

REGULERINGSKOMMISSIE VOOR WATER IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

ONTWERPADVIES op eigen initiatief (BRUGEL-ADVIES-20180919-272)

Betreffende de oprichting van een Brusselse
bemiddelingsdienst voor water binnen BRUGEL

Opgesteld op basis van artikel 64/1 van de Ordonnantie van
20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het
waterbeleid

19/09/2018

Voorgelegd ter consultatie van 15/10/2018 tot 15/11/2018

Inhoudsopgave

1	Juridische grondslag.....	3
2	Inleiding.....	4
3	Analyse en ontwikkeling.....	5
3.1	De in de voorbereidende werkzaamheden nagestreefde doelstellingen.....	5
3.2	Complementariteit tussen een Gewestelijke bemiddelingsdienst en een Geschillendienst	6
3.2.1	Definitie van de concepten	6
3.2.2	Illustratie van de complementariteit.....	6
3.2.3	Mogelijkheid om een complementariteit in te voeren in de watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.....	8
3.3	Praktische implementatie van de Dienst	10
3.3.1	Oprichting van een gewestelijke bemiddelingsdienst voor water door BRUGEL.....	10
3.3.2	Materiële bevoegdheid van de dienst	11
3.3.3	Het budget.....	13
3.4	De parlementaire initiatieven betreffende de oprichting van een Gewestelijke bemiddelingsdienst	15
4	Conclusies.....	19

I Juridische grondslag

Artikel 64/1 van de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een waterbeleid¹ (hierna de “waterordonnantie”) bepaalt, in paragraaf 2:

"Brugel is bekleed met een opdracht tot verlening van advies en expertise aan de overheid over de organisatie en de werking van de gewestelijke watersector, enerzijds, en met een algemene opdracht voor toezicht en controle in het kader van zijn bevoegdheid van toezichthouder op de waterprijs met toepassing van deze ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten, anderzijds.

In dat kader is Brugel belast met volgende opdrachten:

1° het geven van gemotiveerde adviezen of beslissingen in het kader van haar bevoegdheden voor toezicht op de waterprijs en het indienen van voorstellen in de gevallen zoals bepaald door huidige ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten;

(...)

Deze studie wordt uitgevoerd op initiatief van BRUGEL.

¹ Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een waterbeleid, B.S. 3 november 2006.

2 Inleiding

Artikel 64/1 §2, lid 2, 5° van de waterordonnantie bepaalt dat BRUGEL belast is met de oprichting van “een autonome dienst, genaamd "Brusselse dienst voor waterbemiddeling", uiterlijk op 1 januari 2020, bevoegd voor de verdeling van de verzoeken en klachten betreffende de werking van de watersector, voor de behandeling van elk geschil tussen een gebruiker en een operator zoals bedoeld in de artikelen 17² en 18³".

Volgens dit artikel zou BRUGEL tot taak hebben een dienst op te richten voor de ontvangst en de behandeling van elke klacht ingediend door een gebruiker tegen een wateroperator, in dit geval VIVAQUA of de Brusselse Maatschappij voor Waterbeheer (BMWV).

²Artikel 17

§ 1. De volgende openbaredienstopdrachten worden uitgeoefend door de wateroperatoren volgens de volgende verdeling:

- 1° De controle van de Brusselse waterwinningen bestemd voor menselijke consumptie: het Instituut;
- 2° De opslag en de behandeling van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie: VIVAQUA;
- 3° De productie en het transport van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie, voor zover het geleverd is of bedoeld is om geleverd te worden door een openbaar distributienet: VIVAQUA;
- 4° De distributie van drinkwater bestemd voor menselijke consumptie: VIVAQUA;
- 5° Het concept, de opzet en het beheer van de exploitatie van de infrastructuur die voor de opvang van afvalwater zorgen, toevertrouwd door de gemeenten: VIVAQUA;
- 6° Het operationeel geïntegreerd beheer van de infrastructuur voor de waterdistributie en de opvang op gemeentelijk vlak van stadsafvalwater: VIVAQUA.

§ 2. Deze wateroperatoren aangewezen voor de opdrachten van 1 tot 5 en 6 voor wat betreft de activa van de plaatselijke besturen, die de rechten hebben om de installaties die bestemd zijn voor de aan hen toevertrouwde opdrachten te gebruiken, te beheren en te exploiteren, krijgen exclusieve rechten en hebben de verplichting de getroffen bevolking te informeren over de gelopen risico's en over elke maatregel die genomen zou kunnen worden voor de bescherming van de gezondheid van de personen tegen de nadelige uitwerking van een verontreiniging van het water bestemd voor menselijke consumptie.

§ 3. De Regering kan steun of compensaties geven aan deze wateroperatoren voor de uitvoering van de opdrachten toevertrouwd in dit artikel.

§ 4. De Regering stelt de regels vast voor de controle van de opdrachten waarvoor exclusieve rechten worden verleend.

§ 5. Bij naamsverandering of fusie tussen de wateroperatoren, worden de opdrachten opgesomd onder § 1, 2° tot 6°, overgenomen door de entiteit met de nieuwe naam of door de entiteit die door de fusie is ontstaan.

³Artikel 18

§ 1. De Regering wijst, volgens zelf bepaalde regels, als wateroperator voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met de exploitatie en het beheer van het geheel of een deel van de openbare dienst van het water één of meer publiekrechtelijke rechtspersonen aan die over rechten beschikt (beschikken) om de installaties te gebruiken, te beheren en te exploiteren die toegewezen zijn voor de hem (hun) toevertrouwde opdrachten. Deze opdrachten zijn:

- 1° Het concept, de opzet en het exploitatiebeheer van infrastructuur voor de opvang van afvalwater verschillend van die bedoeld in artikel 17, § 1, 5°;
- 2° Het concept, de opzet en het exploitatiebeheer van infrastructuur voor het zuiveren van afvalwater;
- 3° Het concept, de opzet en het exploitatiebeheer van infrastructuur voor het reguleren van stromen afvalwater en de bestrijding van overstromingen.

De aanwijzing van een wateroperator gebeurt voor een maximale en hernieuwbare duur van 50 jaar.

De Regering stelt de regels vast voor de controle van de krachtens dit artikel toevertrouwde opdrachten.

§ 2. De wateroperator bedoeld in artikel 17, § 1, 4° neemt, met het oog op het behoud van de kwaliteit van het water, de sanering van het huishoudelijk en industrieel afvalwater voor zijn rekening op basis van het volume water dat [hij] verdeelt in het Gewest. De wateroperator kan die sanering zelf uitvoeren of toevertrouwen aan een derde via een dienstencontract voor sanering.

§ 3. De Regering legt de taken van de wateroperator(en) vast met het oog op de uitvoering van zijn (hun) openbaredienstopdrachten.

§ 4. Een wateroperator kan elke andere opdracht ontvangen die de Regering door deze ordonnantie gemachtigd is te geven.

§ 5.

§ 6.

§ 7. De wateroperatoren die in dit hoofdstuk bedoeld worden kunnen zich associëren, middelen samenbrengen, onderling personeel overdragen, deelnemen in elkaars kapitaal met het oog op stroomlijning en efficiëntie in de uitvoering van de openbaredienstopdrachten.

BRUGEL onderzoekt in dit advies of het wenselijk is om binnen BRUGEL een bemiddelingsdienst voor de watersector op te richten. Er wordt ook nagedacht over de modaliteiten voor de oprichting van deze dienst, de materiële bevoegdheid van deze dienst en de praktische gevolgen ervan.

3 Analyse en ontwikkeling

3.1 De in de voorbereidende werkzaamheden nagestreefde doelstellingen

In het verslag uitgebracht namens de commissie voor het Leefmilieu en de Energie, belast met het Natuurbehoud, het Waterbeleid en de Openbare Nethheid, in het kader van de aanvaarding van de ordonnantie van 15 december 2017 tot wijziging van diverse ordonnanties in het kader van de invoering van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan voor de waterprijs, worden meerdere elementen aangevoerd om de oprichting van een bemiddelingsdienst voor water te rechtvaardigen:

“Naar onze mening had men de weg van de gas- en elektriciteitssector moeten volgen, die reeds over zo’n bemiddelingsdienst voor energie beschikken. Een andere bron van inspiratie is de dienst die de Vlaamse Milieumaatschappij heeft ontwikkeld, die beschikt over een klachtenmanager.

Het gebruik van een bemiddelingsdienst voor het water zal zeer nuttig zijn om te voorkomen dat het zo ver komt dat de waterlevering wordt afgesloten.

Deze dienst zou ook bevoegd kunnen zijn om te berechten over problemen van een te groot waterverbruik buiten de wil van de verbruiker, zoals in het geval van lekken in ondergrondse leidingen of aan de uitgang van meters, of in geval van bezorgdheid over de kwaliteit van het water.

De oprichting van een bemiddelingsdienst voor het water zou ten doel hebben de regeling in der minne van geschillen te bevorderen die kunnen ontstaan tussen gebruikers en de openbare diensten voor distributie en sanering van het water. De bemiddeling zou een beroep bij de gerechtelijke rechtbanken kunnen voorkomen, wat met name zou bijdragen tot de ontlasting van hun rol en in veel gevallen de inning van de schulden eventueel zou bevorderen of versnellen, tegen een lagere kost voor iedereen.”⁴.

De oprichting van een bemiddelingsdienst voor het water heeft, volgens de wetgever, tot doel de afsluiting van de waterlevering te voorkomen, bepaalde specifieke conflicten op te lossen (problemen van overconsumptie als gevolg van waterlekken of incidenten in verband met de waterkwaliteit), de regeling in der minne van geschillen te bevorderen en ten slotte te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de rechtbanken.

⁴ Ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse ordonnanties in het kader van de invoering van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan voor de waterprijs, Verslag, Parl. St., 2017-2018, A-577/2, p. 56

Deze doelstellingen zijn gerechtvaardigd en laten de gebruiker uiteindelijk toe een beslissing in verband met een klacht ingediend bij VIVAQUA te betwisten.

BRUGEL vraagt zich echter het volgende af: kunnen de bovenvermelde doelstellingen niet worden bereikt met een ander mechanisme dan door de oprichting van een bemiddelingsdienst, bijvoorbeeld door een uitbreiding van de bevoegdheden van de Geschillendienst van BRUGEL tot bepaalde aspecten in verband met de watersector?

3.2 Complementariteit tussen een Gewestelijke bemiddelingsdienst en een Geschillendienst

3.2.1 Definitie van de concepten

Een bemiddelingsdienst heeft tot taak een geschil in der minne te regelen en dus met de verbruiker en het bedrijf te overleggen om een schriftelijk document op te stellen met de modaliteiten voor de regeling in der minne van het dossier.

Bemiddeling tracht wegen te vinden om een conflict op te lossen en zet de partijen ertoe aan de blokkade van de confrontatie te doorbreken om samen een onderhandelde oplossing te zoeken.

Als er geen akkoord kan worden bereikt, kan de Bemiddelingsdienst een aanbeveling formuleren voor het betrokken bedrijf, dat kan beslissen ze al dan niet op te volgen.

Een geschillendienst heeft andere voordelen. Eerst en vooral is bemiddeling beperkt omdat een van de partijen kan weigeren een bemiddeling aan te gaan of een aspect van de problemen aan te pakken. Als de operator weigert mee te werken, is er geen bemiddeling mogelijk. Ten tweede belet het feit dat de Geschillendienst een klacht behandelt de partijen niet om tijdens de behandeling een onderhandelde oplossing vinden, waardoor de klacht ongegrond wordt. Ten slotte neemt deze dienst, in het kader van een geschillendienst zoals die in de energiesector bij BRUGEL bestaat, een beslissing die bindend is voor de partijen. In geval van niet-naleving van de beslissing door de vervolgte partij, kan de Raad van Bestuur van BRUGEL sancties opleggen (ingebrekestelling, administratieve boete ...) om de beslissing uiteindelijk te laten naleven.

In de energiesector beschikt BRUGEL al over een geschillendienst die op grond van artikel 30^{novies} van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast is met de inontvangstneming en de behandeling van klachten betreffende de toepassing van de elektriciteits- en de gasordonnantie en hun uitvoeringsbesluiten, de werking van de markt en de activiteiten van de leveranciers of de distributienetbeheerder.

BRUGEL is dus goed vertrouwd met de werking van een geschillendienst en werkt actief samen met de ombudsdienst voor energie.

3.2.2 Illustratie van de complementariteit

3.2.2.1 In de energiesector

In de energiesector kan de consument een klacht indienen bij de geschillendienst van BRUGEL (1) of bij de federale ombudsdienst voor energie (2).

Wat de geschillendienst betreft (1), bepaalt artikel 30novies, § 1 van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals gewijzigd door de ordonnantie van 23 juli 2018, het volgende:

"§ 1. Er wordt in de schoot van Brugel een 'Geschillendienst' gecreëerd die klachten behandelt:

1° betreffende de toepassing van deze ordonnantie, haar uitvoeringsbesluiten en van de geldende MIG;

2° betreffende de toepassing van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegensretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, haar uitvoeringsbesluiten en van de geldende MIG;

3° betreffende de werking van de gas- en elektriciteitsmarkt;

4° met betrekking tot de activiteiten van een leverancier, van een leverancier van flexibiliteitsdiensten]2, van een netbeheerder of van een tussenpersoon of van elk bedrijf actief in de elektriciteits- of gassector ” worden ingevoegd na het woord “ tussenpersoon;

5° betreffende de toekenning van een financiële hulp in het kader van het in artikel 24, § 2 bedoelde programma van uitvoering ...;

6° betreffende de klachten over het gewestelijk tractienet spoor en het stationsnet.

De Geschillendienst is niet bevoegd om de klachten tegen de beslissingen van Brugel te behandelen."

Wat de federale ombudsdienst voor energie betreft (2), bepaalt artikel 27, §1 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt:

"Er wordt een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, "ombudsdienst voor energie", "Ombudsstelle für Energie" genaamd in het Duits, opgericht die bevoegd is voor de verdeling van vragen en klachten betreffende het functioneren van de elektriciteitsmarkt en voor de behandeling van alle geschillen tussen een eindafnemer en een elektriciteitsbedrijf inzake aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren krachtens artikel 6, § 1, VI, vierde en vijfde lid en VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen."

Afhankelijk van de aard van de klacht zal de consument zijn klacht bij de ene of de andere dienst indienen. Een klacht met betrekking tot een factureringsprobleem of een leveringscontract kan bijvoorbeeld worden doorverwezen naar de federale ombudsdienst voor energie, terwijl een geschil met betrekking tot de opening van een meter of een aansluiting zal worden doorverwezen naar de geschillendienst van BRUGEL.

Uit het jaarverslag over de klachten die in 2017 bij BRUGEL werden ingediend, blijkt dat 89 klachten werden ontvangen, tegenover 79 in 2016, 101 in 2015 en 148 in 2014. Deze cijfers betreffen alle ontvangen klachten, ongeacht of ze werden behandeld door de Geschillendienst als zodanig of werden onderzocht door de Raad van Bestuur van BRUGEL of werden doorgestuurd naar andere bevoegde overheden.

In 2017 ontving de federale ombudsdienst voor energie in totaal 5.797 klachten (5% meer dan in 2016 en 37% meer dan in 2015), waarvan 65,6% in het Nederlands, 34,0% in het Frans en 0,4% in het Duits.

In mei 2018 werd een nieuw protocolakkoord ondertekend tussen de geschillendienst van BRUGEL en de federale ombudsdienst voor energie met tot doel de samenwerkingsmodaliteiten tussen de twee diensten vast te leggen.

Er is dus een duidelijke complementariteit tussen beide diensten aangezien de geschillendienst bevoegd is voor zaken waarvoor de bemiddelingsdienst niet bevoegd is, en omgekeerd.

3.2.2.2 In de watersector in het Vlaams Gewest

In het Vlaams Gewest bestaan er in de watersector twee systemen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting naast elkaar: de klachtenmanager van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en de Vlaamse Ombudsdienst⁵.

De VMM⁶ is verantwoordelijk voor de behandeling van alle klachten die betrekking hebben op de toepassing van het algemeen waterverkoopreglement ⁷(betreffende, bijvoorbeeld, een verhuizing of de facturering ...). Andere klachten (bijvoorbeeld met betrekking tot de duidelijkheid van de communicatie, geschillen inzake verantwoordelijkheid ...) worden onderzocht door de Vlaamse Ombudsdienst.

3.2.3 Mogelijkheid om een complementariteit in te voeren in de watersector in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Momenteel is er geen complementariteit, aangezien er in dit stadium nog geen geschillendienst of bemiddelingsdienst is. Er zou echter een complementariteit kunnen ontstaan, hetzij op procedureel niveau, hetzij op materieel niveau, als er een geschillendienst zou worden opgericht:

- Procedurele complementariteit

Zoals hieronder zal blijken, als er binnen BRUGEL een waterbemiddelingsdienst wordt opgericht (of zelfs buiten BRUGEL na de goedkeuring van een van de wetgevingsinitiatieven), zou de bevoegdheid van deze dienst, in overeenstemming met de waterordonnantie (en de voorstellen van ordonnantie) algemeen zijn en alle klachten, ongeacht hun aard, omvatten.

De oprichting van een geschillendienst zou zorgen voor een complementariteit al naargelang de door de gebruiker gekozen procedure: als deze laatste tot een onderhandelde oplossing wil komen, zal hij zich tot een gewestelijke

⁵ <http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/index.html>.

⁶ <https://www.vmm.be/contact/klachten#section-1>.

⁷ <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>.

bemiddelingsdienst wenden,⁸ maar als hij de voorkeur geeft aan een bindende beslissing, zal hij zijn klacht voorleggen aan de geschillendienst van BRUGEL.

- Materiële complementariteit

Als het parlement de bevoegdheden van de geschillendienst, als die zou worden opgericht, zou moeten vastleggen, zou het huidige mechanisme inzake energie of dat van het Vlaams Gewest kunnen worden toegepast in de watersector. De geschillendienst zou dan bevoegd zijn voor bepaalde materies, terwijl een gewestelijke bemiddelingsdienst (zie hieronder, nr. 3.4.) bevoegd zou zijn in andere domeinen. Voor elk geschil in verband met bijvoorbeeld de algemene voorwaarden van VIVAQUA zou de geschillendienst bevoegd zijn, terwijl voor een probleem in verband met de bouw van infrastructuur te dicht bij de burgers, de gebruiker zijn verzoek zou moeten richten tot de door het parlement opgerichte bemiddelingsdienst.

Als de voorkeur zou uitgaan naar deze oplossing, zou er een protocolakkoord kunnen worden opgesteld en ondertekend tussen de geschillendienst van BRUGEL en de door het parlement opgerichte bemiddelingsdienst.

Een dergelijke oplossing sluit beter aan bij de rol, missie en werking van een regulator. Binnen BRUGEL en in de energiesector zijn de medewerkers van de geschillendienst volledig onafhankelijk en autonoom in het kader van de behandeling van de ontvangen klachten:

“BRUGEL wijst de leden van haar personeel aan die belast zijn met de Geschillendienst. De leden van deze Dienst moeten onafhankelijk en onpartijdig zijn. Het huishoudelijk reglement voorziet in de modaliteiten die het de leden van deze Dienst mogelijk maken om te handelen in volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De personeelsleden van BRUGEL die worden aangewezen voor deze Dienst genieten specifieke bepalingen met betrekking tot deze onafhankelijkheid, die worden ingevoegd in hun statuut of arbeidsovereenkomst.”

Afhankelijk van de keuze die het parlement maakt tussen de oprichting van een bemiddelingsdienst of een geschillendienst, kunnen de onafhankelijkheid en autonomie van de medewerkers van de huidige geschillendienst in het gedrang komen.

Als er een bemiddelingsdienst voor water wordt opgericht, kunnen de leden van de geschillendienst dan dossiers behandelen in het kader van een bemiddelingsprocedure in de watersector? Er werd reeds uiteengezet dat de bemiddelingsprocedure sterk verschilt van de bindende procedure die kenmerkend is voor de geschillendienst.

Dit heeft tot gevolg dat de medewerkers die momenteel bevoegd zijn in de geschillendienst voor energie, misschien niet bevoegd zullen zijn in de bemiddelingsdienst voor water, waardoor er een probleem van belangenvermenging zou ontstaan en de medewerkers hun onafhankelijkheid en autonomie zouden verliezen.

De medewerkers die bij de bemiddelingsdienst voor water zouden moeten werken, zouden dus onafhankelijk en autonoom moeten zijn in de besluitvorming, en geen deel mogen uitmaken

⁸ Zoals we in punt 3.4. zullen zien, bestaan er twee parlementaire initiatieven voor de oprichting van een gewestelijke bemiddelingsdienst die bevoegd zou zijn voor elk geschil tussen een particulier en een administratieve overheid, meer bepaald voor een conflict in verband met de watersector.

van de geschillendienst van BRUGEL en dit betekent dat er een aanzienlijk budget moet zijn voor de aanwerving van personeel.

Als er daarentegen een geschillendienst wordt opgericht die vergelijkbaar is met die in de energiesector, kunnen de huidige medewerkers van de genoemde geschillendienst de dossiers in de watersector behandelen.

Aanbeveling

In het licht van het voorgaande, in het belang van de gebruiker, met het oog op de budgettaire efficiëntie en om de bescherming van de rechten van de gebruikers te verbeteren door de bevoegdheden en de rol van elke instantie te respecteren, adviseert BRUGEL om de bevoegdheden van de Geschillendienst uit te breiden tot bepaalde specifieke aspecten van de watersector. De oprichting van een bemiddelingsdienst voor water binnen BRUGEL lijkt niet te beantwoorden aan de door de parlementsleden nagestreefde doelstellingen.

Daarom stelt BRUGEL voor de waterordonnantie als volgt te wijzigen:

- Artikel 64/1, §2, 5° moet worden opgeheven;
- In de waterordonnantie moet een nieuwe bepaling worden opgenomen die de bevoegdheden van de geschillendienst, ingevoerd door artikel 30novies van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, uitbreidt. BRUGEL stelt de inhoud van deze bepaling voor op de volgende pagina's.

3.3 Praktische implementatie van de Dienst

3.3.1 Oprichting van een gewestelijke bemiddelingsdienst voor water door BRUGEL

Als de wetgever bij zijn wil zou blijven om een bemiddelingsdienst voor water op te richten binnen BRUGEL, zouden bepaalde maatregelen moeten worden genomen.

De waterordonnantie richt geen bemiddelingsdienst voor water op, maar bepaalt dat BRUGEL tot taak heeft een Brusselse bemiddelingsdienst voor water op te richten.

De vraag is hoe BRUGEL, als publiekrechtelijke overheid, een dergelijke dienst kan oprichten en wat zijn rechtsvorm zal zijn.

BRUGEL heeft getracht zich te inspireren op de gewestelijke bemiddelingsdienst voor energie die actief is binnen de Waalse Energiecommissie (CWaPE).

Het decreet van 17 juli 2008 heeft artikel 48 ingevoegd in het decreet van 12 april 2001 betreffende de organisatie van de gewestelijke elektriciteitsmarkt:

“§1 De CWaPE organiseert binnen de directie klantendienst en juridische dienstverlening een Gewestelijke bemiddelingsdienst, bevoegd voor het onderzoek en de behandeling van vragen en klachten betreffende de werking van de gewestelijke gas- en elektriciteitsmarkt of die betrekking hebben op de activiteiten van een leverancier of een netbeheerder, (van een privénetbeheerder of een beheerder van een gesloten beroepsnet – Decreet van 11 april 2014, art. 58, 1°) op voorwaarde dat deze vraag of klacht onder de gewestelijke bevoegdheid ressorteert.

§2 (...)

De Regering bepaalt de onderzoeksmodaliteiten van de dossiers door de Gewestelijke bemiddelingsdienst.

§3 (...)

De Regering bepaalt het reglement van de verzoeningsprocedure”. [Onze onderstreping]

Die bepaling richt, evenmin als artikel 64/1, §2, lid 2, 5° van de waterordonnantie, de bemiddelingsdienst niet direct op.

In tegenstelling tot het artikel over de waterbemiddelingsdienst, voorziet het decreet wel uitdrukkelijk dat de regering de onderzoeksmodaliteiten van de dossiers door de Gewestelijke bemiddelingsdienst bepaalt.

Zo werden met een besluit van 8 januari 2009 van de Waalse Regering betreffende de gewestelijke bemiddelingsdienst bepalingen vastgelegd om de werking van deze dienst te regelen, met name de behandeling van vragen en klachten (wijze van indiening, termijnen, procedure ...).

Aanbeveling

BRUGEL kan het voorbeeld van de CWaPE niet volledig overnemen aangezien het decreet van 17 juli 2008 het aan de Waalse Regering overlaat de onderzoeksmodaliteiten van de klachten en gestelde vragen te bepalen, wat niet het geval is voor de Gewestelijke bemiddelingsdienst voor water.

BRUGEL zal de Bemiddelingsdienst bijgevolg oprichten door middel van een beslissing van zijn Raad van Bestuur en de goedkeuring van een huishoudelijk reglement.

De oprichting van de genoemde dienst en het opstellen van het huishoudelijk reglement zullen plaatsvinden in het kader van Richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, die pleit voor de naleving van de beginselen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, transparantie, billijkheid, doeltreffendheid, vrijheid en wettigheid.

3.3.2 Materiële bevoegdheid van de dienst

Artikel 64/1 §2, tweede lid, 5° van de waterordonnantie bepaalt dat de dienst bevoegd zal zijn: “voor de verdeling van de verzoeken en klachten betreffende de werking van de watersector, voor de behandeling van elk geschil tussen een gebruiker en een operator zoals bedoeld in de artikelen 17 en 18 (onze onderstreping)”.

Artikel 64/1 §2, tweede lid, 5° van de waterordonnantie gaat verder in deze bewoordingen:

“Die dienst krijgt inzonderheid als toevertrouwd:

- de evaluatie en het onderzoek van alle vragen en klachten van de gebruikers over de activiteiten van de wateroperatoren;
- het vergemakkelijken van het vinden van een regeling in der minne tussen de gebruiker en een operator;
- de formuleren van aanbevelingen aan de wateroperatoren, op eigen initiatief of wanneer er geen regeling in der minne kan worden gevonden;
- de opstelling van een jaarverslag over zijn activiteiten.

De Regering kan de nadere regels voor de uitvoering van die opdrachten bepalen.”

De inhoud van deze artikelen roept vragen op:

- Als de bevoegdheid van de bemiddelingsdienst zich zou uitstrekken tot de openbaredienstopdrachten van de in artikel 17 en 18 van de waterordonnantie genoemde operatoren of tot de meer algemene werking van de watersector, zou dit betekenen dat een gebruiker een klacht, van welke aard ook, zou kunnen indienen bij de dienst.

Een gebruiker zou dus, onder andere, de realisatie van een werf door VIVAQUA, de bouw van een regenwaterbekken, de frequentie van de waterwinning, het slechte beheer van een infrastructuur, de kosten verbonden met de afvalwaterzuivering, de samenstelling van het leidingwater, een vertraging in de uitvoering van een investering ... kunnen betwisten.

Het gevolg van deze ruime bevoegdheid kan contraproductief zijn voor de wateroperatoren (bv.: tijdelijk opschorten van een werf of een investering terwijl BRUGEL over de zaak beslist) en een zware werklast vormen voor de dienst van BRUGEL.

- BRUGEL moet, op grond van artikel 64/1, §2, “alle” vragen en klachten van de gebruikers over de activiteiten van de wateroperatoren beantwoorden.

BRUGEL zou bijvoorbeeld een antwoord moeten geven aan de gebruiker die wil weten waarom een bepaalde werf wordt uitgevoerd, een bepaalde prijs wordt aangerekend voor een interventie, een bepaalde waterwinning verband houdt met grondwater (en niet met oppervlaktewater) ... BRUGEL zou dus een begeleidende dienst voor de gebruikers op zich moeten nemen door de vragen van de gebruikers te beantwoorden, en dit in plaats van een reguleringsopdracht, en zou zich bevoegd moeten verklaren voor elke klacht, van welke aard ook, vanaf het moment dat ze betrekking heeft op de openbaredienstopdrachten van de operatoren.

Met het oog op een efficiëntere werking van de regulator, maar ook van de watersector, moet de materiële bevoegdheid van de genoemde dienst nader worden omschreven. Anders zou de oprichting van de dienst aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor de aanwerving van personeel en zou dit mogelijk niet in het belang zijn van de gebruiker.

Aanbeveling

In de geest van de vorige aanbeveling stelt BRUGEL voor de bevoegdheden van de huidige Geschillendienst uit te breiden tot de watersector. In het licht van bovenstaande argumenten moet deze bevoegdheid echter worden beperkt en nader omschreven. De Dienst zou bijvoorbeeld bevoegd kunnen zijn om kennis te nemen van klachten die door een gebruiker worden ingediend wegens niet-naleving van de algemene verkoopsvoorwaarden door VIVAQUA en klachten die betrekking hebben op een inbreuk, door VIVAQUA of de BMWB, op de tariefbepalingen vermeld in de waterordonnantie.

BRUGEL adviseert een bepaling op te nemen in de waterordonnantie die de bevoegdheden van de Geschillendienst, ingevoerd door artikel 30^{novies} van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, nader omschrijft. Die bepaling zou als volgt kunnen worden geformuleerd:

“Deze dienst doet uitspraak over de klachten:

- *betreffende de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de diensten voor het watergebruik van de met drinkwaterdistributie belaste operator,*
- *met betrekking tot de niet-naleving van de tariefbepalingen van deze ordonnantie.*

De Regering kan de uitvoeringsmodaliteiten van deze opdrachten bepalen.”

3.3.3 Het budget

Ongeacht of het gaat om de oprichting van een bemiddelingsdienst voor water of van een geschillendienst, moet aan BRUGEL een budget worden toegekend.

Uit de bovenvermelde overwegingen kunnen we besluiten dat het aan BRUGEL toe te kennen budget afhankelijk zal zijn van:

- de reikwijdte van de materiële bevoegdheid van BRUGEL: hoe groter de materiële bevoegdheid van de bemiddelingsdienst (of geschillendienst), hoe groter het aantal klachten;
- de reclamecampagne die zal worden georganiseerd om de mensen te informeren over de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de genoemde dienst. Om de gebruikers op de hoogte te brengen van de nieuwe bevoegdheid die aan de Dienst werd toegekend, moet er een reclamecampagne worden georganiseerd. Het zou verstandig zijn een website te ontwikkelen, een computerprogramma dat klachten verzamelt ...;

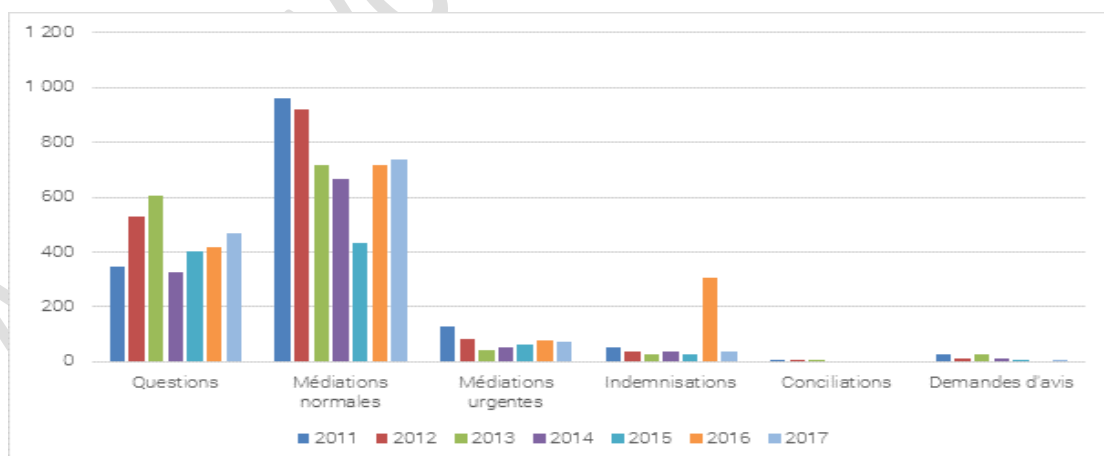
- het aantal klachten dat in de toekomst naar de Dienst wordt gestuurd: hoe meer klachten er bij de dienst worden ingediend, hoe meer personeel BRUGEL zal moeten aanwerven (voor een ambtenaar van niveau B bedragen de kosten voor BRUGEL 50.000 euro per jaar, voor een agent van niveau A is dit ongeveer 70.000 euro⁹ per jaar),
- de nieuwe werkinstrumenten (IT-tools, kantoorkosten ...): hoe meer personeel er wordt aangeworven, hoe hoger de kosten van de werkinstrumenten zullen zijn. Hoe verder wordt afgeweken van de behandeling van de klachten in het kader van de geschillendienst, hoe meer de IT-applicaties zullen moeten worden aangepast en hoe duurder ze dus zullen zijn.

De eerste twee punten kunnen worden verduidelijkt door een debat in het parlement, terwijl het derde en vierde punt alleen kunnen worden verduidelijkt door een extrapolatie van de klachten die momenteel bij een andere instantie, zoals de Waalse Energiecommissie, worden ingediend.

In de loop van 2017 heeft de bemiddelingsdienst in totaal 1317 schriftelijke aanvragen ontvangen, als volgt verdeeld:

- 736 “klassieke” bemiddelingsaanvragen,
- 73 dringende bemiddelingsaanvragen, schriftelijk en telefonisch ontvangen,
- 467 schriftelijke vragen (per post/e-mail/fax),
- 38 dossiers waarin vorderingen tot schadevergoeding worden betwist,
- 0 verzoeningen,
- 3 adviesaanvragen aan de SRME door de Ombudsdienst voor energie (ODE).

De coördinator van de CWaPE, de heer Alexandre ALVADO, heeft de volgende grafiek met het aantal klachten dat de afgelopen zeven jaar werd ingediend, naar BRUGEL gestuurd:



De werklust van de bemiddelingsdienst varieert naargelang de gebeurtenissen of incidenten op het net (bijvoorbeeld: het slechte weer in 2006 in Luik) die het aantal klachten doen toenemen.

Op het vlak van human resources werkt de bemiddelingsdienst met:

⁹ Alle kosten, premies en voordelen, inclusief werkgeversbijdragen, maar ook de kosten van een werkpost.

- een secretaresse (4/5) die zich voornamelijk bezighoudt met de telefonische oproepen, de behandeling van inkomende post en e-mails, de invoer van de inkomende dossiers en de archivering,
- drie adviseurs (van wie een voltijds, een tweede 4/5 en de laatste halftijds). De adviseurs behandelen vragen, klachten en betwistingen in verband met schadevergoedingen,
- een coördinator die klachten en vragen deeltijds behandelt.

Aanbeveling

Gelet op de bovenvermelde overwegingen stelt BRUGEL voor twee voltijdse medewerkers aan te werven om deze nieuwe opdracht op te starten in de veronderstelling dat het parlement kiest voor de uitbreiding van de huidige bevoegdheden van de Geschillendienst tot de watersector.

Afhankelijk van de werklust kunnen er op middellange of lange termijn andere aanwervingen worden georganiseerd.

3.4 De parlementaire initiatieven betreffende de oprichting van een Gewestelijke bemiddelingsdienst

In tegenstelling tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikken alle andere gefedereerde entiteiten in België over een bemiddelingsdienst:

- het Waals Gewest heeft de ombudsdienst opgericht met het decreet van 22 december 1994,
- het Vlaams Gewest met het decreet van 7 juli 1998,
- de Franse Gemeenschap met het decreet van 20 juni 2001, en
- de Duitse Gemeenschap met het decreet van 26 mei 2009.

Op basis van deze vaststelling heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest getracht een bemiddelingsdienst op te richten. Er werden twee parlementaire initiatieven genomen voor de oprichting van een bemiddelingsdienst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

- Het voorstel van ordonnantie van 13 januari 2015 houdende oprichting van een bemiddelingsdienst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹⁰

Artikel 3, §1 van het voorstel van ordonnantie bepaalt dat het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een ombudsman benoemt voor een periode van zes jaar. Paragraaf 4 van dit artikel bepaalt: “De ombudsman van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontvangt, onder de in deze ordonnantie bepaalde voorwaarden, de klachten over de werking van de Brusselse gewestelijke administratieve overheden in hun betrekkingen met de burgers, met uitzondering van de administratieve overheden die bij wet of bij ordonnantie, of bij toepassing daarvan, voorzien werden van hun eigen ombudsman”.

De commentaren bij artikel 4 van het voorstel van ordonnantie vermelden dat onder “administratieve overheden”, een administratieve overheid moet worden verstaan zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Uit onze analyse blijkt dat VIVAQUA en de BMWB administratieve overheden zijn in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

VIVAQUA is een intercommunale vereniging die valt onder de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales. Uit de statuten van VIVAQUA blijkt dat ze de vorm heeft van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. De BMWB is een naamloze vennootschap, opgericht door de overheden en de instellingen van openbaar nut.

In een arrest van 5 februari 2016 heeft het Hof van Cassatie vermeld: “Een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, ook al is zij opgericht of erkend door een administratieve overheid en ook al is zij onderworpen aan de controle van de overheid, verliest haar privaatrechtelijke aard niet in zoverre zij geen beslissing kan nemen die derden bindt. Hiervoor doet niet ter zake dat haar een taak van algemeen belang is toevertrouwd”.¹¹ De publieke aard van de regels die de oprichting en de werking van een privaatrechtelijke rechtspersoon bepalen, de onderwerping ervan aan de controle van de overheid en het nastreven van een doel van algemeen belang volstaan dus niet om haar haar privaatrechtelijke aard te doen verliezen of haar de hoedanigheid te verlenen van een administratieve overheid in de zin van het bovenvermelde artikel 14. Enkel het feit of de privaatrechtelijke rechtspersoon beslissingen kan nemen die derden bindt, is dus van belang.¹²

¹⁰ Voorstel van ordonnantie van 13 januari 2015 tot oprichting van een ombudsdienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, A-80, 2014-2015 (<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2014-15/126420/images.pdf>).

¹¹ Cass., 5 februari 2016, nr. C.15.0164.F.

¹² De Raad van State neemt een ander standpunt in dan het Hof van Cassatie. In een arrest van 17 maart 2015 heeft de Raad van State verklaard dat het Wvoningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, niettegenstaande de vorm van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, niet kan worden beschouwd als een privaatrechtelijke rechtspersoon. Inderdaad, “de tegenpartij, door de wetgever belast met belangrijke openbaredienstopdrachten en onderworpen aan de controle van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, waarvan de organisatie en de werking in grote mate worden bepaald door decretale bepalingen, moet bijgevolg worden gekwalificeerd als een administratieve overheid, zonder dat moet worden bepaald of ze een beslissing kan nemen die derden bindt.” (RvS, 17 maart 2015, nr. 250.568). Hoewel het standpunt van de Raad van State verschilt van dat van het Hof van

Net als het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen VIVAQUA en de BMWB dus worden beschouwd als administratieve overheden in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangezien ze beslissingen nemen die derden binden. De algemene voorwaarden van VIVAQUA of de beslissing van de BMWB om een regenwaterbekken te bouwen, kunnen worden beschouwd als beslissingen die derden binden, aangezien deze laatsten ze inderdaad moeten nakomen.

Artikel 16 van de ordonnantie bepaalt dat iedere natuurlijke persoon of iedere rechtspersoon die meent dat een administratieve overheid of een administratieve dienst bedoeld in artikel 3 en 4 niet heeft gehandeld in overeenstemming met de openbaredienstopdracht die ze moet uitoefenen of ongepast handelt en hem schade berokkent, kosteloos een individuele klacht kan indienen bij de ombudsman.

De andere artikelen hebben betrekking op de te vervullen voorwaarden om bemiddelaar te kunnen zijn, zijn onafhankelijkheid, zijn bevoegdheden en verplichtingen, gevallen van herroeping, onverenigbaarheden en zijn financieel statuut.

Dit voorstel werd nog niet goedgekeurd. De tekst is op 5 maart 2018 het onderwerp geweest van een 3e algemene bespreking in de parlementaire commissie. De samenvatting van de goedkeuringsfasen van de genoemde ordonnantie, die beschikbaar is op de site <http://www.parlement.brussels>, neemt deze 3e lezing over als laatste fase.

- Het voorstel van ordonnantie van 7 februari 2017 tot instelling van een ombudsdienst en een klokkenluidersstatuut¹³

Het heeft tot doel een onafhankelijke instantie op te richten voor de behandeling van klachten die in het algemeen gaan over het gedrag van de overheden tegenover de burgers. Het onderwerp van de klachten heeft dus niet zo zeer betrekking op de wettigheid van de handelingen van het bestuur, waarvoor gerechtelijke en administratieve rechtsmiddelen openstaan, maar veeleer op de gebrekkige werking en op de oneigenlijke, ondoelmatige, onbehoorlijke handelingen van de overheid.

Het voorziet in artikel 1 dat het Brussels parlement een tweetalig persoon aanstelt om de rol van bemiddelaar te vervullen voor elke klacht van een burger en, in tegenstelling tot het eerste voorstel van ordonnantie, ook van een personeelslid, tegen een administratieve overheid.

In tegenstelling tot de eerste ordonnantie, die verwijst naar artikel 14 van de wet op de Raad van State, wordt de administratieve overheid, in artikel 2, §5, gedefinieerd als: *“de gewestelijke administraties, gemeentelijke administraties van gemeenten afkomstig uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die wensen beroep te doen op de diensten van deze ombudsman, de openbare instellingen en de door de overheid in het leven geroepen privaatrechterlijke instellingen. Het ligt hierbij voor de hand dat die gelijkstelling slechts geldt*

Cassatie, kunnen VIVAQUA en de BMWB zelfs op basis van deze theorie als administratieve overheden worden beschouwd.

¹³ Voorstel van ordonnantie van 7 februari 2017 tot instelling van een ombudsdienst en een klokkenluidersstatuut 2016/2017, A-482/1 (<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2016-17/131766/images.pdf>).

voor de handelingen die de persoon van privaatsrecht in de uitoefening van de hem opgedragen bestuursfunctie stelt”.

Aangezien VIVAQUA en de BMWB publiekrechtelijke instellingen zijn, vallen ze onder het voorstel van ordonnantie en kan hun gedrag tegenover derden worden aangevochten voor de genoemde bemiddelaar.

De andere artikelen hebben, net als het eerste voorstel van ordonnantie, betrekking op de te vervullen voorwaarden om bemiddelaar te kunnen zijn, zijn onafhankelijkheid, zijn bevoegdheden en verplichtingen, gevallen van herroeping, onverenigbaarheden en het financieel statuut.

Dit voorstel werd nog niet goedgekeurd. De tekst was echter op 5 maart 2018 het voorwerp van een 3e algemene bespreking in de parlementaire commissie. Net als bij de 1e ordonnantie neemt de samenvatting van de goedkeuringsfasen van de genoemde ordonnantie, die beschikbaar is op de site <http://www.parlement.brussels>, deze 3e lezing over als laatste fase.

Het is interessant op te merken dat er tijdens de parlementaire besprekingen over de wijziging van de waterordonnantie al vragen werden gesteld over de oprichting van een bemiddelingsdienst voor water binnen BRUGEL: “Hij (dhr. Emmanuel de Bock) is niet tegen de invoering van een bemiddelingsdienst, zoals de heer Arnaud PINXTEREN voorstelt. Hij wenst echter dat er een debat zou plaatsvinden over de werkwijze van een dergelijke dienst. Er bestaat een politieke consensus over de oprichting van een Brusselse bemiddelingsdienst. Moeten er meer bemiddelingsdiensten komen? Kan er niet in de eerste plaats gedacht worden aan een interne bemiddelingsdienst, binnen VIVAQUA?”¹⁴

Aanbeveling

In het belang van de gebruiker adviseert BRUGEL dat de oprichting van buitengerechtelijke geschillendiensten in de watersector wordt gecoördineerd en kadert in de continuïteit van de bevoegdheden en de werking van de bestaande instanties.

BRUGEL vraagt zich dan ook af of het niet beter zou zijn om, in een geest van coördinatie en complementariteit, een gewestelijke bemiddelingsdienst en een binnen BRUGEL opgerichte geschillendienst samen te brengen, die elk bevoegd zijn voor specifieke punten in verband met de watersector.

De Brusselse ervaring in de energiesector zou een perfecte bron van inspiratie kunnen zijn.

¹⁴ Ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse ordonnanties in het kader van de invoering van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan voor de waterprijs, Parl. St., Gewone zitting 2017-2018, A-577/2, 5 december 2017, p. 18

4 Conclusies

BRUGEL is van mening dat het in het belang van de watergebruiker is om de bevoegdheden van de bestaande Geschillendienst binnen BRUGEL uit te breiden tot de watersector in plaats van een bemiddelingsdienst op te richten.

Die uitbreiding zou het mogelijk maken om, zoals hierboven werd uiteengezet, de doelstellingen te bereiken die zijn vermeld in het verslag opgesteld in naam van de commissie voor Leefmilieu en Energie in het kader van de goedkeuring van de ordonnantie van 15 december 2017 (zie hierboven nr. 3.1.).

De toewijzing van bevoegdheden inzake water aan de Geschillendienst zou ook meer in overeenstemming zijn met de rol, de missie en de werking van regulator die BRUGEL vervult in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zou de medewerkers van deze dienst in staat stellen klachten in de watersector te behandelen en de facto, het behoud van hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te verzekeren (zie hierboven 3.2.3) en de kosten in verband met de aanwerving van personeel te beperken (zie hierboven 3.4.).

Er zou een materiële complementariteit kunnen ontstaan tussen de Geschillendienst en de Gewestelijke bemiddelingsdienst (zie hierboven nr. 3.4.). De genoemde bemiddelingsdienst zou bevoegd zijn in bepaalde domeinen terwijl de geschillendienst bevoegd zou zijn in andere materies (zie hierboven nr. 3.2.3.) en meer bepaald, met het oog op de coherentie met de bevoegdheden in de watersector die de waterordonnantie aan Brugel toekent, voor de geschillen met betrekking tot de algemene verkoopsvoorwaarden van Vivaqua en de tariefbepalingen die zijn opgenomen in de waterordonnantie (zie hierboven, 3.3.2).

* *

*