn op de bestuurders en personeelsleden van de Vlaamse Nutsregulator zijn van overeenkomstige toepassing op de leden van de expertentraad.
- Voor de uitoefening van zijn opdrachten beschikt de expertentraad over een passend budget dat gedekt zal worden door de begroting van de Vlaamse Nutsregulator.
- De expertentraad kan op eigen initiatief advies verlenen aan de raad van bestuur.
- De raad van bestuur kan altijd beslissen het advies in te winnen van de expertentraad. Enkel bij het nemen van beslissingen over de tariefmethodologie en tariefstructuur voor elektriciteit en aardgas, dient de raad van bestuur verplicht een (niet-bindend) advies in te winnen.
- De definitieve versies van de adviezen van de expertentraad over een materie waarover de raad van bestuur een beslissing heeft genomen zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website binnen 15 dagen nadat een beslissing is genomen.

De voorgestelde regeling bevat een aantal (juridische) risico's die best gemitigeerd worden.

- Als opperste bestuursorgaan van de VREG is de raad van bestuur juridisch verantwoordelijk voor de adviezen van de expertentraad. Zodra deze geïnstalleerd is, lijkt de raad van bestuur echter geen zeggenschap meer te hebben ten aanzien van de experten en de expertentraad. Er zijn geen actiemogelijkheden voorzien bij onvrede over het presteren van een expert of expertentraad. Het lijkt minstens aangewezen om in artikel 26 minstens te bepalen dat de

leden van expertenraad niet alleen worden benoemd, maar ook ontslagen, door het Vlaams Parlement op voorstel van de raad van bestuur. Artikel 26 van het Voorstel van decreet stelt dat de leden van de expertenraad worden benoemd voor “een vernieuwbare periode van zes jaar”. Het is daarbij evenwel niet duidelijk hoe vaak deze termijn vernieuwbaar is. Het lijkt logisch om dit, naar analogie met de bestuurders en directie, aan te passen tot “eenmaal hernieuwbaar”.

- Volgens artikel 28, §2, tweede lid, van het Voorstel van decreet moet de raad van bestuur verplicht advies inwinnen van de expertenraad bij het nemen van beslissingen over de tariefmethodologie en tariefstructuur voor elektriciteit en aardgas. Dit verplicht advies kan evenwel niet ingewonnen worden als er (nog) geen expertenraad is. De expertenraad kan dit verplicht advies ook niet rechtsgeldig opleveren als de expertenraad (nog) niet het aantal leden bevat, zoals vastgesteld door het Vlaams Parlement in navolging van artikel 26, tweede lid, van het Voorstel van decreet. Een gebrek aan bindend advies van de expertenraad maakt dat de raad van bestuur ook geen rechtsgeldige beslissingen kan nemen over de tariefmethodologie en -structuur, met mogelijke verstreckende maatschappelijke gevolgen tot gevolg. Het lijkt aangewezen om minstens te voorzien dat de raad van bestuur gedurende een overgangstermijn rechtsgeldige beslissingen kan nemen over de tariefmethodologie en -structuur zonder bindend advies van de expertenraad (waarbij artikel 150, derde lid van het Voorstel van decreet als inspiratie kan dienen).
- Artikel 28, §2, laatste lid van het Voorstel van decreet stelt dat de definitieve versies van de adviezen van de expertenraad openbaar zijn en gepubliceerd worden op de website van de Vlaamse Nutsregulator binnen vijftien dagen nadat de beslissing is genomen. Dit geeft een aanzienlijk risico tot het ondergraven van de uiteindelijke beslissing. Indien de uiteindelijke beslissing van de raad van bestuur afwijkt van het advies, dan kan dit een schijn van verdeeldheid wekken of zelfs de legitimiteit van de raad van bestuur ondergraven. Elke afwijking tussen de beslissing van de raad van bestuur en het (niet-bindend) advies van de expertenraad, geeft potentieel ammunisie aan partijen om de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator aan te vallen. Dit dreigt bovendien de motivatie van de personeelsleden van de regulator sterk negatief te beïnvloeden. Het wordt moeilijk voor de interne experts om fierheid uit hun werk te halen als er mogelijks een ander advies over zou worden gepubliceerd op de website van de Vlaamse Nutsregulator, dan datgene waar zij de afgelopen tijd aan hebben gewerkt.

4.4.2. Voorstellen ter verbetering

Als de decreetgever een expertenraad wenst op te richten die kan fungeren als adviesorgaan voor de raad van bestuur, kan gekeken worden naar het voorbeeld van de Adviesraad Gas en Elektriciteit (art. 29sexies van de federale Elektriciteitswet³⁷). Deze adviesraad is geen intern orgaan van de CREG, wat maakt dat de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten niet van toepassing zijn en dus de pool van experts, waaruit gekozen kan worden, uitgebreid wordt. De keuze voor een extern orgaan maakt dat de hogergeschetste juridische risico's zich niet of minder snel voordoen.

Het Voorstel van decreet zou als volgt kunnen worden verbeterd:

³⁷ Wet van 29 april 1999 “betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt”, zie: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=1999042942&table_name=wet&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)#LNK0020](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=1999042942&table_name=wet&caller=list&N&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=(text+contains+(%27%27))#LNK0020).

Art. 26. Er wordt een expertenraad opgericht die als adviesorgaan fungeert voor de Vlaamse Nutsregulator.

Het Vlaams Parlement bepaalt het aantal leden van de expertenraad, die niet meer dan vijf leden kan bevatten. De leden van de expertenraad worden benoemd en ontslagen door het Vlaams Parlement op voorstel van de raad van bestuur van de Vlaamse Nutsregulator voor een eenmaal vernieuwbare periode van zes jaar.

Art. 27. Voor de uitoefening van zijn opdrachten beschikt de expertenraad over een passend budget dat gedekt wordt door de begroting van de Vlaamse Nutsregulator.

Art. 28. §1. De expertenraad kan op eigen initiatief advies verstrekken over materies waarvoor de Vlaamse Nutsregulator bevoegd is.

§2. De raad van bestuur van de Vlaamse Nutsregulator kan, voor alle materies die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Nutsregulator behoren, het advies inwinnen van de expertenraad.

§3. De raad van bestuur wint het advies in van de expertenraad bij het nemen van beslissingen over de tariefmethodologie en tariefstructuur voor elektriciteit en aardgas.

De definitieve versie van de adviezen van de expertenraad zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website van de expertenraad, met volledig behoud van de vertrouwelijkheid van commercieel gevoelige gegevens of gegevens van persoonlijke aard.

De VREG is steeds bereid om na te denken over andere alternatieven (bv. decretaal voorzien van adviesmogelijkheid door bestaande adviesraden zoals SERV aan de raad van bestuur, decretaal verankeren van de mogelijkheid voor de raad van bestuur om ondersteuning door experts in te winnen, zoals voorzien in artikel 13 van het Huishoudelijk Reglement,...)

5. Verduidelijk taakverdeling Vlaamse Nutsregulator vs. VMM inzake water

5.1. Vooropgestelde taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake water

De artikelen 4, 3° en 4° van het Voorstel van decreet bepalen het volgende:

“De Vlaamse Nutsregulator heeft als missie de regulering van en het toezicht op, in het Vlaamse Gewest: (...)

3° de productie en de levering van water bestemd voor menselijke aanwending via zowel openbare als private waterdistributienetwerken;

4° de invulling van de saneringsplicht.”

In het Voorstel van decreet wordt niet nader omschreven wat moet worden begrepen onder “de invulling van de saneringsplicht”. Overeenkomstig artikel 2 van het Voorstel van decreet zijn de begrippen en definities vermeld in het Decreet Integraal Waterbeleid³⁸ van toepassing voor dit decreet. De VREG begrijpt dat “de saneringsplicht” betrekking heeft op de in artikel 2.3.5 van het Decreet Integraal Waterbeleid bepaalde verplichting voor de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk tot sanering van het aan haar abonnees geleverde water met het oog op het behoud van de kwaliteit van het geleverde water.³⁹ Sanering behelst daarbij het ondernemen van alle acties nodig voor de organisatie en de uitvoering van het opvangen, transporteren, collecteren en zuiveren van het afvalwater (*cfr.* artikel 2.1.2 Decreet Integraal Waterbeleid). De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan aan de saneringsverplichting voldoen door hetzij de sanering zelf te organiseren, hetzij hiervoor een beroep doen op een derde, zoals voorzien in artikel 2.6.1.3.3 van het Decreet Integraal Waterbeleid. In voormeld artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van de gemeentelijke saneringsverplichting enerzijds en de bovengemeentelijke saneringsverplichting anderzijds. Om aan de uitvoering van de gemeentelijke saneringsverplichting te voldoen, dient de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk een overeenkomst te sluiten met de gemeente, gemeentebedrijf, intercommunale of intergemeentelijk samenwerkingsverband of een door de gemeente na een publieke marktbevraging aangestelde entiteit. Om aan de uitvoering van de bovengemeentelijke saneringsverplichting te voldoen, dient de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk dan weer een overeenkomst te sluiten met Aquafin nv.

In het licht van het voorgaande, begrijpt de VREG dat de missie van de Vlaamse Nutsregulator tot regulering van en toezicht op de invulling van de saneringsplicht, betrekking heeft op de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk (*i.e.* de drinkwatermaatschappijen) en de partijen die belast zijn met de sanering van afvalwater (*i.e.* de rioolbeheerders en Aquafin nv).

Artikel 5, eerste lid van het Voorstel van decreet bepaalt de taken inzake water bestemd voor menselijke aanwending en afvalwater van de Vlaamse Nutsregulator, met een onderverdeling in

- toezichthoudende taken (artikel 5, eerste lid, 1°, c)):

³⁸ Decreet van 18 juli 2003 “betreffende het integraal waterbeleid”, gecoördineerd op 15 juni 2018, *BS* 18 december 2018.

³⁹ In de toelichting bij het Voorstel van decreet wordt gesteld dat de term ‘saneringsplicht’ moet worden gelezen in de zin van onder meer artikel 2.3.5 en 2.6.1.3.3 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

“1) toezicht houden op de uitvoering van de regels betreffende de aanrekening aan de klant van waterdiensten met uitzondering van zelfvoorzieningen;

2) toezicht houden op de zekerheid en betrouwbaarheid van de openbare en private waterdistributienetwerken, alsook de kwaliteit van de dienstverlening van de exploitanten van openbare en private waterdistributienetwerken, van de partijen met wie ze in voorkomend geval ter uitvoering van artikel 2.6.1.3.3 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, een overeenkomst sluiten, of van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht, en de klachten van de huishoudelijke afnemers daarover, onder meer bij de uitvoering van herstellingen en onderhoud en op het vlak van de kosten en de tijd voor de uitvoering van aansluitingen en herstellingen;

3) toezicht houden op de vrije toegang voor de abonnee tot zijn waterverbruiksgegevens en het verstrekken op het niveau van het Vlaamse Gewest, voor facultatief gebruik, van een gemakkelijk te begrijpen geharmoniseerd formaat van de waterverbruiksgegevens en andere gegevens van de afnemer over de aansluiting en toegang tot het waterdistributienetwerk, en de onmiddellijke toegang van de klanten tot die gegevens;

4) het bewaken en vergelijken van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht;

5) erover waken dat er geen sprake is van kruissubsidiëring tussen activiteiten van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk met andere activiteiten;

6) erover waken dat er geen sprake is van kruissubsidiëring tussen activiteiten van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht met andere activiteiten;”

- regulerende taken (artikel 5, eerste lid, 2°, b)):

“de controle op de correcte naleving van de regels die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd ter uitvoering van artikel 2.5.2.3.2, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en het goedkeuren van de maximumtarieven die de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk kunnen aanrekenen;”

- taken in verband met bemiddeling en beslechting van geschillen (artikel 5, eerste lid, 3°, c)):

“het bemiddelen in geschillen over de toepassing van het algemeen waterverkoopreglement, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1°, c);”

- informerende taken (artikel 5, eerste lid, 4°, c)):

“1) het informeren van de belanghebbenden over de organisatie van de watervoorziening en de sanering;

2) het informeren van de belanghebbenden over onder meer de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht;

3) het jaarlijks aan de Vlaamse Regering rapporteren over onder meer:

i) de toepassing van de openbardienstverplichtingen, vermeld in artikel 2.5.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018;

ii) het algemeen waterverkoopreglement, vermeld in artikel 2.5.3.1, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018;”

- adviserende taken (artikel 5, eerste lid, 5°, c)):

“1) binnen de bij dit decreet toegewezen taken advies verlenen over en voorstellen voorleggen aan de Vlaamse Regering over:

i) passende en doelmatige mechanismen voor de harmonisering, transparantie, functiescheiding en regulering met betrekking tot de productie, de invoer, de doorvoer, de levering, de invulling van de saneringsplicht, de tarieven en het gebruik van water geleverd door exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk;

ii) de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, vermeld in artikel 2.5.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018;

iii) de investeringsplanningen in de waterdistributienetwerken, in de productie en in de invoer en doorvoer van water door de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk;

iv) het waterverkoopreglement, vermeld in artikel 2.5.3.1, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018;

v) de kostenstructuur, de boekhouding en de daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht;

vi) de invoering van een normstelsel voor duurzaam watergebruik;

vii) de sanering;

2) op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement, van de Vlaamse Regering of van de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, studies uitvoeren over de taken, vermeld in dit decreet.”

Artikel 5, tweede en derde lid van het Voorstel van decreet bepaalt voorts als volgt:

“Het Vlaams Parlement kan de opdrachten, vermeld in het eerste lid, nader omschrijven en kan de Vlaamse Nutsregulator belasten met bijzondere opdrachten die verband houden met zijn missie en taken.

De Vlaamse Nutsregulator voert alle andere taken uit die hem worden toevertrouwd door decreten, besluiten, reglementen en beslissingen van de Vlaamse Regering over de organisatie van de levering van het water bestemd voor menselijke aanwending en voor de sanering van water.”

Artikel 6, §2 van het Voorstel van decreet bepaalt verder de bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator:

“De Vlaamse Nutsregulator beschikt over de volgende bevoegdheden, die hij uitoefent in overeenstemming met de bepalingen van dit decreet, de uitvoeringsbepalingen ervan en het ondernemingsplan dat hem verbindt: (...)

15° het geven van adviezen en voorstellen aan de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement en de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, alsook het uitvoeren van onderzoeken en studies naar alle aangelegenheden met betrekking tot water bestemd voor menselijke aanwending, op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering;

16° het goedkeuren en vaststellen van het tarief van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie aan de abonnees, in afwijking van artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht;

17° het vergelijken door middel van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding en de daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en van de entiteiten die belast zijn met de sanering van het afvalwater;”

De toelichting bij het Voorstel van decreet bevat de volgende verduidelijking inzake de taken van de Vlaamse Nutsregulator:

“De regelgeving over de manier waarop bepaalde concrete taken (zoals het vaststellen van de tariefmethodologie en de tarieven of de concrete sanctiebepalingen die de Vlaamse Nutsregulator kan toepassen) moeten worden uitgevoerd (procedures enzovoort), zijn en blijven echter nog steeds opgenomen in de sectorale regelgevingen (bijvoorbeeld het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid).”

Tot slot wijzigt het Voorstel van decreet ook al welbepaalde sectorale regelgeving, m.n. het Decreet Integraal Waterbeleid. Deze wijziging houdt in dat de Vlaamse Nutsregulator – en niet langer de WaterRegulator, als subentiteit van de Vlaamse Milieumaatschappij – wordt belast met de regulering van de tarieven van exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk voor het doorrekenen aan de abonnees van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie.

Zo wordt krachtens artikel 135 van het Voorstel van decreet afdeling 2 in titel II, hoofdstuk V van het Decreet Integraal Waterbeleid vervangen door wat volgt:

“Afdeling 2. Kostenstructuur en tarieven

Art. 2.5.2.1.1. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de kostenstructuur, de boekhouding en de daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

Art. 2.5.2.1.2. §1. In afwijking van artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013 bepaalt de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, onder toezicht van de Vlaamse Nutsregulator, de tarieven die gebruikt worden voor het doorrekenen aan de abonnees van de kosten voor

de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie. De exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk kunnen geen tariefverhoging toepassen of nieuwe tarieven invoeren zonder voorafgaande aanvraag bij de Vlaamse Nutsregulator en zonder akkoord van de Vlaamse Nutsregulator.

De Vlaamse Regering stelt de regels vast met betrekking tot de methode voor tariefbepaling, de inhoud en de voorwaarden van de aanvraag en de bekendmaking van tariefwijzigingen aan de abonnees.

§2. De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan beroep indienen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, als hij niet akkoord gaat met de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator. De Vlaamse Regering bepaalt de indieningswijze en voorwaarden van dat beroep.

Art. 2.5.2.1.3. §1. De diensten van de Vlaamse Regering, de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut, verschaffen de gevraagde gegevens en inlichtingen over de taken, vermeld in artikel 5 van het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, aan de Vlaamse Nutsregulator in de vorm die, na consultatie, door de Vlaamse Nutsregulator wordt vastgesteld. Alle gegevens die worden verworven in het kader van opdrachten die uitgaan van overheidsinstellingen, worden gratis ter beschikking gesteld. Voor de overige gegevens kan, als dat zo overeengekomen wordt, een vergoeding worden betaald.

§2. De waterleverancier verschaft de gevraagde gegevens en inlichtingen over de opdrachten, vermeld in het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, gratis aan de Vlaamse Nutsregulator.

Art. 2.5.2.1.4. De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan een administratief beroep indienen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, als hij niet akkoord gaat met de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator over de vaststelling en goedkeuring van de tarieven voor het doorrekenen aan de abonnees van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke aanwending, met toepassing van artikel 6, §2, 16°, van het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator.

De Vlaamse Regering bepaalt de indieningswijze en voorwaarden van het beroep, vermeld in het eerste lid.”

5.2. Probleempunten hierbij in het Voorstel van decreet

5.2.1. De voorsteltekst gaat voorbij aan taken VMM in bestaande sectorale regelgeving

Hierboven werd reeds aangestipt dat in de toelichting bij het Voorstel van decreet wordt gesteld dat de taken van de Vlaamse Nutsregulator nader dienen te worden bepaald in de zogenaamde sectorale regelgevingen. Hoewel deze aanpak op zich verdedigbaar is, stelt de VREG vast dat het Voorstel van decreet voorbij lijkt te gaan aan de bestaande sectorale regelgeving inzake water bestemd voor menselijke aanwending en afvalwater. Krachtens deze bestaande sectorale regelgeving is de Vlaamse Milieumaatschappij belast met taken die ten dele overlappen met bepaalde taken die aan de Vlaamse Nutsregulator worden toebedeeld. De VREG stelt meer bepaald de volgende **overlappingsen vast van taken van de Vlaamse Nutsregulator met taken van de Vlaamse Milieumaatschappij**:

- Krachtens artikel 5, eerste lid, 1°, c), 2) van het Voorstel van decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator belast met het toezicht op de zekerheid en betrouwbaarheid van de openbare en private waterdistributienetwerken, alsook de kwaliteit van de dienstverlening van de exploitanten van openbare en private waterdistributienetwerken, en van de partijen met wie ze in voorkomend geval ter uitvoering van artikel 2.6.1.3.3 van het Decreet Integraal Waterbeleid een overeenkomst sluiten.

Krachtens artikel 5, eerste lid, 1°, c), 4) van het Voorstel van decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator ook belast met het bewaken en vergelijken van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht.

Echter is de Vlaamse Milieumaatschappij krachtens artikel 10.2.3, §1, tweede lid, 8° van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid⁴⁰ reeds belast met het uitoefenen van toezicht op Aquafin nv. Dit toezicht wordt nader bepaald in artikel 2.6.1.1.1 van het Decreet Integraal Waterbeleid, en heeft blijkens voormeld artikel betrekking op o.m. de naleving door Aquafin nv van de wet, het algemeen belang en de samenwerkingsovereenkomst en eventuele bijzondere overeenkomst(en) met het Vlaamse Gewest, de investerings- en ondernemingsplannen en de interne controlesystemen van Aquafin nv.

Tevens is de Vlaamse Milieumaatschappij krachtens artikel 10.2.3, §1, tweede lid, *8bis*° van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid reeds belast met de aansturing van de uitbouw van het gemeentelijke rioleringsnet met inbegrip van subsidiëring en het toezicht op de uitbouw en het beheer van de zuiveringsinfrastructuur.

- Krachtens artikel 5, eerste lid, 1°, c) van het Voorstel van decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator belast met het toezicht op 1) de uitvoering van de regels betreffende de aanrekening aan de klant van waterdiensten met uitzondering van zelfvoorzieningen, en 2) de zekerheid en betrouwbaarheid van de openbare en private waterdistributienetwerken, alsook de kwaliteit van de dienstverlening van de exploitanten van openbare en private waterdistributienetwerken, en de klachten van de huishoudelijke afnemers daarover, onder meer bij de uitvoering van herstellingen en onderhoud en op het vlak van de kosten en de tijd voor de uitvoering van aansluitingen en herstellingen.

Krachtens artikel 5, eerste lid, 1°, c), 4) van het Voorstel van decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator ook belast met het bewaken en vergelijken van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk.

Krachtens artikel 5, eerste lid, 2°, b° van het Voorstel van decreet wordt de Vlaamse Nutsregulator voorts belast met de controle op de correcte naleving van de regels met betrekking tot de kostenstructuur, de boekhouding en de daaraan gekoppelde maatstafconcurrentie van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, en het goedkeuren van de maximumtarieven die de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk kunnen aanrekenen. Krachtens artikel 6, §2, 16° van het Voorstel van decreet krijgt de Vlaamse Nutsregulator de bevoegdheid tot het goedkeuren en vaststellen van het tarief van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie aan de abonnees, in afwijking van artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht.

⁴⁰ Decreet van 5 april 1995 “houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”, BS 3 juni 1995.

Ook wordt de Vlaamse Nutsregulator krachtens artikel 5, eerste lid, 4°, c°, 3) van het Voorstel van decreet belast met het jaarlijks aan de Vlaamse Regering rapporteren over onder meer de toepassing van de openbardienstverplichtingen, vermeld in artikel 2.5.1.1 van het Decreet Integraal Waterbeleid, en het algemeen waterverkoopreglement.

Echter is de Vlaamse Milieumaatschappij krachtens artikel 10.2.3, §1, tweede lid, 14° van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid reeds belast met het bijdragen aan de beleidsvoorbereiding, de controle en de opvolging van de volgende aspecten over water bestemd voor menselijke aanwending: a) de kwaliteit en de levering, b) de dienstverlening, met inbegrip van de openbardienstverplichtingen, en c) de tarieven die verbonden zijn aan de aspecten, vermeld in punt a) en b).

Tevens is de Vlaamse Milieumaatschappij krachtens artikel 10.2.3, §1, tweede lid, 18° van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid reeds belast met het toezicht op de waterdistributiemaatschappijen met betrekking tot de doorrekening van de kosten verbonden aan de saneringsverplichting.

Het Voorstel van decreet wijzigt niets aan de hierboven vermelde sectorale bepalingen van het Decreet Integraal Waterbeleid en het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid. Hierdoor heeft het Voorstel van decreet tot gevolg dat de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij tegelijk en naast elkaar worden belast met dezelfde taken. Het Voorstel van decreet gaat dan ook niet uit van een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij.

In de toelichting bij het Voorstel van decreet luidt het in dat verband als volgt:

“Aangezien er een samenhang is tussen de taken die worden uitgevoerd door de VMM en de door de Vlaamse Nutsregulator uit te voeren taken, zal er een samenwerkingsovereenkomst worden opgemaakt tussen de VMM en de Vlaamse Nutsregulator met het oog op de uitwisseling van informatie ontvangen van de waterbedrijven. Die samenwerkingsovereenkomst heeft als doel de administratieve lasten voor de waterbedrijven te beperken en de rapporteringsefficiëntie te verhogen. Daarbij zal rekening gehouden worden met het ‘only once’-principe.” (eigen onderlijning)

Het komt de VREG voor dat de taak- en bevoegdheidsoverlapping tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij dermate substantieel is dat hieraan in ieder geval geenszins kan worden verholpen middels het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen beide entiteiten met het oog op het uitwisselen van informatie.

De taak- en bevoegdheidsoverlapping tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij doet daarenboven ook afbreuk aan de efficiëntiedoelstelling die aan de operationalisering van een eengemaakte nutsregulator ten grondslag ligt. Uit de toelichting bij het Voorstel van decreet blijken als volgt de motieven voor de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator:

“Door het bij elkaar brengen in één organisatie van mensen die vergelijkbare of complementaire taken doen, stijgt de efficiëntie. De samenvoeging van de afdeling Energie, Klimaat en Groene Economie (EKG) bij het Departement Omgeving en het Vlaams Energieagentschap (VEA) tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) is daarvan een voorbeeld. Vroeger was het mogelijk dat tegenstrijdige adviezen

werden gegeven, dat studies twee keer werden uitbesteed of dat de beide diensten andere prioriteiten of IT-toepassingen gebruikten. Door de integratie van EKG bij VEKA kunnen de bestaande medewerkers en budgetten van beide organisaties samen veel beter ingezet worden.

Ook bij regulatoren is dat het geval. Multisectorale regulatoren kunnen schaarse middelen, zoals personeel, financiën en technische kennis of expertise beter optimaliseren. Door het bij elkaar brengen in één organisatie van mensen die vergelijkbare of complementaire taken doen, stijgt de efficiëntie. Een voorbeeld van complementaire activiteiten zijn de taken die te maken hebben met prijsregulering. Zo wordt de expertise gebundeld om tariefplannen, de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van intercommunales door te lichten. Zo wordt er ook over gewaakt dat er geen sprake is van kruissubsidiëring. Verder wordt de kennis gebundeld over de kostentoerekening aan doelgroepen, tariefstructuren, sociale correcties enzovoort.” (eigen onderlijning)

Tegelijk luidt het als volgt in de toelichting bij het Voorstel van decreet, inzake de toezichthoudende bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator:

“Voor de toezichthoudende taak, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1°, c), met betrekking tot het waken over en vergelijken van onder meer de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en de partijen verantwoordelijk voor de invulling van de saneringsplicht doet de Vlaamse Nutsregulator een beroep op de VMM voor informatie over de leveringszekerheid, de bevoorradingszekerheid van water bestemd voor menselijke aanwending, de prestaties en goede werking van de openbare en private waterdistributienetwerken en van de infrastructuur voor de invulling van de saneringsplicht. De Vlaamse Nutsregulator sluit daarvoor een samenwerkingsovereenkomst af als vermeld in dit artikel, voor het uitwisselen van informatie in beide richtingen.” (eigen onderlijning)

De taak- en bevoegdheidsoverlapping tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij geeft dan ook aanleiding tot over beide entiteiten verspreide kennis en expertise, en dit in weerwil van de efficiëntiedoelstelling.

5.2.2. De decreetgever dient de bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator en VMM te bepalen, niet de Vlaamse Regering

In de toelichting bij het Voorstel van decreet wordt het volgende gesteld over de toekomstige rol van de Vlaamse Milieumaatschappij:

“Daarnaast is het ook belangrijk om aan te geven dat de taken die aan de VMM zijn toegewezen in het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en de uitvoeringsbesluiten ervan (inclusief de samenwerkingsovereenkomst gesloten met de nv Aquafin) ten aanzien van de verschillende actoren in de waterketen (drinkwaterbedrijven, gemeentelijke rioolbeheerders en Aquafin) ongewijzigd blijven. Bij het uitwerken van de uitvoeringsbesluiten zal erover gewaakt worden dat er geen overlapping bestaat tussen de taken die aan de VMM worden toegewezen en de taken die aan de Vlaamse Nutsregulator worden toegewezen. De aan de VMM toegewezen taken hebben immers als doel om de vertaling van de doelstellingen, opgelegd in de verschillende Europese richtlijnen (kaderrichtlijn Water, Drinkwaterrichtlijn, Richtlijn Stedelijk Afvalwater enzovoort), naar de verschillende actoren in de waterketen op te volgen, vanuit het oogpunt van het bereiken van een goede waterkwaliteit, het beheer van watervoorraden, het maximaal vasthouden van water waaronder infiltratie en buffering, het duurzaam watergebruik, en het verzekeren van de toegang tot drinkbaar water en saneringsinfrastructuur. Die taken omvatten ook het toezicht op de besteding van de saneringsmiddelen, die deels afkomstig zijn uit de Vlaamse begroting.” (eigen onderlijning)

Hieruit valt af te leiden dat het in wezen aan de Vlaamse Regering zou toekomen om middels uitvoeringsbesluiten de nadere bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij vast te stellen. Deze aanpak is problematisch om meerdere redenen.

Ten eerste wordt hiermee geenszins verholpen aan de omstandigheid dat voormelde bestaande sectorale bepalingen van het Decreet Integraal Waterbeleid en het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid ongewijzigd blijven, zodat de overlap van taken en bevoegdheden decretaal verankerd blijft.

Ten tweede komt het aan de decreetgever toe om de nadere bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij vast te stellen, gelet op artikel 20 BWHI, het beginsel van de voorrang van de wetgevende macht en het beginsel van regelgeving op het juiste niveau. De bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator en Vlaamse Milieumaatschappij zijn bij decreet bepaald. De Vlaamse Regering kan enkel uitvoeringsbesluiten vaststellen die uitvoering geven aan deze decretaal bepaalde bevoegdheden, echter zonder deze decretale bepalingen te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Indien de Vlaamse Regering de nadere bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij zou vaststellen, zou de Vlaamse Regering aldus bepaalde bevoegdheden onttrekken aan de ene of de andere entiteit, en bijgevolg afbreuk doen aan de decretaal bepaalde bevoegdheden.

Het voorgaande geldt des te meer, nu de Vlaamse Nutsregulator onder het toezicht staat van het Vlaams Parlement en de werkingskosten ervan worden gedekt door een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting, die door het Vlaams Parlement wordt bepaald. Het Vlaams Parlement dient derhalve ook om die reden de nadere bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij vast te stellen, in de plaats van dit te delegeren aan de Vlaamse Regering.

5.3. De ruime nieuwe taken inzake water noodzaken een verhoogde personeelsinzet

Het Voorstel van decreet belast de Vlaamse Nutsregulator met een omvangrijk pakket aan nieuwe taken en bevoegdheden inzake water bestemd voor menselijke aanwending en afvalwater.

De Vlaamse Nutsregulator wordt o.m. belast met het goedkeuren en vaststellen van het tarief van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie aan de abonnees. Deze taak tot tariefregulering wordt thans uitgeoefend door de WaterRegulator. Uit de laatst gepubliceerde informatie over de personeelsinzet, m.n. het activiteitenverslag van 2017, blijkt dat de WaterRegulator in dat jaar bestond uit 5 VTE. De personeelsleden die de WaterRegulator vormen, kunnen daarnaast rekenen op ondersteuning van de diensten van de Vlaamse Milieumaatschappij, zoals de dienst juridische zaken, de dienst communicatie en de dienst HR.

Het Voorstel van decreet kent aan de Vlaamse Nutsregulator echter een takenpakket toe dat veel breder is dan enkel de taak tot tariefregulering. Het gaat ook om het toezicht op de zekerheid en betrouwbaarheid van openbare en private waterdistributienetwerken, op de kwaliteit van de dienstverlening van de exploitanten van openbare en private waterdistributienetwerken (*i.e.* in

hoofdzaak de drinkwatermaatschappijen), en op de partijen die belast zijn met de sanering van afvalwater (*i.e.* de rioolbeheerders en Aquafin nv). De Vlaamse Nutsregulator wordt ook belast met het bewaken en vergelijken van o.m. de kostenstructuur, de boekhouding, de prestaties en de efficiëntie van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en de partijen die belast zijn met de sanering van afvalwater. Tevens dient de Vlaamse Nutsregulator erover te waken dat er zich geen kruissubsidiëring voordoet in hoofde van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en de partijen die belast zijn met de sanering van afvalwater. Ook krijgt de Vlaamse Nutsregulator de taak om te bemiddelen in geschillen over de toepassing van het algemeen waterverkoopreglement, net zoals de taak om jaarlijks aan de Vlaamse Regering te rapporteren over o.m. het algemeen waterverkoopreglement en de toepassing van de openbardienstverplichtingen.

Het spreekt voor zich dat een dergelijk omvangrijk pakket aan taken en bevoegdheden inzake water bestemd voor menselijke aanwending en afvalwater een aanzienlijke personeelsinzet vereist. Er moet worden aangenomen dat de taken en bevoegdheden inzake water bestemd voor menselijke aanwending en afvalwater de inzet van ruwweg 10 tot 20 VTE vereisen.

De operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator is derhalve enkel haalbaar indien de door het Vlaams Parlement te bepalen dotatie deze vereiste personeelsinzet ook mogelijk maakt (zie verder onder hoofdstuk 6).

5.4. Voorstellen ter verbetering

5.4.1. Maximaal benutten van kennis en expertise VREG inzake tariefregulering

De VREG meent dat het noodzakelijk is dat decretaal een gedetailleerde en coherente bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd tussen de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij. De VREG stelt voor om daarbij onder meer uit te gaan van een takenpakket dat gelijkenissen vertoont met de bevoegdheden inzake water die thans in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn toebedeeld aan Brugel.⁴¹ In 2017 werden de bevoegdheden van Brugel uitgebreid met nieuwe opdrachten met betrekking tot water. Brugel is sedertdien belast met o.m. het toezicht op de waterprijs, d.w.z. het opstellen van de tariefmethodologie en het onderzoeken en goedkeuren van tariefvoorstellen van de Brusselse drinkwatermaatschappij en rioolbeheerder (VIVAQUA) en de Brusselse wateroperator belast met het opvangen en zuiveren van afvalwater (Hydria), alsook de behandeling van klachten van gebruikers wegens niet-naleving door de drinkwatermaatschappijen van de algemene verkoopsvoorwaarden en klachten die betrekking hebben op een inbreuk op de tariefbepalingen.

⁴¹ Overeenkomstig de artikelen 39 e.v. en 64/1 van de Ordonnantie van 20 oktober 2006 “tot opstelling van een kader voor het waterbeleid”, BS 3 november 2006.

Concreet stelt de VREG voor om de Vlaamse Nutsregulator onder meer te belasten met een autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid met betrekking de verschillende componenten van de waterprijs, d.w.z. zowel de drinkwatercomponent als de – gemeentelijke en bovengemeentelijke – saneringscomponent. Deze bevoegdheid heeft aldus betrekking op de tarieven van drinkwatermaatschappijen (i.e. exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk) voor

- 1) het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie, en
- 2) het aanrekenen aan abonnees van de saneringsbijdrage, d.w.z. een bijdrage in de kostprijs van de opgelegde gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsverplichting, en het aanrekenen aan gebruikers van een private waterwinning van de saneringsvergoeding, d.w.z. een vergoeding als bijdrage in de kosten voor de sanering van het afvalwater dat afkomstig is uit de private waterwinning.

De VREG stelt in elk geval vast dat in de toelichting bij het Voorstel van decreet in diezelfde zin een tariefregulerende bevoegdheid inzake het aanrekenen van de kosten voor de gemeentelijke saneringsverplichting wordt vooropgesteld:

“Pro memorie wordt aangegeven dat het toezicht door de Vlaamse Nutsregulator op de tarieven die vastgesteld worden door de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, ook de eventuele toekomstige tariefregulering voor de gemeentelijke sanering inhoudt (die via de integrale waterfactuur zou worden aangerekend), inclusief het toezicht op de inningsbijdrage.”

De VREG stelt een volwaardige tariefregulerende bevoegdheid met betrekking tot de waterprijs voor, d.w.z. zowel het opstellen van de tariefmethodologie als het onderzoeken en goedkeuren van tariefvoorstellen van drinkwatermaatschappijen.

Een autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid voor de Vlaamse Nutsregulator met betrekking tot de waterprijs is aangewezen, teneinde de potentiële efficiëntiewinsten inzake tariefregulering binnen de eengemaakte regulator maximaal te benutten.

De VREG heeft in het kader van zijn tariefregulerende bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas ondertussen veel kennis en ervaring opgebouwd met betrekking tot het opstellen van de tariefmethodologie en het onderzoeken en goedkeuren van tariefvoorstellen. Het gaat daarbij o.m. om het bepalen van een geschikt reguleringsmodel, het uitwerken van de eigenlijke tariefmethodologie en -structuur, en het in het kader daarvan op gestructureerde en transparante wijze raadplegen en betrekken van de belanghebbenden. De autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid zou bijdragen tot de efficiëntiedoelstelling die aan de operationalisering van een eengemaakte nutsregulator ten grondslag ligt, daar deze de Vlaamse Nutsregulator zou toelaten om de voorheen binnen de VREG opgebouwde expertise optimaal te benutten, over verschillende sectoren heen.

De VREG stelt verder voor om de Vlaamse Nutsregulator niet, zoals thans wel het geval is bij Brugel, te belasten met de behandeling van klachten inzake het algemeen waterverkoopreglement.

Verderop in dit advies, m.n. onder hoofdstuk 7.7, zet de VREG immers uiteen dat het aangewezen is om de Vlaamse Ombudsdienst te belasten met de taak tot bemiddeling in geschillen inzake water.

Indien de Vlaamse Nutsregulator wordt belast met een autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid met betrekking tot de verschillende componenten van de waterprijs, zijn nog omvangrijke en ingrijpende wijzigingen vereist aan de bestaande sectorale regelgeving. Zo zijn er op heden op omstandige wijze regels inzake het aanrekenen van de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsbijdrage en -vergoeding bepaald in het Decreet Integraal Waterbeleid (m.n. in Titel II, Hoofdstuk VI en Titel IV, Hoofdstuk III) en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

In dit advies beperkt de VREG zich - tot het formuleren van een concreet tekstvoorstel houdende de toekenning aan de Vlaamse Nutsregulator van een autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid met betrekking tot de drinkwatercomponent van de waterprijs, d.w.z. de tarieven van drinkwatermaatschappijen (*i.e.* exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk) voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie.

In ieder geval wenst de VREG te benadrukken dat er bij de toekenning van een autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid met betrekking tot de verschillende componenten van de waterprijs, niet zonder meer lijkt te kunnen worden uitgegaan van de procedures voor het opstellen van de tariefmethodologie en voor het indienen en goedkeuren van tariefvoorstellen zoals deze op heden zijn bepaald voor de elektriciteits- en gassector. In de watersector gaat het immers niet alleen om een significant groter aantal betrokken actoren, maar ook worden deze actoren gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan privaat- en publiekrechtelijke rechtsvormen⁴², met bijhorende bijzondere verplichtingen inzake o.m. financiële rapportering. Om die reden wordt in onderstaand voorstel louter op algemene wijze bepaald dat de Vlaamse Nutsregulator, na overleg met de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, het ontwerp van tariefmethodologie uitwerkt, waarbij de overlegprocedure tot stand komt in samenspraak met deze exploitanten.

Verscheidene bepalingen van het Voorstel van decreet dienen te worden aangepast teneinde de Vlaamse Nutsregulator te belasten met de hierboven geschetste tariefreguleringsstaak met betrekking tot de drinkwatercomponent van de waterprijs. De toekenning van deze autonome en volwaardige tariefregulerende bevoegdheid aan de Vlaamse Nutsregulator noodzaakt tegelijk ook de opheffing van de bestaande delegaties aan de Vlaamse Regering in het Decreet Integraal Waterbeleid, op grond waarvan de Vlaamse Regering nadere uitvoeringsbepalingen inzake tarieven kan vaststellen.

⁴² Zie m.n. artikel 2.6.1.3.3 van het Decreet Integraal Waterbeleid, waarin is bepaald dat, om aan de uitvoering van de gemeentelijke saneringsverplichting te voldoen, de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk een overeenkomst dient te sluiten met de gemeente, gemeentebedrijf, intercommunale of intergemeentelijk samenwerkingsverband of een door de gemeente na een publieke marktbevraging aangestelde entiteit. In voormeld artikel is verder bepaald dat, om aan de uitvoering van de bovengemeentelijke saneringsverplichting te voldoen, de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk een overeenkomst dient te sluiten met Aquafin nv.

De vereiste aanpassingen aan het Voorstel van decreet zijn meer bepaald de volgende:

- Artikel 5 (inzake de taken van de Vlaamse Nutsregulator):
 - het eerste lid, 2°, b), inzake de regulerende taken, dient te worden gewijzigd als volgt:

“het goedkeuren van tarieven voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie, met inbegrip van de aansluiting op een openbaar waterdistributienetwerk, en het vaststellen van de berekeningsmethodes hiervoor, overeenkomstig titel II, hoofdstuk V, afdeling 2, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018,”
 - het eerste lid, 3°, c), inzake de taken in verband met de bemiddeling en beslechting van geschillen, dient te worden geschrapt.
- Tussen de artikels 133 en 134, onder *“Afdeling 2. Wijzigingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018”*, dienen de volgende nieuwe artikels te worden ingevoegd:

“Art. 133bis. Artikel 2.2.2, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, wordt vervangen door wat volgt:

“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot het aansluitrecht en de uitzonderingen hierop voor water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk.”

Art. 133ter. Artikel 2.2.2, §1/1, derde lid, van hetzelfde decreet wordt vervangen door wat volgt:

“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de opbouw, de onderdelen en de functionaliteiten van de aftakking.””⁴³
- Artikel 134 dient te worden gewijzigd als volgt:

“In artikel 2.5.1.1, §1, 6°, van hetzelfde decreet worden de woorden “en het toepassen van de tariefstructuren” geschrapt.

In artikel 2.5.1.1, §2, van hetzelfde decreet wordt het woord “WaterRegulator” vervangen door de woorden “Vlaamse Nutsregulator”.⁴⁴
- Artikel 135 dient te worden gewijzigd als volgt:

⁴³ Het huidige artikel 2.2.2, §1, tweede lid van het Decreet Integraal Waterbeleid luidt immers als volgt: *“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot het aansluitrecht, de uitzonderingen hierop en de tariefstructuren voor water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk.”* (eigen onderlijning).

Het huidige artikel 2.2.2, §1/1, derde lid van het Decreet Integraal Waterbeleid luidt immers als volgt: *“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de opbouw, de onderdelen, de functionaliteiten en de financiering van de aftakking.”* (eigen onderlijning)

⁴⁴ Het huidige artikel 2.5.1.1, §1, 6° van het Decreet Integraal Waterbeleid luidt immers als volgt: *“De Vlaamse Regering legt aan de waterleverancier openbare dienstverplichtingen op, die betrekking kunnen hebben op:*

6° het instellen van een aansluitrecht en het toepassen van de tariefstructuren voor water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, waarbij:

a) rekening gehouden wordt met de in 3° bedoelde maatregelen van sociale aard;
b) duurzaam watergebruik bevordert wordt;” (eigen onderlijning)

“In titel II, hoofdstuk V, van hetzelfde decreet wordt afdeling 2 vervangen door wat volgt:

“Afdeling 2. Gereguleerde tarieven voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie

Artikel 2.5.2.1.1. Het doorrekenen aan de abonnees door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie, met inbegrip van de aansluiting op een openbaar waterdistributienetwerk, maakt het voorwerp uit van gereguleerde tarieven, in afwijking van artikel V.2 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013.

Onderafdeling I. Algemene bepalingen

Artikel 2.5.2.1.2. §1. De Vlaamse Nutsregulator stelt een tariefmethodologie op en oefent zijn tariefbevoegdheid uit om aldus een stabiele en voorzienbare regulering te bevorderen die bijdraagt tot de goede werking van de openbare waterdistributie en die de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk in staat stelt de noodzakelijke investeringen in hun distributienetwerken uit te voeren.

§2. De Vlaamse Nutsregulator oefent zijn tariefbevoegdheid uit, rekening houdend met het algemene waterbeleid zoals gedefinieerd op Europees, federaal en gewestelijk niveau.

§3. De Vlaamse Nutsregulator motiveert volledig en op omstandige wijze zijn tariefbeslissingen, zowel op het vlak van de tariefmethodologieën als op het vlak van de tarieven. Indien een beslissing op economische of technische overwegingen steunt, maakt de motivering melding van alle elementen die de beslissing rechtvaardigen. Indien deze beslissingen op een vergelijking steunen, omvat de motivering alle gegevens die in aanmerking werden genomen om deze vergelijking te maken.

Onderafdeling II. Procedure voor het opstellen van de tariefmethodologie

Artikel 2.5.2.1.3. §1. Na gestructureerd, gedocumenteerd en transparant overleg met de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, werkt de Vlaamse Nutsregulator het ontwerp van tariefmethodologie uit die deze exploitanten moeten gebruiken voor het opstellen van hun tariefvoorstellen.

De overlegprocedure, vermeld in het eerste lid, komt tot stand in samenspraak met de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

§2. De Vlaamse Nutsregulator organiseert een openbare raadpleging over het ontwerp van tariefmethodologie. Tijdens die raadpleging krijgen alle belanghebbenden gedurende minstens vijfenveertig kalenderdagen de tijd om hun opmerkingen aan de Vlaamse Nutsregulator te bezorgen. Na afloop van die periode publiceert de Vlaamse Nutsregulator daarover binnen vijfenveertig kalenderdagen een gemotiveerd consultatieverslag.

§3. Na het volgen van de procedure, vermeld in paragraaf 1 en 2, stelt de Vlaamse Nutsregulator de tariefmethodologie vast. Onverminderd de toepassing van de algemene boekhoudkundige normen en regels, preciseert die tariefmethodologie onder andere:

1° de definitie van de kostencategorieën;

2° de algemene tariefstructuur, tariefdragers en de klantengroepen.

§4. Met inachtneming van de vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter of commercieel gevoelige informatie met betrekking tot de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk of de abonnees publiceert de Vlaamse Nutsregulator op zijn website de toepasselijke tariefmethodologie, het geheel van de stukken met betrekking tot het overleg met de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, het gemotiveerd consultatieverslag, en alle documenten die nuttig worden geacht voor de motivering van de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator over de tariefmethodologie.

§5. De Vlaamse Nutsregulator heeft de mogelijkheid om de tariefmethodologie gedurende de reguleringsperiode op elk moment en in afwijking van de termijnen van de procedure, vermeld in paragraaf 1 en 2, op eigen initiatief te wijzigen.

Onderafdeling III. Procedure voor het indienen en goedkeuren van de tariefvoorstellen

Artikel 2.5.2.1.4. §1. De exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk stellen hun tariefvoorstellen op met inachtneming van de tariefmethodologie en dienen die in bij de Vlaamse Nutsregulator, met inachtneming van de indienings- en goedkeuringsprocedure voor de tariefvoorstellen.

§2. De Vlaamse Nutsregulator onderzoekt het tariefvoorstel, beslist over de goedkeuring ervan en deelt zijn gemotiveerde beslissing mee aan de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk met inachtneming van de indienings- en goedkeuringsprocedure voor de tariefvoorstellen.

§3. De Vlaamse Nutsregulator stelt de indienings- en goedkeuringsprocedure voor de tariefvoorstellen op in samenspraak met de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk.

§4. Onverminderd de mogelijkheid van de Vlaamse Nutsregulator om de tarieven gedurende de reguleringsperiode te allen tijde en in afwijking van de termijnen uit de procedure, vermeld in paragraaf 3, op eigen initiatief te wijzigen, kan een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, voor zover dat strikt noodzakelijk wordt geacht, binnen de reguleringsperiode een gemotiveerde vraag tot herziening van zijn tarieven ter goedkeuring voorleggen aan de Vlaamse Nutsregulator. Het gemotiveerd verzoek tot herziening van de tarieven houdt rekening met de tariefmethodologie, zonder de integriteit van de bestaande tariefstructuur te wijzigen. Het gemotiveerd verzoek tot herziening van de tarieven wordt door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk ingediend en door de Vlaamse Nutsregulator behandeld overeenkomstig de geldende procedure, vermeld in paragraaf 3.

§5. Met inachtneming van de vertrouwelijkheid van informatie met een persoonlijk karakter of van commercieel gevoelige informatie met betrekking tot de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk of de abonnees publiceert de Vlaamse Nutsregulator op zijn website, op een transparante wijze, de stand van zaken van de goedkeuringsprocedure van de tariefvoorstellen, de ontwerpen van tarifaire beslissingen en, in voorkomend geval, de goedgekeurde tariefvoorstellen die de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk hebben ingediend.

De Vlaamse Nutsregulator publiceert de tarieven en hun motivering binnen drie werkdagen na hun goedkeuring op zijn website.

§6. De exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk delen zo spoedig mogelijk aan hun abonnees de tarieven mee die ze moeten toepassen en stellen ze ter beschikking van alle personen die hierom verzoeken. Ze publiceren die tarieven ook zo spoedig mogelijk op hun website, samen met een berekeningsmodule die de praktische toepassing ervan preciseert.

Onderafdeling IV. Afwijkingen van de tariefreguleringsmethode

Artikel 2.5.2.1.5. §1. Voor exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk van wie de activiteiten die noodzakelijk zijn voor de productie en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie, aan abonnees conform de geldende regelgeving, gewestgrensoverschrijdend zijn en die water bestemd voor menselijke consumptie via een openbaar waterdistributienetwerk leveren aan minder dan 1% van de Vlaamse bevolking, kan afgeweken worden van de tariefreguleringsmethode als de Vlaamse Regering met de desbetreffende exploitant de nodige afspraken over de bepaling van de tarieven voor het doorrekenen van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke consumptie, schriftelijk vastgelegd heeft.

§2 De Vlaamse Nutsregulator houdt toezicht op de correcte naleving van de afspraken bedoeld onder paragraaf 1.

Onderafdeling V. Beroepsprocedure tegen beslissingen van de Vlaamse Nutsregulator met betrekking tot de tarieven

Artikel 2.5.2.1.6. §1. Tegen de beslissingen die de Vlaamse Nutsregulator met toepassing van titel II, hoofdstuk V, afdeling 2, heeft genomen, kan door iedere persoon die een belang aantoonst, beroep aangetekend worden voor het Hof van Beroep te Brussel, dat zetelt zoals in kort geding.

§2. De procedure die wordt geregeld door artikel 4.1.34 van het van het Energiedecreet van 8 mei 2009 is toepasselijk op het beroep bedoeld in paragraaf 1.

Onderafdeling VI. Informatieverplichting

Artikel 2.5.2.1.7. §1. De diensten van de Vlaamse Regering, de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut, zijn ertoe gehouden de gevraagde gegevens en inlichtingen met betrekking tot de in titel II, hoofdstuk V, afdeling 2, beschreven opdrachten aan de Vlaamse Nutsregulator te verschaffen.

§2. De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk moet de gevraagde gegevens en inlichtingen met betrekking tot de in titel II, hoofdstuk V, afdeling 2, beschreven opdrachten gratis aan de Vlaamse Nutsregulator verschaffen. De vorm en het tijdstip van die gegevensoverdracht worden, na consultatie van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, door de Vlaamse Nutsregulator vastgesteld in een protocol.”

- Artikel 141 dient te worden gewijzigd als volgt:

“Artikel 4.4.1, van hetzelfde decreet, wordt vervangen door wat volgt:

De exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk kunnen de kosten die verbonden zijn aan de productie en levering van het verbruikte water, bestemd voor menselijke consumptie, doorrekenen aan de abonnees. De tarieven voor het doorrekenen van deze kosten worden vastgesteld door de Vlaamse Nutsregulator zoals bepaald in titel II, hoofdstuk V, afdeling 2.”

- Artikel 151, §2 dient te worden gewijzigd als volgt:

“Procedures voor de goedkeuring van het tarief van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, vermeld in artikel 6, §2, 16°, die op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet nog lopen bij de Vlaamse WaterRegulator, kunnen worden voortgezet door de Vlaamse Nutsregulator volgens de bepalingen die van toepassing zijn op het moment van het opstarten van de procedure.

Het tarief van een exploitant van een openbaar distributienetwerk dat al goedgekeurd is voor de desbetreffende tarifieringsperiode, wordt na de inwerkingtreding van dit decreet als goedgekeurd beschouwd volgens de bepalingen van dit decreet.

De bestaande uitvoeringsbepalingen die zijn genomen op basis van artikel 2.2.2, titel II, hoofdstuk V, afdeling 1 en 2, en titel IV, hoofdstuk IV, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, worden opgeheven met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Alle overeenkomsten die gesloten zijn in naam van de WaterRegulator, alsook de overeenkomsten en protocollen over de mededeling van gegevens, vermeld in artikel 6, §2, 17° en 18°, zijn bindend voor de Vlaamse Nutsregulator tot op het moment dat ze vervallen of worden opgeheven, vernieuwd of opgezegd.”

5.4.2. Bijkomende taken uitsluitend te bepalen door decreetgever

Artikel 5, derde lid van het Voorstel van decreet bepaalt: *“De Vlaamse Nutsregulator voert alle andere taken uit die hem worden toevertrouwd door decreten, besluiten, reglementen en beslissingen van de Vlaamse Regering over de organisatie van de levering van het water bestemd voor menselijke aanwending en voor de sanering van water.”* De Vlaamse Nutsregulator staat onder het toezicht van het Vlaams Parlement en de werkingskosten ervan worden gedekt door een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting, die door het Vlaams Parlement wordt bepaald. Bijkomende taken dienen dan ook uitsluitend via decretale basis te worden toegekend aan de Vlaamse Nutsregulator.

Artikel 5, derde lid van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden gewijzigd als volgt:

“De Vlaamse Nutsregulator voert alle andere taken uit die hem worden toevertrouwd door decreten over de organisatie van de levering van het water bestemd voor menselijke aanwending en voor de sanering van water.”

5.4.3. Onverenigbaarheden accurater te omschrijven

In artikel 11, §1, eerste lid, 1° van het Voorstel van decreet is bepaald dat het mandaat van bestuurder van de Vlaamse Nutsregulator onverenigbaar is met o.m. iedere functie of activiteit, al dan niet bezoldigd, ten dienste van *“een waterleverancier”* of *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”*. In artikel 21 van het Voorstel van decreet is in diezelfde paragraaf bepaald dat het uitoefenen van een functie als directeur of personeelslid van de Vlaamse Nutsregulator onverenigbaar is met o.m. iedere functie of activiteit, al dan niet bezoldigd, ten dienste van *“een waterleverancier”* of *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”*. In artikel 23, §4, eerste lid van het Voorstel van decreet is verder bepaald dat de door de Vlaamse Nutsregulator aan te wijzen bedrijfsrevisor geen functie mag vervullen bij o.m. *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”*.

De formulering van beide categorieën van entiteiten ten dienste waarvan iedere activiteit of functie onverenigbaar is met een bestuursmandaat of de functie van directeur of personeelslid van de Vlaamse Nutsregulator, dient te worden aangepast, zoals hierna wordt uiteengezet. Hetzelfde geldt voor de formulering van de onverenigbaarheden in hoofde van de door de Vlaamse Nutsregulator aan te wijzen bedrijfsrevisor.

- Het begrip *“waterleverancier”* wordt niet nader omschreven in het Voorstel van decreet. Overeenkomstig artikel 2 van het Voorstel van decreet zijn de begrippen en definities vermeld in het Decreet Integraal Waterbeleid van toepassing voor dit decreet. Luidens artikel 2.1.2, 34° van het Decreet Integraal Waterbeleid is een waterleverancier een van de volgende instanties: a) *“de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk”* of b) *“de titularis van een private waterwinning, die verbruikers of anderen bevoorraadt, al dan niet via een openbaar waterdistributienetwerk, en die water bestemd voor menselijke aanwending gebruikt”*.

Het begrip *“waterleverancier”* wordt voor het overige echter niet vermeld in het Voorstel van decreet. In het Voorstel van decreet is er daarentegen telkens sprake van *“de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk”*. Alleen al om redenen van duidelijkheid en coherentie, dient niet het begrip *“waterleverancier”* te worden vermeld, maar in de plaats daarvan het begrip *“de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk”*.

Het begrip *“exploitant van een privaat waterdistributienetwerk”* heeft bovendien ook een ruimere betekenis dan de omschrijving van de onder artikel 2.1.2, 34°, b) van het Decreet Integraal Waterbeleid bedoelde instantie die kwalificeert als *“waterleverancier”*. In artikel 2.1.2, 26° van het Decreet Integraal Waterbeleid luidt de omschrijving van *“de titularis van een private waterwinning”* als volgt: *“de persoon die een private waterwinning voor water bestemd voor menselijke aanwending in eigendom heeft”*. Hieruit blijkt dat een persoon die niet het eigendomsrecht heeft van een private waterwinning voor water bestemd voor menselijke aanwending, in ieder geval niet kwalificeert als *“waterleverancier”*. Het begrip *“exploitant van een privaat waterdistributienetwerk”* omvat daarentegen elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een privaat waterdistributienetwerk exploiteert, ongeacht diens zakenrechtelijk statuut met betrekking tot het privaat waterdistributienetwerk.

Het normdoel van de bepalingen inzake onverenigbaarheden vereist dat deze betrekking hebben op functies of activiteiten ten dienste van iedere entiteit waarop de Vlaamse Nutsregulator toezicht houdt. Het begrip *“waterleverancier”* is vanuit dat oogpunt echter niet afdoende exhaustief, zodat het begrip *“de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk”* dient te worden gebruikt.

Het Voorstel van decreet sluit overigens wel aan bij de zienswijze van de VREG waar het de onverenigbaarheden van de door de Vlaamse Nutsregulator aan te wijzen bedrijfsrevisor bepaalt. Luidens artikel 23, §4, eerste lid van het Voorstel van decreet mag de bedrijfsrevisor immers geen functie vervullen bij o.m. *“de exploitant van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk”*.

- Het begrip *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”* wordt niet nader omschreven in het Voorstel van decreet, en evenmin in het Decreet Integraal Waterbeleid.

Het begrip *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”* wordt voor het overige echter enkel vermeld in artikel 23, §4, eerste lid van het Voorstel van decreet, waarin de onverenigbaarheden in hoofde van de door de Vlaamse Nutsregulator aan te wijzen bedrijfsrevisor worden bepaald. In het Voorstel van decreet is er voorts telkens sprake van *“de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van de saneringsplicht”*. Alleen al om redenen van duidelijkheid en coherentie, dient niet het begrip *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”* te worden vermeld, maar in de plaats daarvan het begrip *“een partij die verantwoordelijk is voor de invulling van de saneringsplicht”*.

Het begrip *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”* kan bovendien ook aanleiding geven tot onduidelijkheid over de precieze draagwijdte van de onverenigbaarheden. De saneringsverplichting rust krachtens artikel 2.3.5 van het Decreet Integraal Waterbeleid op de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk. Deze verplichting in hoofde van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk staat op zich los van de wijze waarop hieraan wordt voldaan, d.w.z. door hetzij de sanering zelf te organiseren, hetzij hiervoor een beroep te doen op een derde (*i.e.* een rioolbeheerder en Aquafin nv). Het begrip *“een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater”* zou zo kunnen worden opgevat dat het enkel de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk omvat, d.w.z. de partijen waarop formeel de saneringsverplichting rust, en dus niet de rioolbeheerders en Aquafin nv. Het begrip *“een partij die verantwoordelijk is voor de invulling van de saneringsplicht”* laat hierover daarentegen geen onduidelijkheid bestaan: ook de rioolbeheerders en Aquafin nv vallen eronder.

In het licht van de bovenstaande opmerkingen, stelt de VREG voor om het Voorstel van decreet als volgt aan te passen (voorgestelde wijzigingen worden telkens onderstreept):

- Artikel 11, §1, 1°:

“iedere functie of activiteit, al dan niet bezoldigd, ten dienste van een neteigenaar, een waterleverancier exploitant van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk, een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater partij die verantwoordelijk is voor de invulling van de saneringsplicht, een aardgasdistributienetbeheerder, een elektriciteitsdistributienetbeheerder, de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit, een producent die geen zelfopwekker is, een aardgasinvoerder, de beheerder van het transmissienet, de beheerder van het vervoernet, een werkmaatschappij, een leverancier, een bevrachter, een evenwichtsverantwoordelijke, een warmte- of koudeneteigenaar, een warmte- of koudenetbeheerder, een warmteproducent die geen zelfopwekker is, een warmte- of koudeleverancier, of een intermediair bij de aankoop van energie;”

- Artikel 21, 1°:

“iedere functie of activiteit, al dan niet bezoldigd, ten dienste van een neteigenaar, ~~waterleverancier exploitant van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk, een entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater~~ partij die verantwoordelijk is voor de invulling van de saneringsplicht, een aardgasdistributienetbeheerder, een elektriciteitsdistributienetbeheerder, de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit, een producent die geen zelfopwekker is, een aardgasinvoerder, de beheerder van het transmissienet, de beheerder van het vervoernet, een werkmaatschappij, een leverancier, een bevrachter, een evenwichtsverantwoordelijke, een warmte- of koudeneteigenaar, een warmte- of koudenetbeheerder, een warmteproducent die geen zelfopwekker is, een warmte- of koudeleverancier, of een intermediair bij de aankoop van energie;”

- Artikel 23, §4, eerste lid:

“De Vlaamse Nutsregulator wijst een bedrijfsrevisor aan. De bedrijfsrevisor mag geen functie vervullen bij een elektriciteitsdistributienetbeheerder, een aardgasdistributienetbeheerder, de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit, de exploitant van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk, een ~~entiteit die belast is met de sanering van het afvalwater~~ partij die verantwoordelijk is voor de invulling van de saneringsplicht, alsook bij de producenten, leveranciers en tussenpersonen ervan.”

5.4.4. Administratieve sanctiebevoegdheid bij Vlaamse Nutsregulator i.p.v. VMM

Krachtens artikel 143 van het Voorstel van decreet wordt artikel 5.3.2,§1, eerste lid van het Decreet Integraal Waterbeleid gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat de daarvoor aangewezen ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij een administratieve geldboete kunnen opleggen aan 1) waterleveranciers die de door de Vlaamse Nutsregulator opgevraagde gegevens of inlichtingen in het kader van zijn tariefregulerende bevoegdheid niet correct of tijdig aanleveren, na twee schriftelijke aanmaningen, en 2) aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk die een tariefverhoging toepassen of nieuwe tarieven invoeren zonder voorafgaande aanvraag bij de Vlaamse Nutsregulator en zonder akkoord van de Vlaamse Nutsregulator. De Vlaamse Milieumaatschappij krijgt aldus de bevoegdheid om administratieve geldboetes op te leggen voor de niet-naleving van verplichtingen die echter gelden tegenover de Vlaamse Nutsregulator en die kaderen in de tariefregulerende bevoegdheid van deze laatste. Deze bevoegdheid tot het opleggen van administratieve geldboetes dient dan ook te worden toebedeeld aan Vlaamse Nutsregulator, en niet aan de Vlaamse Milieumaatschappij.

Voorts beoogt artikel 143 van het Voorstel van decreet dat in artikel 5.3.2,§1, eerste lid van het Decreet Integraal Waterbeleid wordt verwezen naar de artikelen 6, §2, 16° en 20° (bedoeld wordt eigenlijk: 19°) als bepalingen waarop een inbreuk kan worden bestraft met een administratieve geldboete. De artikelen 6, §2, 16° en 19° van het Voorstel van decreet omschrijven op algemene wijze de bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator, terwijl de verplichtingen in hoofde van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk, waarop deze administratieve sanctiemogelijkheid in wezen betrekking heeft, nader zijn bepaald in het Decreet Integraal Waterbeleid. Het verdient daarom aanbeveling om te verwijzen naar de bepalingen van het Decreet Integraal Waterbeleid waarin de te handhaven verplichtingen in hoofde van de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk zijn bepaald, m.n. de – krachtens artikel 135 van

het Voorstel van decreet nieuw ingevoegde – artikels 2.5.2.1.2, 1§, en 2.5.2.1.3 van het Decreet Integraal Waterbeleid.

Artikel 143 van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden gewijzigd als volgt:

“Artikel 5.3.2, §1, eerste lid van hetzelfde decreet, wordt vervangen door wat volgt:

“De Vlaamse Nutsregulator kan een administratieve geldboete opleggen voor iedere inbreuk op de bepalingen van:

1° artikel 2.5.2.1.2, §1, en de uitvoeringsbesluiten ervan, aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk;

2° artikel 2.5.2.1.3, aan de exploitanten van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk die de gevraagde gegevens of inlichtingen niet correct of tijdig aanleveren, na twee schriftelijke aanmaningen;”

5.4.5. Wetgevingstechnische verbeterpunten

- In artikel 5, eerste lid, 2°, b) van het Voorstel van decreet wordt verwezen naar *“de regels die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd ter uitvoering van artikel 2.5.2.3.2, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018”*. Artikel 2.5.2.3.2 van het Decreet Integraal Waterbeleid wordt echter opgeheven door artikel 138 van het Voorstel van decreet. Door artikel 135 van het Voorstel van decreet wordt in het Decreet Integraal Waterbeleid een nieuw en inhoudelijk gelijkaardig artikel 2.5.2.1.2, §1 ingevoerd.

Artikel 5, eerste lid, 2°, b) van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden aangepast, zodat wordt verwezen naar *“de regels die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd ter uitvoering van artikel 2.5.2.1.2, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018”*.⁴⁵

- In artikel 5, eerste lid, 3°, c) van het Voorstel van decreet wordt verwezen naar *“het algemeen waterverkoopreglement, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1°, c)”*. Het waterverkoopreglement wordt echter niet vermeld in het laatstgenoemde artikel, zodat deze verwijzing zonder voorwerp is.

Artikel 5, eerste lid, 3°, c) van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden aangepast, zodat wordt verwezen naar *“het algemeen waterverkoopreglement, vermeld in artikel 2.5.3.1, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018”*.⁴⁶

- In artikel 6, §2, 19° van het Voorstel van decreet is er sprake van *“de partijen die verantwoordelijk zijn voor het vervullen van de saneringsplicht”*⁴⁷. In het Voorstel van decreet is er voor het overige echter telkens sprake van *“de partijen die verantwoordelijk zijn voor het invullen van de saneringsplicht”*⁴⁸. De bewoordingen van voormeld artikel dienen dan ook te

⁴⁵ Onder voorbehoud van Hoofdstuk 7.3, waarin de VREG voorstelt om de taken en bevoegdheden in de toepasselijke sectorale decreten op te nemen.

⁴⁶ Onder voorbehoud van Hoofdstuk 7.3, waarin de VREG voorstelt om de taken en bevoegdheden in de toepasselijke sectorale decreten op te nemen.

⁴⁷ Eigen onderlijning.

⁴⁸ Eigen onderlijning.

worden aangepast, zodat deze coherent zijn met de overige bepalingen van het Voorstel van decreet.

Artikel 6, §2, 19° van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden aangepast, zodat hierin *“de partijen die verantwoordelijk zijn voor het invullen van de saneringsplicht”* worden vermeld.⁴⁹

- Krachtens artikel 135 van het Voorstel van decreet wordt in het Decreet Integraal Waterbeleid een nieuw artikel 2.5.2.1.2, §2 ingevoerd, dat luidt als volgt: *“De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan beroep indienen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, als hij niet akkoord gaat met de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator. De Vlaamse Regering bepaalt de indieningswijze en voorwaarden van dat beroep.”* Tegelijk wordt krachtens datzelfde artikel 135 van het Voorstel van decreet in het Decreet Integraal Waterbeleid een nieuw artikel 2.5.2.1.4 ingevoerd, dat luidt als volgt: *“De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan een administratief beroep indienen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving, als hij niet akkoord gaat met de beslissing van de Vlaamse Nutsregulator over de vaststelling en goedkeuring van de tarieven voor het doorrekenen aan de abonnees van de kosten voor de productie en levering van water bestemd voor menselijke aanwending, met toepassing van artikel 6, §2, 16°, van het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator. De Vlaamse Regering bepaalt de indieningswijze en voorwaarden van het beroep, vermeld in het eerste lid.”* De nieuwe artikelen 2.5.2.1.2, §2 en 2.5.2.1.4 van het Decreet Integraal Waterbeleid hebben derhalve betrekking op dezelfde administratieve beroepsmogelijkheid, doch met een afwijkende vermelding van de minister die kennis neemt van het beroep (*“de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid”* en *“de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving”*).

Artikel 135 van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden aangepast, zodat de administratieve beroepsmogelijkheid slechts eenmaal wordt vermeld.

- Nog krachtens artikel 135 van het Voorstel van decreet, wordt in het Decreet Integraal Waterbeleid een nieuw artikel 2.5.2.1.3 ingevoerd, waarvan §1 luidt als volgt: *“De diensten van de Vlaamse Regering, de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut, verschaffen de gevraagde gegevens en inlichtingen over de taken, vermeld in artikel 5 van het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, aan de Vlaamse Nutsregulator in de vorm die, na consultatie, door de Vlaamse Nutsregulator wordt vastgesteld. Alle gegevens die worden verworven in het kader van opdrachten die uitgaan van overheidsinstellingen, worden gratis ter beschikking gesteld. Voor de overige gegevens kan, als dat zo overeengekomen wordt, een vergoeding worden betaald.”* §2 van het voormelde nieuwe artikel luidt verder als volgt: *“De waterleverancier verschaft de gevraagde gegevens en inlichtingen over de opdrachten, vermeld in het decreet van [...] over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, gratis aan de Vlaamse Nutsregulator.”* Het nieuwe artikel 2.5.2.1.3 stemt niet geheel overeen met de bepalingen van de artikelen 6, §2, 18° en 19° van het Voorstel van decreet, waarin de bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator zijn bepaald. Artikel 6, §2, 18° van het Voorstel van decreet maakt de Vlaamse Nutsregulator bevoegd voor het opvragen van gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van o.m. zijn tariefregulerende opdracht vermeld in artikel 5, eerste lid, 2°, b), en dit *“bij de diensten van de Vlaamse Regering, de administratieve*

⁴⁹ Onder voorbehoud van Hoofdstuk 7.3, waarin de VREG voorstelt om de taken en bevoegdheden in de toepasselijke sectorale decreten op te nemen.

overheden van het Vlaamse Gewest die onderworpen zijn aan het bestuurlijk toezicht van het Vlaamse Gewest, en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen". Artikel 6, §2, 19° van het Voorstel van decreet maakt de Vlaamse Nutsregulator ook bevoegd om deze gegevens op te vragen "bij de exploitant van een openbaar of privaat waterdistributienetwerk en bij de partijen die verantwoordelijk zijn voor het vervullen van de saneringsplicht. Die gegevens worden gratis aan de Vlaamse Nutsregulator verschaft, waarbij de vorm en het tijdstip van de gegevensoverdracht, na consultatie door de Vlaamse Nutsregulator, vastgesteld worden in een protocol."

De artikelen 6, §2, 18° en 19° en/of artikel 135 van het Voorstel van decreet dienen dan ook te worden aangepast, zodat deze inhoudelijk met elkaar overeenstemmen.

6. Nood aan zekerheid over nodige mensen en middelen

De werkmiddelen van de VREG worden overeenkomstig artikel 3.1.13, §3 van het Energiedecreet gedekt door het Energiefonds. Artikel 23, §3 van het Voorstel van decreet stelt dat de werkmiddelen van de Vlaamse Nutsregulator gedekt zullen worden door een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting.

In de toelichting wordt hierover (terecht) gesteld: *“De Raad van State heeft eerder in zijn advies nr. 59.559/3 van 5 juli 2016 al gewezen op de anomalie waarbij het de Vlaamse Regering is die, op basis van de door de VREG uitgewerkte definitieve begroting, de dotatie formeel ten laste van het Energiefonds vaststelt. Dat kan volgens de Raad het best worden overgelaten aan het Vlaams Parlement, wat trouwens het geval is voor andere entiteiten die van het Vlaams Parlement afhangen. Om die redenen wordt nu bepaald dat de dotatie alleen nog zal worden aangerekend op de algemene uitgavenbegroting en niet langer op het Energiefonds.”*

Het is cruciaal dat het Vlaams Parlement tijdig en voldoende middelen voorziet voor de Vlaamse Nutsregulator in de algemene uitgavenbegroting. Het is niet duidelijk of dat via een aparte dotatie aan de Vlaamse nutsregulator zal zijn of binnen de dotatie van het Vlaams Parlement, zoals het geval is voor bijvoorbeeld de Vlaamse Ombudsdienst.

Het is een Europese vereiste dat de regulator over voldoende budget en personeel moet kunnen beschikken om zijn taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Zo bepaalt artikel 57 (5), eerste alinea, b) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn : *“de regulerende instantie beschikt over alle benodigde personele en financiële middelen om haar taken en bevoegdheden op doeltreffende en efficiënte wijze uit te voeren;”*.

De VREG zal in het kader van zijn ontwerp van ondernemingsplan en begroting 2024 en de bijhorende meerjarenraming, dat in oktober overgemaakt zal worden aan het Vlaams Parlement, gedetailleerd toelichten welke middelen nodig zijn voor de uitvoering van zijn nieuwe taken.

Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de voorziene overdracht van de middelen uit de retributie op het gebruik van de databank voor transacties met garanties van oorsprong. We verwijzen daarbij naar ons advies ADV-2023-06.

We wensen reeds te waarschuwen dat de toekenning van de nieuwe taken met betrekking tot drinkwater en afvalwater, maar ook waterstof en CO₂, wellicht een verdubbeling van onze dotatie zal vereisen.

Er zou nog kunnen onderzocht worden of de financiering van de Vlaamse Nutsregulator niet op een andere manier tot stand kan komen, bijvoorbeeld via bijdragen van marktspelers (leveranciers/netbeheerders).

Zo wordt de CREG bijvoorbeeld gedeeltelijk gefinancierd door de federale bijdrage, overeenkomstig artikel 21bis Elektriciteitswet – nu “bijzondere accijns”:

“§ 6. “Er wordt onder het gezag van de commissie een Fonds opgericht dat beheerd wordt door de commissie en dat bestemd is voor de vermindering van de federale bijdrage. De administratieve geldboetes worden gestort in het fonds ter vermindering van de federale bijdrage, opgericht door art. 20bis, § 6”.⁵⁰

Het Rekenhof stelt in een audit terecht vast dat de inning van haar eigen werkmiddelen bijdraagt tot de onafhankelijkheid van de CREG en de zekerheid van haar financiering.⁵¹

In Nederland wordt, net zoals bij de CREG, een deel van de bekostiging van de begroting van de ACM sinds 1 januari 2015 gedragen door de marktpartijen. De (gedeeltelijke) financiering van de ACM via een bijdrage door de marktpartijen gebeurt eveneens via de regering. De financiering is gedeeltelijk aangezien deze enkel betrekking heeft op de kosten voor marktregulerende activiteiten. De kosten voor het nalevingstoezicht en de bezwaarprocedures worden niet gedekt door de marktpartijen.⁵² De bepaling van de kosten die wel ten laste liggen van de marktpartijen worden vastgelegd via een algemene maatregel van bestuur. Welke tarieven er precies mogen worden doorgerekend, wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. Zelfs al gaat het met andere woorden om een “onafhankelijke bijdrage” door de marktpartijen, toch is het de regering en de minister die vaststellen wat de omvang van een deel van het budget is.⁵³

In de VS krijgt de FERC een dotatie uit de Schatkist, maar in realiteit vloeit het budget van de FERC echter voort uit de vergoedingen die de commissie aanreken aan de bedrijven die voor de commissie een procedure voeren (*filing fees for individual filings assessed 43ot he filing entity*) en de jaarlijkse heffingen ten aanzien van de gereguleerde industrieën. De bedrijven die de beslissingen van de FERC op stelselmatige basis aanvechten zullen met andere woorden meer bijdragen, hetgeen ook een ontradend effect heeft. Particulieren dragen niet bij tot de financiering van de FERC. Deze vergoedingen en heffingen worden elk jaar berekend om exact het bedrag te representeren dat de FERC dat jaar als budget zal nodig hebben. Dit zorgt ervoor dat de FERC een totale impact heeft van “nul” op het algemene budget van de overheid.

⁵⁰ Het gaat daarbij om een heffing verschuldigd door de op het Belgische grondgebied gevestigde eindafnemers op elke kilowattuur (kWh) die ze voor eigen gebruik van het net afnemen, en die voor rekening van de federale overheid wordt geïnd door de netbeheerders. De federale bijdrage wordt door de transmissienetbeheerder (ELIA) bij zijn eigen klanten en bij de distributienetbeheerders geïnd, die ze op hun beurt doorrekenen aan de leveringsondernemingen van elektriciteit die ze, tenslotte aan de eindafnemers doorrekenen (cascademechanisme). Deze bijdrage houdt met andere woorden een toeslag in op de kWh die van het transmissie- of distributienet afgenomen worden door eindafnemers (verbruiksheffing).

⁵¹ Rekenhof, “Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)”, Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 12 november 2015, <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=4ae11507-8b1e-4aa3-a228-6de443b9934d>, 30.

⁵² L. SCHOUTEN en A. DE MOOR-VAN VUGT, “De onafhankelijkheid van de Autoriteit Consument en Markt”, *SEW* 2015, afl. 2, (62) 69.

⁵³ L. SCHOUTEN en A. DE MOOR-VAN VUGT, “De onafhankelijkheid van de Autoriteit Consument en Markt”, *SEW* 2015, afl. 2, (62) 69.

7. Andere bedenkingen

7.1. Behoud afkorting VREG (art. 3)

De VREG pleit voor de benaming “Vlaamse Regulator van de nutsvoorzieningen” in plaats van “Vlaamse Nutsregulator”. Dit maakt dat de afkorting VREG, als afkorting van “Vlaamse REGulator” kan behouden blijven.

Het behoud van deze afkorting heeft veel voordelen. De naam “VREG” is een gekend en sterk merk; elektriciteits- en aardgasconsumenten zoeken informatie over de energiemarkt via de zoekterm “VREG”.⁵⁴ Het behoud van de afkorting VREG maakt dat we geen infocampagnes dienen te voeren (en dus extra kosten dienen te maken) om een naamswijziging te communiceren. Ook de website, folders, briefpapier, logo ... dienen niet of enkel in minder mate aangepast te worden.

Behoud van de afkorting VREG maakt ook dat het voorliggende Voorstel van decreet veel korter gemaakt kan worden (het merendeel van de artikelen 76 tot en met 149 van voorliggend Voorstel van decreet kunnen dan geschrapt worden) en er dus ook veel minder aanpassingen nodig zijn aan het Energiedecreet en Energiebesluit.

Het Voorstel van decreet zou als volgt kunnen worden aangepast:

“Art. 3. §1 Er wordt een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid opgericht met als naam Vlaamse Regulator van de nutsvoorzieningen, afgekort VREG.”

De woorden “Vlaamse Nutsregulator” in voorliggend Voorstel van decreet kunnen dan vervolgens telkens vervangen worden door “VREG”.

7.2. Taken (art. 5)

In de toelichting bij het Voorstel van decreet (p. 10) staat toegelicht dat het de bedoeling is om de toekomstige werking van de Vlaamse Nutsregulator te verankeren in een kaderdecreet (voorliggend Voorstel van decreet “over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator”), maar dat de specifieke bevoegdheid van de regulator per sector specifiek vermeld kan blijven in de sectorale regelgeving (Energiedecreet, Decreet Integraal Waterbeleid,...). Dit lijkt ons ook de juiste aanpak en deze wordt consequent toegepast in dit Voorstel van decreet, behalve bij de artikelen 5, 6 en 7.

Artikel 5 beschrijft de taken van de Vlaamse Nutsregulator per sector (elektriciteit en gas enerzijds en water anderzijds), zonder verwijzing naar de sectorale regelgeving. Gevolg is dat dit artikel 5 ondertussen al zeven bladzijden lang is, terwijl het zelfs nog niet de toekomstige taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake waterstof en CO₂ bevat.

⁵⁴ Dit blijkt uit de VREG marktmonitor 2022, zie:

https://www.vreg.be/sites/default/files/document/presentatie_marktmonitor_huishoudelijke_afnemers.pdf.

Voor de leesbaarheid van het Voorstel van decreet te verbeteren lijkt het ons dan ook beter om artikel 5 te herformuleren in deze zin:

*“Art. 5. Om zijn missie waar te maken, vervult de Vlaamse Nutsregulator de volgende taken:
1° met betrekking tot elektriciteit, aardgas en warmte: de taken vermeld in artikel 3.1.3 van het Energiedecreet;
2° met betrekking tot water: de taken vermeld in ...”*

Zodra de taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake de regulering en het toezicht inzake CO₂ en waterstof duidelijk zijn, kan een gelijkaardige verwijzing naar de desbetreffende decreten toegevoegd worden aan het decreet over de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator. De VREG wijst erop dat de huidige ontwerpdecreten inzake CO₂ en waterstof nog geen rekening houden met het toekomstige decreet over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator (en vice versa). Voorafgaand aan de definitieve goedkeuring van deze decreten moet deze afstemming zeker nog gebeuren.

7.3. Bevoegdheden (art. 6)

Het huidige artikel 6 betreft een samenvoeging van de huidige bevoegdheden van de VREG inzake elektriciteit en aardgas (1° tot 11°) en warmte (12° tot 15°) van artikel 3.1.4. van het Energiedecreet, gecombineerd met een aantal nieuwe bevoegdheden inzake water (16° tot 19°).

Daarbij is, net als in artikel 5 niet gekozen voor een verwijzing naar de bevoegdheden in de sectorale regelgeving. Dit artikel zal dus nog langer worden, eens de bevoegdheden inzake waterstof en CO₂ toegevoegd worden. De VREG pleit dus voor dezelfde aanpak als hierboven bij artikel 5.

We merken nog op dat de bevoegdheden inzake het opvragen van gegevens voor wat water betreft vermeld staan in de punten 18° en 19° van dit artikel, terwijl die voor wat elektriciteit, aardgas en warmte betreft vermeld staan in een apart hoofdstuk (“Toezicht door de VREG”) in art. 13.1.2. Energiedecreet. Een “stroomlijning” van deze artikelen lijkt aangewezen.

De bevoegdheid die momenteel vermeld staat in artikel 3.1.4, §2, 7° van het Energiedecreet (“de toekenning van groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten, groenewarmtecertificaten en garanties van oorsprong, en het beheer van die certificaten en garanties van oorsprong in een centrale databank) is niet opgenomen in dit artikel 6.

De VREG pleit ervoor om, in navolging van zijn ADV-2023-06, dit alsnog op te nemen in artikel 6, §2 van het Voorstel van decreet en de formulering aan te passen tot: *“x° de registratie en het beheer, in een centrale databank, van de groenestroomcertificaten, warmtekrachtcertificaten en garanties van oorsprong in het Vlaams Gewest;”*.

7.4. Doelstellingen (art. 7)

Artikel 7 beschrijft de doelstellingen van de Vlaamse Nutsregulator inzake elektriciteit en aardgas. Het houdt de omzetting in van artikel 58 van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn (“algemene

doelstellingen van de regulerende instantie). Dit is momenteel opgenomen in artikel 3.1.4/1 van het Energiedecreet en kan daar ook beter blijven staan.

7.5. Samenwerking en gegevensuitwisseling met andere instanties en regulatoren (art. 6, §2, 7° en 10°, art. 14, tweede lid, 4° en art. 19)

Momenteel bepaalt art. 3.1.4, §2, 8° en 11° van het Energiedecreet dat de VREG bevoegd is om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten resp. gegevens uit te wisselen met regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt, alsook met regulatoren binnen andere netwerksectoren.

Art. 3.1.8, tweede lid, 4° van het huidige Energiedecreet merkt het sluiten van bovenvermelde overeenkomsten aan als niet-delegeerbare bevoegdheid van de raad van bestuur van de VREG.

In het huidige art. 3.1.12 van het Energiedecreet, i.v.m. het beroepsgeheim van de bestuurders, de algemeen directeur en de personeelsleden van de VREG, wordt bovendien een uitzondering voorzien op dat beroepsgeheim, voor wat betreft gegevensuitwisseling met regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, als met die instanties een overeenkomst is gesloten, als vermeld in art. 3.1.4, §2, 8° van het Energiedecreet.

Het Voorstel van decreet bevat gelijkaardige bepalingen:

- art. 6, §2, 7°: de Vlaamse Nutsregulator is o.m. bevoegd voor *“het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden, de zogenaamde partnerschapsovereenkomsten, met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of binnen de waterketen, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren”* (7°), en *“het samenwerken en uitwisselen van gegevens met de regulatoren en instanties die werken binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en gasmarkt, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, voor zover de bepalingen van artikel 20 worden nageleefd”* (10°);
- art. 14, tweede lid: één van de niet-delegeerbare bevoegdheden van de raad van bestuur van de Vlaamse Nutsregulator is *“het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden met andere regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Waalse, Brusselse Hoofdstedelijke, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt”* (4°);
- art. 19: als uitzondering op het beroepsgeheim, is het de bestuurders, de directeurs en de personeelsleden van de Vlaamse Nutsregulator toegelaten om vertrouwelijke gegevens die hun ter kennis komen op grond van hun functie bij de Vlaamse Nutsregulator, toch bekend te maken *“in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en bevoegde instanties, waaronder de instanties die werkzaam zijn in de Vlaamse, Brusselse, Waalse, federaal-Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of watersector of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, als met die instanties een overeenkomst als vermeld in artikel 6, §2, 7°, is gesloten”*.

Hoewel de VREG het op zich positief vindt dat het Voorstel van decreet een gelijkaardig stramien aanhoudt voor wat betreft de bevoegdheden inzake het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en de gegevensuitwisseling, heeft de VREG toch verschillende bedenkingen bij de concrete uitwerking van de relevante bepalingen, zoals hieronder uiteengezet.

- De actoren met wie samenwerkingsovereenkomsten gesloten kunnen worden, dan wel met wie gegevens kunnen worden uitgewisseld, verschillen telkens. O.i. zijn dat geen bewuste keuzes, maar inconsistenties in de terminologie in het Voorstel van decreet:
 - In art. 6, §2, 7° wordt de formulering *“regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Belgische en Europese elektriciteits- en gasmarkt”* gebruikt, terwijl in art. 14, tweede lid, 4° ook wordt verwezen naar regulatoren en instanties binnen de *“Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke elektriciteits- en aardgasmarkt”*. In art. 19 wijkt de terminologie dan weer licht af, en is er sprake van o.a. de *“Brusselse”* en de *“federaal-Belgische”* elektriciteits- en aardgasmarkt.
 - Bovendien wordt in art. 6, §2, 7° ook gerefereerd aan instanties werkzaam *“binnen de waterketen”*, terwijl in art. 19 sprake is van instanties werkzaam in de *“watersector”*. In art. 6, §2, 10° en art. 14, tweede lid, 4° wordt daarentegen noch naar instanties werkzaam *“binnen de waterketen”*, noch naar instanties werkzaam *“in de watersector”* verwezen.
 - Tot slot worden enkel in art. 6, §2, 7° en 10° en art. 19 *“regulatoren binnen andere netwerksectoren”* vermeld. In art. 14, tweede lid, 4° is dat niet het geval.
- In art. 6, §2, 10° is het duidelijk de bedoeling om voorbehoud te maken voor de naleving van het beroepsgeheim van de bestuurders, de directeurs en de personeelsleden van de Vlaamse Nutsregulator, doch er wordt naar de verkeerde bepaling verwezen. Er wordt nl. verwezen naar art. 20 (met de strafbaarstelling bij niet-naleving van het beroepsgeheim) i.p.v. art. 19 (dat het eigenlijke beroepsgeheim behelst).
- De uitbreiding van de huidige bevoegdheid van de VREG, om ook met *“regulatoren binnen andere netwerksectoren”* samenwerkingsovereenkomsten te kunnen sluiten en gegevens te kunnen uitwisselen, is nog van relatief recente datum. De VREG blijft achter de ratio van deze bevoegdheidsuitbreiding staan, zoals verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het toenmalige wijzigingsdecreet.⁵⁵ Echter, ook deze bevoegdheidsuitbreiding is te beperkt gebleken. Het zou nl. om verschillende redenen ook aangewezen zijn om met mededingingsautoriteiten en consumentenbeschermingsautoriteiten samenwerkingsovereenkomsten te kunnen sluiten of gegevens uit te kunnen wisselen. Zo vermeldt het Voorstel van decreet *“het opleggen van noodzakelijke en evenredige maatregelen om de daadwerkelijke mededinging te bevorderen en de goede werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt te waarborgen”* als bevoegdheid van de Vlaamse Nutsregulator (art. 6, §2, 9° Voorstel van decreet). Ook moet de Vlaamse Nutsregulator bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden alle redelijke maatregelen nemen om o.m. de volgende doelstelling te bereiken: *“ervoor zorgen dat afnemers de vruchten dragen van een efficiënte werking van de Vlaamse elektriciteits- en gasmarkt, daadwerkelijke mededinging bevorderen en bijdragen tot het waarborgen van een hoog niveau van consumentenbescherming in nauwe samenwerking met de consumentenbeschermingsautoriteiten in kwestie”* (art. 7, 7° Voorstel van decreet). Ten slotte behoort het tot de toezichthoudende taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake

⁵⁵ Art. 6 en art. 8 decreet van 30 oktober 2020 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, BS 25 november 2020, 83.002. Zie memorie van toelichting in *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, nr. 444/1.

elektriciteit en aardgas, om toezicht te houden op “*vervalsing of beperking van de mededinging, onder andere door toepasselijke informatie te verstrekken en relevante gevallen aan de bevoegde mededingingsautoriteit voor te leggen*” (art. 5, eerste lid, 1°, a), 1) Voorstel van decreet). Deze taken en doelstelling noodzaken een vlotte samenwerking met, en gegevensdoorstroming naar en van de bevoegde mededingings- en consumentenbeschermingsautoriteiten.

Rekening houdende met de bovenstaande opmerkingen, stelt de VREG voor om het Voorstel van decreet als volgt aan te passen (voorgestelde wijzigingen worden telkens onderstreept):

Art. 6, §2, 7°: “het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden, de zogenaamde partnerschapsovereenkomsten, met de regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Waalse, Brusselse Hoofdstedelijke, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of binnen de waterketen watersector, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, met mededingingsautoriteiten of met consumentenbeschermingsautoriteiten,”

Art. 6, §2, 10°: “het samenwerken en uitwisselen van gegevens met de regulatoren en instanties die werken werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Waalse, Brusselse Hoofdstedelijke, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of watersector, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, met mededingingsautoriteiten of met consumentenbeschermingsautoriteiten, voor zover de bepalingen van artikel 2019 worden nageleefd;”

Art. 14, tweede lid, 4°: “het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het tot stand brengen van duurzame samenwerkingsverbanden met andere regulatoren en instanties die werkzaam zijn binnen de Vlaamse, Waalse, Brusselse Hoofdstedelijke, Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of watersector, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, met mededingingsautoriteiten of met consumentenbeschermingsautoriteiten,”

Art. 19: “De bestuurders, de directeurs en de personeelsleden van de Vlaamse Nutsregulator zijn gebonden door het beroepsgeheim. Ze mogen de vertrouwelijke gegevens die hun ter kennis komen op grond van hun functie bij de Vlaamse Nutsregulator, aan niemand bekendmaken, behalve als ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen of in het kader van de uitwisseling van gegevens met de regulatoren en bevoegde instanties, waaronder de instanties die werkzaam zijn in de Vlaamse, Brusselse, ~~Waalse, Brusselse Hoofdstedelijke, federaal~~ Belgische en Europese elektriciteits- en aardgasmarkt of watersector, of met regulatoren binnen andere netwerksectoren, met mededingingsautoriteiten of met consumentenbeschermingsautoriteiten, voor zover die gegevensuitwisseling nadrukkelijk bepaald of toegestaan is in verordeningen of richtlijnen die de instellingen van de Europese Unie hebben vastgesteld, of als met die instanties een overeenkomst als vermeld in artikel 6, §2, 7°, is gesloten.”

7.7. Bemiddeling en geschillenbeslechting (art. 5, 3°, art. 65-67 en art. 85-87)

Momenteel zijn de bepalingen inzake bemiddeling en geschillenbeslechting in de elektriciteits-, gas en warmtesector opgenomen in het Energiedecreet (art. 3.1.4/2 en art. 3.1.4/3).

De bepalingen rond de bemiddeling en geschillenbeslechting inzake elektriciteit en aardgas worden via de artikelen 66 en 67 van het Voorstel van decreet verplaatst naar titel IV van het Energiedecreet (“De organisatie van de elektriciteits- en aardgasmarkt in het Vlaams Gewest”) en inzake warmte naar titel IV/1 van het Energiedecreet (“De organisatie van de uitbating van warmte- en koudnetten in het Vlaamse Gewest”).

We pleiten ervoor om de taak inzake de bemiddeling van geschillen tussen Vlaamse burgers en bedrijven enerzijds en de Vlaamse elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders (via Fluvius) anderzijds niet bij de Vlaamse Nutsregulator te leggen, maar wel bij de Vlaamse Ombudsdienst. Deze behandelt nu al deze geschillen op basis van zijn huidige taken en bevoegdheden in het Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst. De VREG verwijst, in samenspraak met de Vlaamse Ombudsdienst, burgers met een klacht tegen hun distributienetbeheerder (o.a. op zijn website⁵⁶) dan ook door naar de Vlaamse Ombudsdienst. Dit maakt dat de VREG momenteel nog weinig dergelijke klachten ontvangt en behandelt.

Het behouden van parallelle bevoegdheden inzake bemiddeling voor regulator en ombudsdienst lijkt geen goede zaak. Het is een kerntaak van de Vlaamse Ombudsdienst om te bemiddelen in geschillen, en deze is daartoe uitgerust met de nodige expertise, mensen en middelen. Dat is niet het geval bij de regulator. Indien er sprake is van een inbreuk op regelgeving, kan de VREG, op vraag van de Vlaamse Ombudsdienst, de klacht alsnog behandelen in het kader van zijn taak tot controle op de naleving van de energieregelgeving, en de distributienetbeheerder eventueel zelfs een administratieve sanctie opleggen.

Hetzelfde kan overwogen worden voor de bemiddeling in geschillen rond warmte (artikel 86).

In die zin kunnen de artikelen 66 en 86 van het Voorstel van Decreet volledig geschrapt worden en in de artikelen 65 en 85 van het Voorstel van decreet kunnen de woorden “en bemiddeling” dan telkens geschrapt worden.

De elektriciteits- en gasregulator heeft volgens de Europese Elektriciteits- en Gasrichtlijn geen verplichte taken inzake de bemiddeling van geschillen. Dat is wel het geval voor wat betreft de beslechting van geschillen m.b.t. de verplichtingen van de netbeheerders.⁵⁷

In artikel 67 van het Voorstel van decreet wordt gesteld dat geschillen tegen netbeheerders enkel voorgelegd mogen worden aan de Vlaamse Nutsregulator indien er al een bemiddelingspoging is geweest “van de Vlaamse Nutsregulator of de ombudsdienst voor energie”. Gezien het voorgaande moet hiervan gemaakt worden: “van een ombudsdienst” of “van de Vlaamse Ombudsdienst”.

Inzake water bevat het Voorstel van decreet slechts één bepaling. Artikel 5, 3°, c) van het Voorstel van decreet stelt dat de Vlaamse Nutsregulator als taak heeft: “het bemiddelen in geschillen over de toepassing van het algemeen waterverkoopreglement”. Ook hier geldt dat de Vlaamse Ombudsdienst op dit moment al dergelijke geschillen inzake water behandelt op basis van zijn huidige taken en bevoegdheden in het Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse

⁵⁶ Zie: <https://www.vreg.be/nl/contact>.

⁵⁷ Artikel 60 (2) van de Vierde Elektriciteitsrichtlijn: “Partijen die een klacht hebben tegen een transmissie- of distributiesysteembeheerder met betrekking tot diens verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, kunnen de klacht voorleggen aan de regulerende instantie die, fungerend als geschillenbeslechtsinstantie, binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing neemt. Deze periode kan met twee maanden worden verlengd indien de regulerende instantie aanvullende informatie behoeft. Deze verlengde periode kan met instemming van de klager nog eens verlengd worden. De beslissing van de regulerende instantie heeft bindende kracht tenzij en totdat zij in beroep wordt herroepen.”

Ombudsdienst. Op basis van dezelfde argumenten als hierboven, pleiten we ervoor om deze bemiddelingstaak inzake water niet bij de Vlaamse Nutsregulator te leggen, maar wel bij de Vlaamse Ombudsdienst. Artikel 5, 3°, c) van het Voorstel van decreet dient dan ook te worden geschrapt.

8. Samenvatting

In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord wenst men via dit Voorstel van decreet een overkoepelende Vlaamse regulator voor netgebonden infrastructuur te operationaliseren, door de omvorming via naamswijziging van de VREG tot de Vlaamse Nutsregulator en de toekenning van extra taken inzake water.

We staan er positief tegenover om vanuit onze ervaring extra taken op te nemen in andere, verwante sectoren en ziet hierin ook een appreciatie van het geleverde werk van de voorbije jaren.

Het is in het algemeen belang dat de VREG deze extra taken in volledige onafhankelijkheid kan blijven uitvoeren. Onze organisatie blijft na de omvorming onder toezicht van het Vlaams Parlement. Dat is een goede zaak. Het Vlaams Parlement vertegenwoordigt alle Vlamingen en omvat alle politieke partijen. Dat biedt de beste garantie op een breed gedragen en stabiel toezicht.

Het Voorstel van decreet laat de mogelijkheid echter open voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement om instructies te geven aan (personeelsleden en bestuurders van) de Vlaamse Nutsregulator. We bevelen aan om in het Voorstel van decreet elke mogelijke twijfel over de onafhankelijkheid van de Vlaamse Nutsregulator uit te sluiten.

De VREG en naar de toekomst toe de Vlaamse Nutsregulator moet daadkrachtig en efficiënt kunnen optreden. Daarom doen we een aantal suggesties in ons advies bij de installatie van het directeurscollege en de creatie van een extra expertenraad.

De voorgestelde structuur met een directeurscollege dat steeds bij consensus moet optreden, de facto dus bij unanimiteit, is niet werkbaar. Bij wijze van alternatief stellen wij voor om te werken met een volwaardig directeurscollege dat collegiaal beslist. Daarnaast stellen we voor om één van de directeurs aan te duiden als voorzitter of algemeen directeur van het directeurscollege. Deze laatste dient in te staan voor de goede werking van de directieraad, kan rechtsgeldig in naam en voor rekening van de Vlaamse Nutsregulator optreden en heeft de leiding van het personeel.

Het Voorstel van decreet voorziet de oprichting van een nieuw orgaan, de expertenraad, dat fungeert als adviesorgaan voor de raad van bestuur. De wijze waarop de expertenraad momenteel wordt georganiseerd in het Voorstel van decreet bevat een aantal juridische risico's. Deze kunnen gemitigeerd worden door de expertenraad niet op te richten als een intern, maar wel als een extern orgaan van de Vlaamse Nutsregulator.

De Vlaamse Nutsregulator krijgt in het Voorstel van decreet extra taken, met name inzake de regulering van en het toezicht op het drinkwater en de invulling van de saneringsplicht (m.a.w. riolering en waterzuivering). We roepen het Vlaams Parlement wel op om de verdeling van de taken en bevoegdheden op vlak van water verder te verduidelijken. Het Voorstel van decreet heeft tot gevolg dat de Vlaamse Nutsregulator en de Vlaamse Milieumaatschappij tegelijk worden belast met dezelfde taken. Dat is inefficiënt en kan niet de bedoeling zijn.

Om al deze extra taken te kunnen uitvoeren, moeten wij ook over voldoende middelen beschikken. Het is noodzakelijk dat het Vlaams Parlement daar tijdig de nodige financiering voor vrijmaakt. Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de voorziene overdracht van de middelen van de retributie op het gebruik van de databank voor transacties met garanties van oorsprong.

De VREG zal in het kader van zijn ontwerp van ondernemingsplan en begroting 2024 en de bijhorende meerjarenraming, dat in oktober overgemaakt zal worden aan het Vlaams Parlement, gedetailleerd toelichten welke middelen nodig zijn voor de uitvoering van zijn nieuwe taken. We wensen reeds te waarschuwen dat de toekenning van de nieuwe taken met betrekking tot drinkwater en afvalwater, maar ook waterstof en CO₂, wellicht een verdubbeling van onze dotatie zal vereisen.