



Tarifering van drinkwater

Analyse en aanbevelingen

Goedgekeurd raad 16 juni 2014

INHOUD

Inleiding	5
1. Drinkwatertarieven : huidige situatie	6
1.1. Integrale waterfactuur voor huishoudens	6
3 componenten : drinkwater, inzameling en zuivering afvalwater	6
Minimum – en maximumtarieven.....	7
1.2. Productie en levering drinkwater.....	8
Gemiddeld 1/3 vaste en 2/3 variabele vergoeding.....	8
Vaste vergoeding per wooneenheid en niet (meer) per aansluiting	9
8 % gedomicilieerden met collectieve watermeters	10
Variabele vergoeding : eerste 15 m ³ aan nultarief	10
1.3. Inzameling en zuivering van afvalwater	11
2. De kosteloze levering van drinkwater	11
2.1. Aanleiding en doelstelling	11
Gratis drinkwater als compensatie voor afschaffing K _s - factor	11
Levensnoodzakelijk : 40 liter per dag of 14,6 m ³ per jaar.....	12
Sociale correctie.....	12
Evaluatie door de SERV.....	13
2.2. Enkele markante cijfers in verband met de gratis 15 m ³	13
43 % van drinkwaterleveringen aan huishoudens.....	13
Aandeel nultarief neemt sterk toe met gezinsgrootte.....	14
Toenemend aantal gezinnen met verbruik < 15 m ³ per persoon.....	15
Slechts helft van klanten op de hoogte van gratis water	16
Beperkt aantal klachten over kosteloze levering.....	16
2.3. Kanttekeningen bij de kosteloze levering	17
“Gratis” geldt niet voor sanering en wordt ook voor drinkwater verrekend	17
Effect op rationeel watergebruik is onduidelijk.....	18
Geen garanties inzake beschikbaarheid van drinkwater voor iedereen	19
Verdelingseffecten zijn onduidelijk	20
3. Uitdagingen en opportuniteiten voor tariefaanpassing	22
3.1. Meervoudige uitdagingen.....	22
3.1.1. Ecologische duurzaamheid	22
Watervoorraden efficiënt benutten	22
Uitdagingen inzake waterkwaliteit	24
3.1.2. Economische duurzaamheid	24

3.1.3.	Betaalbaarheid en billijkheid.....	25
3.1.4.	Evenwicht tussen verschillende doelstellingen	25
	Dilemma 1 : ecologische en economische doelstelling matchen niet.....	26
	Dilemma 2 : rationeel watergebruik verschilt volgens gezinsgrootte.....	27
3.2.	Staatsvorming als opportuniteit.....	28
4.	Aanbevelingen	28
	Bemerking vooraf.....	28
4.1.	Algemeen	29
4.1.1.	Principes	29
4.1.2.	Randvoorwaarden.....	29
	Nood aan adequate gegevens over watergebruik	29
	Ex ante inschatting van herverdelingseffecten	30
4.2.	Aandachtspunten bij progressieve tarieven.....	30
4.3.	Concrete aanbevelingen	31
4.3.1.	Inzake tariefstructuur.....	31
	Begrens de vaste vergoeding.....	31
	Stuur de 15 m ³ gericht bij	32
4.3.2.	Inzake betaalbaarheid	32
	Bijlagen.....	34
1.	De kosteloze levering vanuit economisch perspectief	34
2.	Relatie tussen beschikbaar inkomen en gezinsgrootte	36
	Gemiddeld genomen neemt het inkomen toe met gezinsgrootte	36
	Gemiddelde welvaartspositie varieert niet volgens gezinsgrootte.....	37
	Aanwezigheid kinderen leidt tot daling van welvaartspositie.....	38
3.	Kostenterugwinning van waterdiensten in de Europese Kaderrichtlijn Water	39
4.	Gegevens over drinkwaterproductie en watergebruik door diverse sectoren	39
	Drinkwaterbalans	39
	Watergebruik door diverse sectoren.....	40
5.	Progressieve watertarieven in Brussel en Wallonië	43
	Wallonië	43
	Brussel.....	43
	Bronnen.....	44

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1 : componenten van de integrale waterfactuur.....	7
Figuur 2 : minimum en maximumtarieven componenten drinkwaterfactuur - 20148	
Figuur 3 : vaste en variabele vergoeding voor drinkwater bij gemiddeld verbruik .	9
Figuur 4 : gemiddelde prijs per m ³ volgens gezinsgrootte, bij gemiddeld verbruik15	
Figuur 5 : spreiding gezinnen met jaarverbruik < 15 m ³ per persoon.....	16
Figuur 6 : gemiddeld waterverbruik per inkomenskwintiel	21
Figuur 7 : uitdagingen tariefstructuur.....	25
Figuur 8 : effect daling waterverbruik op waterprijs	27
Figuur 9 : prijs- en inkomenseffect van kosteloze levering	35
Figuur 10 : relatie netto-beschikbaar inkomen en gezinsgrootte	37
Figuur 11 : relatie netto-beschikbaar gestandaardiseerd inkomen en gezinsgrootte	38
Figuur 12 : drinkwaterbalans 2012 (volumes in miljoen m ³).....	40
Figuur 13 : evolutie watergebruik volgens bron (exclusief koelwater).....	41
Figuur 14 : watergebruik per sector.....	42
Figuur 15 : drinkwatergebruik per sector.....	42

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1 : aandeel collectieve aansluitingen.....	10
Tabel 2 : aandeel gratis m ³ geleverd aan huishoudens	14
Tabel 3 : aandeel gratis volgens gezinsgrootte	14
Tabel 4 : raming verdelingseffecten kosteloze levering volgens verbruik en gezinsgrootte	18
Tabel 5 : afsluitingen van drinkwater na LAC beslissing in 2012.....	20
Tabel 6 : impact van kinderen op welvaartspositie van koppels en alleenstaanden	38

Inleiding

Eind 2012 publiceerde de SERV een rapport over de sociale aspecten van het waterbeleid. Aansluitend op dit rapport werd een vervolg gepland over watertarieven met daarin ook een evaluatie van de kosteloze levering van 15 m³ per persoon.

Met deze analyse en aanbevelingen reikt de SERV op beknopte wijze een aantal issues aan die relevant zijn in het kader van een mogelijke tariefhervorming. De SERV sluit daarbij aan bij lopende initiatieven van de WaterRegulator en van AquaFlanders.

De 6^{de} staatshervorming, die Vlaanderen bevoegd maakt voor de regulering van alle componenten van de integrale waterfactuur, vormt volgens de SERV een opportuniteit voor een tariefhervorming.

Het was de bedoeling van de SERV om op hoofdlijnen aanbevelingen en randvoorwaarden voor een billijke tariefstructuur te formuleren. De scope is beperkt tot watertarieven voor huishoudens.

Dit document is als volgt opgebouwd.

In deel één wordt een beknopt overzicht gegeven van de huidige tarieven en tariefstructuren.

Het tweede deel geeft toelichting en formuleert kanttekeningen bij de kosteloze levering van drinkwater.

Deel drie somt enkele uitdagingen en opportuniteiten op voor een tariefhervorming.

Deel vier bevat de aanbevelingen van de SERV.

1. Drinkwatertarieven : huidige situatie

In dit deel wordt een kort overzicht gegeven van de drinkwatertarieven die vandaag toegepast worden in Vlaanderen. In de eerste paragraaf worden de componenten van de integrale waterfactuur voor huishoudens gesitueerd: drinkwaterproductie en -levering en inzameling en zuivering van afvalwater. Daarna wordt op elk van deze componenten verder ingezoomd. De focus ligt op de tarieven voor de productie en levering van drinkwater, vermits deze het sterkst uiteenlopen en meest complex zijn. Zij bedragen gemiddeld genomen 44 % van de integrale waterfactuur. De overige 56 % gaat naar sanering (inzameling en zuivering afvalwater).

1.1. Integrale waterfactuur voor huishoudens

3 componenten : drinkwater, inzameling en zuivering afvalwater

Sinds 2005 is de heffing voor afvalwater geïntegreerd in de drinkwaterfactuur. De gemeenten kregen op dat moment ook de mogelijkheid om een bijdrage in te voeren voor de inzameling van het afvalwater.

De drinkwaterfactuur bevat sindsdien drie componenten :

1. drinkwater: productie en distributie van drinkwater
2. inzameling: gemeentelijke saneringsbijdrage voor de inzameling van het afvalwater door de gemeenten
3. zuivering: bovengemeentelijke saneringsbijdrage voor de zuivering van het afvalwater door Aquafin

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de integrale waterfactuur. Deze figuur geeft op beknopte wijze de tariefstructuur aan voor de verschillende componenten en duidt aan welke sociale correcties¹ toegepast worden.

Huishoudens met een eigen waterwinning krijgen geen integrale waterfactuur, maar moeten wel betalen voor de inzameling en de zuivering van hun afvalwater.

Voor de zuivering betalen deze gezinnen een heffing aan de VMM. Dit gebeurt op forfaitaire basis van 30 m³ per gedomicilieerde. Voor de inzameling rekent het drinkwaterbedrijf in opdracht van de gemeente of de rioleringsintercommunale een kost door aan de klant, eveneens op forfaitaire basis van 30 m³ per gedomicilieerde.

Voor gemengde watergebruikers (= drinkwater en eigen waterwinning) wordt een forfaitaire vergoeding aangerekend van 10 m³ per persoon. Hetzelfde geldt voor de heffing te betalen aan de VMM.

De lozing van afvalwater afkomstig van hergebruikt hemelwater wordt niet aangerekend via de integrale waterfactuur.

¹ Voor een gedetailleerd overzicht kan verwezen worden het [SERV-rapport](#) van 21 november 2012 "De sociale aspecten van het waterbeleid".

Figuur 1 : componenten van de integrale waterfactuur

drinkwater	variabel	uniform tarief per m ³ verschillend volgens drinkwaterbedrijf** 15 m ³ gratis per gedomicilieerde
	vast	vaste vergoeding verschillend volgens drinkwaterbedrijf → sinds 1/1/2014 : vrijstelling of compensatie voor specifieke doelgroep *
inzameling	variabel	tarief per m ³ verschillend volgens gemeente → 100% 50% 25% vrijstelling of compensatie voor specifieke doelgroep*
zuivering	variabel	uniform tarief per m ³ voor Vlaanderen → 100 % vrijstelling of compensatie voor specifieke doelgroep*

* doelgroep = gerechtigden op een

- leefloon of levensminimum
- inkomensgarantie voor ouderen
- inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met handicap
- integratietegemoetkoming voor personen met handicap
- tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden

** TMVW en Vivaqua hanteren progressieve tarieven rekening houdend met gezinsgrootte

Minimum – en maximumtarieven

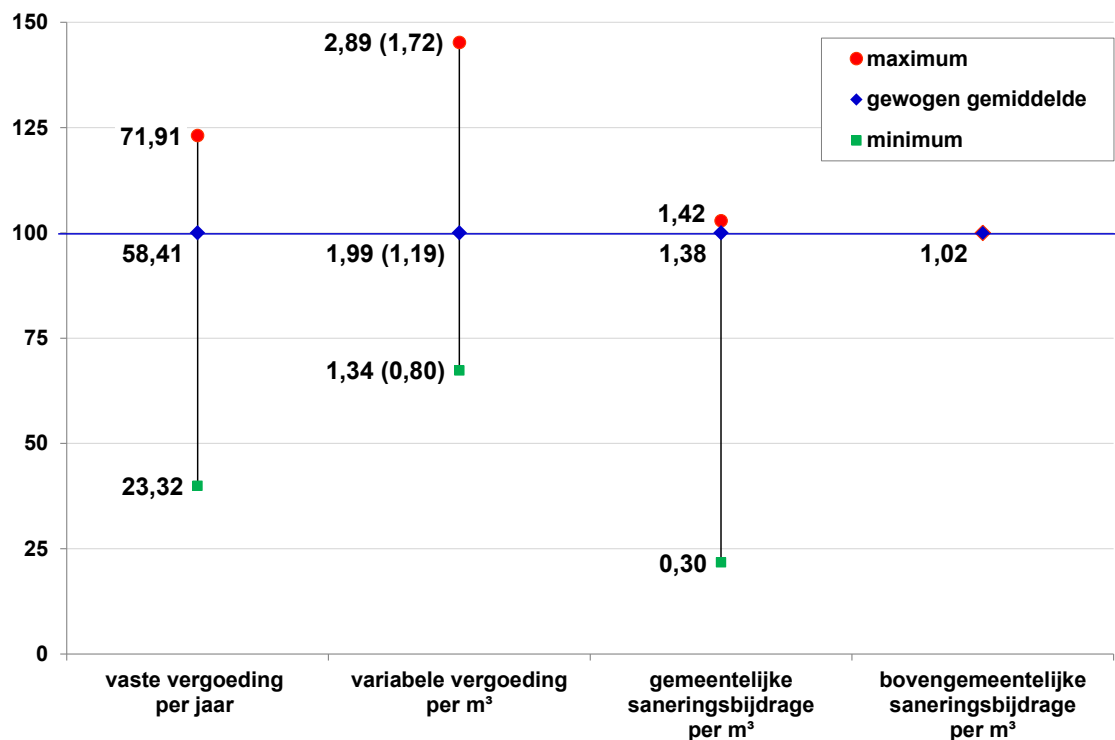
Figuur 2 geeft een overzicht van de minimum en de maximumtarieven alsook van de gewogen gemiddelden² van de verschillende componenten van de waterfactuur.

Voor een typegezin met een doorsnee verbruik bedraagt de integrale waterfactuur 373 euro per jaar. 44 % hiervan gaat naar de productie en levering van drinkwater, 56 % naar de sanering van het afvalwater³.

² Gewogen, rekening houdend met het aantal inwoners per gemeente/drinkwaterbedrijf.

³ 16 % vaste en 28 % variabele vergoeding voor productie en levering van drinkwater, 32 % voor de inzameling en 24 % voor de zuivering van het afvalwater.

Figuur 2 : minimum en maximumtarieven⁴ componenten drinkwaterfactuur - 2014



Bron: eigen berekeningen op basis van data op www.vmm.be

1.2. Productie en levering drinkwater

Gemiddeld 1/3 vaste en 2/3 variabele vergoeding

Alle drinkwaterbedrijven in Vlaanderen rekenen zowel een vaste als een variabele vergoeding aan voor de levering van drinkwater.

De jaarlijkse vaste vergoeding bedraagt gemiddeld 58 euro. De variabele vergoeding bedraagt 1,19 euro per m³ of in totaal 104 euro bij gemiddeld jaarverbruik⁵.

De drinkwatercomponent van de integrale waterfactuur bedraagt dus voor een type gezin met doorsnee verbruik gemiddeld 162 euro per jaar. Een derde van dit bedrag gaat naar de vaste vergoeding, twee derde wordt aangerekend op basis van het effectief verbruik.

Figuur 3 geeft een overzicht van de vaste en variabele vergoeding bij gemiddeld verbruik voor alle drinkwaterbedrijven in Vlaanderen. De Watergroep hanteert eenzelfde bedrag voor de vaste vergoeding, maar vier verschillende tarieven voor de variabele vergoeding.

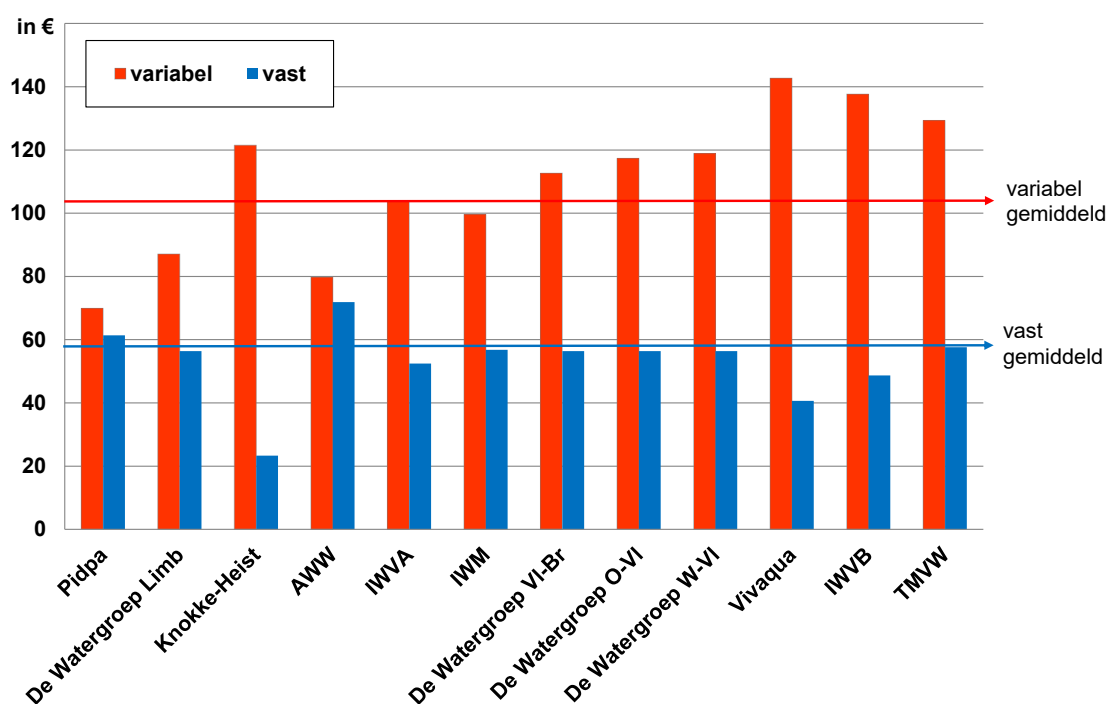
Het aandeel van de vaste vergoeding in de drinkwatercomponent bedraagt minimaal 16 % (Knokke-Heist) en maximaal 47 % (Pidpa en AWW).

⁴ Bedragen inclusief btw geldig op 1 januari 2014 voor een typegezin.

⁵ 1,19 m³ is een gewogen gemiddelde rekening houdend met de kosteloze toekenning van 15 m³ per persoon in een typegezin (gemiddeld aantal personen en gemiddeld verbruik).

Drinkwaterbedrijven die een hogere vaste vergoeding toepassen rekenen over het algemeen een lagere variabele vergoeding aan.

Figuur 3 : vaste en variabele vergoeding⁶ voor drinkwater bij gemiddeld verbruik



Bron: eigen berekeningen op basis van data op www.vmm.be

Vaste vergoeding per wooneenheid en niet (meer) per aansluiting

De vaste vergoeding bedraagt maximaal 71,91 euro en minimaal 23,32 euro per jaar.

Daar waar een aantal jaren geleden de vaste vergoeding meestal per abonnee werd aangerekend en soms als meterhuur werd aangeduid, passen de meeste drinkwaterbedrijven nu een vaste vergoeding per wooneenheid toe. De Watergroep doet dit vanaf 2014 en definieert de vaste vergoeding als volgt: “de vaste vergoeding is een jaarlijkse vergoeding per wooneenheid die bijdraagt in de kosten van het drinkwaternet en de administratieve verwerking van de klantgegevens”.

Ook klanten met een collectieve watermeter moeten nu per wooneenheid een vaste vergoeding betalen. Voor appartementsgebouwen met veel wooneenheden betekende de overgang van een vaste vergoeding per abonnee naar een vaste vergoeding per wooneenheid dan ook een forse verhoging van de waterfactuur.

⁶ Bedragen inclusief btw geldig op 1 januari 2014 voor een typegezin (gemiddeld aantal personen en gemiddeld verbruik). De rangschikking in de figuur gebeurde op basis van de totale drinkwatercomponent (vast en variabel), van laag naar hoog.

8 % gedomicilieerden met collectieve watermeters

Sinds 1 januari 2008⁷ moet de levering van drinkwater in Vlaanderen gefactureerd worden op basis van gemeten verbruik. Dit wil evenwel nog niet zeggen dat iedereen zijn drinkwaterverbruik kent. Het aandeel gebruikers met een collectieve watermeter is nog relatief groot. In 2012 (data 2011) rapporteerden de drinkwatermaatschappijen dat zo'n 2 % van hun aansluitingen collectieve aansluitingen betreft, wat overeenkomt met ongeveer 8 % van de gedomicilieerden. Het is niet duidelijk of rust- en verzorgingstehuizen hierin vervat zijn.

Deze cijfers variëren echter zeer sterk tussen de watermaatschappijen onderling. Vooral in Antwerpen is het aandeel gedomicilieerden met een collectieve aansluiting zeer hoog.

Tabel 1 : aandeel collectieve aansluitingen

Drinkwaterbedrijf	% collectieve aansluitingen	% gedomicilieerden met collectieve aansluiting
AWW	15,6%	43,21%
Vivaqua	3,8%	10,82%
IWVA	2,5%	11,53%
TMVW	1,7%	6,32%
IWVB	1,3%	13,66%
Pidpa	1,3%	3,63%
De Watergroep	0,6%	3,17%
TOTAAL	2,20%	8,05%

Bron: AquaFlanders, gegevens voor 2011⁸

Variabele vergoeding : eerste 15 m³ aan nultarief

Elke inwoner in Vlaanderen heeft recht op een kosteloze levering van 15 m³ drinkwater per jaar.

De eerste schijf van het variabel tarief bedraagt dus nul. De grens van deze schijf varieert in functie van het aantal gedomicilieerden (1p 15m³, 2p 30 m³, enz.).

De Watergroep, AWW en Pidpa (samen goed voor de levering aan meer dan 70 % van de inwoners) hanteren bovenop de eerste schijf aan nultarief slechts één tweede schijf. Sommige maatschappijen hanteren nog een derde schijf, die echter dermate hoog is dat ze in in de praktijk niet van toepassing is voor huishoudelijke klanten.

⁷ Artikel 5 § 2 van het Decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending.

⁸ Voor IWM, Knokke-Heist en Hoeilaart waren geen gegevens beschikbaar. De gemeentelijke waterdienst van Hoeilaart werd ondertussen overgenomen door De Watergroep.

Enkele maatschappijen zoals TMVW en Vivaqua hanteren meer progressieve schalen, waarvan de schijven zijn aangepast pro rata het aantal gedomicilieerden⁹.

1.3. Inzameling en zuivering van afvalwater

Naast de drinkwatercomponent bevat de integrale waterfactuur ook twee componenten die betrekking hebben op de sanering van het afvalwater.

Het betreft de **gemeentelijke saneringsbijdrage** voor de inzameling van het afvalwater en de **bovengemeentelijke saneringsbijdrage** voor de zuivering ervan.

Beide componenten omvatten enkel een variabel tarief onder de vorm van een vast bedrag per m³. In beide gevallen betreft het een lineair tarief per m³.

Voor de bovengemeentelijke saneringsbijdrage geldt eenzelfde tarief voor heel Vlaanderen. Momenteel bedraagt het 1,02 euro per m³.

De gemeentelijke component verschilt per gemeente en is begrensd tot maximaal 1,4 keer de bovengemeentelijke component, wat gelijk is aan 1,42 euro per m³. Het gewogen gemiddelde bedraagt 1,38 euro per m³. Dit ligt vrij dicht bij het maximum, omdat het merendeel van de gemeenten ook effectief het maximum aanrekent (zie Figuur 2).

2. De kosteloze levering van drinkwater

Dit deel bevat een analyse van de kosteloze levering van drinkwater. Ten eerste wordt ingegaan bij de aanleiding en de doelstelling van de maatregel. Er wordt ook kort ingegaan op eerdere evaluaties van de maatregel o.a. door de SERV.

Daarna worden enkele markante cijfers weergegeven. Zo blijkt 43 % van de drinkwaterleveringen aan huishoudens te vallen onder de kosteloze levering.

Tenslotte worden kanttekeningen geformuleerd waarbij wordt ingegaan op de effecten van de kosteloze levering. Zowel de effecten op rationeel watergebruik als de verdelingseffecten zijn onduidelijk.

2.1. Aanleiding en doelstelling

Gratis drinkwater als compensatie voor afschaffing K_s - factor

Eind 1996 stelde de Vlaamse regering voor om de K_s-factoren in de formule van de afvalwaterheffing te schrappen¹⁰ omdat die K_s-factoren niet voldeden als sociale

⁹ TMVW hanteert drie tariefschalen : basisverbruik (15 m³ per persoon = gratis), comfortverbruik (vanaf 16 tot 35 m³ per persoon) en tenslotte het "oververbruik" (vanaf 36 m³ per persoon). Vivaqua hanteert vier tariefschalen : tot 15 m³ per persoon, 16-30 m³ pp, 31-60 m³ pp en > 60 m³ pp. Meer info bij VMM, [De Watermeter 2012](#) p. 35.

¹⁰ De K_s-factor in de formule zorgde ervoor dat kleinverbruikers op slechts een fractie van hun vuilvracht (met het waterverbruik als parameter) heffing dienden te betalen. De K_s-factor had een sterk progressief karakter. Voor een drinkwaterverbruik van minder dan 50 m³ bedroeg de K_s-factor 0,20. De K_s-factor liep lineair op tot 1 bij een verbruik vanaf 500 m³. Het effect van deze progressiviteit was dat grote gezinnen een veel hogere heffing betaalden dan kleine gezinnen alleen al door het feit dat ze meer verbruikten, ook al waren het zuinige verbruikers.

correctie van de afvalwaterfactuur. Dit werd aangetoond in MIRA 1¹¹ en eerder ook al door de SERV¹².

Voortaan zouden kleinverbruikers/gezinnen op hun volledige vuilvracht heffing moeten betalen, dit met uitzondering van bestaansminimumtrekkers en begunstigden op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden¹³ die een volledige heffingsvrijstelling zouden genieten.

Om de verhoging van de heffing enigszins te temperen werd tegelijk de verplichting ingevoerd voor de drinkwaterbedrijven 15 m³ per gedomicilieerde drinkwater gratis te leveren.

De invoering van de gratis m³ dient dus samen gelezen te worden met de verhoging van de afvalwaterheffing voor huishoudens.

Levensnoodzakelijk : 40 liter per dag of 14,6 m³ per jaar

Het gratis volume van 15 m³ werd niet gebaseerd op onderzoek, maar werd in de Memorie van Toelichting verantwoord door een verwijzing naar de UNO-conferentie in Rio de Janeiro in 1992, waar in Agenda 21, volgende doelstelling met betrekking tot de watervoorziening in verstedelijkte gebieden wordt vooropgesteld: "uiterlijk tegen het jaar 2000 ervoor gezorgd hebben dat alle bewoners per persoon en per dag ten minste 40 liter veilig water tot hun beschikking hebben".

Hieruit concludeert de Memorie dat de Verenigde Naties een watervoorziening van 14,60 m³ per persoon en per jaar als strikt noodzakelijk beschouwen.

Bijgevolg werd voorgesteld om in Vlaanderen 15 m³ drinkwater per persoon gratis ter beschikking te stellen.

Sociale correctie

In de Memorie wordt tevens aangehaald dat via een minimale drinkwatervoorziening ook een sociale correctie wordt bewerkstelligd. Het wordt als volgt weergegeven :

"Logischer wijze moet immers aangenomen worden dat de prijs voor het supplementair geleverde leidingwater substantieel zal stijgen ingevolge de voormelde verplichting tot gratis levering van minimum hoeveelheden leidingwater. De gratis levering van de eerste 15 m³ per persoon gecombineerd met een verhoogd watertarief heeft tot effect dat de lagere waterverbruikers in de feiten minder zullen moeten betalen voor hun leidingwater. Vermits eerder reeds is uitgemaakt dat het waterverbruik stijgt in functie van het gezinsinkomen kan gesteld worden dat het effect van bedoelde gratis levering de beoogde sociale correctie inhoudt".

¹¹ Decoster, A. and H. Van Dongen. Distributive effects of anti-pollution taxes. Environment and nature report Flanders 1994. Scientific report. Mechelen, Flemish Society for the Environment, 1994.

¹² SERV (1993) Advies sociale correctie met betrekking tot de heffing op de verontreiniging van afvalwater.

Zie ook Van Humbeeck, P. (1994). "Naar een nieuwe sociale correctie van de Vlaamse heffing op de waterverontreiniging" Water, jg. 13 nr. 74, p. 3-9.

¹³ Via een amendement in de Commissie Leefmilieu werd hieraan de categorie van gehandicapten toegevoegd (+/- 70% van de vrijgestelden).

Toenmalig Vlaams minister van Leefmilieu Kelchtermans¹⁴ verwoordde het als volgt bij de plenaire bespreking van het voorontwerp van decreet : *De sociale correctie die wordt ingevoerd, houdt in dat deze van de waterzuivering naar het waterverbruik wordt verschoven.*

Evaluatie door de SERV

De invoering van het nieuwe systeem werd niet voorafgegaan door een analyse van de effecten ervan. Bijgevolg was het onduidelijk of het nieuwe systeem beter presteerde dan het vorige¹⁵.

Dit werd onderzocht door de SERV in 1997¹⁶. Er werd enerzijds berekend of het nieuwe systeem binnen de afvalwaterheffing (vrijstellingen specifieke doelgroepen i.p.v. K_s-factoren) een betere sociale bescherming bood dan het vroegere systeem. Anderzijds werden de sociale verdelingseffecten van de volledige nieuwe regeling onderzocht, d.w.z. inclusief de gratis levering van 15 m³ drinkwater per persoon.

De studie was kritisch voor de nieuwe regeling, maar leidde om diverse redenen niet tot grote bijstellingen van het systeem¹⁷.

2.2. Enkele markante cijfers in verband met de gratis 15 m³

43 % van drinkwaterleveringen aan huishoudens

In 2011 rapporteerden de drinkwaterbedrijven dat ze ongeveer 80 miljoen m³ drinkwater gratis leverden op een totaal van 185 miljoen m³ en dit aan 5,8 miljoen personen. Gemiddeld komt dit neer op 13,65 m³ per persoon.

Concreet betekent dit dat 43% van de leveringen aan huishoudens kosteloos gebeurt. Tabel 2 geeft een overzicht van het aandeel van de gratis leveringen per drinkwaterbedrijf.

¹⁴ Handelingen van de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 18 december 1996 nr. 16, p. 22.

¹⁵ Vlaams Parlement, 1996-1997, 428/18 en 1996-1997, 565/1.

¹⁶ SERV (1997) Verdelingseffecten van het nieuwe systeem voor de afvalwaterheffing en de drinkwatertarieven.

¹⁷ Zie hierover Van Humbeeck, P. (2000). *An assessment of the distributive effects of the wastewater charge and drinking-water tariffs reform on households in the Flanders Region in Belgium*. In Dinar Ariel (ed.). *The Political Economy of Water Pricing Implementation*, Worldbank/Oxford University Press, Washington, D.C./New York.

Tabel 2 : aandeel gratis m³ geleverd aan huishoudens

drinkwaterbedrijf	aantal m ³ geleverd aan huishoudens	aantal gratis m ³	aandeel gratis m ³
AWW	19.369.735	7.401.274	38%
IWM	3.375.204	1.429.467	42%
IWVA	1.409.294	809.255	57%
IWVB	7.635.838	3.439.669	45%
Knokke-Heist	1.553.201	524.113	34%
Pidpa	41.093.007	15.704.275	38%
TMVW	33.881.691	15.600.010	46%
Vivaqua	1.321.153	481.095	36%
De Watergroep	75.895.552	34.092.124	45%
TOTAAL	185.534.675	79.481.282	43%

Bron: eigen berekeningen op basis van data van AquaFlanders

Aandeel nultarief neemt sterk toe met gezinsgrootte

Het aandeel van het nultarief verschilt niet alleen sterk per drinkwaterbedrijf, maar ook volgens gezinsgrootte. Voor alle drinkwaterbedrijven is een stijging merkbaar. Gemiddeld bedraagt het aandeel gratis water van een alleenstaande 37% van zijn totaal watergebruik. Voor een 2-persoonsgezin is dat 45% en voor gezinnen met drie en vier of meer personen is dat 47% en 57%. Tabel 3 geeft een overzicht van het aandeel gratis naar gezinsgrootte.

Tabel 3 : aandeel gratis volgens gezinsgrootte

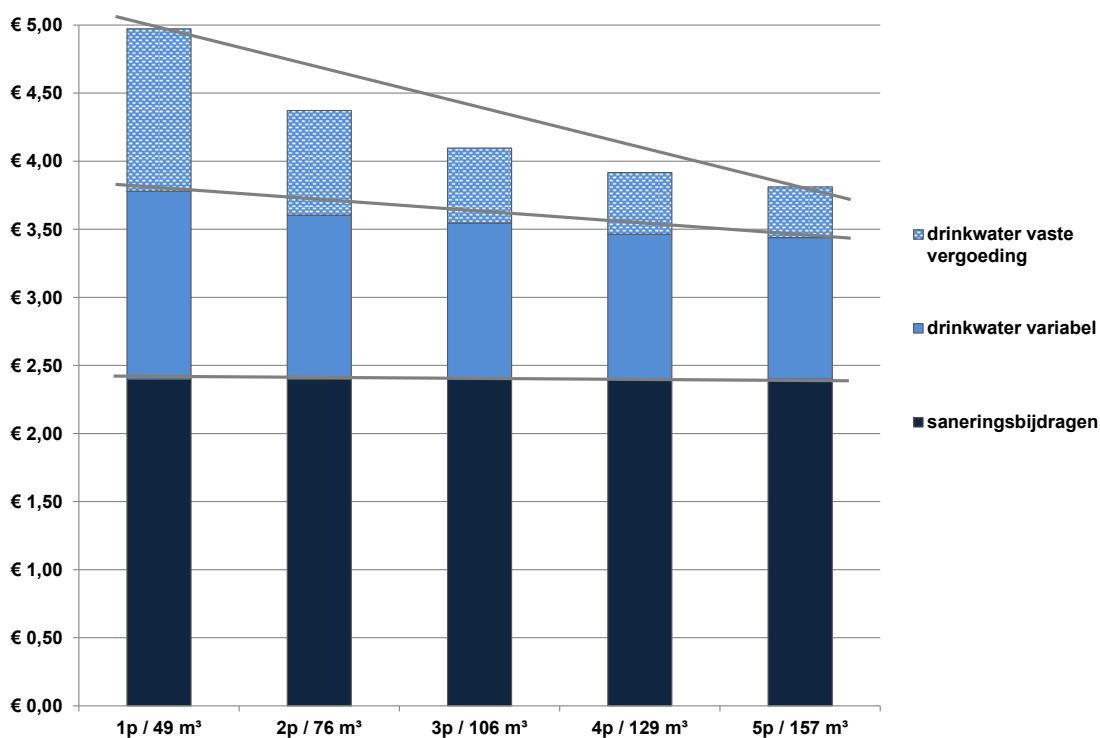
drinkwaterbedrijf	1 pers.	2 pers.	3 pers.	≥ 4 pers.
AWW	27%	33%	36%	69%
IWM	37%	44%	47%	53%
IWVA	42%	51%	54%	58%
IWVB	35%	44%	47%	67%
Pidpa	35%	40%	42%	57%
TMVW	37%	48%	50%	52%
Vivaqua	30%	40%	43%	56%
De Watergroep	39%	46%	49%	57%
TOTAAL	37%	45%	47%	57%

Bron: eigen berekeningen op basis van data van AquaFlanders

De sterke toename van het aandeel gratis verbruik volgens gezinsgrootte is te wijten aan het feit dat met de toekenning van een vaste hoeveelheid gratis drinkwater abstractie wordt gemaakt van het afnemend gebruik per persoon.

Dit leidt ertoe dat de gemiddelde prijs per m³ voor de levering van drinkwater afneemt naarmate er meer personen zijn in het gezin. Dat wordt geïllustreerd in Figuur 4. Toepassing van de vaste vergoeding heeft evenwel nog een groter effect op de gemiddelde prijs per m³. Dit effect is des te groter naarmate de vaste vergoeding hoger is. In onderstaande figuur wordt dit geïllustreerd aan de hand van een gemiddelde vaste vergoeding.

Figuur 4 : gemiddelde prijs per m³ volgens gezinsgrootte, bij gemiddeld verbruik



Bron: eigen berekeningen op basis van data op www.vmm.be.

Toenemend aantal gezinnen met verbruik < 15 m³ per persoon

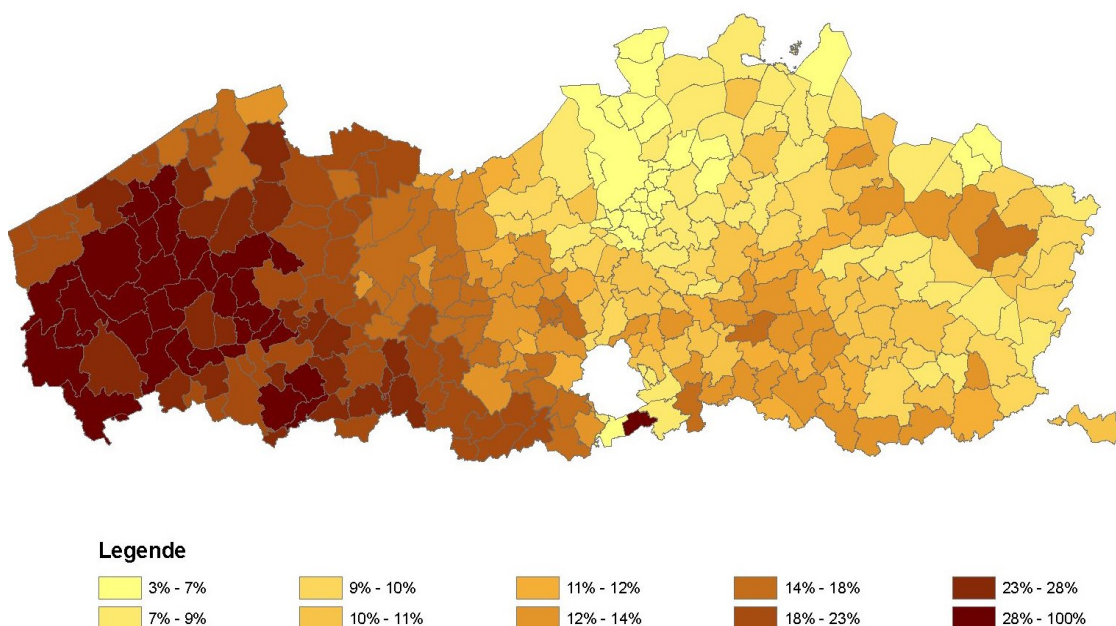
De drinkwaterbedrijven geven aan dat meer en meer huishoudens minder verbruiken dan de hoeveelheid die kosteloos moet worden geleverd. Dat zou onder meer te wijten zijn aan het – intussen verplichte – verbruik van hemelwater en aan de almaar zuiniger toestellen. Uitgaande van het in 2010 berekende kosteloze gefactureerde verbruik wordt vastgesteld dat 14% van de abonnees met gedomicilieerden minder verbruikt dan 15 m³ per jaar per persoon.

Er zijn opmerkelijke verschillen tussen de maatschappijen. Het aandeel varieert van 4% (AWW) tot 21% (IWVA) van de abonnees met gedomicilieerden die minder dan 15 m³ per persoon verbruiken.

Figuur 5 illustreert de spreiding van het aantal abonnees met gedomicilieerden die minder verbruiken dan 15 m³ per persoon in 2010 over de gemeenten in Vlaanderen.

Opvallend is de sterke toename van het aantal gezinnen met een verbruik onder de grens van 15 m³ per persoon van Oost naar West. In West-Vlaanderen is dit aandeel veel groter dan in Limburg. Volgens De Watergroep zou dit kunnen verklaard worden door het feit dat er in West-Vlaanderen traditioneel meer hemelwaterputten zijn. De prijs per m³ is ook merkbaar hoger in West-Vlaanderen, maar het is onduidelijk of dit een invloed heeft op het waterverbruik. Dit vergt nader onderzoek.

Figuur 5 : spreiding gezinnen met jaarverbruik < 15 m³ per persoon



Bron: VMM, Analyse kosteloze levering drinkwater 2013

Slechts helft van klanten op de hoogte van gratis water

Uit de periodieke peiling van de WaterRegulator blijkt dat de kennis over de toekenning van gratis water eerder gering is. Slechts 54% van de ondervraagden gaat ook bij de enquête eind 2011 akkoord met de stelling dat 'gratis' water geleverd wordt.

Ouderen (35-70 jarigen) lijken meer op de hoogte te zijn dan jongeren (30-34 jarigen). De enquête toonde ook aan dat vooral jongeren hun waterfactuur niet bekijken, wat een verklaring kan vormen voor het feit dat ze niet op de hoogte zijn van de toekenning van gratis water.

De toekenning van gratis water is minder bekend dan de toekenning van gratis elektriciteit. Uit een marktonderzoek van de VREG in 2011 blijkt dat 66 % van de bevroagden de maatregel van gratis elektriciteit kent. Het onderzoek van de VREG toont eveneens aan dat jongeren minder op de hoogte zijn van de maatregel.

Beperkt aantal klachten over kosteloze levering

Uit het eerste rapport "Statistieken toepassing Algemeen Waterverkoopreglement 2012" van de VMM blijkt dat een beperkt aantal klachten geregistreerd werden die te maken hebben met kosteloze levering.

Er werden 21 klachten geregistreerd waarvan er 11 als gegrond werden beschouwd.

Dit lage cijfer is enerzijds te verklaren door de beperkte kennis van de maatregel waardoor een foute toekenning niet wordt gemeld bij de drinkwatermaatschappij. Anderzijds rapporteren de drinkwaterbedrijven niet de rechtzettingen die ze onmiddellijk uitvoeren wanneer een abonnee een fout meldt. Wellicht zullen dus meer fouten gebeuren die uiteindelijk niet gerapporteerd worden aan VMM.

2.3. Kanttekeningen bij de kosteloze levering

Hierna worden enkele kanttekeningen gemaakt bij de kosteloze levering van drinkwater. Waar relevant wordt ook gerefereerd naar de kosteloze levering van elektriciteit.

“Gratis” geldt niet voor sanering en wordt ook voor drinkwater verrekend

De toekenning van 15 m³ gratis drinkwater wekt de illusie dat een noodzakelijke hoeveelheid drinkwater gratis ter beschikking wordt gesteld. In de praktijk dient er wel voor betaald te worden.

Ten eerste slaat de term gratis **uitsluitend** op de **variabele component van de drinkwaterlevering**. Voor een type gezin bedraagt deze component slechts 29 % van de waterfactuur.

Ten tweede worden de gratis kubieke meters **doorgerekend in andere tariefcomponenten**. Bij de invoering van de maatregel werden geen nadere regels over de doorrekening opgelegd omdat dit in strijd zou zijn met de federale bevoegdheid inzake de vaststelling van maximum drinkwatertarieven. Het was de bedoeling dat de drinkwaterbedrijven de toekenning van 15 m³ per persoon zouden doorrekenen via de variabele vergoeding en niet via de vaste vergoeding. Het is onduidelijk hoe de verschillende drinkwaterbedrijven dit in de praktijk hebben doorgevoerd. In ieder geval hebben ze allen een tariefverhoging aangevraagd naar aanleiding van de maatregel. Iedereen betaalt dus mee voor de 15 m³, ook de kleine industriële verbruikers. VITO raamde op basis van gegevens van 2010 dat de kleine industriële drinkwatergebruikers ongeveer 19% mee betalen voor de kosteloze levering aan de huishoudens¹⁸. Huishoudens dragen dus zelf 81%. Dit is een globaal cijfer voor alle drinkwatermaatschappijen. Sommige drinkwaterbedrijven, zoals Pidpa, hanteren aparte tarieven voor huishoudelijke klanten en professionele klanten met een ondernemingsnummer. Dit maakt dat er een duidelijke scheiding is tussen beide doelgroepen zodat de toekenning van de gratis m³ volledig gebeurt binnen de groep van de huishoudelijke klanten. Drinkwaterbedrijven die geen onderscheid maken tussen huishoudelijke en professionele klanten rekenen de toekenning van de kosteloze levering dus ook door op de m³ die ze leveren aan professionele klanten.

De mate waarin huishoudens zelf bijdragen in de financiering van de kosteloze levering hangt sterk af van het verbruik (zuinig ↔ kwistig) en van de gezinsgrootte (groot ↔ klein). In de veronderstelling dat de kosteloze levering volledig verrekend wordt door hogere prijzen op het verbruik boven de 15 m³ per persoon zal het voordeel toenemen naarmate het huishouden groter is en het verbruik zuiniger.

Een correcte berekening van winnaars en verliezers is niet mogelijk. Niettemin kan op basis van globale cijfers en met bepaalde hypothesen een beeld geschetst worden van winnaars en verliezers¹⁹. Het resultaat hiervan is weergegeven in Tabel 4. Deze tabel dient als volgt gelezen te worden: gezinnen met een gemiddeld verbruik (zwarte kader)

¹⁸ Zie De Nocker, L. en Broeckx, S. (2010) “Studie voor het uitwerken van een methodologie voor de kostentoekening van de publieke productie en levering van drinkwater” p. 54-55.

¹⁹ Het onderzoek van VITO toont aan dat de kosteloze levering wordt ‘verdeeld’ over de m³ bij huishoudens (196 miljoen m³) en kleine industriële gebruikers (26 miljoen m³). Deze verhouding werd als basis gehanteerd met een gemiddeld marginaal tarief van 1,97 euro (incl. btw). Volgende hypothesen werden als uitgangspunt genomen : hypothese 1 : 43 % van het huishoudelijk verbruik wordt kosteloos geleverd en hypothese 2 : de huishoudens dragen bij tot 81 % van de financiering van de kosteloze levering.

bestaande uit 1, 2 of 3 personen verliezen door de kosteloze levering. De prijsverhoging van de betalende m³ is groter dan de kosteloze levering. Voor gezinnen vanaf 4 personen of meer weegt de kosteloze levering zwaarder door. De cijfers in de tabel geven aan wat het effect is in euro op de variabele component van de drinkwaterfactuur. Een negatief cijfer betekent minder betalen met kosteloze levering dan zonder. Het gezin “wint” dus. Een positief cijfer betekent meer betalen en dus “verliezen”. Om de verschillende verbruikstypes aan te geven wordt telkens een verhouding ten opzichte van het gemiddeld verbruik gehanteerd. Een verbruik van 25% betekent een kwart van het gemiddeld verbruik, wat heel zuinig is (---), een verbruik daarentegen van 300% betekent 3x zoveel als gemiddeld, heel kwistig dus (+++).

Deze cijfers zijn louter als indicatie te beschouwen van wie wint en verliest. Zowel verbruik als grootte van het huishouden bepalen dus “winst” of “verlies”. Zuinige verbruikers winnen meer dan kwistige verbruikers en grote gezinnen winnen meer dan kleine gezinnen. Deze cijfers kunnen sterk verschillen per drinkwatermaatschappij omdat het voordeel van de 15 m³ varieert in functie van het toegepaste tarief en bovendien is de bijdrage afhankelijk van de manier waarop de drinkwatermaatschappij haar tarief heeft verhoogd (volledige doorrekening in variabel tarief of niet).

Tabel 4 : raming verdelingseffecten kosteloze levering volgens verbruik en gezinsgrootte

Fout! Ongeldige koppeling. Bron: eigen berekeningen op basis van data van VITO en AquaFlanders

Effect op rationeel watergebruik is onduidelijk

Bij de invoering van de 15 m³ gratis werd meermaals gewezen op het ecologisch effect. De invoering van een progressieve tariefschaal met een eerste schijf aan nultarief zou huishoudens aanzetten om minder water te verbruiken.

Dit effect is evenwel lang niet zeker en hangt af van twee tegengestelde effecten : het inkomenseffect en het prijseffect.

In bijlage 1 (p.34) worden beide effecten grafisch geïllustreerd vanuit economisch perspectief. De economische theorie kan geen uitsluitsel geven van het effect van de toekenning van een kosteloze levering op rationeel watergebruik.

Een positief effect op rationeel watergebruik is dus geen evidentie. Het effect op rationeel watergebruik blijft onduidelijk.

Ter informatie kan verwezen worden naar de toekenning van gratis elektriciteit. In het kader van een evaluatie²⁰ van deze maatregel resulteerde een bevraging van een representatieve steekproef dat slechts 27 % van de respondenten aangaf minder verbruikt te hebben door de toekenning van gratis elektriciteit. Na toelichting dat hiervoor ook dient betaald te worden, gaf 46 % van de respondenten aan inspanning te zullen leveren om minder te verbruiken.

²⁰ VREG en VEA (2012) Eindrapport m.b.t. de evaluatie van toekenning van de maatregel tot toekenning van gratis elektriciteit.

Geen garanties inzake beschikbaarheid van drinkwater voor iedereen

Met de invoering van 15 m³ gratis drinkwater per persoon wilde de Vlaamse regering tegemoet komen aan Agenda 21 welke bepaalt dat: *“Uiterlijk in het jaar 2000 ervoor hebben gezorgd dat alle stadsbewoners per persoon per dag ten minste 40 liter veilig water tot hun beschikking”*.

Agenda 21 bepaalt evenwel niet dat dit water gratis ter beschikking moet gesteld worden. Er kan gesteld worden dat Vlaanderen - met een nagenoeg volledig uitgebouwd waterleidingnet - in 1997 voldeed aan Agenda 21. Toekenning van gratis drinkwater was vanuit die optiek niet nodig.

Bovendien is de toekenning van gratis drinkwater geen garantie dat iedereen drinkwater ter beschikking heeft. In 2012 werden in Vlaanderen 5.073 huishoudens effectief afgesloten van drinkwater.

Ter illustratie worden hieronder de cijfers van de 13 centrumsteden voor 2012 getoond.

Tabel 5 : afsluitingen van drinkwater na LAC beslissing in 2012

	aantal huishoudelijke klanten	aantal afsluitingen	% afsluitingen van huishoudelijke klanten
Aalst	36.057	9	0,025
Antwerpen	121.009	1.589	1,313
Brugge	50.794	18	0,035
Genk	22.716	7	0,031
Gent	106.897	55	0,051
Hasselt	34.680	0	0,000
Kortrijk	30.283	69	0,228
Mechelen	32.819	45	0,137
Leuven	33.487	69	0,206
Oostende	27.749	68	0,245
Roeselare	23.994	35	0,146
Sint-Niklaas	29.500	20	0,068
Turnhout	18.611	38	0,204
13 centrumsteden	568.596	2.022	0,356
andere gemeenten	1.946.473	3.051	0,157
Vlaanderen	2.515.069	5.073	0,202

Bron: VMM (2013) Statistieken toepassing Algemeen Waterverkoopreglement 2012.

De regelgeving omtrent de minimale levering van drinkwater werd recent gewijzigd. Hierbij werd de reden “klaarblijkelijke onwil” vervangen door duidelijk omschreven redenen tot afsluiting. Het valt af te wachten wat het effect van deze wijziging zal zijn op het aantal afsluitingen.

Verdelingseffecten zijn onduidelijk

Met de toekenning van 15 m³ gratis drinkwater per persoon werd ook en vooral een sociale correctie bewerkstelligd.

De kosteloze levering van drinkwater wordt verrekend via de betalende m³. Uit de analyse van winnaars en verliezers blijkt inderdaad dat kleine verbruikers globaal genomen

“winnen” en grote verbruikers “verliezen”. Dit geldt voor alle huishoudtypes, al winnen de grotere huishoudens relatief gezien het meest omdat de toekenning van een vaste hoeveelheid per persoon geen rekening houdt met schaalvoordelen.

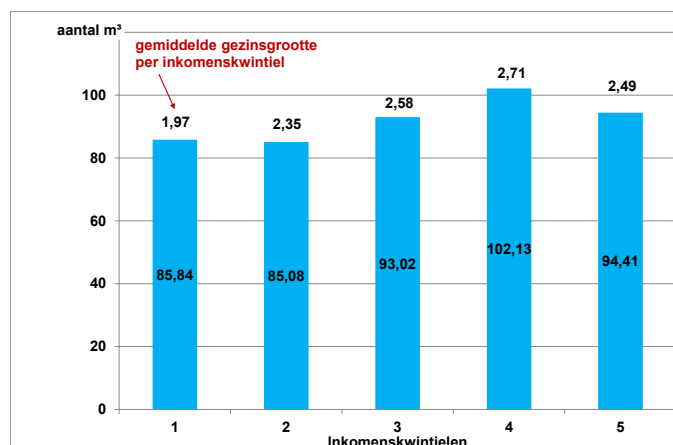
Aangezien verondersteld wordt dat hoge inkomens gemiddeld genomen meer water verbruiken ging men ervan uit dat zij vooral zouden verliezen en lage inkomens vooral zouden winnen. De toekenning van 15 m³ gratis drinkwater per persoon zou op die manier een sociale herverdeling realiseren.

Er zijn gegronde redenen om dit herverdelingseffect in twijfel te trekken, zoals de SERV ook al in 1997 aantoonde.

Ten eerste wordt de **hypothese dat hoge inkomens gemiddeld meer verbruiken niet bevestigd door empirische gegevens**²¹.

Een voorlopige analyse²² van het Centrum voor Sociaal Beleid toonde geen enkel statistisch significant verband tussen inkomen en waterverbruik. Het gemiddeld waterverbruik over de inkomenskwintielen heeft varieert niet sterk.

Figuur 6 : gemiddeld waterverbruik per inkomenskwintiel



Bron : berekeningen CSB op basis van de data van de SILC enquête 2009.

De drinkwaterbedrijven rapporteren dat steeds meer abonnees minder dan 15 m³ per persoon verbruiken. Zij wijten dit in hoofdzaak aan het hebben van een hemelwaterput, die verplicht is bij nieuwbouw en grondige renovatie. Er kan verwacht worden dat door de veralgemening van hemelwaterputten vooral het drinkwaterverbruik van hoge inkomens sterker is gedaald. Nader onderzoek over de relatie tussen inkomen en drinkwaterverbruik is aangewezen.

Ten tweede is **gezinsgrootte geen geschikte indicator om een sociale maatregel op te enten** omdat algemeen gesproken geldt dat er voor elke gezinsgrootte arme en rijke gezinnen bestaan. Het aantal gezinsleden zegt daar weinig tot niets over. De relatie tussen beschikbaar inkomen en gezinsgrootte wordt nader toegelicht in bijlage 2.

²¹ Vanhille, Josefine "A Social Gradient in Households' Environmental Policy Responsiveness? The Case of Water Pricing in Flanders." Conference Paper presented at the 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth (IARIW) Boston, USA, August 5-11, 2012.

²² Op basis van de SILC-data 2009 werd aan de hand het gerapporteerde factuurbedrag een theoretische berekening gemaakt van het verbruik (aan de hand van de woonplaats en de gezinssamenstelling wat de bepalende factoren zijn voor de factuur). De doelgroep die vrijstelling geniet is evenwel zeer weinig vertegenwoordigd in de SILC-steekproef, wat de representativiteit ervan beperkt. Voor de niet-gerechtigden op vrijstelling stelt dit probleem zich niet.

Kortom, er mag niet zonder meer verondersteld worden dat de toekenning van gratis drinkwater aan iedereen een herverdeling impliceert van hoge naar lage inkomens. Dit nog los van het feit of dergelijke inkomensverdeling wel moet verlopen via watertarifiering.

Ten slotte nog twee bemerkingen bij het algemeen karakter van de maatregel.

De vraag moet gesteld of het wel zinvol is om aan iedereen - ook aan verbruikers die geen betaalbaarheidsproblemen hebben - een hoeveelheid drinkwater gratis ter beschikking te stellen.

Daarnaast heeft Frans²³ onderzoek aangetoond dat algemene tarifaire maatregelen in de vorm van een basisverbruik aan zeer lage prijs of zelfs gratis, nooit het probleem van waterarmoede volledig kunnen oplossen. Aanvullende sociale maatregelen blijven ook aangewezen om het probleem van waterarmoede te counteren.

3. Uitdagingen en opportuniteiten voor tariefaanpassing

Dit deel gaat in op enkele uitdagingen en opportuniteiten voor een tariefaanpassing.

Er zijn meervoudige uitdagingen. Naast ecologische en economische duurzaamheid vormen ook betaalbaarheid en billijkheid een belangrijke doelstelling voor een goede tariefstructuur. Een evenwicht vinden tussen de verschillende doelstellingen is niet evident, omdat ze soms tegenstrijdig zijn. Dit vormt een extra uitdaging bij een tariefaanpassing.

De 6^{de} staatshervorming maakt de gewesten bevoegd voor de regulering van de drinkwatertarieven. Vlaanderen wordt dus bevoegd voor de regulering van alle componenten van de integrale waterfactuur. Dit vormt een opportuniteit voor een tariefaanpassing.

3.1. Meervoudige uitdagingen

3.1.1. Ecologische duurzaamheid

Watervoorraden efficiënt benutten

De drinkwaterbalans²⁴ van 2012 toont aan dat de Vlaamse drinkwaterbedrijven 347 miljoen m³ drinkwater produceerden. Daarnaast importeerde Vlaanderen zo'n 68 miljoen m³ drinkwater uit de andere gewesten en uit Frankrijk en Nederland.

De productie van drinkwater gebeurde voor 52% op basis van oppervlaktewater en 48% uit grondwater. De drinkwaterbedrijven zijn daarmee goed voor meer dan de helft van het oppervlaktewatergebruik en meer dan de helft van het grondwatergebruik in Vlaanderen.

²³ Zie ondermeer Smets, H. (2011) La tarification progressive de l' eau potable. Les solutions en France et dans le monde. Academie de l'Eau.

²⁴ Zie bijlage 4 p.39.

Ongeveer twee derde van het drinkwater wordt geleverd aan huishoudelijke klanten.

Globaal genomen is de industrie de grootste watergebruiker. Volgens de meest recente gegevens uit 2010²⁵ is de industrie goed voor ongeveer 41% van het globale waterverbruik (exclusief koelwater), gevolgd door de huishoudens die 37% voor hun rekening nemen. Het aandeel van landbouw, energie en handel- en diensten bedraagt respectievelijk 9, 7 en 6%.

Tot nu toe is er nog voldoende water beschikbaar in Vlaanderen om aan de drinkwater-vraag te voldoen. Maar er zijn indicaties dat ook Vlaanderen op termijn te kampen kan krijgen met waterschaarste. Niet toevallig wijdt de Vlaamse Milieumaatschappij zijn tweemaal jaarlíjks waterforum²⁶ integraal aan de problematiek van waterschaarste. Ook de Europese unie²⁷ zette deze problematiek al jaren geleden op de agenda.

Elementen die aanleiding kunnen geven tot waterschaarste in Vlaanderen zijn:

▀ **lage waterbeschikbaarheid**

In tegenstelling tot andere landen kent België en Vlaanderen in het bijzonder, een lage waterbeschikbaarheid. Afhankelijk van de methode blijkt dat er gemiddeld in Vlaanderen en Brussel jaarlijks tussen 1.100 en 1.700 m³ water per persoon beschikbaar is. In vergelijking met andere landen is dat zeer weinig. Slechts enkele Westerse landen beschikken over nog minder water per inwoner (Italië en Tsjechië). Zelfs in landen als Spanje, Portugal en Griekenland is de waterbeschikbaarheid per inwoner groter dan in Vlaanderen en Brussel.

De belangrijkste oorzaak van die lage waterbeschikbaarheid is de grote bevolkingsdichtheid. Het beschikbare water moet over een groot aantal inwoners verdeeld worden, terwijl de oppervlakte beperkt is. Verder zijn er ook geen heel grote rivieren die Vlaanderen binnenstromen.

▀ **klimaatverandering**

De meeste klimaatscenario's voorspellen een daling van de gemiddelde zomerneerslag in Vlaanderen²⁸. In combinatie met de hogere verdamping zou dit de laagste rivierdebieten tijdens droge zomers met meer dan 50 % doen dalen tegen het einde van deze eeuw. Hierdoor stijgen de kansen op een ernstig watertekort. Tegelijk met de daling van de zomerneerslag valt een sterke toename te verwachten van het aantal extreme zomeronweders. Globaal genomen is er daarom niet minder water beschikbaar, maar het is ongelijk verdeeld, waardoor de nood aan buffercapaciteit sterk verhoogt.

▀ **toenemende verharding**

Tussen 1990 en 2000 nam de verharde oppervlakte in Vlaanderen toe met bijna een kwart. Deze sterke toename van verharde oppervlakten veroorzaakt niet alleen overstromingen bij zware onweders, maar belemmert ook de infiltratie en natuurlijk

²⁵ Kerndataset MIRA, zie bijlage 4 op p. 39.

²⁶ 26 september 2014

²⁷ Mededelingen van de commissie aan het Europees parlement en de raad over "de aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie" (COM (2007) 414) en over "Een blauwdruk voor het behoud van Europese wateren" (COM(2012) 673).

²⁸ MIRA (2009) *Milieuverkenning 2030* VMM en INBO

herstel van de grondwaterlagen. Het grondwaterpeil is de jongste 50 jaar gemiddeld met 80 meter gedaald en in sommige grondwaterlagen zelfs met 140 meter.

▀ demografische evolutie

Het drinkwatergebruik door huishoudens kent net zoals dat van andere sectoren een licht dalende tendens. Het is bovendien ook relatief laag in vergelijking met andere landen. De demografische evolutie zal evenwel leiden tot een hoger waterverbruik. Recente demografische prognoses van het Planbureau geven aan dat de bevolking in Vlaanderen tegen 2060 zal toenemen met 11 %. Tegelijk zet de gezinsverdunding zich door: vooral één- en tweepersoonshuishoudens nemen toe in aantal. De bevolkingstoename en de gezinsverdunding zullen het waterverbruik van de huishoudens verhogen.

Om de toekomstige drinkwatervoorziening te garanderen, is het noodzakelijk om de watervoorraden efficiënt te benutten. Bovendien moet vermeden worden dat nieuwe – duurzame – waterbronnen worden aangesproken.

De Europese Kaderrichtlijn Water²⁹ verplicht de lidstaten ertoe om adequate prikkels in hun waterprijsbeleid in te bouwen om de watervoorraden efficiënt te benutten.

Tarifering is uiteraard niet het enige instrument om rationeel watergebruik te stimuleren.

Uitdagingen inzake waterkwaliteit

Er zijn verschillende indicaties dat ook de waterkwaliteit onder druk komt te staan.

Zo heeft de **klimaatverandering** een negatief effect op de waterkwaliteit omwille van:

- de verhoogde verdamping, die meer en langdurigere droogten met zich meebrengt waardoor er minder verdunning is van de vervuiling door puntbronnen
- de toename van het aantal extreme zomeronweders met een verhoogde overstortwerking en meer erosie tot gevolg.

Ook de toename van **hormoonverstorende stoffen** in het oppervlaktewater is een aspect dat in het oog moet gehouden worden.

Een daling van de waterkwaliteit verplicht de drinkwaterbedrijven extra ingrepen te doen om drinkwater tegen de vooropgestelde kwaliteitsnormen te produceren en te leveren, wat uiteraard ook gevolgen heeft voor de kostprijs van de productie van drinkwater.

3.1.2. Economische duurzaamheid

Om de drinkwatervoorziening in de toekomst veilig te stellen, moeten de nodige middelen gegenereerd worden voor de investeringen en exploitatie van drinkwaterproductie- en –distributie, alsook van de inzameling en sanering van afvalwater.

Gelet op de monopoliepositie van de drinkwaterbedrijven moet extra aandacht besteed worden aan de bewaking van een kostenefficiënte bedrijfsvoering. De SERV gaat ervan uit dat via betere afstemming van onder andere netbeheer, gezamenlijk aankoopbeleid, enz. de kosten kunnen gedrukt worden, met een daling van de waterfactuur tot gevolg.

²⁹ Zie bijlage 3 p.39.

Om de waterfactuur te beperken is er dus naast rationeel watergebruik³⁰ ook nood aan ingrepen om de productie en leveringskosten te beperken. Op dit laatste hebben klanten geen vat. Hiervoor is een belangrijke taak weggelegd voor de regulator van de drinkwatersector en het economisch toezicht inzake sanering van afvalwater³¹.

3.1.3. Betaalbaarheid en billijkheid

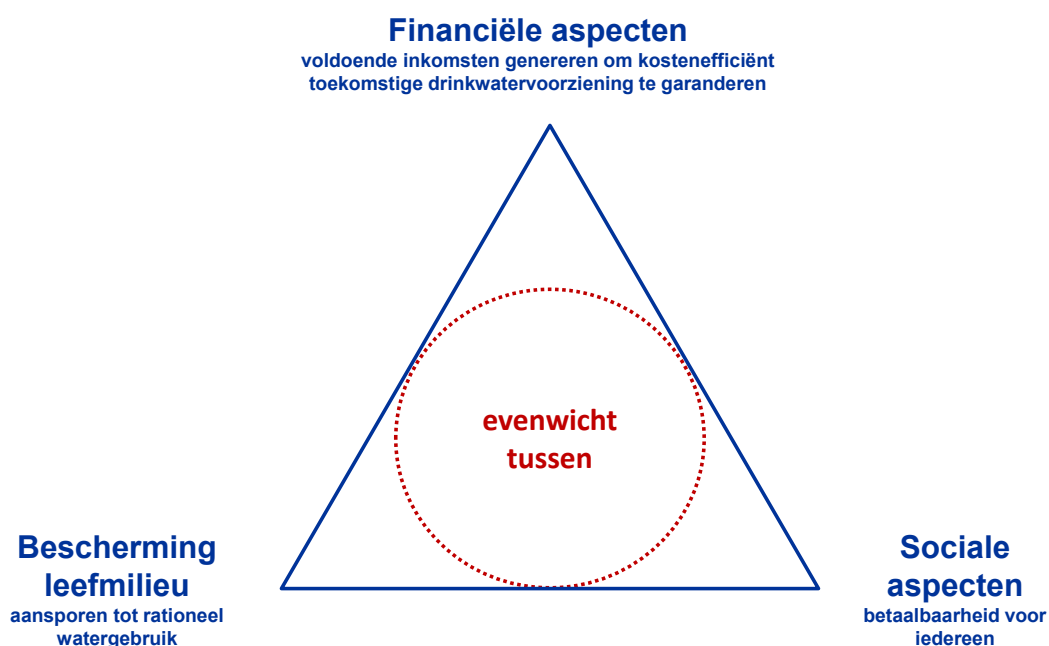
Naast een ecologische en een economische doelstelling moeten watertarieven ook rekening houden met sociale aspecten. Drinkwater en sanering moet betaalbaar zijn voor iedereen. De KRLW vermeldt expliciet de mogelijkheid om rekening te houden bij met sociale aspecten.

Een tariefstructuur moet niet alleen garanties inbouwen inzake betaalbaarheid maar moet ook een billijke verdeling van de kosten weerspiegelen.

3.1.4. Evenwicht tussen verschillende doelstellingen

Schematisch gezien kan gesteld worden dat via watertarifiering tegelijk drie belangrijke doelstellingen moeten gerealiseerd worden en dat hiertussen een evenwicht moet gevonden worden.

Figuur 7 : uitdagingen tariefstructuur



Een evenwicht vinden tussen deze drie doelstellingen is niet evident, omdat de doelstellingen soms tegenstrijdig zijn.

³⁰ Stimulering van rationeel watergebruik is een maatregel die zich situeert “achter de watermeter”. De abonnee heeft dit zelf in de hand : als hij minder verbruikt zal zijn factuur dalen. Daling van de productie- en distributiekosten zijn maatregelen “voor de meter”, daarop hebben abonnees geen vat.

³¹ Op de regulering van de (drink)watersector en de prijsregulering wordt hier niet verder ingegaan. Dit maakt voorwerp van nader in te vullen studiewerk.

Hierna worden twee dilemma's³² besproken die voortvloeien uit tegenstelde doelstellingen.

Dilemma 1 : ecologische en economische doelstelling matchen niet

Vanuit de optiek van rationeel watergebruik lijkt het logisch om het aandeel van de vaste kosten sterk te beperken en de variabele kosten (sterk) progressief te maken.

Deze logica staat evenwel haaks op de kostenstructuur van de drinkwatermaatschappijen. Typisch voor netwerkindustrieën is het groot aandeel van de vaste kosten. Voor de productie en distributie van drinkwater bedragen de vaste kosten ongeveer 80 % van de totale kosten³³.

Minder watergebruik leidt tot prijsverhoging

Volgens de economische logica van vraag en aanbod kan verwacht worden dat een daling van de vraag (=watergebruik) leidt tot een verlaging van de prijs. In de drinkwatersector zal dit evenwel leiden tot een prijsverhoging. Dit heeft te maken met typische kostenstructuur van drinkwaterproductie: hoge vaste kosten en lage variabele kosten. Bij een daling van het verbruik zullen, omwille van het feit dat de tariefstructuur niet de verhouding van de werkelijke kosten weerspiegelt, de minderinkomsten voor de drinkwaterbedrijven verhoudingsgewijs groter zijn dan de daling van de kosten. Een volledige kostenterugwinning vereist dan een prijsverhoging. Hier spelen twee effecten: het variabel tarief neemt toe om de kosten te dekken, bovendien is het aantal m³ afgenomen dus moet het variabel tarief over minder m³ verdeeld worden, wat een extra toename per m³ betekent.

Daarnaast spelen ook nog substitutie-effecten. Prijsstijgingen zullen verbruikers aanzetten om minder te verbruiken door spaarzamer om te gaan met drinkwater, door zuinigere toestellen te kopen of door andere goedkopere waterbronnen aan te spreken. De mate waarin huishoudens hierop kunnen inspelen wordt wellicht ook bepaald door hun inkomen en huisvestings situatie (eigenaar of huurder).

Figuur 8 geeft dit effect schematisch weer.

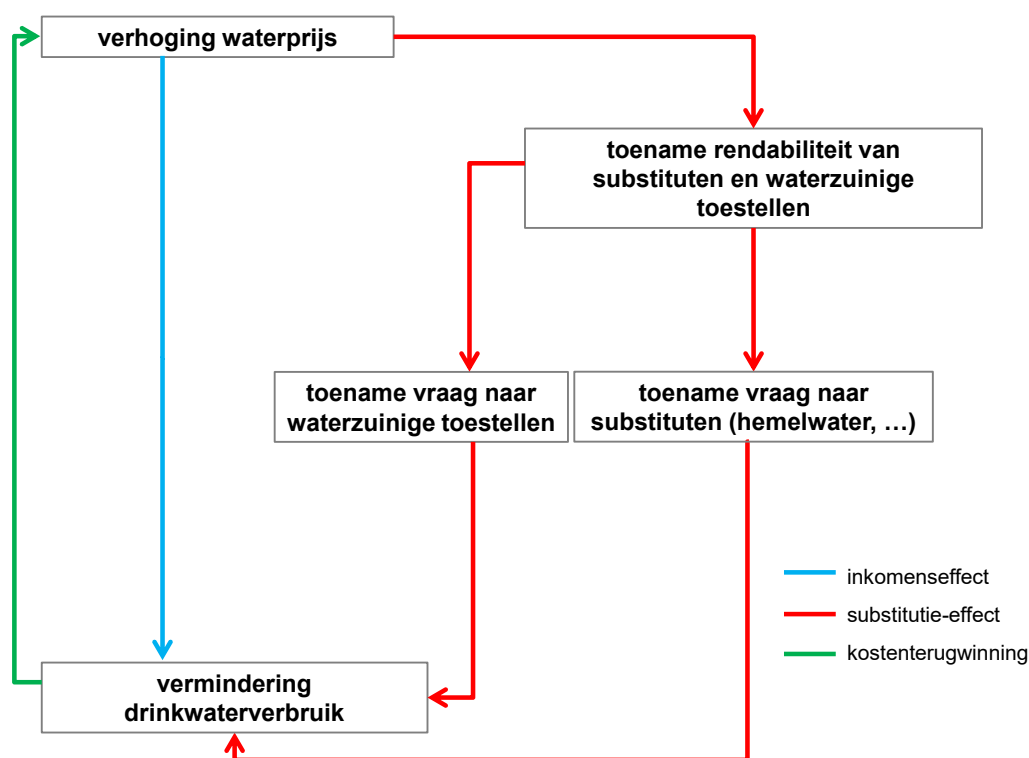
Alle beschreven effecten hangen af van de prijselasticiteit van drinkwater, van de beschikbaarheid van andere waterbronnen en van de prijs en beschikbaarheid van zuinigere toestellen.

Sommige van deze effecten zijn pas zichtbaar na verloop van tijd.

³² Ook tussen het genereren van voldoende middelen en het bevorderen van efficiëntie moet een evenwicht gezocht worden.

³³ Zie De Nocker, L. en Broeckx, S. (2010) "Studie voor het uitwerken van een methodologie voor de kostentoekening van de publieke productie en levering van drinkwater" (VITO) en AquaFlanders (2012) "Bedrijfsvergelijking Vlaamse drinkwaterbedrijven Financiën en Efficiëntie".

Figuur 8 : effect daling waterverbruik op waterprijs



Bron : Prevedello, C. (2006) L'utilisation de l'eau de distribution en Région Wallone. Studie in opdracht van Aquawal.

Dilemma 2 : rationeel watergebruik verschilt volgens gezinsgrootte

Uit de analyse van het Centrum voor Sociaal Beleid op basis van de SILC data blijkt dat veruit het grootste effect op het watergebruik uitgaat van het aantal personen in het gezin. Het gemiddeld waterverbruik neemt sterk toe naarmate er meer personen zijn in het gezin. Tegelijk spelen duidelijk schaafeffecten, want het gemiddeld verbruik per persoon neemt af naarmate er meer gezinsleden zijn.

Dit heeft implicaties voor de toepassing van progressieve tarieven. Een groot gezin kan relatief zuinig omspringen met drinkwater en gemiddeld toch meer betalen dan een klein gezin dat niet zuinig is. Vanuit billijkheidsoverwegingen lijkt het dus aangewezen om voor de vaststelling van progressieve tarieven rekening te houden met de gezinssamenstelling. Via de toekenning van 15 m³ gratis per persoon doet het Vlaams gewest dit. Alleen is er een duidelijke overcompensatie van de grotere gezinnen omdat de toekenning van een vaste hoeveelheid per persoon abstractie maakt met de schaalvoordelen die overduidelijk aanwezig zijn (zie ook Tabel 3 en Figuur 4).

Een cruciale vraag in dit verband is wat als referentie geldt voor rationeel waterverbruik:

- het globaal verbruik
- het verbruik per persoon
- het globaal verbruik gecorrigeerd volgens gezinsgrootte (rekening houdend met schaafeffecten).

Ter illustratie kan verwezen worden naar Brussel en Wallonië³⁴ waar progressieve watertarieven worden toegepast voor huishoudens. In Brussel wordt rekening gehouden met de gezinssamenstelling, in Wallonië gebeurt dit niet. De progressiviteit van de tarieven heeft betrekking op de integrale waterprijs : levering en zuivering.

3.2. Staatshervorming als opportuniteit

De zesde staatshervorming maakt de gewesten bevoegd voor de controle op de drinkwatertarieven. Nu is het federale ministerie van Economie bevoegd voor de drinkwaterprijzen. Telkens wanneer een drinkwaterbedrijf een prijsverhoging wil doorvoeren moet het hiervoor eerst goedkeuring bekomen van de Minister van Economie, die zich hiervoor baseert op het advies van federale prijzencommissie.

In zijn akkoord over de staatshervorming heeft de SERV gelet op het regionaal monopoliekarakter van de drinkwaterdistributie aangegeven voorstander te blijven van het behoud van de controle van drinkwaterprijzen.

De overheveling van deze bevoegdheid is volgens de SERV het uitgelezen moment om de wijze waarop de controle van de drinkwaterprijzen best gebeurt te evalueren, zowel op het vlak van de bevoegde instantie als van de methode van prijscontrole. Welke methode meest aangewezen is vergt nader onderzoek. De SERV doet daar nog geen uitspraak over, maar volgt wel de initiatieven de VMM terzake op.

Het feit dat de WaterRegulator geïntegreerd is binnen de werking van de VMM opent perspectieven voor een betere afstemming van de drinkwaterprijzen op de componenten zuivering en inzameling van de drinkwaterfactuur. Tegelijk lijkt het aangewezen dat de kennis inzake tariefregulering die zowel bij de VMM als bij de VREG³⁵ moet opgebouwd worden zoveel mogelijk onderling gedeeld en uitgewisseld wordt.

4. Aanbevelingen

Bemerking vooraf

De scope van deze aanbevelingen beperkt zich tot de structuur van drinkwatertarieven voor huishoudens en sociale correcties met oog op billijkheid.

Er wordt niet ingegaan op de regulering van de watersector, evenmin op de methodiek van de prijsregulering³⁶. De SERV zal deze thematiek op een later tijdstip behandelen.

Er wordt ook niet ingegaan op de problematiek en de concrete invulling van een “redelijke” kostenterugwinning. De SERV verwijst hiervoor naar zijn advies over de kostenterugwinning van waterdiensten³⁷.

³⁴ Zie bijlage 5 p.43.

³⁵ De VREG neemt de bevoegdheid voor de regulering van de distributietarieven over van de CREG.

³⁶ Cfr. onderzoek in opdracht van VMM over de tariefregulering integrale waterfactuur.

³⁷ SERV (2007) [Advies over de kostenterugwinning van waterdiensten](#) 12 september 2007.

4.1. Algemeen

4.1.1. Principes

De SERV formuleert hierna enkele algemene principes over watertarieven.

Drinkwatertarieven moeten :

▀ **duidelijk en transparant zijn voor de gebruiker en eenvoudig toepasbaar voor de drinkwaterbedrijven**

Vanuit het standpunt van de drinkwaterabonnee is het belangrijk dat de factuur transparant is en dat duidelijk is hoeveel voor wat wordt aangerekend.

Vanuit het standpunt van het drinkwaterbedrijf is het belangrijk dat de tariefstructuur relatief eenvoudig is en dat de nood aan externe gegevens voor een correcte afrekening beperkt blijft.

▀ **billijk en sociaal rechtvaardig zijn**

De prijszetting voor de levering van drinkwater en sanering van afvalwater dient op een billijke manier te gebeuren. Dit impliceert dat voor een m³ een tarief moet worden bepaald dat afhangt van objectieve kostprijsbepalende criteria, eventueel rekening houdend met een tegemoetkoming met oog op een “redelijke” kostenterugwinning.

Een algemeen geldende tariefstructuur kan niet vermijden dat bepaalde huishoudens te maken krijgen met waterarmoede. Daarom is er nood aan doelgerichte correcties die de waterfactuur betaalbaar houden voor alle huishoudens.

▀ **rationeel watergebruik bevorderen**

Om rationeel watergebruik te stimuleren moet de tariefstructuur zoveel mogelijk gebaseerd zijn op het effectief verbruik. Dit impliceert dat de vaste component, die geen rekening houdt met het gemeten verbruik, zo beperkt mogelijk wordt gehouden.

Het effect op rationeel watergebruik kan eventueel versterkt worden door de variabele component progressief te maken, al zijn hierbij enkele aandachtspunten te formuleren (zie § 4.2 p. 30).

4.1.2. Randvoorwaarden

Nood aan adequate gegevens over watergebruik

Met het oog op een adequate tariefbepaling is een goed zicht op watergebruik en profiel van watergebruikers zeer belangrijk.

Momenteel is er alleen inzicht in het drinkwatergebruik van drinkwaterabonnees volgens gezinsgrootte.

Het gebruik van andere waterbronnen is onvoldoende gekend. Zo wordt het hemelwatergebruik van huishoudens geraamd op 25 miljoen m³ en het grondwatergebruik op 20 miljoen m³ per jaar. Dit zijn cijfers geraamd in 2000, ze werden sindsdien nog niet bijgesteld. Nochtans doen het toenemend aantal huishoudelijke abonnees dat minder dan 15 m³ per persoon verbruikt, vermoeden dat het hemelwatergebruik is toegenomen. Kortom een beter inzicht is hier noodzakelijk.

Ex ante inschatting van herverdelingseffecten

Naar aanleiding van de invoering van de gratis m³ drinkwater en de herziening van de schrapping van de K_s-factoren ontbrak een ex ante analyse van de herverdelingseffecten. Er werden toen veronderstellingen geformuleerd zoals “lage inkomens zullen minder moeten betalen omdat ze minder verbruiken”, die achteraf niet correct bleken.

De SERV dringt erop aan om bij een hervorming van de tariefstructuur voor drinkwater voor huishoudens via een ex ante evaluatie de herverdelingseffecten duidelijk in kaart te brengen. Ook na implementatie is monitoring hiervan aangewezen met oog op gerichte bijsturing. Dit gebeurt best volgens een vooraf bepaalde periodiciteit.

4.2. Aandachtspunten bij progressieve tarieven

Hoewel de invoering van progressieve tarieven voor huishoudens vanuit de optiek van rationeel watergebruik en van billijkheid een voor de hand liggende keuze lijkt, wil de SERV toch enkele aandachtspunten formuleren.

▀ impact op rationeel watergebruik is onzeker

De impact op rationeel watergebruik is onzeker. Dit heeft te maken met de lage prijs-elasticiteit van drinkwater, die wijst op een gering effect op het verbruik bij een prijsverhoging. Veel hangt uiteraard af van de verhouding tussen de verschillende tariefschalen en de grootte van de tariefblokken. Omdat in Vlaanderen slechts één component van de drinkwaterfactuur een progressieve structuur kent, is de impact des te kleiner.

▀ schalen moeilijk vast te leggen

Het bepalen van de grenzen tussen de verschillende schijven en de hoogte van de tarieven is niet evident onder de restrictie van kostenterugwinning en billijke verdeling onder de gebruikers. Bovendien moet rekening gehouden worden met gedragseffecten, al zijn deze, gelet op de beperkte prijselasticiteit, wellicht niet groot.

▀ billijkheid in het oog houden

Een progressieve tariefschaal die geen rekening houdt met gezinsgrootte kan als onbillijk ervaren worden. Immers, grote gezinnen verbruiken nu eenmaal meer omdat ze met meer zijn. Zelfs als ze zuinig zijn zal het marginaal tarief hoger zijn omwille van de progressiviteit. Het lijkt dus aangewezen om een progressieve tariefzetting te corrigeren op gezinsgrootte. Hierbij dient evenwel rekening gehouden te worden met schaaffecten. Het gemiddeld verbruik per persoon neemt immers sterk af naarmate er meer personen in het huishouden zijn. Een vaste correctie per persoon (zoals nu 15 m³) maakt abstractie van deze schaaffecten en impliceert een ‘overcompensatie’. Er moet dus naar een adequate basis gezocht worden om de tariefschalen op te enten. Gezinsgrootte kan als referentie dienen mits er rekening wordt gehouden met schaaffecten.

▀ herverdelingseffecten

Daar waar bij de invoering van de kosteloze levering werd verondersteld dat het waterverbruik toeneemt met het inkomen, bestaat het vermoeden dat dit effect wel eens omgekeerd zou kunnen zijn omdat kan verwacht worden dat gezinnen met hogere inkomens relatief meer over drinkwaterbesparende installaties en toestellen beschikken. Een sterk progressieve tariefschaal zou op die manier lagere inkomensgroepen benadelen. Om dit verband te duiden is er nood aan meer onderzoek tussen de relatie watergebruik en inkomen. In ieder geval mogen de sociale effecten van een progressief tarief niet uit het oog verloren worden.

▀ afwegen tegen andere instrumenten om rationeel watergebruik te stimuleren

Drinkwaterbesparing kan ook via andere instrumenten dan een progressieve tariefschaal gestimuleerd worden: stimulering van gebruik hemelwater en van zuinige toestellen en installaties, een relatieve prijsverlaging van andere waterbronnen...

Het is volgens de SERV essentieel dat het beleid inzake rationeel watergebruik wordt afgestemd met het woonbeleid. Een doelgerichte aanpak van huishoudens met een hoog risico op waterarmoede is hierbij nodig.

▀ scheiding professionele en huishoudelijke klanten

De SERV is voorstander van een aparte tariefstructuur voor huishoudelijke klanten en professionele klanten met een ondernemingsnummer. Dit laat een transparante doorrekening toe van de kosteloze levering of van andere sociale tegemoetkomingen. Logischerwijze gebeurt dergelijke verrekening binnen de groep van het huishoudens. Maar dit kan alleen maar op voorwaarde dat ook alle kosten correct kunnen toegewezen worden aan de verschillende doelgroepen.

4.3. Concrete aanbevelingen

4.3.1. Inzake tariefstructuur

Begrens de vaste vergoeding

De praktijk toont een grote variatie tussen de vaste vergoedingen die Vlaamse drinkwaterbedrijven toepassen.

Met oog op rationeel watergebruik dient de vaste vergoeding zo laag mogelijk gehouden te worden. De SERV is geen voorstander van een vaste vergoeding per persoon³⁸ omdat vaste kosten (zoals dienstverlening, facturatie, meteropname, ...) niet bepaald worden door het aantal personen, maar wel per aansluiting/abonnee. Evenmin is de SERV voorstander van de invoering van een vaste vergoeding voor de saneringscomponenten van de drinkwaterfactuur.

De raad vraagt aan de WaterRegulator om de mogelijkheid te onderzoeken om de vaste kost te begrenzen tot een bepaald niveau. De SERV verwijst hierbij naar de tariefstructuur die wordt toegepast in het Waals gewest.

³⁸ Voorstel van SVW, Studiedag op 18 oktober 2011. Naast de vaste vergoeding per wooneenheid zou ook een vaste vergoeding per gedomicilieerde aangerekend worden. Ook de in de studie van VITO wordt een scenario opgenomen dat voorziet in een vaste vergoeding per gedomicilieerde.

Stuur de 15 m³ gericht bij

De toepassing van 15 m³ gratis drinkwater per persoon betekent de facto de toepassing van een progressieve tariefschaal waarbij voor de eerste schijf een nultarief geldt.

Het effect op rationeel watergebruik kan evenwel in vraag gesteld worden. Bovendien zijn de herverdelingseffecten heel onduidelijk.

Daarom vraagt de SERV om de toekenning van 15 m³ gericht bij te sturen.

Ten eerste inzake de hoeveelheid die wordt toegekend. Steeds meer gezinnen verbruiken minder dan de gratis toegekende hoeveelheid en betalen uitsluitend een vaste vergoeding. Globaal genomen valt bijna de helft van het waterverbruik door huishoudens onder het nultarief.

Ten tweede is het aangewezen om ook rekening te houden met schaalvoordelen. Dat impliceert dat de grenzen rekening houden met het gemiddeld verbruik volgens gezinsgrootte en niet per persoon.

Tenslotte dient de vraag gesteld te worden, indien gekozen wordt voor een progressief tarief, of de eerste schijf nul moet bedragen. De toekenning van gratis water wekt een verkeerd signaal. Vanuit de optiek van betaalbaarheid is het bovendien niet nodig om aan alle huishoudelijke abonnees een hoeveelheid gratis water ter beschikking te stellen.

4.3.2. Inzake betaalbaarheid

Er bestaan al heel wat sociale correcties op de waterfactuur. De analyse van de SERV toonde aan dat deze correcties de kans op waterarmoede van de gerechtigden effectief doen afnemen.

Toch kunnen heel wat kanttekeningen gemaakt worden bij deze correcties. Zo zijn ze heel verschillend voor de verschillende componenten van de waterfactuur en bevatten ze geen incentive tot waterbesparend gedrag.

Daarom stelt de SERV voor om de sociale correcties globaal te herbekijken. De raad formuleert daarbij volgende oplossingspistes:

■ vrijstelling vaste vergoeding

Het is belangrijk dat de toegang tot drinkwater niet belemmerd wordt door een (hoge) vaste vergoeding. Vrijstelling van de vaste vergoeding voor specifieke doelgroepen is sinds begin 2014 opgelegd aan alle drinkwaterbedrijven en moet behouden blijven.

■ sociaal maximumtarief per m³ met eventueel vrijstelling eerste schijf

Een volledige vrijstelling zoals nu het geval voor de saneringsbijdragen is vanuit de optiek van rationeel watergebruik niet de beste optie.

Het is evenwel gerechtvaardigd om een lager tarief aan te rekenen voor het effectief verbruik, met eventueel een vrijstelling van een eerste schijf voor basisverbruik.

Naar analogie met de sociale maximumprijzen voor gas en elektriciteit zou dit ook voor drinkwater en sanering van afvalwater kunnen ingevoerd worden.

Deze tarieven moeten dezelfde zijn voor heel Vlaanderen. De drinkwaterbedrijven hoeven dit niet intern te compenseren via prijsverhogingen voor andere klanten, maar via een vaste bijdrage per m³ die bij voorkeur dezelfde is voor heel Vlaanderen. De financiering kan dan ook gelijk uitgespreid worden over heel Vlaanderen. Op die

manier wordt de 'ongelijkheid' tussen drinkwaterbedrijven met veel of weinig gerechtigden op sociale correcties weggewerkt.

De WaterRegulator³⁹ moet aan de hand van een vooraf uitgewerkte methodologie de hoogte van deze sociale tarieven bepalen, alsook de doorrekening ervan via een toeslag per geleverde m³.

In ieder geval moet nader onderzocht worden hoe dit concreet in de praktijk kan omgezet worden en moeten de sociale effecten ervan via een ex ante analyse duidelijk in kaart gebracht worden. Dit geldt in het bijzonder voor de omzetting van de volledige vrijstelling voor saneringscomponent naar een verlaagd tarief. De problematiek van de sterk uiteenlopende gemeentelijke saneringsbijdragen verdient hierbij specifieke aandacht.

■ meer inzetten op rationeel watergebruik

Om de waterfactuur voor iedereen betaalbaar te houden is er nood aan een tweesporenbeleid. Het eerste spoor tempert de waterfactuur door toepassing van sociaal gecorrigeerde tarieven. Het tweede spoor is dat van waterbesparing. Dit laatste werkt preventief. Als huishoudens minder water verbruiken zal hun factuur automatisch dalen.

Volgens de SERV⁴⁰ moet veel meer ingezet worden op dit tweede spoor en dit in het bijzonder voor de doelgroep met verhoogd risico op waterarmoede.

Het is bovendien cruciaal om het beleid inzake rationeel watergebruik af te stemmen met het woonbeleid met specifieke aandacht voor de problematiek huurders/eigenaars. Het zijn vooral de verhuurders die moeten aangespoord worden om te investeren in rationeel watergebruik.

³⁹ Cfr. de bevoegdheid van de CREG inzake de bepaling van sociale maximumtarieven.

⁴⁰ Zie de aanbevelingen in het rapport over de sociale aspecten van het waterbeleid.

Bijlagen

1. De kosteloze levering vanuit economisch perspectief

Bij de invoering van de kosteloze levering van 15 m³ per persoon werd meermaals gewezen op het ecologisch effect. De invoering van een progressieve tariefschaal met een eerste schijf aan nultarief zou huishoudens aanzetten om minder water te verbruiken.

Dit effect is lang niet zeker en hangt af van twee tegengestelde effecten. Enerzijds is er het **inkomenseffect** en anderzijds het **prijseffect**.

We illustreren dit aan de hand van Figuur 9. Er zijn twee manieren om de effecten visueel voor te stellen, via de budgetcurve (grafiek links) of via de vraag- en aanbodcurve (grafiek rechts).

Het linker deel van de figuur geeft de budgetcurve weer van een huishouden. Curve AB geeft de maximale bestedingsmogelijkheden zonder toekenning van gratis drinkwater weer. Elk punt op deze curve geeft een bepaalde verhouding weer van uitgaven voor drinkwater ten opzichte van andere bestedingen van het huishouden. Bij toekenning van een hoeveelheid gratis drinkwater Q_{gratis} verschuift de budgetrechte van dit huishouden naar rechts, rechte CD. De bestedingsmogelijkheden nemen toe met de oppervlakte ACBD. De verschuiving van de budgetrechte hangt af van de huishoudgrootte : hoe groter het huishouden, des te groter de evenwijdige verschuiving van de budgetrechte naar rechts.

In de veronderstelling dat drinkwater een normaal goed⁴¹ is, kan gesteld worden dat de vraag naar drinkwater toeneemt. De mate waarin hangt af van de inkomenselasticiteit van de vraag naar drinkwater. Er zijn geen adequate gegevens ter beschikking over de inkomenselasticiteit van drinkwater. In een gevalstudie van 2006⁴² werd de inkomenselasticiteit geraamd op 0,30 wat betekent dat bij een toename van het gezinsinkomen met 10 % de vraag naar drinkwater met 3 % toeneemt. Uit een studie⁴³ van Aquawal (de koepel van de drinkwaterbedrijven in het Waals gewest) kwam een inkomenselasticiteit van 0,39 naar voren.

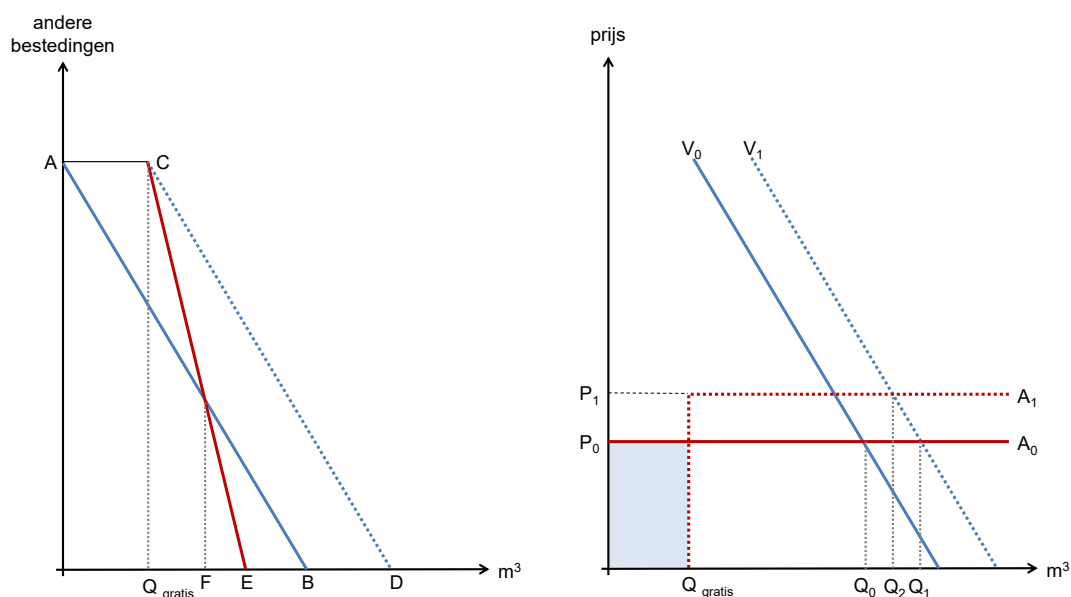
Het inkomenseffect wordt ook weergegeven in het rechter deel van de figuur. De vraagcurve van het huishouden zal door toekenning van gratis drinkwater verschuiven van V_0 naar V_1 . Dit impliceert een toename van de vraag naar drinkwater van Q_0 naar Q_1 .

⁴¹ Van een normaal goed kan verwacht worden dat de inkomenselasticiteit positief is, maar kleiner dan 1. De vraag naar water neemt toe, maar verhoudingsgewijs minder dan de toename van het inkomen. Van luxegoederen is de inkomenselasticiteit groter dan 1 : het aandeel van deze goederen in de totale bestedingen neemt toe.

⁴² Bogaert, S., De Smet, L. e.a. (2006) Verkennende studie naar prijs – en inkomenselasticiteiten van milieu gerelateerde goederen en diensten in Vlaanderen. Studie uitgevoerd door Ecolas, EHSAL en TMLuven in opdracht van MIRA.

⁴³ Prevedello, C. (2006) L' utilisation de l'eau de distribution en Région Wallonne. Aquawal, 110 p.

Figuur 9 : prijs- en inkomenseffect van kosteloze levering



Bron: eigen tekeningen

Het inkomenseffect dient evenwel genuanceerd te worden. Hierboven werd immers verondersteld dat de kosteloze levering niet wordt doorgerekend via prijsverhogingen. Dit is echter wel het geval. De kosteloze levering wordt gefinancierd via prijsverhogingen waardoor ook een prijseffect ontstaat. Dit effect van de prijsverhoging wordt eveneens geïllustreerd in Figuur 9.

In het linker deel van de figuur geeft dit aanleiding tot een gewijzigde budgetrechte CE. Naarmate de prijs van drinkwater toeneemt zal er minder budget overblijven voor andere bestedingen. De budgetrechte wordt dus steiler. De mate waarin dit gebeurt hangt af van de prijselasticiteit van drinkwater. Over de prijselasticiteit van drinkwater bestaan evenmin adequate gegevens. Uit hoger geciteerde gevalstudie kwam een prijselasticiteit naar voor van -0,84, wat betekent dat bij een prijsstijging van drinkwater met 10 % een daling van het verbruik impliceert met 8,4 %. In vergelijking met resultaten uit internationale studies is dit een vrij hoog cijfer. Meestal wordt een lagere prijselasticiteit voor drinkwater bekomen, tussen -0,1 en -0,3. De hoger geciteerde studie van Aquawal toonde een prijselasticiteit van -0,21 aan.

Bovendien moet opgemerkt worden dat de prijselasticiteit ook kan verschillen volgens het inkomen. Lagere inkomens hebben een grotere prijselasticiteit dan hogere inkomens.

In de grafiek snijdt de nieuwe budgetrechte CE de oude budgetrechte AB. Het effect op het waterverbruik hangt af van enerzijds de prijselasticiteit en anderzijds het initieel watergebruik.

Verbruikt het huishouden initieel meer dan $F \text{ m}^3$ dan zal na de toekenning van gratis drinkwater het zeker minder drinkwater verbruiken, gelet op de nieuwe budgetrestrictie.

Bij een initieel verbruik van minder dan $F \text{ m}^3$ bestaat de mogelijkheid dat het huishouden erop vooruit gaat. Dit in de veronderstelling dat het huishouden de consumptie van drinkwater drastisch kan verminderen en op die manier meer budgetruimte heeft voor andere bestedingen. Dit veronderstelt een grote prijselasticiteit van drinkwater. Het is onduidelijk of meer of minder drinkwater zal verbruikt worden. Dit hangt af van de gevoeligheid van de vraag voor beide effecten. Het hangt ook af van de mate waarin de budgetrechte naar rechts opschuift.

Het prijseffect is eveneens geïllustreerd in het rechter deel van de figuur. Zonder prijseffect zou het waterverbruik door toekenning van gratis drinkwater toenemen van Q_0 naar Q_1 . Het prijseffect

mildert evenwel dit effect tot Q₂. Bij een hogere toename van de prijs kan het zelfs aanleiding geven tot minder verbruik.

Het effect op rationeel watergebruik is dus onduidelijk. De economische theorie kan geen uitsluitend geven van het effect van de toekenning van een kosteloze levering op rationeel watergebruik. Hiervoor is inzicht nodig in de prijs- en inkomenselasticiteiten.

2. Relatie tussen beschikbaar inkomen en gezinsgrootte⁴⁴

Het Centrum voor Sociaal Beleid analyseerde op vraag van de SERV de relatie tussen beschikbaar inkomen en gezinsgrootte. Deze analyse gebeurde op basis van de SILC-data⁴⁵.

Het beschikbaar inkomen is het netto beschikbaar jaarlijks huishoudinkomen, na afhouding van sociale bijdragen en belasting en na ontvangst van uitkeringen.

Het begrip gezinsgrootte wordt gedefinieerd als het aantal gezinsleden. Dit is zeer rudimentair omdat het niets leert over de aard van de gezinsleden en de kosten of opbrengsten die daarmee gepaard gaan (een werkende volwassene in het gezin heeft immers andere implicaties voor de welvaartspositie van het gezin dan een schoolgaand kind).

De belangrijkste bevindingen worden hierna beschreven.

Gemiddeld genomen neemt het inkomen toe met gezinsgrootte

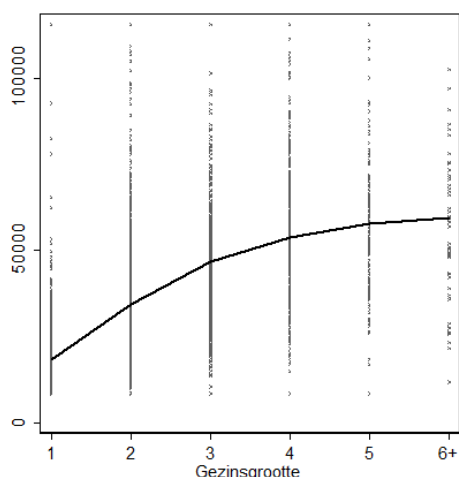
De analyse leert dat er een significant positief verband bestaat tussen het beschikbaar gezinsinkomen en het aantal personen in het gezin.

Figuur 10 illustreert dit positief verband, maar het verband is niet lineair : het neemt af per bijkomende persoon in het gezin. De curve stelt de gemiddelde waarden volgens gezinsgrootte. In de figuur is duidelijk te zien dat achter deze gemiddelde waarden sterk uiteenlopende waarden kunnen schuil gaan (stipjes in de figuur). Binnen elke gezinsgrootte zijn er dus zowel zeer lage als zeer hoge inkomens terug te vinden.

⁴⁴ Van Lancker, W. (2013): "Gemiddeld netto beschikbaar inkomen naar gezinsgrootte in Vlaanderen, update 2010"-onderzoeksnota voor de SERV. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, UA (op basis van SILC-data 2011).

⁴⁵ EU - Statistics on Income and Living Conditions, jaarlijkse enquête.

Figuur 10 : relatie netto-beschikbaar inkomen en gezinsgrootte



Bron : Van Lancker, W. op. cit. p. 2

Gemiddelde welvaartspositie varieert niet volgens gezinsgrootte

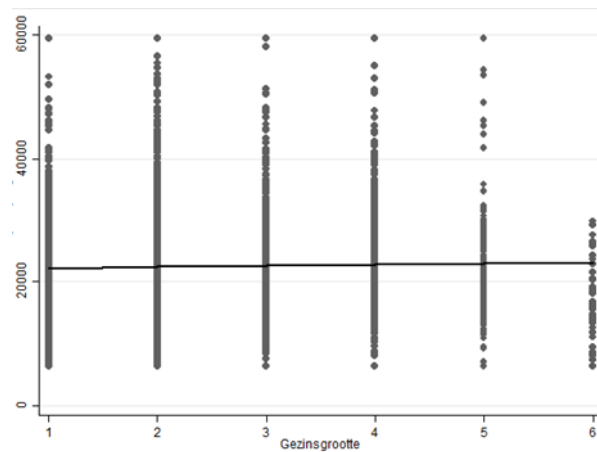
Het feit dat grotere gezinnen gemiddeld meer inkomen ter beschikking hebben is logisch. Hoe meer mensen met inkomens samenwonen, hoe groter 'de pot' waaruit kan geput worden. Bovendien kunnen zij de kosten ook delen. Met andere woorden een bepaald beschikbaar inkomen creëert niet dezelfde mogelijkheden inzake welvaart voor een alleenstaande als voor een koppel met drie kinderen. Om de welvaartspositie van verschillende gezinstypes te vergelijken wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde inkomens. Dit is het netto beschikbaar inkomen op jaarbasis gecorrigeerd voor gezinsgrootte- en samenstelling⁴⁶.

Het positief effect tussen beschikbaar inkomen en gezinsgrootte verdwijnt quasi volledig indien het gestandaardiseerd inkomen als uitgangspunt wordt genomen. Figuur 11 illustreert dit. Ook hier verbergen de gemiddeldes een sterke verscheidenheid binnen gezinnen van dezelfde grootte.

De analyse leert dat de reële welvaartspositie het zwakst is voor de kleinste en grootste huishoudens.

⁴⁶ Het inkomen wordt gestandaardiseerd volgens de internationaal gangbare gemodificeerde OESO-schaal. Het inkomen op gezinsniveau wordt als volgt gestandaardiseerd: voor de eerste volwassene geldt een gewicht van 1, de andere volwassene krijgen een gewicht van 0.5. Elk kind tot en met 14 jaar krijgt een gewicht van 0.3. Deze gewichten worden opgeteld tot een equivalentiefactor. Het beschikbaar huishoudinkomen wordt door deze equivalentiefactor gedeeld.

Figuur 11 : relatie netto-beschikbaar gestandaardiseerd inkomen en gezinsgrootte



Bron : Van Lancker, W. op. cit. p. 4

Aanwezigheid kinderen leidt tot daling van welvaartspositie

De analyse van de SILC-data toont een negatief verband aan tussen inkomen en aantal kinderen. Dit geldt zowel voor koppels met kinderen als eenoudergezinnen.

De koppels hebben een betere welvaartspositie dan alleenstaanden, maar naarmate er meer kinderen in het gezin zijn daalt de welvaart en dit zowel voor koppels als voor eenoudergezinnen.

Tabel 6 : impact van kinderen op welvaartspositie van koppels en alleenstaanden

Aantal kinderen	Gestandaardiseerd beschikbaar inkomen	
	Alleenstaanden	Koppels
0	22.139	26.471
1	17.242	24.530
2	16.174	24.215
3+	14.744	21.021

Bron: Van Lancker, W. op. cit. p. 5.

In de relatie tussen inkomen en gezinsgrootte is het dus van belang om te kijken of het om kinderen dan wel volwassenen gaat. Volwassenen kunnen potentieel bijdragen tot het gezinsinkomen terwijl kinderen in monetaire termen een kost betekenen.

3. Kostenterugwinning van waterdiensten in de Europese Kaderrichtlijn Water⁴⁷

Artikel 9 - Kostenterugwinning voor waterdiensten

§ 1. De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor:

1. dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;
2. dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

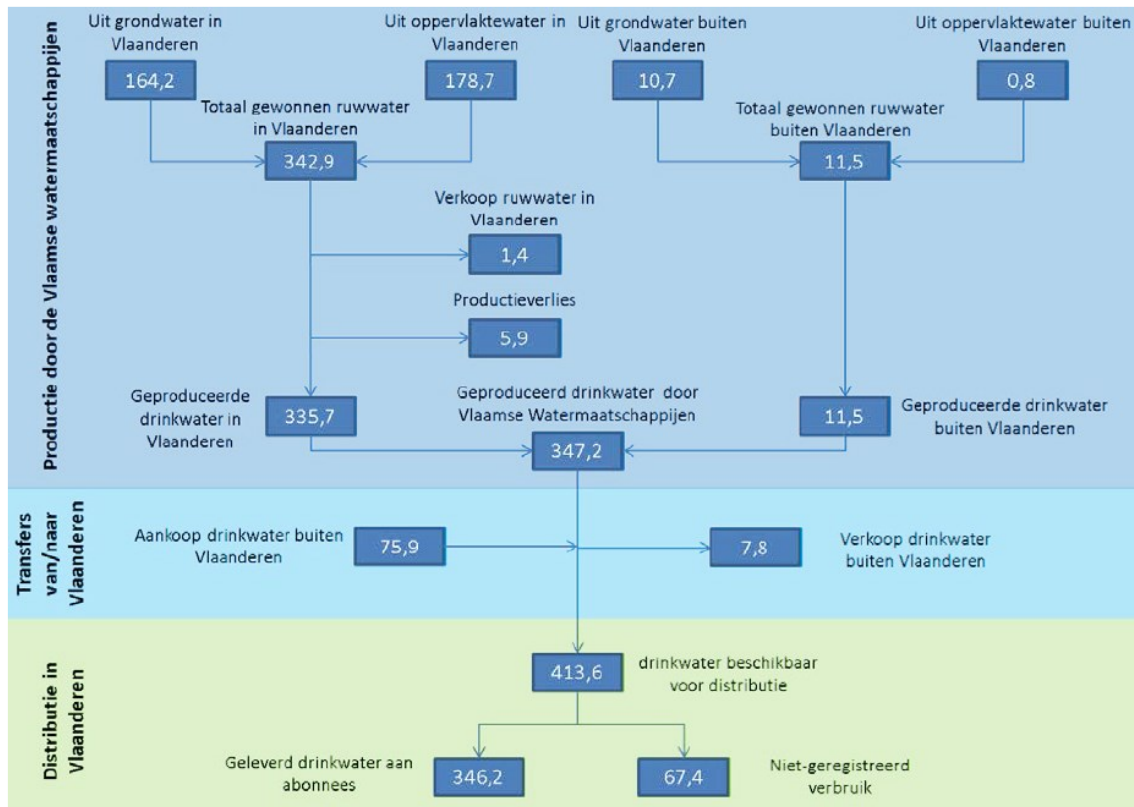
4. Gegevens over drinkwaterproductie en watergebruik door diverse sectoren

Drinkwaterbalans

Figuur 12 geeft de drinkwaterbalans voor Vlaanderen. De Vlaamse drinkwaterbedrijven produceerden in 2012 347,2 miljoen m³ drinkwater. Hiervan werd een kleine fractie (11,2 miljoen m³) buiten Vlaanderen geproduceerd. Vlaanderen importeerde 68,1 miljoen m³ drinkwater uit het buitenland. Globaal genomen was er 413,6 miljoen m³ beschikbaar voor verbruik, waarvan 346,2 miljoen m³ werd geleverd aan abonnees. De overige 67,4 miljoen m³ wordt gecatalogeerd als "niet-geregistreerd" verbruik.

⁴⁷ Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

Figuur 12 : drinkwaterbalans 2012 (volumes in miljoen m³)



Bron : VMM (2013) Drinkwaterbalans voor Vlaanderen 2012

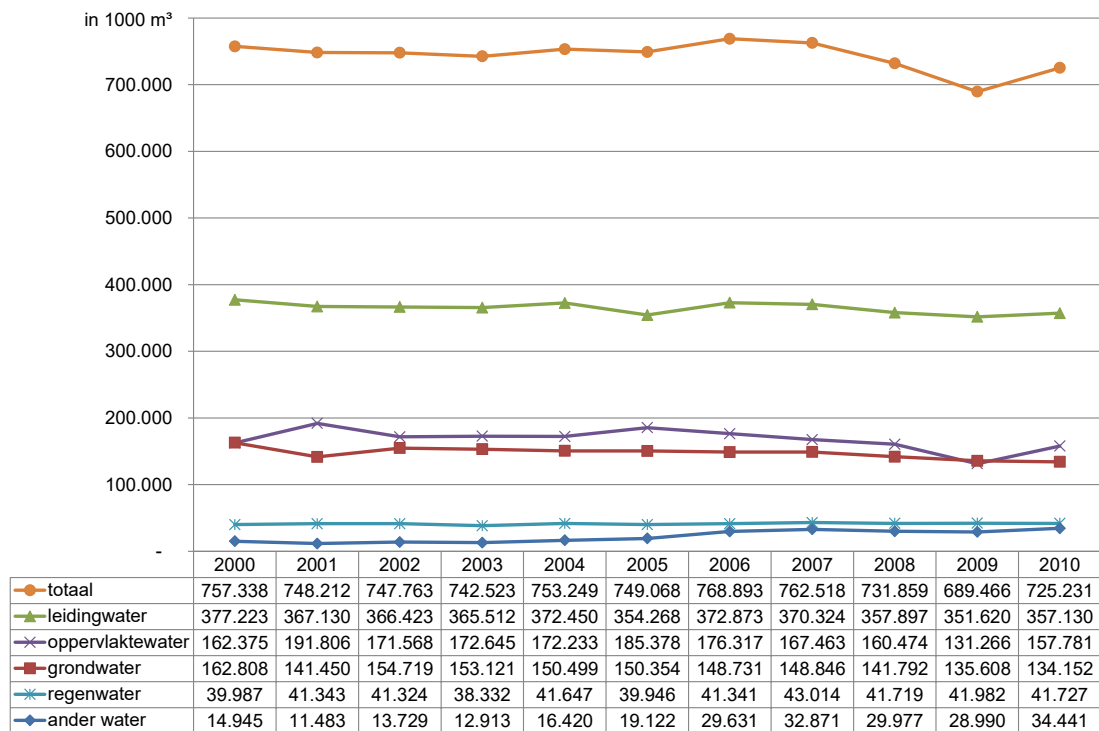
Eén drinkwaterbedrijf produceert naast drinkwater ook “**ander water**”. Dit is tweede circuitwater en al het water dat aangewend wordt voor huishoudelijke, agrarische en industriële toepassingen, ongeacht de herkomst van dat water, maar de geen drinkwater is. De Watergroep produceerde in 2012 2,8 miljoen m³ “ander water”. Het overgrote deel hiervan is afkomstig van oppervlaktewater (2,503 miljoen m³), de rest is afkomstig van grondwater (0,223 miljoen m³) en van effluent (0,121 miljoen m³).

Watergebruik door diverse sectoren

De meest recente data inzake het watergebruik door verschillende sectoren dateren van 2010. Voor bepaalde waterbronnen (hemelwater, grondwater door huishoudens en landbouw) betreft het niet gemeten maar geschatte gegevens.

In Figuur 13 werd het oppervlaktewater dat aangewend wordt als koelwater niet meegenomen. Koelwater wordt hoofdzakelijk gebruikt door de energiesector. Het betreft aanzienlijke volumes (+/- 3 000 miljoen m³), het overgrote deel hiervan wordt evenwel na gebruik teruggelooft in het oppervlaktewater waaruit het opgenomen werd.

Figuur 13 : evolutie watergebruik volgens bron (exclusief koelwater)



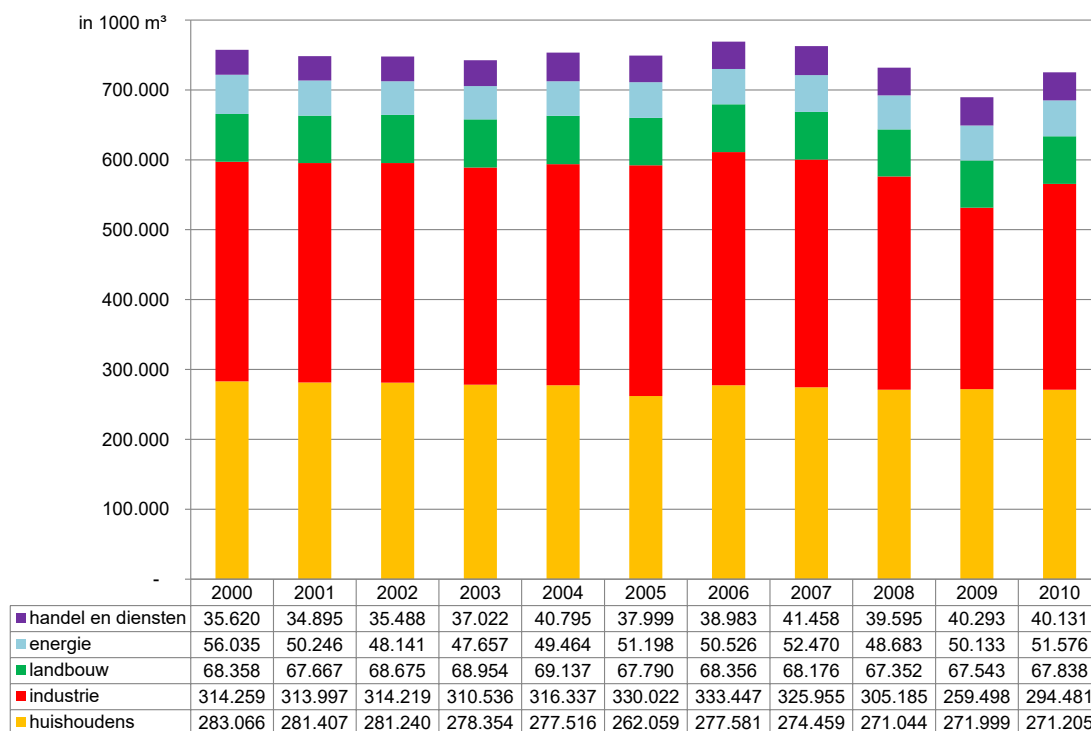
Bron : kerndataset MIRA.be

Figuur 14 geeft een overzicht van het watergebruik per sector. De grootste watergebruikers zijn de huishoudens en de industrie. De huishoudens vormen veruit de grootste gebruikers van drinkwater, terwijl de industrie meer oppervlaktewater, grondwater en ook “ander” water gebruikt.

Figuur 15 geeft de evolutie van het drinkwatergebruik door de verschillende sectoren weer.

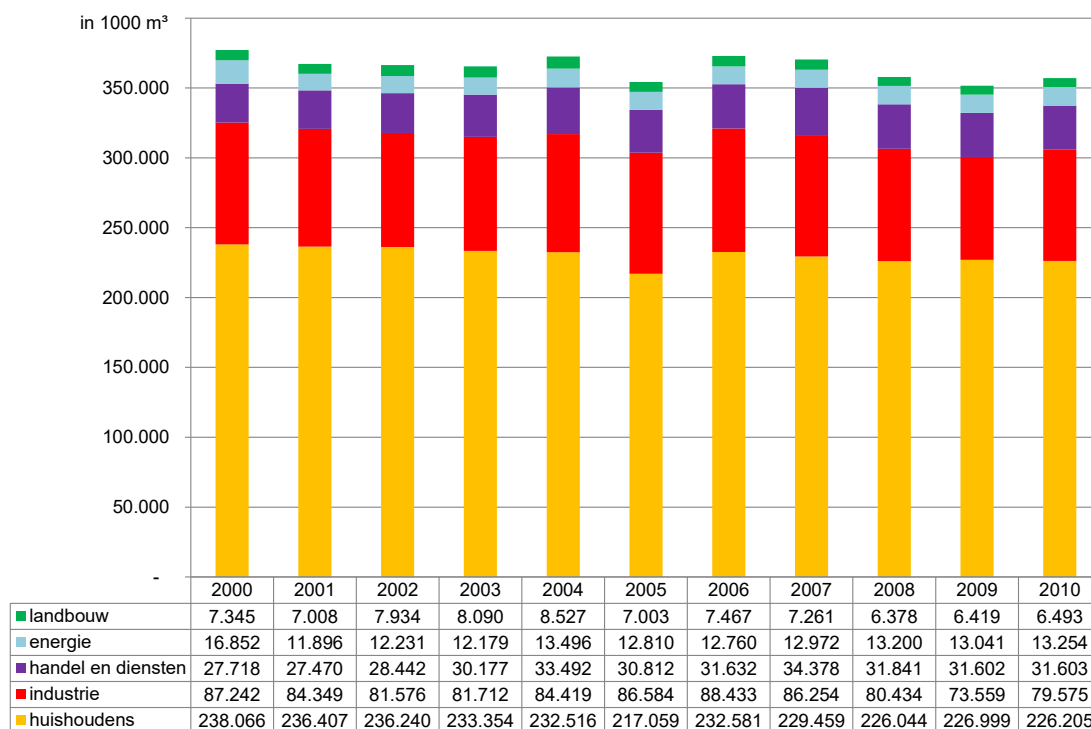
Het drinkwatergebruik kent een licht dalende tendens, met een toename in 2010. Uit de gegevens van de drinwaterbalans blijkt het drinkwaterverbruik verder te dalen na 2010.

Figuur 14 : watergebruik per sector



Bron : kerndataset MIRA.be

Figuur 15 : drinkwatergebruik per sector



Bron : kerndataset MIRA.be

5. Progressieve watertarieven in Brussel en Wallonië

Wallonië

In het Waals gewest geldt een uniforme tariefstructuur met twee componenten (levering en zuivering). De kosten voor inzameling van afvalwater moeten nog aan de gemeenten betaald worden en maken geen deel uit van de waterfactuur.

Voor zuivering is er een uniform tarief in het Waals gewest. Dit is de cout vérité d'assainissement (CVA = 1,85 euro per m³). De vaste vergoeding voor sanering bedraagt 55,49 euro per jaar. Voor levering bepaalt elk drinkwaterbedrijf 'le coût vérité de distribution'(CVD) volgens een opgelegde boekhoudkundige methodologie. Een aanpassing van de CVD is onderworpen aan de controle van de prijzencommissie.

Alle gebruikers dienen een bijdrage van 0,01325 euro per m³ te betalen voor het sociaal fonds.

Vaste vergoeding : 20 x CVD [verschilt per dwb] + 30 x CVA [= 55,49 euro]

Variabel tarief

verbruik tussen 0 en 30 m ³	0,5 x CVD
verbruik tussen 30 en 5 000 m ³	1 x CVD + 1 x CVA
verbruik tussen 5 000 m ³ en 25 000 m ³	0,9 x CVD + 1 x CVA
verbruik van meer dan 25.000 m ³	0,7 x CVD + 1 x CVA

Brussel

In Brussel geldt een progressief tarief voor levering en zuivering bestaande uit vier schijven :

- 0 – 15 m³ per persoon : vitaal
- 15 – 30 m³ per persoon : sociaal
- 30 – 60 m³ per persoon : normaal
- > 60 m³ per persoon : comfort

Voor niet huishoudelijk gebruik geldt een tarief dat zich situeert net boven het tarief van sociaal gebruik. Vanaf 5000 m³ wordt een lager tarief toegepast. Het vast recht verschilt volgens gemeente en schommelt tussen de 12,6 en 25,2 euro (incl. btw).

Bronnen

AquaFlanders (2012) Bedrijfsvergelijking Vlaamse drinkwaterbedrijven Financiën en Efficiëntie (onderdeel van benchmark in opdracht van AquaFlanders).

Bogaert, S., De Smet, L. e.a. (2006) Verkennende studie naar prijs – en inkomenselasticiteiten van milieu gerelateerde goederen en diensten in Vlaanderen. Studie uitgevoerd door Ecolas, EHSAL en TMLLeuven in opdracht van MIRA.

De Nocker, L. en Broeckx, S. (2010) “Studie voor het uitwerken van een methodologie voor de kostentoekening van de publieke productie en levering van drinkwater” VITO, studie in opdracht van VMM.

De Nocker, L. en Broeckx, S. (2012) “Onderzoek naar een uniforme tariefstructuur voor leidingwaterproductie en –levering in Vlaanderen” VITO, studie in opdracht van VMM.

EU (2012) Mededelingen van de commissie aan het Europees parlement en de raad over “de aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie” (COM (2007) 414) en over “Een blauwdruk voor het behoud van Europese wateren” (COM(2012) 673).

EU (2000) Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

MIRA [Kern dataset](#)

MIRA (2009) Milieuverkenning 2030 VMM en INBO.

Prevedello, C. (2006) L’utilisation de l’eau de distribution en Région Wallone. Studie in opdracht van Aquawal.

Samenwerking Vlaams Water (2011) Voorstel inzake tarieven voorgesteld op SVW-studiedag op 18 oktober 2011.

SERV (1997) Verdelingseffecten van het nieuwe systeem voor de afvalwaterheffing en de drinkwatertarieven.

SERV (2007) [Advies over de kostenterugwinning van waterdiensten](#), 12 september 2007.

SERV (2012) [Rapport : De sociale aspecten van het waterbeleid](#), 21 november 2012.

Smets, H. (2011) La tarification progressive de l’ eau potable. Les solutions en France et dans le monde. Academie de l’Eau.

Vanhille, J. A Social Gradient in Households’ Environmental Policy Responsiveness? The Case of Water Pricing in Flanders. Conference Paper presented at the 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth (IARIW) Boston, USA, August 5-11, 2012.

Vanhille, J. Simulating water bill reform in Flanders an ex ante evaluation of distibutional effects of different water princing schemes for Flemish households. Presentation at the International Microsimulation Conference 12th December 2013 in Canberra.

Van Lancker, W. (2013) Gemiddeld netto beschikbaar inkomen naar gezinsgrootte in Vlaanderen, update 2010 Onderzoeksnota voor de SERV. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, UA.

Van Humbeeck, P. (2000). An assessment of the distributive effects of the wastewater charge and drinking-water tariffs reform on households in the Flanders Region in Belgium. In Dinar A. (ed.). The Political Economy of Water Pricing Implementation, Worldbank/Oxford University Press, Washington, D.C./New York.

Vlaams Parlement (1996-1997) Handelingen van de plenaire vergadering van 18 december 1996 nr. 16 en documenten 428/18 en 565/1.

VMM (2013) De Watermeter 2012.

VMM (2013) Analyse kosteloze levering drinkwater.

VMM (2013) Statistieken toepassing Algemeen Waterverkoopreglement 2012.

VMM (2013) Drinkwaterbalans voor Vlaanderen 2012.

VREG en VEA (2012) Eindrapport m.b.t. de evaluatie van toekenning van de maatregel tot toekenning van gratis elektriciteit.