



Besluit

Ons kenmerk: ACM/DE/2016/205454

Zaaknummer: 16.0635.53

METHODE TOT VASTSTELLING VAN TARIEVEN VOOR PRODUCTIE EN DISTRIBUTIE VAN ELEKTRICITEIT EN DRINKWATER IN CARIBISCH NEDERLAND 2017 – 2019

Vaststelling door de Autoriteit Consument en Markt van een methode als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, en artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

Pagina
1/57

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl



Besluit

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en leeswijzer	6
2 Procedure en grondslag van totstandkoming van de methode	9
3 Juridisch kader	11
4 Reguleringskader	14
5 Methode van regulering	18
5.1 Lengte van de reguleringsperiode	18
5.2 Berekening van de verwachte efficiënte kosten	18
5.3 Berekening van het redelijk rendement	30
5.4 Energiekosten	30
6 Reacties van belanghebbenden	37
6.1 Zienswijze ContourGlobal	37
6.2 Zienswijze Bonhata	46
6.3 Zienswijze Saba Electric Company	47
6.4 Zienswijze Bonaire Hospitality Group	51
6.5 Zienswijze Water- en Energiebedrijf Bonaire	52
7 Dictum	57



Besluit

Samenvatting

1. In deze methode legt ACM vast hoe zij de tarieven voor drinkwater en elektriciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt. ACM heeft deze taak op basis van de wet elektriciteit en drinkwater BES, die op 1 juli 2016 is ingegaan.
2. Deze methode geldt voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019. Dit noemen we de eerste reguleringsperiode. Deze methode gebruikt ACM voor het vaststellen van tarieven voor zowel producenten als voor distributeurs van elektriciteit en drinkwater. Dit gaat om de volgende ondernemingen:
 - Water en energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)
 - ContourGlobal Bonaire B.V. (ContourGlobal)
 - Statia Utility Company N.V. (STUCO)
 - Saba Electric Company N.V. (SEC)

3/57

Hoe is de methode tot stand gekomen?

3. ACM heeft in het voorjaar van 2016 eerst een *Startdocument uitleg tariefregulering Caribisch Nederland* opgesteld. Hierin legt ACM uit op welke manier ACM de tariefregulering wil inrichten. Daarna heeft ACM in juli 2016 een concept-methode opgesteld en geconsulteerd. Belanghebbenden, zoals nutsbedrijven en afnemerorganisaties, konden op deze concept-methode reageren. Op basis van deze reacties heeft ACM de definitieve methode op 12 september 2016 vastgesteld. Alle reacties heeft ACM gepubliceerd op haar website en in de definitieve methode legt ACM uit hoe zij de reacties heeft verwerkt.

Juridisch kader

4. De methode die ACM op basis van de genoemde wet moet vaststellen, vormt het kader dat gebruikt wordt bij de tarievenbeschikkingen. Tegen deze methode kan een belanghebbende niet in bezwaar of beroep gaan. Dat kan wel tegen de tarievenbeschikkingen. En in een juridische procedure tegen de tarievenbeschikkingen kan een belanghebbende ook argumenten aanvoeren tegen de methode.

Reguleringskader

5. De doelstelling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. De tariefregulering moet er voor zorgen dat bedrijven worden gestimuleerd om doelmatig (efficiënt) te werken, maar ook dat bedrijven hun investeringen kunnen uitvoeren. ACM heeft gekozen voor de



Besluit

methode met de naam profit-sharing. Deze methode houdt in dat ACM vooraf inschat wat de kosten voor het bedrijf worden. Als achteraf blijkt dat een bedrijf hogere of lagere kosten heeft, dan komt dat voor de helft voor eigen rekening of ten gunste van het bedrijf en voor de andere helft voor rekening of ten gunste van de consument.

6. Dit zorgt er voor dat een bedrijf zal proberen om kosten te besparen, zodat het bedrijf meer geld over houdt. Dat geld kan besteed worden aan projecten, of bijvoorbeeld als dividend worden uitgekeerd aan de aandeelhouder (het Openbaar Lichaam).
7. Als een bedrijf er in slaagt om geld te besparen, dan stelt ACM voor het volgende jaar de inkomsten lager vast en worden ook de tarieven lager. Op die manier profiteert de consument ook van de kostenbesparing die het bedrijf realiseert.

4/57

Methode van regulering

8. De methode van profit-sharing bestaat uit vier stappen:
 1. Het vaststellen van de kosten. ACM sluit aan bij de werkelijke kosten van het bedrijf. ACM kan nog aanpassingen doen, bijvoorbeeld als niet alle kosten die het bedrijf maakt nodig zijn voor de wettelijke taken van het bedrijf. De kosten bestaan uit operationele kosten en kapitaalkosten. Kapitaalkosten zijn de afschrijvingen en een redelijk rendement dat een bedrijf mag krijgen. De totale kosten van het bedrijf worden opgesplitst in kosten voor drinkwater en in kosten voor elektriciteit en voor de productie en distributie van beide voorzieningen.
 2. Van kosten naar inkomsten. De werkelijke kosten uit een eerder jaar past ACM aan met de inflatie en met bijvoorbeeld verwachte investeringen. Dit leidt tot de inkomsten voor het bedrijf voor het volgende jaar.
 3. Van inkomsten naar tarieven. Deze inkomsten moeten daarna worden omgerekend naar tarieven. De wet bepaalt welke tariefcategorieën er zijn (voor zowel drinkwater als voor elektriciteit):
 - a. het vaste gebruikerstarief ter dekking van de kosten van het netwerk, inclusief het meten en het voorkomen en oplossen van storingen;
 - b. het variabele gebruikerstarief ter dekking van de productieprijs die de distributeur betaalt aan de producent;
 - c. het aansluittarief ter dekking van de kosten voor het maken van een aansluiting op het netwerk;
 - d. de heraansluitingsvergoeding ter dekking van de kosten voor het opnieuw aansluiten van een afnemer die eerder afgesloten is;
 - e. het wegtransporttarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd, ter dekking van de kosten van het vervoer van drinkwater per truck.



Besluit

Voor al deze tariefcategorieën berekent ACM het tarief door de inkomsten uit stap 2 te verdelen over deze categorieën en te delen door het aantal afnemers per categorie.

4. Achteraf verrekenen verschillen. Na afloop van een kalenderjaar kan gekeken worden of de inkomsten zoals ACM die had bepaald, gelijk waren aan de werkelijke kosten van het bedrijf. Als de kosten hoger of lager waren, is 50% voor eigen rekening van het bedrijf. De andere helft verrekent ACM in de inkomsten (en tarieven) van het volgende jaar.
9. ACM heeft onderzoek laten uitvoeren om vast te stellen wat een redelijk rendement is voor de nutsbedrijven. Dit redelijk rendement wordt genoemd: Weighted Average Cost of Capital (WACC).
10. De kosten van brandstof voor de productie van elektriciteit kan variëren, omdat die kosten afhankelijk van de olieprijs. De producent mag dit maandelijks aanpassen in de productieprijs. ACM rekent hierbij voor de eerste reguleringsperiode met de werkelijke kosten die de producent voor de brandstof betaalt. Voor de volgende reguleringsperiode wil ACM ook voor de inkoop van deze brandstof onderzoeken of hier een prikkel gegeven kan worden om die inkoop zo efficiënt mogelijk te doen.
11. De distributeur mag, op grond van de wet, maar maximaal twee keer per jaar het variabele gebruikstarief aanpassen als gevolg van aanpassingen in de productieprijs, namelijk op 1 juli en op 1 januari.

Reacties van belanghebbenden

12. ContourGlobal, WEB, STUCO, SEC, Unkobon, Bonhata en Bonaire Hospitality Group hebben op de concept-methode en/of de concept-WACC-methode gereageerd. Op basis van deze reacties heeft ACM een aantal aanpassingen gedaan. De grootste aanpassing is het mogelijk maken dat de productieprijs maandelijks aangepast mag worden als gevolg van een wijziging in de brandstofkosten.
13. Verder heeft ACM per zienswijze uitgelegd, waartoe die zienswijze heeft geleid en heeft ACM onderdelen van de methode verder verduidelijkt.



Besluit

1 Inleiding en leeswijzer

14. In dit document legt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de methode vast die zij hanteert op grond van artikel 2.5, vierde lid, en artikel 3.14, vijfde lid van de Wet elektriciteit en drinkwater BES¹. Op basis van deze artikelen moet ACM, ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering, zowel een methode hanteren voor de vaststelling van de productieprijs van elektriciteit en van drinkwater als een methode voor de vaststelling van de distributietarieven voor elektriciteit en voor drinkwater.
15. De methode die ACM in dit document vaststelt geldt voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019 (hierna: de eerste reguleringsperiode).
16. De Wet elektriciteit en drinkwater BES is uitsluitend van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omdat de omstandigheden per eiland waarop de elektriciteits- en drinkwaterbedrijven actief zijn van elkaar kunnen verschillen, kan ook de te hanteren methode voor deze bedrijven op onderdelen verschillen. Als dat het geval is, wordt dat in deze methode toegelicht.
17. De door ACM te hanteren methode is van toepassing op de volgende ondernemingen:
 - Water en energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)
 - ContourGlobal Bonaire B.V. (ContourGlobal)
 - Statia Utility Company N.V. (STUCO)
 - Saba Electric Company N.V. (SEC)
18. WEB is distributeur van elektriciteit op Bonaire. Zij is ook producent en distributeur van drinkwater op Bonaire. Zij is tevens – voor de zogeheten peak shaving – producent van elektriciteit op Bonaire.
19. ContourGlobal is producent van elektriciteit op Bonaire.
20. STUCO is producent en distributeur van zowel elektriciteit als van drinkwater op Sint Eustatius.
21. SEC is producent en distributeur van elektriciteit op Saba.

6/57

¹ Wet van 23 maart 2016, houdende regels met betrekking tot de productie en de distributie van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet elektriciteit en drinkwater BES), *Stb.* 2016, 142.



Besluit

22. Deze methode is ook van toepassing op ondernemingen, entiteiten of rechtspersonen die gedurende de reguleringsperiode, al dan niet als gevolg van een fusie of naams- of rechtsvormwijziging een vergunning krijgen van de Minister van Economische Zaken en/of van de Minister van Infrastructuur en Milieu om elektriciteit en/of drinkwater te produceren in Caribisch Nederland. Het voorgaande geldt eveneens voor ondernemingen, entiteiten of rechtspersonen die door genoemde Ministers aangewezen worden als distributeur van elektriciteit en/of drinkwater.

Opbouw van dit document

23. Dit document bestaat uit een aantal hoofdstukken. Allereerst zijn in hoofdstuk 2 de procedure en grondslag van totstandkoming van de methode beschreven. In hoofdstuk 3 beschrijft ACM het juridisch kader en in hoofdstuk 4 de uitgangspunten voor het reguleringskader. Deze kaders zijn van belang om de uiteindelijke keuzes en beslissingen van ACM bij de totstandkoming van de methode te motiveren. In hoofdstuk 5 beschrijft ACM de methode van regulering en de werking van de reguleringssystematiek in deze eerste reguleringsperiode. In hoofdstuk 6 zijn de opvattingen van belanghebbenden opgenomen en de reactie daarop van ACM.

Bijlage bij dit document

24. ACM heeft één bijlage toegevoegd aan dit document. In de zo te noemen WACC-bijlage beschrijft ACM de methode van de Weighted Average Cost of Capital (WACC).
25. ACM verwijst ook naar haar website waarop het door ACM opgestelde en zo te noemen *Startdocument uitleg tariefregulering Caribisch Nederland* is geplaatst. Op die website heeft ACM ook geopenbaard de door belanghebbenden naar voren gebrachte opvattingen (zienswijzen) over de concept-methode en over de WACC, voor zover belanghebbenden daar toestemming voor hebben geven, gelet op eventuele bedrijfsvertrouwelijke gegevens die in de zienswijze kunnen zijn opgenomen. Het gaat om de zienswijzen van de volgende belanghebbenden:

- ContourGlobal
- Bonaire Hotel and Tourism Association (Bonhata)
- Bonaire Hospitality Group (BHG)
- SEC
- WEB
- STUCO



Besluit

26. Op 7 juli 2016 heeft ACM afnemersorganisaties in de gelegenheid gesteld hun reflecties en vragen naar aanleiding van de concept-methode naar voren te brengen tijdens een door ACM georganiseerde bijeenkomst. ACM heeft daar een toelichting op die concept-methode gegeven. Er zijn toen vertegenwoordigers van Unkobon, Bonhata en de Bonaire Business and Employers Association (BBE) verschenen.
27. Voor het vaststellen van de methode van de WACC heeft ACM extern onderzoek laten uitvoeren door Boer & Croon Corporate Finance. De uitkomst van dit onderzoek heeft ACM ook op haar website gepubliceerd.



Besluit

2 Procedure en grondslag van totstandkoming van de methode

28. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van deze methode.
29. Op basis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES heeft ACM tot taak, samengevat, om een maximale productieprijis voor elektriciteit en voor drinkwater vast te stellen en om een maximaal distributietarief voor elektriciteit en voor drinkwater vast te stellen. De productieprijis brengt de producent bij de distributeur in rekening. Het distributietarief brengt de distributeur bij de afnemer (de consument) in rekening.
30. De productieprijis en het distributietarief moeten op grond van de wet gebaseerd worden op een door ACM te hanteren methode. Die methode moet een doelmatige bedrijfsvoering van de producent en de distributeur bevorderen en wordt, zo stelt artikel 2.1, eerste lid van de Ministeriële regeling elektriciteit en drinkwater BES², vastgesteld na overleg tussen ACM en belanghebbenden. De methode geldt voor een periode die ligt tussen drie en tien jaar.
31. In deze methode beschrijft ACM op welke wijze de productieprijis en de distributietarieven worden vastgesteld, zodanig dat die methode de producent en distributeur prikkelt tot een doelmatige bedrijfsvoering. De methode voorziet in een rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is en de methode draagt bij aan de doelen van de wet: een betrouwbare, betaalbare en duurzame energie- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland.
32. In de methode wordt de vaststelling van de verwachte efficiënte kosten bepaald en de wijze van vaststelling van het rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is. In deze methode legt ACM ook vast op welke wijze de energiekosten als onderdeel van de productieprijis worden vastgesteld.
33. Ter voorbereiding op die vast te stellen methode heeft ACM een zo te noemen *Startdocument uitleg tariefregulering Caribisch Nederland* opgesteld. In dat document, dat ACM in de maanden april en mei 2016 per email aan WEB, ContourGlobal, STUCO en SEC heeft gezonden, heeft ACM uitgelegd op welke manier zij de tariefregulering in Caribisch Nederland wil inrichten en hoe de (tarief)regulering uiteindelijk in tariefbeschikkingen wordt vastgelegd. Het genoemde startdocument is door ACM op de website gepubliceerd.

9/57

² Regeling van de Minister van Economische Zaken van 10 juni 2016, nr. WJZ/15003661, houdende regels met betrekking tot de productie en de distributie van elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. *Stcrt.* 2016, nr. 33268.



Besluit

34. ACM heeft in deze definitieve methode de (tijdig ingediende) schriftelijke zienswijzen in haar beoordeling betrokken. Hoofdstuk 6 van deze methode bevat een samenvatting van die zienswijzen en een reactie daarop van ACM.
35. Op 15 augustus 2016 heeft ACM de concept-methode voor de vaststelling van de WACC bekendgemaakt. Hierop heeft ACM verscheidene zienswijzen ontvangen. In de definitieve WACC-methode, die ACM op een later moment in 2016 zal bekendmaken, geeft ACM aan op welke manier ACM deze reacties heeft betrokken bij het vaststellen van de definitieve WACC.



Besluit

3 Juridisch kader

36. Op basis van artikel 2.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES stelt ACM de productieprijs vast die de producent van elektriciteit en drinkwater ten hoogste zal berekenen aan een distributeur voor de geproduceerde elektriciteit en het drinkwater.
37. Ingevolge artikel 2.5, vierde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES hanteert ACM, voor de vaststelling van de productieprijs van elektriciteit respectievelijk drinkwater een methode ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
38. Op grond van artikel 3.14, eerste lid van de Wet elektriciteit en drinkwater BES stelt ACM de tarieven vast die de distributeur ten hoogste zal berekenen aan de afnemers voor de distributie van elektriciteit en drinkwater.
39. Ingevolge artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, hanteert ACM, voor de vaststelling van de distributietarieven van elektriciteit respectievelijk drinkwater een methode ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
40. De methode, bedoeld in artikel 2.5, vierde lid en artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES geldt als algemeen verbindend voorschrift. Die methode stelt ACM namelijk vast op grond van haar wettelijke bevoegdheid en daarbij aan haar toekomstende beoordelingsruimte en omvat bindende normen waaraan andere besluiten moeten voldoen.³
41. Artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁴ bepaalt, dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met uitzondering van hoofdstuk 9, niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland, ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is.
42. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, in de gevallen bedoeld in het eerste lid, de Wet administratieve rechtspraak BES (War-BES) van toepassing voor zover sprake is van een beschikking in de zin van die wet.
43. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de War-BES wordt onder een beschikking verstaan een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is.

³ College van Beroep voor het bedrijfsleven, 23 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1052, r.o. 3.1.

⁴ Wet van 17 mei 2010 tot invoering van de regelgeving met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Stb. 2010, 346.



Besluit

44. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de War-BES kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen die door een beschikking rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen daartegen beroep instellen bij het Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Gerecht).
45. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de War-BES kan beroep worden ingesteld tegen een beschikking op de grond dat de beschikking in strijd is met een algemeen verbindend voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel.
46. Op grond van artikel 55 van de War-BES zijn natuurlijke personen en rechtspersonen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de War-BES, bevoegd eerst een bezwaarschrift bij ACM in te dienen gericht tegen de beschikking en pas nadat ACM op dat bezwaar heeft beslist, beroep in te stellen bij het Gerecht.

Toepassing wettelijk kader en rechtsbescherming

47. ACM heeft haar zetel in Europees Nederland en heeft tot taak toe te zien op de naleving van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Deze wet is uitsluitend van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op de besluiten van ACM ter uitvoering van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is om die reden niet de Awb maar de War-BES van toepassing.
48. In dit document legt ACM de methode vast die ten grondslag ligt aan de productieprijis- en distributietarievenbeschikking. Die methode is een algemeen verbindend voorschrift. De productieprijis voor elektriciteit en voor drinkwater en de distributietarieven voor elektriciteit en voor drinkwater worden vervolgens door ACM bij beschikking vastgesteld.
49. Tegen de door ACM vastgestelde methode kan geen (zelfstandig) beroep worden ingesteld bij het Gerecht en daartegen kan evenmin (zelfstandig) bezwaar worden gemaakt bij ACM, omdat het gaat om een algemeen verbindend voorschrift.
50. Tegen de productieprijis- en distributietarievenbeschikking kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen, die door die beschikkingen rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, wél beroep instellen bij het Gerecht of, desgewenst, eerst bezwaar maken bij ACM. In het beroepschrift dan wel in het bezwaarschrift kunnen (tevens) argumenten aangevoerd worden die zijn gericht tegen de door ACM vastgestelde methode.



Besluit

Tot slot

51. ACM legt in deze methode het kader vast dat als uitgangspunt dient voor de tarievenbeschikkingen. ACM is van mening dat deze methode deugdelijk is, zorgvuldig is voorbereid en voldoet aan (de uitgangspunten van) de Wet elektriciteit en drinkwater BES en daarmee aan de bedoeling van de wetgever.
52. Onvoorziene omstandigheden in elk van de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen aanleiding geven tot aanpassing of bijstelling van de uitvoering van de methodiek. De Memorie van Toelichting bij de Wet elektriciteit en drinkwater BES biedt daarvoor ruimte, omdat daarin wordt aangegeven dat specifieke omstandigheden op de eilanden bij de organisatie van het toezicht in ogenschouw genomen moet worden.
53. Die eventuele aanpassing en/of bijstelling zal ACM, voor zover dat niet kan wachten tot de tweede reguleringsperiode, in die gevallen in de tarievenbeschikking(en) doorvoeren.



Besluit

14/57

4 Reguleringskader

54. In dit hoofdstuk beschrijft ACM welke uitgangspunten zij hanteert bij het opstellen van een regulering voor Caribisch Nederland. Hiervoor lichten we eerst toe wat er in de Wet staat over regulering, daarna leggen we uit welke uitgangspunten ACM hanteert en tot welke keuzes dit leidt.

Wat staat er in de Wet elektriciteit en drinkwater BES over regulering?

55. De algemene doelstelling van de wet is een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. In de Memorie van Toelichting wordt dit opgeknipt in de volgende drie doelen voor tariefregulering:

- Consumentenbescherming (tegen te hoge tarieven van een monopolist)
- Investeerdersbescherming (voldoende ruimte voor investeringen; redelijk rendement voor de bedrijven)
- Efficiëntie van de bedrijven (voldoende kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten)

56. Verder noemt de Memorie van Toelichting dat 'kostenoriëntatie' als uitgangspunt moet worden genomen. Dat betekent dat de tarieven voor de activiteiten die de bedrijven verrichten zoveel mogelijk gerelateerd zijn aan de kosten voor die activiteiten. De kosten voor het maken van drinkwater mogen dus bijvoorbeeld niet in de tarieven van elektriciteit terecht komen en vice versa.

57. ACM heeft de taak om een methode vast te stellen die én rekening houdt met de gemaakte kosten van een bedrijf én ook het bedrijf prikkelt tot een doelmatige bedrijfsvoering. Deze twee uitgangspunten moeten met elkaar in verbinding komen. Zou uitsluitend rekening worden gehouden met de kosten van een bedrijf, dan spreek je van een cost-plus reguleringsmethode. Zou vooral ingezet worden op een doelmatigheidsprikkel dan zijn daar verschillende mogelijkheden voor. De Memorie van Toelichting noemt de volgende manieren om een doelmatige bedrijfsvoering te prikkelen:

- i. Een korting opleggen op de inkomsten door bijvoorbeeld een 'frontier shift' op te leggen, een verwachting dat bedrijven steeds efficiënter worden.
- ii. Op basis van onderzoek of vergelijking met andere bedrijven in de regio bepalen wat kosten zijn die vergelijkbare bedrijven maken en dit als 'efficiënte kosten' bestempelen ('benchmark').
- iii. Een systematiek als 'profit-sharing' toepassen, waarbij de inkomsten worden vastgesteld en eventuele hogere of lagere kosten deels worden verrekend bij de inkomsten in een later jaar.



Besluit

15/57

ACM zoekt een balans tussen de twee genoemde uitgangspunten.

58. Stel dat we (ACM) zouden kiezen om de inkomsten van het bedrijf gelijk te laten zijn aan de totale kosten van het bedrijf, dan weten we aan de ene kant zeker dat het bedrijf zijn kosten kan terugverdienen en dus hierdoor een kleinere kans heeft om als gevolg van de gekozen reguleringmethodiek in financiële problemen te komen. Aan de andere kant is er dan voor het bedrijf geen prikkel om kosten te besparen, want alle kosten worden toch vergoed via de tarieven. Hierdoor betalen consumenten mogelijk te veel.
59. Aan de andere kant: als we maximaal inzetten op de doelmatigheidsprikkel, dan zouden we kunnen kiezen om de inkomsten niet te baseren op de eigen kosten van het bedrijf. We zouden bijvoorbeeld de inkomsten kunnen baseren op een vergelijking met de kosten van andere bedrijven. Hetzelfde effect bereiken we als we de inkomsten van een bedrijf voor een langere periode (meerdere jaren) zouden vaststellen. In beide gevallen heeft het bedrijf een grotere prikkel om kosten te besparen. Het bedrijf houdt dan immers meer geld over (en kan, tijdelijk, meer winst maken). Ook het feit dat eventuele hogere kosten (deels) voor eigen rekening zijn, is een sterke prikkel om goed op te letten of kosten wel echt nodig zijn. Het nadeel van deze methode is dat de kosten en inkomsten van het bedrijf uit elkaar kunnen gaan lopen omdat er onvoldoende relatie bestaat tussen kosten en inkomsten, met als gevolg (tijdelijk) grote winsten of juist grote verliezen.
60. Een mogelijkheid die met beide criteria rekening houdt (zowel inkomsten baseren op kosten, als het geven van een doelmatigheidsprikkel), is de methode met de naam 'profit-sharing'. Deze methode baseert de inkomsten van het bedrijf bij de start van de reguleringsperiode op de eigen werkelijke kosten inclusief een redelijk rendement. Blijkt achteraf dat het bedrijf hogere (of lagere) werkelijke kosten had, dan is een deel van dit verschil voor rekening van het bedrijf zelf en een deel voor rekening van de consument.
61. Een versimpeld voorbeeld om dit uit te leggen⁵. Stel bedrijf A heeft 1 miljoen USD aan totale kosten. De inkomsten voor het bedrijf voor jaar 2017 worden daarom vastgesteld op 1 miljoen USD. We kijken vervolgens wat de werkelijke kosten in 2017 zijn. Er zijn drie mogelijkheden:
- i. Het bedrijf heeft 1 miljoen USD aan kosten gemaakt, gelijk aan de inkomsten. We stellen dan de inkomsten voor het volgende jaar ook weer vast op 1 miljoen USD.

⁵ In dit voorbeeld houden we geen rekening met het feit dat er normaal gesproken een jaar vertraging zit tussen het jaar waarin kosten gemaakt worden en het jaar waarin deze kosten verwerkt worden. Dit komt terug in Hoofdstuk 5.2.



Besluit

- ii. Het bedrijf heeft hogere kosten gehad, bijvoorbeeld 1,1 miljoen USD. Dan heeft het bedrijf in dat jaar dus een verlies gehad van honderdduizend USD. De methode 'profit-sharing' houdt dan in dat het bedrijf een deel van dit verlies zelf moet dragen, bijvoorbeeld de helft. Dan stellen we voor het volgende jaar de inkomsten vast op 1,1 miljoen USD (de werkelijke kosten uit 2017) met 50 duizend USD extra om het verlies voor de helft te compenseren. De totale inkomsten in het volgende jaar worden dan dus 1,15 miljoen USD.
- iii. Het bedrijf heeft lagere kosten gemaakt, bijvoorbeeld 0,90 miljoen USD. Dan heeft het bedrijf in dat jaar dus een winst behaald van honderdduizend USD. De methode 'profit-sharing' houdt dan in dat het bedrijf een deel van deze winst zelf mag houden, bijvoorbeeld de helft. Dan stellen we voor het volgende jaar de inkomsten vast op 0,90 miljoen USD (de werkelijke kosten uit 2017) en halen daar vijftigduizend USD vanaf om de helft van de winst weer terug te geven aan de consument. De inkomsten voor het volgende jaar worden dan dus 0,85 miljoen USD.

62. Deze methode zorgt er voor dat een bedrijf een stimulans heeft om kosten te besparen als dat mogelijk is. Deze kostenbesparingen leiden vervolgens tot lagere inkomsten en dus tot lagere tarieven, waardoor de afnemers hier ook van profiteren. Maar het zorgt er ook voor dat een bedrijf niet zo snel in financiële problemen komt als kosten toch stijgen. In dat geval betalen de afnemers deels ook voor de hogere kosten.

Welke andere uitgangspunten vindt ACM belangrijk bij het maken van een keuze voor een methode?

63. ACM heeft enige mate van vrijheid bij het maken van de keuze voor een methode. Naast de genoemde eisen die vastgelegd zijn in de wet, heeft ACM de volgende criteria die van belang zijn bij het maken van deze keuze:
- i. Uitvoerbaarheid: de methode moet goed uitvoerbaar zijn, en zo min mogelijk lasten opleveren voor bedrijven. Dit is in Caribisch Nederland extra belangrijk vanwege de kleinschaligheid van de bedrijven (die doorgaans geen speciale reguleringsafdeling hebben, zoals veel bedrijven in Europees Nederland).
 - ii. Uitlegbaarheid: de methode moet begrijpelijk zijn voor consumenten en bedrijven.
 - iii. Transparantie: de methode moet transparant zijn, dus consumenten en bedrijven moeten kunnen zien hoe de tarieven tot stand zijn gekomen.
 - iv. Eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf: ACM wil niet op de stoel van de bestuurder van het bedrijf zitten door bijvoorbeeld te bepalen welke kosten er precies gemaakt mogen worden.



Besluit

64. Van de beschreven mogelijke methodes gaat de voorkeur van ACM uit naar de hiervoor beschreven 'profit-sharing'. Deze methode is relatief eenvoudig en voldoet aan de uitgangspunten die genoemd zijn. Bovendien is een andere optie (de 'benchmark') nu nog niet mogelijk vanwege het ontbreken van een goede vergelijking van de kosten van gereguleerde elektriciteits- en drinkwaterbedrijven in de Caribische regio.
65. De methode van profit-sharing doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf en zorgt ook voor een prikkel om kostenbesparing door te voeren. Kostenbesparing leidt uiteindelijk tot lagere tarieven voor de consument. De verwachting is dat de administratieve lasten voor de bedrijven bij deze methode beperkt zijn, al zal, zeker in het begin, wel een inspanning geleverd moeten worden om alle benodigde informatie aan te leveren.



Besluit

18/57

5 Methode van regulering

66. In dit hoofdstuk beschrijft ACM op welke manier zij de productieprijzen en de distributietarieven voor elektriciteit en voor drinkwater gaat vaststellen. Hiervoor gaat ACM eerst in op de lengte van de reguleringsperiode, daarna op de manier waarop de verwachte efficiënte kosten worden bepaald en op welke wijze ACM het redelijk rendement vaststelt. Tot slot gaat ACM in op de manier waarop de energiekosten worden vastgesteld.

5.1 Lengte van de reguleringsperiode

67. Op basis van de Ministeriële Regeling heeft ACM de keuze om de methode vast te stellen voor een periode van drie tot tien jaar. Een lange periode heeft als voordeel dat bedrijven voor een lange periode zekerheid en duidelijkheid hebben over de manier waarop de tarieven worden vastgesteld. Bovendien is bij een lange periode de werklast beperkter, zowel voor de toezichthouder als voor de gereuleerde bedrijven en andere belanghebbenden.

68. Een korte reguleringsperiode heeft als voordeel dat er relatief snel aanpassingen of bijstellingen mogelijk zijn in de methode. Omdat het hier gaat om een nieuwe wet en het voor alle belanghebbenden nieuw is dat tarieven door een externe toezichthouder worden vastgesteld, kiest ACM ervoor om deze eerste reguleringsmethode zo kort als mogelijk te houden; drie jaar. Deze methode geldt dus voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019.

5.2 Berekening van de verwachte efficiënte kosten

69. Op basis van het wettelijk kader en de uitgangspunten die ACM hanteert (zie hoofdstuk 4), kiest ACM voor de methodiek met de naam 'profit-sharing' om de tarieven vast te stellen. Deze methode prikkelt de bedrijven tot een doelmatige bedrijfsvoering en voorziet ook in een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Hiermee draagt deze methodiek bij aan een betaalbare, betrouwbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening.

70. We beschrijven in dit hoofdstuk op welke manier de methodiek 'profit-sharing' leidt tot tarieven. Hiervoor moeten we 4 stappen zetten:

- Stap 1: Vaststellen van de kosten;
- Stap 2: Vaststellen hoe die kosten tot inkomsten leiden;
- Stap 3: Vaststellen op welke manier die inkomsten tot tarieven leiden;
- Stap 4: Vaststellen op welke manier achteraf eventuele verschillen tussen kosten en inkomsten worden verrekend.



Besluit

Stap 1: Vaststellen kosten (want: tarieven moeten op kosten gebaseerd zijn)

71. Voordat ACM de efficiënte kosten van een bedrijf bepaalt, stelt ACM eerst vast wat de 'regulatorische kosten' zijn van een bedrijf. Met regulatorische kosten bedoelt ACM de kosten die ACM gebruikt voor de regulering. ACM onderscheidt twee categorieën regulatorische kosten van een bedrijf: kapitaalkosten (afschrijvingen en een redelijk rendement over het geïnvesteerd vermogen) en operationele kosten. ACM sluit voor het bepalen van de regulatorische kosten in eerste instantie aan bij de jaarrekeningen die de bedrijven (laten) opstellen en die door een onafhankelijke accountant zijn gecontroleerd.
72. ACM hanteert in beginsel steeds de meest recente jaarrekening die is gecontroleerd door de accountant. In de praktijk zal dit betekenen dat ACM de kosten van het jaar 2015 gebruikt als startpunt voor de berekening van de tarieven voor het jaar 2017. Bij de start van de regulering stelt ACM daarnaast vast wat de startwaarde is van de activa van de bedrijven. ACM legt dit vast in de productieprijis- en in de tarievenbeschikkingen.
73. Het kan zijn dat in de jaarrekening niet alle informatie staat die ACM nodig heeft voor het vaststellen van de tarieven, of dat nog niet alle kosten zijn toegerekend aan de verschillende activiteiten van het bedrijf. Door middel van informatieverzoeken zal ACM deze informatie dan opvragen. ACM kan een bedrijf opdragen een verklaring van een onafhankelijke accountant te verstrekken bij de aangeleverde informatie, om zekerheid te verkrijgen over de betrouwbaarheid van regulatorische kosten.
74. Mocht dit in de toekomst nodig zijn, dan kan ACM uitgebreider en gedetailleerder vastleggen welke informatie nodig is voor het bepalen van de regulatorische kosten. ACM kan daarvoor Regulatorische accountingregels (RAR) vaststellen in overleg met de bedrijven (vergelijkbaar met de RAR die ACM in Europees Nederland vaststelt voor de regulering van netbeheerders van elektriciteit en gas).
75. ACM kan aanpassingen doen op de data in de jaarrekening en op de eventueel aanvullend verkregen informatie. Zo zal ACM kosten die niet nodig waren voor het uitvoeren van de wettelijke taken niet meenemen bij het vaststellen van de regulatorische kosten. Ook kan ACM aanpassingen doen vanwege vergelijkbaarheid met andere bedrijven en/of consistentie met andere jaren.



Besluit

20/57

76. Zo zal ACM mogelijk de waardering en afschrijving van activa anders berekenen dan de waardering en afschrijving zoals deze in de jaarrekening is opgenomen. ACM hanteert het principe dat activa tegen historische kostprijs worden gewaardeerd en dat eventuele bijdragen van derden (zoals subsidies) in mindering worden gebracht op de geactiveerde bestedingen.
77. ACM legt in de tarievenbeschikking van het betreffende bedrijf vast welke wijzigingen ACM eventueel heeft aangebracht in de kosten of andere data zoals gecontroleerd door de accountant. En ook op grond waarvan of met welk doel ACM dit heeft gedaan. Mocht dit in de toekomst nodig zijn, dan kan ACM uitgebreider en gedetailleerder vastleggen welke accounting-principes ACM hanteert (vergelijkbaar met de Regulatorische accountingregels (RAR) die ACM in Europees Nederland vaststelt voor de regulering van netbeheerders van elektriciteit en gas).
78. ACM beschouwt boetes niet als operationele kosten die betrokken worden bij het vaststellen van de tarieven. Dit zou namelijk betekenen dat boetes, die door het management te vermijden zijn en dus niet als efficiënte kosten aangemerkt kunnen worden, kunnen worden doorberekend aan de consument. Daarvan kan geen sprake zijn. Ook zal ACM kritisch kijken naar dotaties aan voorzieningen en deze niet zonder meer als operationele kosten betrekken bij het vaststellen van de regulatorische kosten. Reden is dat deze dotaties niet zondermeer een goede schatting geven van toekomstige kosten. Verder is het mogelijk dat ACM kosten over meerdere jaren gaat middelen, in het geval sprake is van incidentele kosten of sterke fluctuaties in kosten.
79. ACM legt in de tarievenbeschikking van het betreffende bedrijf vast welke wijzigingen ACM eventueel heeft aangebracht en ook op grond waarvan of met welk doel ACM dit heeft gedaan.
80. Tot slot is een belangrijk element bij het vaststellen van de kapitaalkosten de hoogte van het redelijk rendement. Oftewel: welk bedrag mag door het elektriciteits- of drinkwaterbedrijf worden vergoed aan de investeerders van dat bedrijf (banken, aandeelhouder van het bedrijf). Dit stelt ACM vast op de manier zoals ACM dat ook in Europees Nederland doet. Op basis van een standaard-methodiek wordt het redelijk rendement, de WACC (weighted average cost of capital), vastgesteld. Uiteraard houdt ACM hierbij rekening met de omstandigheden waarin bedrijven in de Caribische regio zich bevinden (wat is het risico dat een bedrijf loopt, in welke markten opereren ze, et cetera). ACM beschrijft in Bijlage 1 uitgebreid op welke manier dit is onderzocht en tot welke WACC dit leidt. Deze WACC geldt voor de hele periode dat de methode geldt.



Besluit

21/57

81. Nadat de regulatorische kosten zijn bepaald, moeten de kosten objectief verdeeld worden over de verschillende activiteiten die het bedrijf verricht en waarvoor ACM tarieven vaststelt (productie en distributie van elektriciteit en drinkwater). Hiervoor zijn heldere definities en duidelijke boekhoudregels heel belangrijk. Dit is nodig omdat uiteindelijk de tarieven van de verschillende activiteiten gebaseerd moeten zijn op de kosten die daarmee samenhangen. ACM zal de bedrijven vragen om een voorstel te doen om, op basis van transparante en objectieve criteria, de kosten te verdelen. ACM toetst dit voorstel op basis van algemeen aanvaardbare boekhoudprincipes en zal, indien nodig, dit vastleggen in een RAR Caribisch Nederland. Algemeen aanvaarde boekhoudprincipes gaan er bijvoorbeeld van uit dat kosten en activa in eerste instantie verdeeld worden op basis van aantoonbare causaliteit (directe kosten). Kosten die niet op die manier te verdelen zijn (indirecte kosten, zoals de kosten van het kantoor, de directie en ondersteunende afdelingen) worden toegerekend op basis van de volgende criteria: reflectie van inzet van productiemiddelen, consistentie en transparantie.
82. Het bedrijf verdeelt de kosten in eerste instantie tussen drinkwater en elektriciteit. Als een bedrijf daarnaast ook nog andere activiteiten heeft (zoals WEB ook afvalwaterzuivering in beheer heeft), moeten de kosten hiervan ook duidelijk onderscheiden worden en in elk geval niet in de kosten voor elektriciteit of drinkwater terecht komen.
83. Vervolgens splitst het bedrijf, binnen de kosten van drinkwater en van elektriciteit, de kosten voor productie en distributie.
84. Het resultaat van de in deze paragraaf beschreven stap 1 is: een kostenoverzicht van een bepaald jaar van de regulatorische kosten per activiteit. Daarmee bedoelen we de volgende activiteiten:
 - Productie van drinkwater
 - Distributie van drinkwater
 - Productie van elektriciteit
 - Distributie van elektriciteit
85. Dit resultaat legt ACM vast in de productieprijis- en distributietarievenbeschikkingen. Een bedrijf kan in het voorstel tot die beschikkingen aangeven op welke manier de kosten verdeeld worden en welke verdeelsleutels het bedrijf hanteert. ACM toetst dit voorstel (zoals eerder beschreven op basis van de criteria objectiviteit, transparantie en algemeen aanvaarde boekhoudprincipes) en legt de uiteindelijke verdeling van de kosten per activiteit vast in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.



Besluit

Stap 2: Van kosten naar inkomsten (want: prikkel om efficiënt te werken)

86. Zoals in de vorige paragraaf is uitgelegd, worden de kosten van het bedrijf niet één-op-één vergoed, omdat er dan te weinig prikkel is voor het bedrijf om kostenbesparingen door te voeren. De methode 'profit-sharing' zorgt wel voor een prikkel om kosten te besparen, omdat een deel van deze kostenbesparing door het bedrijf mag worden gehouden. Daarna komt de kostenbesparing ten goede aan de consument omdat de tarieven van het volgende jaar lager worden vastgesteld. We leggen bij deze stap uit hoe we 'profit-sharing' invullen en op welke manier de kosten die in stap 1 zijn vastgesteld uiteindelijk leiden tot inkomsten. Deze stap zetten we per activiteit. Dus apart voor de productie van elektriciteit en drinkwater. En apart voor de distributie van elektriciteit en drinkwater.
87. Bij profit-sharing komt een deel van het verschil tussen de kosten en inkomsten voor rekening van het bedrijf zelf. Welk percentage daarvoor precies gaat gelden, wordt op maat gekozen. In theorie kan dit per eiland of per bedrijf verschillen. Omdat er vooralsnog geen aanleiding bestaat om per openbaar lichaam of per bedrijf verschillende percentages te hanteren, kiest ACM in de eerste reguleringsperiode voor een percentage van 50 voor zowel een eventuele winst als voor een eventueel verlies van het bedrijf. Concreet betekent dit dat als een bedrijf lagere kosten heeft dan vooraf was vastgesteld (en dus winst maakt door een efficiënte bedrijfsvoering), het bedrijf hiervan 50% mag houden en 50% in het eerst mogelijke jaar aan de consumenten teruggeeft in de vorm van tariefverlaging. Dezelfde redenering geldt voor een eventueel verlies, wanneer het bedrijf hogere kosten heeft dan vooraf was vastgesteld. In dat geval moet het bedrijf 50% van dat verlies zelf dragen en mag het 50% van het verlies doorbelasten aan de consumenten in de vorm van een tariefverhoging in het eerst mogelijke jaar.
88. Bij profit-sharing worden de inkomsten gebaseerd op de vastgestelde kosten van het bedrijf, zoals vastgesteld in stap 1. Een lastig element hierbij is echter dat er altijd een lichte vertraging is: kosten ken je immers pas achteraf en inkomsten stel je vooraf vast. De kosten die een bedrijf bijvoorbeeld in 2015 heeft gemaakt, zijn pas bekend in 2016. En de inkomsten voor 2017 moeten al in 2016 worden vastgesteld. Dat betekent dat er altijd minstens 2 jaar zit tussen kosten en inkomsten⁶. In die tussentijd kan er natuurlijk wat veranderd zijn.

22/57

⁶ Elke reguleringsmethode die de inkomsten baseert op kosten heeft te maken met deze vertraging. Dit geldt dus niet alleen voor profit-sharing.



Besluit

89. ACM houdt rekening met verschillen tussen de vastgestelde kosten van een jaar en de verwachte aanpassingen voor het jaar waarvoor de inkomsten geschat moeten worden. In deze methode legt ACM vast op welke manier en voor welke kostenposten zij dit doet. In de tarievenbeschikkingen legt ACM vervolgens vast tot welke aanpassingen van de kosten dit concreet leidt.
90. De energiekosten zijn kosten die sterk kunnen fluctueren. Voor deze specifieke component schat ACM de kosten voor de komende jaren op een specifieke manier (zie paragraaf 5.3).
91. Mogelijk dat bedrijven verwachten dat de kosten de komende jaren stijgen (of juist dalen) vanwege omvangrijke investeringsprogramma's (of verduurzaming van de productie, met lagere brandstofkosten als gevolg). ACM kan deze inschattingen betrekken bij het vaststellen van de inkomsten. De Kwaliteits- en Capaciteitsdocumenten die de bedrijven in de komende twee jaar opstellen kunnen hier bij betrokken worden. Een bedrijf kan bij het indienen van het tarievenvoorstel aangeven welke extra kosten (of welke vermindering van kosten) er voor het jaar verwacht worden en waarom deze kosten redelijk en noodzakelijk zijn. ACM toetst dit en legt in de tarievenbeschikking vast op welke manier ACM hier mee omgaat. In beginsel zal ACM terughoudend zijn met het overnemen van schattingen van bedrijven en zal ACM een uitgebreide onderbouwing vragen van die schattingen.
92. ACM houdt ook rekening met de inflatie op de eilanden en corrigeert voor deze inflatie om kosten uit een bepaald jaar te kunnen vertalen naar inkomsten in een ander jaar.
93. ACM heeft ook overwogen om al rekening te houden met efficiëntieverbeteringen en een geschatte 'frontier shift' aan de bedrijven op te leggen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat ACM de kosten uit het jaar 2015 met 2% per jaar verlaagt om de geschatte kosten voor 2017 te bepalen. Elk bedrijf kan immers elk jaar efficiënter werken doordat technologieën verbeteren en de arbeidsproductiviteit toeneemt. Dit hoeft overigens niet automatisch te betekenen dat ook de totale kosten (en dus de inkomsten en tarieven) dalen. Als gevolg van investeringen kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de totale kosten stijgen. Het percentage kan gebaseerd worden op sectorbrede informatie van gerealiseerde productiviteitsverbeteringen. Omdat ACM bij de start van de regulering bij voorkeur pragmatisch en relatief eenvoudig wil beginnen, laat ACM deze frontier shift nu achterwege. Bij de vaststelling van een volgende methode zal ACM opnieuw overwegen of toepassing van een 'frontier shift' wenselijk is. De methode van profit-sharing prikkelt de bedrijven in elk geval om gebruik te maken van efficiëntievoordelen die technologieverbeteringen met zich meebrengen.



Besluit

94. Deze tweede stap levert voor een bepaald jaar de totale inkomsten voor elke activiteit (productie respectievelijk distributie van drinkwater en elektriciteit). In de tarievenbeschikkingen legt ACM deze totale inkomsten vast.

Stap 3: Van inkomsten naar tarieven (want: uiteindelijk toetst ACM tarieven, niet inkomsten)

95. In deze stap verdelen we de inkomsten uit stap 2 over de verschillende categorieën waarvoor tarieven bestaan. We leggen dit eerst uit voor productie, daarna voor distributie.
96. Voor productie is het relatief eenvoudig omdat er maar één tarief geldt dat de producent maximaal bij de distributeur in rekening mag brengen per kWh elektriciteit of per kubieke meter drinkwater. Om de in stap 2 vastgestelde inkomsten te kunnen vertalen naar een tarief, is de inschatting nodig van de hoeveelheid elektriciteit en drinkwater die de producent in een bepaald jaar gaat produceren en die de distributeur afneemt. Deze inschatting moet een betrouwbare schatting zijn, dus gebaseerd op realisaties uit het verleden met een onderbouwing van eventuele verwachte mutaties voor het jaar waarvoor de hoeveelheid geschat wordt. Als dit achteraf niet blijkt te kloppen, wordt dit gecorrigeerd en deze correctie wordt meegenomen bij het vaststellen van de inkomsten en tarieven voor het daaropvolgende jaar (zie stap 4). Een productiebedrijf geeft de inschatting (inclusief onderbouwing) bij het tarievenvoorstel en ACM toetst of deze inschatting redelijk is en legt de totale verwachte productie vervolgens vast in de productieprijsbeschikking. De energiekosten als onderdeel van de productprijs stelt ACM afzonderlijk vast (zie paragraaf 5.4).
97. Op het moment dat er meerdere producenten zijn in een openbaar lichaam, stelt ACM ook verschillende productieprijsen vast. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn op Bonaire, waar zowel ContourGlobal als WEB elektriciteit produceren. Bij het berekenen van het variabele distributietarief (zie hierna), weegt ACM deze productieprijsen op basis van de totale verwachte productie.
98. Voor distributie is de berekening iets gecompliceerder. Er zijn namelijk verschillende tariefcategorieën voor distributie, die verschillende kosten moeten dekken:
- het vaste gebruikerstarief ter dekking van de kosten van het netwerk, inclusief het meten en het voorkomen en oplossen van storingen;
 - het variabele gebruikerstarief ter dekking van de productieprijs die de distributeur betaalt aan de producent;
 - het aansluittarief ter dekking van de kosten voor het maken van een aansluiting op het netwerk;
 - de heraansluitingsvergoeding ter dekking van de kosten voor het opnieuw aansluiten van een afnemer die afgesloten werd;



Besluit

- het wegtransporttarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd, ter dekking van de kosten van het vervoer van drinkwater per truck.
99. Een distributeur mag binnen een tariefcategorie verschillende tarieven hanteren voor verschillende groepen afnemers, zolang dat onderscheid gerechtvaardigd wordt door de kosten die het bedrijf maakt voor die specifieke groepen afnemers. Bijvoorbeeld:
- Grote afnemers hebben, in technische zin, een grotere aansluiting dan kleine afnemers (zoals huishoudens). Een distributeur kan dan aantonen wat het aanleggen van de verschillende soorten aansluitingen kost en dat levert dan een aansluittarief per categorie op.
 - Mogelijk dat een distributeur een uitgebreidere klantenservice heeft voor bepaalde groepen afnemers (hotels, of juist andere soorten bedrijven), of dat het bedrijf hier veel meer uren mee bezig is dan met huishoudens. In dat geval wordt het vaste gebruikerstarief voor die categorieën anders dan voor huishoudens. Het distributiebedrijf moet dit kunnen onderbouwen met objectief verifieerbare gegevens.
100. Tot slot is er nog een reden waarom het berekenen van de distributietarieven iets ingewikkelder is dan het berekenen van de productieprijs: er is voor de distributiebedrijven in Caribisch Nederland subsidie beschikbaar van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en van het ministerie van Economische Zaken. Die subsidies hebben tot doel dat de kosten die afnemers betalen voor het netwerk (het vaste gebruikstarief), meer in de buurt komen van wat afnemers in Europees Nederland betalen voor het gebruik van het netwerk.
101. Om de inkomsten van de distributeur te verdelen over de verschillende categorieën, kiest ACM een pragmatische insteek. De distributeur stelt een verdeling voor op basis van de wijze waarop de kosten verdeeld zijn over deze verschillende categorieën. Ook stelt de distributeur voor welke (technische) categorieën de distributeur wil hanteren. ACM beoordeelt dit en legt dit vast in de tarievenbeschikkingen. Dit is een wijziging ten opzichte van de concept-methode. ACM kiest er voor om de categorieën in de tarievenbeschikkingen vast te leggen omdat dit meer flexibiliteit oplevert dan het vastleggen in de methode. Mocht gedurende deze eerste reguleringsperiode al snel blijken dat een andere indeling beter past bij de werkelijke of nieuw ontstane situatie of om andere redenen een aanpassing nodig zijn, dan kan ACM dat in de volgende tarievenbeschikking aanpassen.



Besluit

102. Zowel de categorieën als de kostenverdeling legt ACM vast in een tabel in de tarievenbeschikkingen.

Categorie	Variabele distributiekosten	Vaste distributiekosten	Aansluitkosten	Heraansluitkosten	Kosten voor transport dmv truck
Tariefgroep 1 ()	... %	... %	... %	... %	... %
Tariefgroep 2 ()	... %	... %	... %	... %	... %
Tariefgroep 3 (...)	... %	... %	... %	... %	... %
(et cetera)	... %	... %	... %	... %	... %
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

26/57

103. Vervolgens verdelen we de in stap 2 vastgestelde inkomsten van de distributeur over de verschillende categorieën op basis van de percentages uit de vorige tabel. Dit levert de inkomsten per categorie op en wordt vastgelegd in de tarievenbeschikkingen per bedrijf.
104. Om de tarieven te berekenen, hebben we de aantallen aansluitingen per categorie nodig. Dit kan een schatting zijn, een bedrijf weet vooraf natuurlijk nog niet exact hoeveel nieuwe aansluitingen er komen en hoeveel klanten afgesloten en weer opnieuw aangesloten worden. De bedrijven geven bij hun tarievenvoorstel een inschatting van de aantallen aansluitingen per categorie voor het jaar waarvoor de tarieven worden vastgesteld. Deze inschattingen zijn gebaseerd op realisaties uit het verleden met een onderbouwing van de verwachte mutatie voor het betreffende jaar. ACM beoordeelt dit op redelijkheid en legt de aantallen vast in de tarievenbeschikkingen.
105. Als de inkomsten per categorie gedeeld worden door het aantal aansluitingen per categorie, dan zijn de tarieven per categorie berekend. Om het vaste gebruikstarief te bepalen, wordt eerst nog de subsidie in mindering gebracht op de totale vaste distributiekosten en wordt daarna het tarief bepaald (door te delen door het aantal afnemers).
106. Het tarief voor pagabon wordt op een iets andere manier vastgesteld. Afnemers die pagabon hebben, betalen geen vast gebruikerstarief. Om er toch voor te zorgen dat de distributeur zijn vaste kosten terug kan verdienen, wordt het variabele tarief (de productieprij) verhoogd met een kleine opslag. De opslag wordt berekend door het vaste gebruikerstarief te delen door het "pagabon-verbruik". Dit verbruik is in de ministeriële regeling vastgelegd op 2.500 kWh voor elektriciteit en 40 kubieke meter voor drinkwater.



Besluit

107. Het tarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd (op plaatsen waar geen distributienetwerk ligt), wordt op een andere manier vastgesteld. Een afnemer die drinkwater per truck afneemt betaalt per kubieke meter drinkwater hetzelfde variabele gebruikstarief als een afnemer die gebruik maakt van het drinkwaternetwerk. Alleen betaalt een afnemer die drinkwater per truck afneemt daar bovenop ook nog voor de kosten die de distributeur moet maken voor de levering van drinkwater per truck. Deze vaste kosten worden omgerekend naar een bedrag in USD per kubieke meter drinkwater (zie artikel 3.18, derde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES).
108. Om deze berekeningen te kunnen doen, moet de distributeur in zijn tarievenvoorstel aangeven wat de geschatte hoeveelheid drinkwater is die per truck gedistribueerd wordt. De totale kosten voor de distributie van drinkwater per truck delen we vervolgens door deze hoeveelheid en dan hebben we, opgeteld bij de productieprijs, het wegtransporttarief voor drinkwater.
109. Deze derde stap levert per activiteit en per afzonderlijke categorie het tarief op dat het bedrijf in een bepaald jaar mag hanteren. ACM legt dit vast in de tarievenbeschikkingen.

Stap 4: Bepalen wat we achteraf doen met verschillen in kosten en inkomsten

110. De methode 'profit-sharing' prikkelt de bedrijven om tot een efficiënte bedrijfsvoering te komen door bijvoorbeeld kostenbesparingen door te voeren. Dit gebeurt door achteraf te kijken wat het verschil is tussen de vastgestelde inkomsten en de door het bedrijf gerealiseerde kosten. Een percentage van dit verschil wordt vervolgens in een volgend jaar verrekend in de inkomsten. Er kan een reden zijn om uitzonderingen te maken, zoals in stap 3 ook al bleek. Als een bedrijf bijvoorbeeld vooraf aangeeft 1 miljoen m³ drinkwater te gaan produceren, maar het blijkt achteraf 0,9 miljoen m³ te zijn geweest, dan heeft het bedrijf ook lagere kosten gemaakt. Of als een bedrijf bijvoorbeeld had geschat 100.000 USD aan extra kosten te hebben als gevolg van extra investeringen en hiervan is slechts de helft gerealiseerd, dan telt dit voor ACM niet als efficiëntiewinst (maar als onjuiste schatting die eerst gecorrigeerd moet worden).
111. ACM corrigeert dus eerst inschattingfouten met betrekking tot de vastgestelde inkomsten en gerealiseerde kosten voor deze inschattingfouten (en voor wijzigingen als gevolg van de energiekosten, zie paragraaf 5.4). Daarna kijkt ACM wat het verschil is tussen de vastgestelde inkomsten en de gerealiseerde (gecorrigeerde) kosten. Deze stap levert een totaalbedrag op aan 'correctie-inkomsten'. Deze inkomsten worden in het daaropvolgende kalenderjaar doorgevoerd en betrokken bij stap 2 voor dat nieuwe kalenderjaar (van kosten naar inkomsten). Deze berekening legt ACM vast in de tarievenbeschikkingen.



Besluit

112. Als gevolg van de zienswijze van WEB, voegt ACM hier nog aan toe hoe zij omgaat met force majeure (overmacht). Als een bedrijf als gevolg van een onvoorziene, extreme omstandigheid extra kosten heeft gemaakt, dan zal ACM deze extra kosten narecalculeren en mogen deze extra kosten dus in een later jaar (of in latere jaren, als er reden is om de kosten over meerdere jaren te verdelen) terugverdiend worden via de tarieven. Als een bedrijf van mening is dat een omstandigheid als 'force majeure' moet worden gekwalificeerd, moet een bedrijf zo'n omstandigheid, als deze zich voordoet, zo snel als mogelijk melden aan ACM, waarna ACM zal toetsen of daar inderdaad sprake van is. Een bedrijf moet zich inspannen om de kosten die deze omstandigheid tot gevolg heeft, zo goed mogelijk apart te registreren.

Voorbeeld

113. ACM licht Stap 4 toe aan de hand van een aantal vereenvoudigde – fictieve – voorbeelden. In deze voorbeelden gaat ACM er voor het gemak van uit dat voor de jaren 2020 en 2021 dezelfde reguleringsmethodiek geldt.

114. Stel, een bedrijf begint met jaarlijkse kosten van 1000. Stel ook dat het bedrijf er in slaagt zijn kosten eenmalig te verlagen in 2017. In de volgende tabel zien we wat dit in het systeem van profit-sharing betekent voor de inkomsten.

Jaar	Totale inkomsten	Werkelijke kosten	Verschil tussen kosten en inkomsten in dat jaar
2015		1000	
2016		1000	
2017	1000 (kosten 2015)	900	Winst van 100 (1000 minus 900)
2018	1000 (kosten 2016)	900	Winst van 100 (1000 minus 900)
2019	900 (kosten 2017) minus 50% van de winst in 2017 = 850	900	Verlies van 50 (850 minus 900) ter compensatie 50% winst 2017
2020	900 (kosten 2018) minus 50% van de winst in 2018 = 850	900	Verlies van 50 (850 minus 900) ter compensatie 50% winst 2018
2021	900 (kosten 2019)	900	Winst noch verlies (900 minus 900 = 0)

115. In 2015 en in 2016 stelt ACM nog geen inkomsten vast. Het eerste jaar waar ACM dit voor doet, is het jaar 2017. Dit gebeurt in het jaar 2016. Op dat moment zijn de meest recente kosten die bekend zijn, de kosten uit het jaar 2015. Daarom gebruikt ACM die kosten (dus uit 2015) om de inkomsten voor 2017 te bepalen. Voor de inkomsten voor het jaar 2018 gebruikt ACM de kosten uit het jaar 2016.



Besluit

116. In 2018 zijn vervolgens de werkelijke kosten over het jaar 2017 bekend. Dat is het eerste jaar waarvoor ACM inkomsten heeft vastgesteld en waarvoor de methode profit sharing geldt. ACM constateert dan dat het bedrijf in 2017 een winst van 100 heeft behaald. De helft hiervan, 50, mag het bedrijf houden als een eenmalige winst. De andere helft geeft het bedrijf in 2019 terug aan de afnemer. De inkomsten in 2019 worden dus met 50 verlaagd.
117. In 2020 gebeurt dit op gelijke wijze. De inkomsten worden met 50 verlaagd omdat ook in 2018 een winst is behaald van 100.
118. De inkomsten voor 2021 worden vervolgens vastgesteld op de kosten van 2019. Het verschil tussen de kosten van 900 en de inkomsten van 850 wordt verder niet meegenomen bij de vaststelling van de inkomsten in 2021. Dit verschil is namelijk niet veroorzaakt door hogere of lagere kosten dan vooraf ingeschat, maar dit verschil was een compensatie van een deel van de winst in 2017.
119. Voor de volledigheid maken we ook zo'n tabel voor de situatie dat een bedrijf een onverwachte structurele kostenstijging heeft in 2017.

Jaar	Totale inkomsten	Werkelijke kosten	Vershil tussen kosten en inkomsten in dat jaar
2015		1000	
2016		1000	
2017	1000 (2015)	1100	Verlies van 100 (1000 minus 1100)
2018	1000 (2016)	1100	Verlies van 100 (1000 minus 1100)
2019	1100 (kosten 2017) plus 50% van verlies in 2017 = 1150	1100	Winst van 50 (1150 minus 1100) ter compensatie 50% verlies 2017
2020	1100 (kosten 2018) plus 50% van verlies in 2018 = 1150	1100	Winst van 50 (1150 minus 1100) ter compensatie 50% verlies 2018
2021	1100 (kosten 2019)	1100	Winst noch verlies (1100 minus 1100)

120. In dit voorbeeld is te zien dat het bedrijf een deel van het verlies gecompenseerd krijgt in de inkomsten in 2019 en 2020 en dat in 2021 de inkomsten weer vaststaan op het kostenniveau van 2019.



Besluit

5.3 Berekening van het redelijk rendement

121. In de WACC-bijlage beschrijft ACM op welke manier de WACC voor Caribisch Nederland is bepaald.

5.4 Energiekosten

122. Over het vaststellen van de energiekosten als onderdeel van de productieprijs staat in de Wet elektriciteit en drinkwater BES een aantal uitgangspunten:

- De productieprijs omvat onder andere de energiekosten (artikel 2.5, tweede lid)
- De energiekosten kunnen als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs worden vastgesteld (artikel 2.5, derde lid)
- Het variabele gebruikstarief houdt rekening met de productieprijs (artikel 3.17, eerste lid) en kan op 1 januari en op 1 juli worden aangepast (terwijl de vaste tarieven alleen op 1 januari kunnen worden vastgesteld) (artikel 3.14, zesde lid)

123. In de Memorie van Toelichting bij de wet merkt de wetgever hierover nog het volgende op:

“Voor wat betreft de frequentie van aanpassingen van de tarieven speelt een aantal factoren een rol. Consumenten zijn gebaat bij voorspelbaarheid waaronder gedurende langere tijd vaststaande prijzen. Voorts zijn zij (en dan vooral de consumenten in een kwetsbare financiële situatie) erbij gebaat dat zij geen of beperkte nabetalingen verschuldigd zijn (en vice versa terugbetalingen ontvangen). Doordat de productiekosten echter grotendeels van de olieprijs afhankelijk [zijn], heeft de producent er belang bij wijzigingen in de olieprijs snel te kunnen doorberekenen in de productie-prijs voor elektriciteit. Ten slotte speelt een rol dat de uitvoerbaarheid van de tariefregulering door de ACM net als in Europees Nederland gebaat is bij een lage frequentie van tariefaanpassing.

Het wetsvoorstel vindt het volgende evenwicht tussen deze belangen. De productieprijs die de producent aan de distributeur in rekening brengt (in het geval van een geïntegreerd bedrijf een interne verrekenprijs) wordt telkens voor een jaar vastgelegd voor de onderdelen kapitaalkosten en kosten van operatie. Een uitzondering vormen de kosten voor brandstof of andere energie, zoals elektriciteit voor een drinkwaterproducent. In plaats van een voor een jaar vaststaande prijs (in USD per kWh of kubieke meter) voor deze energiekosten, kan de ACM een variabele component vaststellen, gerelateerd aan de gerealiseerde maandelijks olieprijs, die de producent bij de distributeur in rekening brengt via de productieprijs. De distributeur kan het variabel tarief dat hij aan de consument in rekening brengt elk half jaar wijzigen en het vaste gebruikstarief jaarlijks. Dit betekent bij sterk veranderde energieprijzen dat de distributeur enkele maanden te veel of te weinig in rekening brengt. In het volgende half jaar kan de distributeur op basis van nacalculatie dit verrekenen in de nieuwe vast te stellen prijzen voor het



Besluit

volgende half jaar. De consument kan in deze systematiek een tariefwijziging tijdig zien aankomen. De systematiek is vergelijkbaar met de contracten voor onbepaalde tijd in de energie-markt in Europees Nederland.”

124. In de Ministeriële regeling staat dat in de methode wordt vastgelegd op welke wijze de energiekosten als onderdeel van de productieprijzen worden vastgesteld. In de toelichting bij deze Ministeriële Regeling wordt hierover nog het volgende opgemerkt: *“Hierbij ligt een relatie met bijvoorbeeld een openbare prijsnotering van olieproducten in de regio voor de hand, omdat dit prikkelt om zo goedkoop mogelijk in te kopen, in tegenstelling tot een methode waarbij de gerealiseerde inkoopprijs als geheel als kosten worden opgevoerd”.*

125. Energiekosten als onderdeel van de productieprijzen gelden voor zowel drinkwater als voor elektriciteit. Bij drinkwater zijn de energiekosten de elektriciteitskosten die nodig zijn voor het produceren van drinkwater. Bij elektriciteit gaat het om de kosten van diesel die nodig is voor het produceren van elektriciteit met de dieselgeneratoren. De wet schrijft voor om voor de brandstofkosten specifiek te beschrijven hoe daar mee om te gaan, omdat de olieprijs (sterk) kunnen fluctueren en dat dit niet moet leiden tot grote tariefschommelingen of tot liquiditeitsproblemen bij de producenten. Op dit moment hebben alle bedrijven de mogelijkheid om per maand de tarieven aan te passen op basis van gewijzigde brandstofkosten.

126. ACM moet de volgende keuzes maken als het gaat om de energiekosten:

- Is er aanleiding om de energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijzen vast te stellen?
- Is er aanleiding om twee keer per jaar het variabele gebruikstarief aan te passen?
- Is de aanpak voor drinkwater en voor elektriciteit gelijk?
- Op welke manier stelt ACM de energiekosten vast?

127. ACM beschrijft voor deze keuzes de consequenties en afwegingen. ACM heeft hierin een aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de concept-methode.

Hoe vaak stelt ACM de energiekosten vast?

128. De vaststelling van de energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijzen heeft de volgende consequenties. *De facto* stelt ACM dan de productieprijzen per maand vast, die elke maand kan variëren, op basis van een in de methode vastgelegde formule. De distributeur betaalt de producent elke maand voor de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit en drinkwater tegen deze variërende productieprijzen. De distributeur kan dit echter niet ook maandelijks verrekenen in het variabele distributietarief, omdat artikel 3.14, zesde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES dit maar maximaal halfjaarlijks toelaat. Als ACM



Besluit

besluit om de energiekosten niet als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs vast te stellen, dan kan – gelet op voornoemde wettelijke bepaling – ook het variabele gebruikstarief niet halfjaarlijks aangepast worden.

129. De manier waarop ACM de energiekosten vaststelt, leidt er toe dat in alle gevallen, ongeacht maandelijks variatie, bedrijven uiteindelijk een vergoeding krijgen voor de efficiënte energiekosten. De beslissing van ACM om wel of niet maandelijks te variëren, zoals bedoeld in artikel 2.5, derde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, heeft alleen gevolgen voor *het moment* waarop de productiebedrijven deze efficiënte kosten terugverdienen, niet voor de vraag of ze deze kosten kunnen terugverdienen. De beslissing van ACM is dus vooral ingegeven door de vraag of bedrijven zelf in staat zijn om bij stijgende brandstofprijzen de eventuele verliezen vóór te financieren, of dat de bedrijven dan onevenredig financieel nadeel zouden hebben. Ook is bij die beslissing de vraag van belang of consumenten geconfronteerd zouden kunnen worden met grote tariefstijgingen als besloten zou worden om alleen jaarlijks de energiekosten te verrekenen. Aan de andere kant kan het minder frequent aanpassen ook juist leiden tot stabielere tarieven, omdat eventuele tariefstijgingen en tariefdalingen elkaar deels kunnen opheffen.
130. ACM volgt de door de wetgever geboden mogelijkheid dat de energiekosten voor elektriciteit als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs worden vastgesteld. Dit is een wijziging ten opzichte van de concept-methode. Op basis van de zienswijzen van ContourGlobal, Bonhata, SEC, Bonaire Hospitality Group en WEB en op basis van berekeningen is ACM tot de conclusie gekomen dat het financiële risico voor producenten bij het voorfinancieren van een stijgende brandstofprijz gedurende een volledig jaar, onevenredig hoog is. Voor distributeurs heeft ACM, zoals hiervoor uitgelegd in randnummer 128, geen mogelijkheid om maandelijks een aanpassing van de brandstofprijz te verrekenen in de tarieven die afnemers betalen. Op grond van de zienswijzen wijzigt ACM de concept-methode zo, dat een distributeur halfjaarlijks de distributietarieven voor elektriciteit kan aanpassen als gevolg van stijgende of dalende brandstofkosten.
131. Het variabele gebruikstarief voor elektriciteit dat de distributeurs in rekening mogen brengen wordt dus halfjaarlijks aangepast, te weten per 1 januari en per 1 juli. Consumenten hebben op deze manier zekerheid over hun tarieven voor de komende zes maanden. Producenten kunnen maandelijks eventuele aanpassingen in de brandstofprijz doorberekenen aan de distributeur en distributeurs kunnen halfjaarlijks deze aanpassingen verrekenen in de tarieven van de eindgebruikers.



Besluit

132. Voor drinkwater zijn de energiekosten de elektriciteitskosten. Omdat voor elektriciteit de energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs worden vastgesteld, heeft ACM onderzocht of dit voor drinkwater ook nodig is. Op basis van de door bedrijven aangeleverde informatie over de hoogte van de brandstofkosten in de afgelopen jaren en de hoeveelheid benodigde elektriciteit voor de productie van drinkwater, komt ACM tot de conclusie dat voor drinkwater de variatie in de elektriciteitsprijs niet dermate groot is dat dit een maandelijks aanpassing rechtvaardigt. Bedrijven zouden in staat moeten zijn om deze schommelingen zelf op te vangen.

Hoe stelt ACM de energiekosten vast?

133. In de wet is het uitgangspunt neergelegd dat de productieprijs die de producent ten hoogste bij de distributeur zal berekenen eenmaal per jaar (op 1 januari) wordt vastgesteld (artikel 2.5, eerste lid). Hierop kan, uitsluitend ten aanzien van de energiekosten, een uitzondering worden gemaakt. De energiekosten kunnen namelijk op grond van artikel 2.5, derde lid, van de wet, als maandelijks te variëren deel van de productieprijs worden vastgesteld. In de Memorie van Toelichting merkt de wetgever hierover op dat, doordat de productiekosten van elektriciteit grotendeels van de olieprijs afhankelijk is, de producent er belang bij heeft wijzigingen in de olieprijs snel door te berekenen.
134. Ook voor de inkoop van brandstof zou ACM idealiter een prikkel willen hanteren voor productiebedrijven om die inkoop zo efficiënt mogelijk te doen. Het één-op-één vergoeden van de brandstofkosten mist een dergelijke prikkel. ACM wil echter (ook) niet voorschrijven op welke manier de producenten hun inkoop zouden moeten organiseren, en voor welke termijn zij inkoopcontracten zouden moeten aangaan of op welke manier zij risico's moeten afdekken. ACM is namelijk van mening dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering. ACM gaat niet op de stoel van het bestuur van een bedrijf zitten.
135. ACM zou, gelet op die gewenste prikkel, graag gebruik willen maken van een openbare index van de olieprijs en (door middel van een formule) maandelijks berekenen wat de energiekosten van de productie van elektriciteit op basis van die index zouden zijn. Op basis van de zienswijzen van ContourGlobal, Bonhata en WEB concludeert ACM dat hiervoor echter nader onderzoek nodig is, zowel naar geschikte indices als naar de mate waarin de inkoopkosten van brandstof geschat kunnen worden. ACM zal de komende (eerste) reguleringsperiode gebruiken om dit nader onderzoek uit te voeren en zal voor de volgende methode, dus voor de tweede reguleringsperiode, opnieuw bezien op welke manier de inkoop van brandstof ook op efficiëntie geprikkeld kan worden.



Besluit

136. Voor deze eerste reguleringsperiode zal ACM daarom de inkoopkosten van brandstof voor de productie van elektriciteit maandelijks verrekenen in de productieprijs. ACM doet dit op de volgende manier. In de productieprijbschikking legt ACM vast wat de hoogte is van de productieprijs. Deze prijs bestaat uit twee delen: de energiekosten-component en de overige kosten.
137. De overige kosten als onderdeel van de productieprijs bestaan uit de kapitaalkosten en de operationele kosten die nodig zijn voor de productie van elektriciteit. Om de prijs per kWh te bepalen, deelt ACM deze totale kosten door de verwachte hoeveelheid te produceren elektriciteit. Hierop is het systeem van profit-sharing van toepassing, zoals beschreven in paragraaf 5.2.
138. De energiekosten-component bestaat uit een bedrag per kWh en wordt berekend door in te schatten wat de kosten zijn per liter (of barrel) brandstof en hoeveel deze hoeveelheid naar verwachting opbrengt aan elektriciteit (het technische rendement). ACM legt in de productieprijbschikking vast wat het verwachte technische rendement is bij een efficiëntie inzet van de productiemiddelen. Met een efficiënte inzet van productiemiddelen bedoelt ACM dat de producent zo voordelig mogelijk moet produceren door de inzet van zijn productiemiddelen (wind, zon, diesel) zodanig te kiezen dat de kosten zo laag mogelijk zijn. Mocht achteraf blijken dat de producent een hoger of lager technisch rendement heeft gerealiseerd dan vooraf ingeschat, dan is dat volledig voor rekening van de producent en zal ACM dat bij de vaststelling van de productieprijs voor het daaropvolgende jaar nacalculeren.
139. ACM licht dit toe aan de hand van het volgende - fictieve - voorbeeld.
140. Voor een bepaalde producent beschikt ACM bij de vaststelling van productieprijs voor het jaar 2017 over de volgende gegevens:
- De productiemix bestaat uit zonne-energie (4.000 MWh) en dieselgeneratoren (6.000 MWh)
 - De inschatting voor 4.000 MWh zonne-energie is gebaseerd op een hoeveelheid van Y zonne-uren gedurende het gehele jaar
 - Het technische rendement van de dieselgeneratoren is 0,6 MWh per barrel brandstof
 - De inkoopprijs van 1 barrel brandstof is USD 90 (gebaseerd op de meest recente inkoopprijs)
 - De overige productiekosten zijn in totaal USD 500.000 voor het gehele jaar



Besluit

141. Op basis van deze gegevens stelt ACM de productieprijs vast op:
- USD 0,05 per kWh voor de overige productiekosten (500.000 USD / 10.000.000 kWh)
 - USD 0,09 per kWh voor de energiekosten-component (90 USD per barrel / 600 kWh per barrel vermenigvuldigd met 3/5 deel dieselproductie)
 - De totale productieprijs per 1 januari 2017 is dan USD 0,14 per kWh
142. Van deze energiekostencomponent stelt ACM de *brandstofprijfactor* op 0,001. Dit houdt in dat de inkoopprijs van de brandstof, vermenigvuldigd met deze factor, leidt tot de energiekosten-component. Dit getal is de uitkomst van het aandeel diesel in de totale productie (3/5) gedeeld door het technische rendement (0,6 MWh per barrel).
143. De eerste keer dat deze productieprijs aangepast kan worden, is per februari 2017. In de maand januari bepaalt de producent de inkoopprijs van de brandstof zoals deze in december 2016 is betaald. Op basis van de brandstofprijfactor wijzigt de energiekosten-component van de productieprijs per februari 2017.
144. Stel dat in dit voorbeeld in januari 2017 blijkt dat de inkoopprijs voor de brandstof in de maand december 2016 USD 100 was per barrel, dan wijzigt de productieprijs per 1 februari 2017 als volgt:
- USD 0,05 per kWh overige productiekosten blijft gelijk
 - USD 0,10 per kWh voor de inkoop van de energie (USD 100 per barrel * brandstoffactor van 0,001)
 - Totale productieprijs per 1 februari 2017 is USD 0,15 per kWh
145. Om het voorbeeld af te maken, geven we ook aan wat er gebeurt in het jaar 2018, als de totale kosten en de totale productie over het jaar 2017 bekend zijn. Stel dat we dan voor deze producent de volgende gegevens hebben:
- De werkelijke productie was 3.500 MWh met zonne-energie en 6.500 MWh met diesel
 - De realisatie van het aantal zonne-uren was exact de ingeschatte hoeveelheid Y
 - De totale brandstofkosten waren USD 1 mln (10.000 barrel vermenigvuldigd met een gemiddelde brandstofprijs van USD 100 per barrel)
 - De werkelijke overige productiekosten waren USD 500.000



Besluit

146. Dit leidt dan tot de volgende conclusies als het gaat om welke kosten wel en niet in de vaststelling van de productieprijs voor 2019 betrokken worden als nacalculaties:

- De producent had meer elektriciteit uit zonne-energie kunnen produceren dan dat hij daadwerkelijk gedaan heeft (gegeven het aantal zonne-uren)
- De producent heeft de elektriciteit met diesel efficiënter geproduceerd dan vooraf ingeschat (met 10.000 barrel is 6.500 MWh geproduceerd, dat is dus 0,65 MWh per barrel ipv de vooraf ingeschatte 0,6 MWh per barrel)
- Beide rendementverschillen zijn voor eigen rekening van de producent. Gegeven de gemiddelde brandstofprijs van USD 100 USD per barrel had de producent de 10.000 MWh kunnen produceren voor USD 1 mln ($100 * 0,001 * 10.000.000$). Dit is precies het bedrag dat het de producent ook gekost heeft, waardoor dus het verlies aan zonne-energie gecompenseerd wordt door een efficiëntere benutting van de dieselgeneratoren.



Besluit

6 Reacties van belanghebbenden

147. In dit hoofdstuk volgt een weergave van de reacties van belanghebbenden⁷ op de concept-methode. ACM zal in deze paragraaf motiveren op welke wijze die reacties zijn betrokken bij het vaststellen van de definitieve methode.

148. De volgende belanghebbenden hebben met betrekking tot de methode een zienswijze bij ACM naar voren gebracht:

- ContourGlobal
- Bonaire Hotel and Tourism Association (Bonhata)
- Bonaire Hospitality Group (BHG)
- SEC
- WEB

6.1 Zienswijze ContourGlobal

149. In haar zienswijze brengt ContourGlobal een aantal argumenten naar voren, die ACM als volgt categoriseert en samenvat:

- a) Algemene bezwaren tegen de wet en tegen (de methode van) tariefregulering;
- b) Argumenten met betrekking tot de WACC;
- c) Argumenten met betrekking tot de brandstofkosten;

Ad a) Algemene bezwaren tegen de wet en tegen de (methode van) tariefregulering

150. ContourGlobal is van mening dat de bij wet ingestelde tariefregulering onnodig is en een ongerechtvaardigde inbreuk vormt op haar contractsvrijheid. De *power purchase agreement* (PPA) die ContourGlobal met WEB gesloten heeft, en waarvan een vergoeding voor energiekosten deel uitmaakt, is (reeds) op de actuele productiekosten gebaseerd en die vergoeding is volgens ContourGlobal niet buitensporig hoog. De prijzen van elektriciteit op Bonaire zijn bovendien vergelijkbaar met die in Curaçao en in Aruba en er zijn volgens ContourGlobal (dan ook) geen aanwijzingen dat de op Bonaire door ContourGlobal gehanteerde productieprijs excessief hoog is. Op grond daarvan is het de principiële overtuiging van ContourGlobal dat geen aanleiding bestaat voor de Wet elektriciteit en drinkwater BES, voor zover het de regulering van de productieprijs van elektriciteit betreft.

⁷ Als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Ministeriële Regeling.



Besluit

151. Nu desondanks die wet er toch gekomen is, is ContourGlobal bereid – onder voorbehoud van alle rechten – met ACM samen te werken om tot een passende methode te komen. In dat verband vindt ContourGlobal het van betekenis (randnummer 14 van haar zienswijze) dat de Minister van Economische Zaken van oordeel is dat ContourGlobal de productiecentrale op Bonaire al op efficiënte wijze runt. Dat gegeven moet volgens Contour Global in de beoordeling (van ACM) worden betrokken als het gaat om de vaststelling van een prudente en uitvoerbare methode.
152. ContourGlobal kan zich vinden in de keuze en de motivering van ACM om de eerste reguleringsperiode vast te stellen op een periode van drie jaar. Contour Global kan zich eveneens vinden in de keuze van ACM om bij de gekozen reguleringsmethode geen korting op de inkomsten op te leggen wegens zo te noemen dynamische efficiencyverbetering (frontier-shift).
153. ContourGlobal uit in haar zienswijze haar zorg (randnummer 9) dat ACM zich teveel zal focussen op kostenreductie, zonder in ogenschouw te nemen dat enkele van die kosten (te weten een deel van de kapitaalkosten en de brandstofkosten) door ContourGlobal niet beïnvloedbaar zijn en dus ook niet verlaagd kunnen worden. Daardoor resteren uitsluitend de operationele kosten die ContourGlobal kan beïnvloeden, maar dat leidt tot risico's op het gebied van onderhoud, werkgelegenheid en voorzieningszekerheid.
154. Volgens ContourGlobal vloeien voor haar additionele taken voort uit de Wet elektriciteit en drinkwater BES, te weten de waarborging van de voorzieningszekerheid. ContourGlobal is van mening dat zij daarvoor dan ook additionele kosten in rekening zou mogen brengen aan WEB. Zou ContourGlobal dit van ACM niet mogen, dan is ContourGlobal niet in staat die additionele taken naar behoren uit te voeren. ACM zou hierover in de methode een duidelijk standpunt moeten formuleren.
155. ContourGlobal merkt op dat in de concept-methode niet is aangegeven dat profit-sharing pas van toepassing is op winsten die uitgaan boven het redelijk rendement. Gelet op artikel 2.5, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, is ContourGlobal van mening dat de consument slechts dan kan *delen* in de door ContourGlobal gemaakte *winst*, als het gaat om een bedrag dat uitstijgt boven het redelijk rendement dat ContourGlobal mag genieten. Dit zou ACM dan ook expliciet in de methode moeten opnemen.



Besluit

156. ContourGlobal betoogt dat de door ACM vast te stellen productieprijs van elektriciteit te allen tijde de door ContourGlobal te maken efficiënte kosten moet dekken die verband houden met het in bedrijf hebben van de productiecentrale en het plegen van onderhoud daaraan. In dit verband wijst ContourGlobal op de verplichtingen die zij heeft die voortvloeien uit de financieringsovereenkomst met Rabobank. Op grond van die overeenkomst is ContourGlobal verplicht tot onderhoudsinvesteringen in de productiecentrale, ten behoeve waarvan voor de jaren 2016 – 2020 al bedragen zijn gereserveerd. Volgens ContourGlobal brengt een uitvoerbare reguleringsmethode met zich dat de noodzakelijke en efficiënte kosten van een investering, inclusief een redelijk rendement op die investering, volledig worden gecompenseerd door de door ACM vast te stellen tarieven. Dit valt volgens ContourGlobal onder de door ACM in randnummer 38 van de concept-methode genoemde investeerdersbescherming.
157. Het is volgens ContourGlobal in strijd met die investeerdersbescherming als zij niet volledig de eventueel door haar geleden verliezen kan compenseren in de tarieven. Dat klemt temeer als die verliezen het gevolg zijn van onvoorziene omstandigheden. ContourGlobal stelt in dat verband dat het ook niet billijk is dat haar de mogelijkheid onthouden wordt om haar verliezen terug te verdienen, terwijl zij tegelijkertijd 50% van haar winsten aan WEB moet afdragen, in de vorm van een lagere productieprijs. Zij behoudt zich het recht voor haar zienswijze over de 50%-50%-verhouding in een later stadium naar voren te brengen, als de concept WACC-methode bekend gemaakt is.
158. ContourGlobal stelt dat een passende en eerlijker methode zou zijn, een methode waarin het voor haar mogelijk is om haar eventuele verliezen door te schuiven naar toekomstige jaren waarin winsten worden gerealiseerd. De vorming van een egalisatiereserve zou hiervoor naar het oordeel van ContourGlobal een goed instrument zijn.
159. Wat de vaststelling van de regulatorische kosten betreft en de mogelijkheid van ACM tot aanpassing van de door ContourGlobal aangeleverde data in de jaarrekening, is ContourGlobal van mening dat ACM hierover eerst met haar in overleg moet treden alvorens tot aanpassing over te gaan. Eventuele onjuistheden in die aanpassingen zouden anders uitsluitend via een juridische procedure hersteld kunnen worden, met nadelige gevolgen voor de vaststelling van de tarieven. ContourGlobal merkt in dat verband nog op dat zij van ACM nog geen feedback heeft ontvangen op de in juni 2016 aan ACM overgelegde informatie.



Besluit

Reactie ACM op onderdeel a) van de zienswijze

160. Met de keuze van de wetgever tot invoering van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, is gegeven dat ACM op kosten gebaseerde tarieven moet vaststellen. Als onderdeel van de kosten geldt dat de bedrijven een redelijk rendement mogen behalen. In de methode die ACM vaststelt, ligt dat ook besloten. De wet elektriciteit en drinkwater BES heeft tot doel dat ook de kwaliteit en leveringszekerheid van elektriciteit geborgd worden. De kosten die een producent van elektriciteit maakt om bij te dragen aan het halen van die doelen, zijn onderdeel van de kostenbasis voor de tariefregulering die met deze wet wordt ingevoerd. Voor het apart in rekening brengen van kosten die samenhangen met door ContourGlobal gestelde additionele taken, is geen grondslag. Dit onderdeel van de zienswijze leidt niet tot aanpassing van de methode.
161. Het standpunt van ContourGlobal dat het onjuist is dat slechts 50% en niet 100% van alle eventuele verliezen kunnen worden doorgeschoven naar toekomstige jaren, volgt ACM niet. De wetgever heeft gekozen voor een vorm van reguleren vanwege de afwezigheid van concurrentie. In een concurrerende markt zitten automatisch (meer) prikkels voor efficiëntie: beter presterende bedrijven maken meer winst en slecht presterende bedrijven maken doorgaans verliezen. Omdat in Caribisch Nederland geen sprake is van concurrentie, heeft de wetgever gekozen voor een reguleringsvorm die prikkels geeft voor efficiëntie. Met de reguleringsmethodiek van profit sharing, worden de prikkels van een concurrerende markt nagebootst. Een bedrijf dat goed presteert, door bijvoorbeeld kostenbesparing en door efficiënt te werken, kan meer winst maken dan een bedrijf dat niet goed in slaagt in die aanpak. En een bedrijf dat al volledig efficiënt is, krijgt zijn kosten volledig vergoed. Als ACM die reguleringsmethodiek niet zou toepassen, dan zijn er minder efficiencyprikkels. ACM heeft met de begrenzing tot 50% de prikkels al gehalveerd ten opzichte van volledig profit sharing. Het standpunt van ContourGlobal zou, indien doorgevoerd door ACM, tot een verdere afzwakking hiervan leiden. Dat is niet gewenst met het oog op de doelstellingen van de wet om te zorgen voor prikkels voor doelmatigheid en efficiency. Dit onderdeel van de zienswijze leidt niet tot aanpassing van de methode.
162. ACM merkt overigens op dat het begrip 'winst' in de methode gebaseerd is op lagere kosten dan de vooraf vastgestelde kosten inclusief een redelijk rendement. Als een bedrijf dus exact evenveel kosten maakt als vooraf geschat (inclusief het redelijk rendement als onderdeel van de kapitaalkosten), dan is er in die zin geen sprake van 'winst' die voor 50% doorgegeven moet worden aan WEB in de vorm van een lagere productieprijs in het volgende jaar.



Besluit

163. ACM zal met betrekking tot de vaststelling van de regulatorische kosten tijdig bij de bedrijven aangeven als er aanpassingen in de aangeleverde data worden gedaan en welke dat dan zijn. Bedrijven zullen vervolgens nog in de gelegenheid worden gesteld om de aangepaste data te controleren op eventuele feitelijke onjuistheden. Zorgvuldige besluitvorming brengt dat met zich.

Ad b) Argumenten van ContourGlobal met betrekking tot de WACC

164. ContourGlobal voert aan dat voor haar, als commercieel bedrijf, geldt dat zij met haar activiteiten en op haar investering een in het economisch verkeer gebruikelijk rendement wil behalen. Een dergelijk rendement was voor ContourGlobal het uitgangspunt toen zij de PPA met WEB overeenkwam. Op dit rendement zijn ook haar toekomstige investeringen op Bonaire gebaseerd.
165. ContourGlobal brengt naar voren dat ACM bij de methodologie die leidt tot de vaststelling van de WACC, uitsluitend uit mag gaan van een *peer group* bestaande uit ondernemingen in de Caribische regio.
166. ContourGlobal baseert zich voor dit standpunt op de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Volgens de minister van Economische Zaken, zo betoogt ContourGlobal, moet bij de vaststelling van het redelijk rendement een vergelijking worden gemaakt met niet het rendement op investeringen in de energiesector in Europees Nederland, maar met het rendement op investeringen in de energiesector in de Caribische regio. Elke andere vergelijking is in de visie van ContourGlobal *contra legem*. Uit het feit dat de Minister van Economische Zaken op vragen in de Eerste Kamer heeft geantwoord dat gekeken moet worden naar een *peer group* bestaande uit bedrijven in de Caribische regio, volgt dat die bedrijven er dus – kennelijk – zijn. Op grond daarvan, zo betoogt ContourGlobal, mist ACM de bevoegdheid om, in het geval die peer group niet is samen te stellen, een andere (lees: Europees Nederlandse) peer group samen te stellen.
167. ContourGlobal concludeert op dit punt dat ACM een elektriciteitsproducent niet kan vergelijken met een elektriciteitsdistributeur vanwege het verschillende risicoprofiel. Evenmin kan ACM een vergelijking maken tussen elektriciteitsproducenten in de Caribische regio en in Europees Nederland. Tot slot kan ACM geen vergelijking maken tussen een bedrijf dat in privaatrechtelijke en een bedrijf dat in publiekrechtelijke handen is.

Reactie ACM op onderdeel b) van de zienswijze

168. In de productieprijzen van elektriciteit die ACM gaat vaststellen en die ContourGlobal ten hoogste mag doorberekenen aan WEB, houdt ACM rekening met het feit dat bedrijven in staat moeten zijn om een redelijk rendement te behalen. Dat rendement is gebaseerd op dat wat in het economisch verkeer gebruikelijk is.



Besluit

169. Het vaststellen van het redelijk rendement, de WACC, vindt, kort gezegd, plaats door een vergelijking te maken idealiter van bedrijven die zich in dezelfde markt met dezelfde activiteiten bezighouden. Op die manier worden investeringsmogelijkheden met elkaar vergeleken en kan worden vastgesteld wat het risico van dergelijke investeringen is.
170. De geselecteerde bedrijven maken deel uit van een *peer group*. Vervolgens wordt bepaald welke risicoprofielen op die bedrijven van toepassing zijn. De wet en de Ministeriële regeling daarbij schrijven niet voor op welke wijze ACM die *peer group* moet samenstellen, maar in de memorie van toelichting merkt de wetgever daarover het volgende op:

“Het toegestane rendement dient enerzijds laag te zijn om de uiteindelijke kosten voor de eindgebruiker te beperken en anderzijds hoog genoeg om [een] investering aantrekkelijk genoeg te maken, waarbij een vergelijking voor de hand ligt met risico en verwacht rendement van vergelijkbare projecten in de energie- en drinkwatersector in het Caribisch gebied.”⁸

171. Dat, zoals ContourGlobal stelt, die *peer group* uitsluitend zou mogen bestaan uit ondernemingen in de Caribische regio, ziet ACM anders. Voor de vaststelling van het risicoprofiel van een onderneming of van een investering spelen veel factoren een rol, waarvan de geografische component er een is. Ook van belang bijvoorbeeld is het investeringsklimaat van een land en daarmee het staatsbestel van dat land. Een stabiel staatsbestel heeft nu eenmaal ook betekenis voor het risicoprofiel van ondernemingen en de investeringen die zij willen doen. Het zou onjuist zijn, en daarom volgt ACM het standpunt van ContourGlobal niet, om bij de samenstelling van een *peer group*, waarvan de kracht nu juist ligt in de representativiteit ervan, voorbij te gaan aan andere relevante factoren en uitsluitend één component/factor centraal te stellen. In de totstandkomingsgeschiedenis van de wet vindt ACM ook geen steun voor dit door ContourGlobal ingenomen standpunt.
172. Dit onderdeel van de zienswijze leidt niet tot aanpassing van de methode.

42/57

⁸ Kamerstukken II, 34 089, nr. 3, p. 7



Besluit

Ad c) Argumenten met betrekking tot de brandstofkosten

173. ContourGlobal voert aan dat de brandstofkosten, als onderdeel van de productieprijs van elektriciteit, door haar maandelijks doorbelast zouden mogen worden aan de WEB. De wet biedt hiervoor uitdrukkelijk een mogelijkheid. Zou ContourGlobal slechts eenmaal per jaar de brandstofkosten mogen indexeren, dan is dat volgens haar (ingeval van een stijgende trend in de olieprijs) negatief zo niet desastreus voor de financiële positie van ContourGlobal.
174. Jaarlijkse indexering zou bovendien betekenen dat, nog steeds uitgaande van een stijgende trend in de olieprijs, afnemers het daaropvolgende jaar geconfronteerd worden met (sterk) verhoogde tarieven. Een maandelijks doorbelasting van de brandstofkosten is uiteindelijk voor afnemers beter op te vangen. ContourGlobal merkt nog op dat het aan ACM is en niet aan belanghebbenden om de omstandigheden aan te voeren om wel tot maandelijks doorbelasting van de brandstofkosten over te gaan.
175. ContourGlobal is het met ACM eens dat de methode van profit-sharing niet wordt toegepast op brandstofkosten, maar ContourGlobal vindt het oneerlijk en is het dan ook niet eens met het door ACM neergelegde uitgangspunt dat de brandstofkosten gebaseerd worden op een openbare index van de olieprijs. De situatie op Bonaire is nu eenmaal zo dat ContourGlobal niet in de positie is om de door Curoil gedomineerde oliemarkt en daarmee door haar vastgestelde prijs te beïnvloeden. Voor zover een dergelijke index toch gehanteerd gaat worden, is ContourGlobal van mening dat de formule voor de berekening van de brandstofkosten rekening moet houden met transport, opslag en andere met de inkoop van brandstof samenhangende kosten. Dit geldt in dezelfde mate voor het *wind/fuel dispatch system*.
176. Tot slot voert ContourGlobal nog aan dat de voorgestelde reguleringsmethode niet geschikt is voor de (door haar gepercipieerde) competitieve markt voor elektriciteitsproductie op Bonaire. ContourGlobal wijst hierbij op de omstandigheid dat er op Bonaire verschillende producenten en verschillende bronnen van elektriciteitsopwekking zijn. ContourGlobal produceert elektriciteit met wind en onder andere met HFO, in tegenstelling tot WEB die elektriciteit produceert met (dure) dieselgeneratoren. In de concept-methode ontbreekt op dat punt een overweging over de zogenoemde "merit order", met welk instrument kan worden bepaald wat de volgorde is van de inzet van productie(vermogen) en bronnen, waarbij ContourGlobal voorstander is van de volgorde: wind/pv, HFO, diesel. Toekomstige investeringen worden namelijk gebaseerd op een merit order, aldus ContourGlobal.



Besluit

Reactie ACM op onderdeel c) van de zienswijze

177. ACM heeft op basis van deze zienswijze van onder andere ContourGlobal een wijziging doorgevoerd in de methode. ACM zal het mogelijk maken dat de brandstofkosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs wordt vastgesteld (artikel 2.5, derde lid, van de wet). Dit heeft ACM verder toegelicht in 5.4 van deze methode. ACM heeft besloten, gelet ook op wat in de zienswijzen naar voren is gebracht, vooralsnog geen openbare index te hanteren op grond waarvan de brandstofkosten (lees: de kosten van HFO en/of van diesel) worden bepaald.
178. Met betrekking tot de door ContourGlobal genoemde “merit order”, merkt ACM op dat die reeds besloten ligt in de vaststelling van de productieprijs. Die hoogte van de productieprijs gaat immers uit van de efficiënte inzet van productiebronnen.

Afsluitende opmerking van ContourGlobal

179. ContourGlobal rondt haar zienswijze af met het uiten van haar zorg over de billijkheid en uitvoerbaarheid van de reguleringsmethode. ContourGlobal blijft van mening dat geen grond bestaat voor de Wet elektriciteit en drinkwater BES, voor zover het de *ex ante* tariefregulering van de productieprijs van elektriciteit betreft. *Ex post* regulering, bijvoorbeeld door de toepassing van de Mededingingswet (misbruik economische machtspositie), zou volgens ContourGlobal veel makkelijker en effectiever zijn. Het zou bovendien ACM de bevoegdheid geven de monopolistische gedragingen van Curoil en BOPEC aan te pakken, wat tot lagere prijzen voor elektriciteit en voor drinkwater zou kunnen leiden. Kostenreductie door ContourGlobal zal niet mogelijk zijn, gelet op het feit dat zij de power plant reeds op de meest efficiënte wijze runt. Verdere kostenreductie waartoe zij door de methode gedwongen zou kunnen worden, zal ten koste gaan van de voorzieningszekerheid en kan er zelfs toe leiden dat ContourGlobal gedwongen wordt haar activiteiten op Bonaire te staken.
180. ContourGlobal dringt er bij ACM op aan de methode te herzien en vast te stellen met inachtneming van de in haar zienswijze naar voren gebrachte overwegingen.

Reactie op de slotopmerking van ContourGlobal

181. Dit onderdeel van de zienswijze leidt niet tot aanpassing van de methode.
182. Het is de keuze van de wetgever geweest om met de Wet elektriciteit en drinkwater BES *ex ante* tariefregulering in te voeren. Die keuze kan in het kader van de vaststelling van onderhavige methode niet ter discussie staan.



Besluit

183. Tariefregulering als zodanig heeft niet tot doel om tarieven te verlagen. Het is, zoals ook in het voorgaande al naar voren kwam, een instrument om de doelen van deze wet te halen – een kwalitatief goede, betaalbare en betrouwbare elektriciteitsvoorziening. Het instrument van tariefregulering zorgt er voor dat de belangen van belanghebbenden op juiste wijze gewogen worden. ACM heeft de taak gekregen die weging uit voeren, en dus al die verschillende belangen – waaronder ook het belang van ContourGlobal – in haar beoordeling te betrekken.
184. ACM hecht er nog aan op te merken dat de Minister van Economische Zaken bij brief van 17 december 2012 aan de Tweede Kamer een rapport heeft gestuurd met de titel “Hoofdpijnen regulerend kader elektriciteit Bonaire, Sint Eustatius en Saba”, gedateerd 23 oktober 2012.⁹ In dit rapport zijn de hoofdpijnen van de elektriciteitsvoorzieningen in Caribisch Nederland neergelegd. Eén van deze hoofdpijnen is het invoeren van *ex ante* tariefregulering door ACM van zowel de productie als de distributie van elektriciteit.
185. ContourGlobal Bonaire is in mei 2013 opgericht en is vanaf dat moment haar productie-activiteiten op Bonaire gestart. ACM moet vaststellen dat ContourGlobal er (dus) voorafgaande aan de start van haar activiteiten mee bekend had kunnen zijn dat de elektriciteitsvoorzieningen op Bonaire gereguleerd zouden gaan worden, en wel op de manier waarop het nu in de wet is neergelegd.
186. ACM neemt er kennis van dat ContourGlobal – kennelijk – met de gedachte speelt haar activiteiten op Bonaire te staken als gevolg van invoering van de Wet elektriciteit en drinkwater BES en de tariefregulering die haar als gevolg daarvan treft.

4.5/57

⁹ Kamerstukken II, 31 568, nr 125



Besluit

6.2 Zienswijze Bonhata

187. In haar zienswijze brengt Bonhata een aantal argumenten naar voren, die ACM als volgt categoriseert en samenvat:

- a) Oproep om met spoed een benchmark vast te stellen;
- b) Zienswijze over inkoop brandstof;
- c) Oproep aanpassen voorwaarden en tarieven duurzaamheid

Oproep om met spoed een benchmark vast te stellen

188. Allereerst vraagt Bonhata, met het oog op de methode van regulering, of het mogelijk is een betrouwbare benchmark op te stellen en of deze benchmark met de grootst mogelijke spoed vastgesteld en gebruikt kan worden.

189. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een aanpassing in de methode. Wel zal ACM deze input meenemen bij het verder onderzoeken van de mogelijkheid van het opzetten van een benchmark om kosten te kunnen vergelijken tussen bedrijven in de Caribische regio. ACM is van mening dat de keuze voor profit-sharing voldoende prikkel geeft om de nutsbedrijven te stimuleren om efficiënte keuzes te maken.

Zienswijze over inkoop brandstof

190. Bonhata geeft verder aan met betrekking tot de verwerking van de energiekosten een voorkeur te hebben voor een prijsaanpassing van twee keer per jaar. Bonhata is huiverig voor het werken met een index en stelt dat de prijsvorming van de brandstoffen buiten de macht ligt van energiebedrijven. Een gevolg van werken met een index zou kunnen zijn dat producenten riskante beleggingen moeten aangaan om te anticiperen op prijschommelingen.

191. ACM heeft de methodiek op het punt van de inkoop van energiekosten aangepast, mede op basis van deze zienswijze. De wijziging licht ACM toe in paragraaf 5.4 van dit besluit.

Oproep aanpassen tarieven en voorwaarden duurzaamheid

192. Tot slot roept Bonhata ACM op om de tarieven en voorwaarden voor teruglevering van elektriciteit zodanig aan te passen dat dit wordt gestimuleerd en wordt aangemoedigd.

193. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methode. Het terugleveren van elektriciteit is geen onderdeel van de methode om tarieven vast te stellen. De terugleververgoeding zelf is door de Minister vastgelegd in een Ministeriële Regeling en ligt buiten de bevoegdheden van ACM. ACM heeft wel een taak, samen met ILT, om toezicht te houden op de voorwaarden die WEB hanteert.



Besluit

6.3 Zienswijze Saba Electric Company

194. In haar zienswijze werpt Saba Electric Company (SEC) een aantal vragen op en brengt zij een aantal argumenten naar voren, die ACM als volgt categoriseert en samenvat:

- a) Gevolgen voor SEC als rente van een bepaalde lening te hoog is?
- b) Op welke manier moeten regulatorische kosten worden verdeeld over bedrijfsonderdelen?
- c) Voorstel voor het vormen van een 'brandstofvoorziening' als buffer bij stijgende brandstofprijzen
- d) Alternatief voor profit sharing
- e) Toerekening kosten aan verschillende posten
- f) Vraag over invoeren mogelijkheid compensatie bij niet-leveren van elektriciteit

47/57

Gevolgen voor SEC als rente van een bepaalde lening te hoog is?

195. SEC werpt, met betrekking tot de WACC, de vraag op wat de gevolgen voor haar zijn als ACM tot de conclusie komt dat voor een bepaalde lening de rente te hoog is. Als deze rentelasten dan niet worden verdisconteerd in de tarieven voor volgend jaar, leidt dat dus tot een verlies voor SEC. Een hoger verlies leidt vervolgens voor SEC weer tot hogere rentelasten.

196. ACM betreft deze zienswijze samen met de overige zienswijzen over de WACC, bij haar beoordeling tot die vaststelling van de definitieve WACC leidt. ACM verwijst op dit punt naar de WACC-bijlage.

Op welke manier moeten regulatorische kosten worden verdeeld over bedrijfsonderdelen?

197. SEC vraagt zich af hoe zij randnummer 65 van de concept-methode moet interpreteren. De indruk wordt gewekt dat eerst de regulatorische kosten moeten worden verdeeld over de bedrijfsonderdelen en pas daarna (randnummer 67) verder worden opgesplitst in distributie en productie. SEC vraagt of dit ook in één stap kan.

198. Deze zienswijze van SEC heeft geleid tot een verduidelijking in de methode in paragraaf 5.2. De door SEC voorgestelde toerekening van de kosten is ook wat ACM voor ogen heeft en ACM heeft de betreffende paragraaf in de definitieve methode verduidelijkt.



Besluit

Voorstel voor het vormen van een 'brandstofvoorziening' als buffer bij stijgende brandstofprijzen

199. SEC geeft aan dat zij het voorfinancieren van eventuele brandstofstijgingen niet kan bekostigen nu zij niet meer maandelijks de tarieven voor consumenten kan aanpassen. SEC stelt daarom voor om een brandstofvoorziening te vormen. In deze voorziening zou dan een gedeelte van de winst gestort kunnen worden die buiten de reikwijdte komt te vallen van de afwenteling richting consument. De voorziening dient als buffer: in tijden van lagere brandstofprijzen wordt het positieve verschil in de voorziening ondergebracht en dat wordt gebruikt in tijden van hogere brandstofprijzen.

200. Deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van de methode. ACM zal de energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijis voor elektriciteit vaststellen. De distributeur kan dit vervolgens halfjaarlijks in de variabele distributietarieven aanpassen. Het staat een distributeur vrij om een voorziening te treffen om te anticiperen op eventuele stijgingen van energiekosten.

Alternatief voor profit sharing

201. Met betrekking tot de keuze voor profit sharing als reguleringsmethodiek, met een bijbehorend percentage van 50, stelt SEC het volgende.

202. Stel dat SEC in 2017 een verlies maakt. Dat verlies wordt dus in 2018 voor 50% verhaald op de consument, zo stelt SEC. 50% blijft als verlies voor rekening van SEC staan. Als in 2018 ook weer een verlies wordt gemaakt, dan betekent dat voor de balans een verlies van 2018 maar ook nog een restant verlies 2017. SEC begrijpt de concept-methode aldus, dat een verlies uit 2018 weer voor 50% verhaald kan worden in 2019, maar het verlies van 2017 zou hier niet meer bij betrokken kunnen worden en dat blijft op de balans staan totdat SEC weer winst maakt. Doordat SEC de verliezen moet financieren, stijgen de financieringslasten die weer voor rekening komen van de consument en alleen een voordeel opleveren voor de lokale banken.

203. SEC stelt voor dat in een situatie waarin een aantal jaren achter elkaar verlies wordt geleden, het verlies van de oude jaren langzaam ingelopen mag worden door stijging van de tarieven. Daardoor worden hogere financieringslasten voorkomen. Hetzelfde zou dan gedaan kunnen worden met winsten. Als SEC jaar op jaar winst zou maken, dan zou het fair zijn om deze winsten terug te laten vloeien naar de consument.

204. SEC geeft tot slot aan dat het Openbaar Lichaam Saba, als aandeelhouder, sterk let op de kosten van het bedrijf en dat SEC dus al voldoende incentive heeft om kostenbesparend te werk te gaan. De prikkel van profit sharing is dus in de ogen van SEC niet nodig.



Besluit

49/57

205. Deze zienswijze heeft niet geleid tot wijziging van de methode. Wel heeft ACM de werking van de methode uitgebreider toegelicht, onder andere door een voorbeeld toe te voegen in paragraaf 5.2. De constatering van SEC dat een deel van het verlies voor eigen rekening is en niet doorberekend mag worden aan de consument, is juist. Dit is onderdeel van de profit sharing systematiek en zorgt voor een prikkel om de wettelijke taken zo doelmatig mogelijk uit te voeren. ACM merkt hierbij op dat dit verlies ten koste kan gaan van het redelijke rendement dat het bedrijf kan behalen en dus van het eigen vermogen. Er is geen verplichting of noodzaak om een lening af te sluiten om dit verlies te financieren.
206. ACM merkt daarnaast op dat ACM de inkomsten baseert op het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar is. Als een bedrijf hogere kosten heeft gemaakt dan ingeschat, en dus een verlies heeft geleden, dan betreft ACM dit hogere kostenniveau bij de vaststelling van de inkomsten voor het volgende jaar. Het verlies blijft dus niet jaren achterelkaar doorwerken. Dit is (uiteraard) anders indien een bedrijf het daaropvolgende jaar nog weer hogere kosten heeft dan ingeschat.
207. ACM stelt vast dat de door SEC voorgestelde methode in essentie niet anders is dan de methode van profit sharing. Als een bedrijf jaren achter elkaar verlies maakt, zorgt profit sharing er niet voor dat de verliezen cumulatief oplopen, maar mag het bedrijf de tarieven verhogen. Als een bedrijf jaren achter elkaar winst maakt, wordt deze winst doorgegeven aan de consument in termen van lagere tarieven (want lagere inkomsten voor het bedrijf). ACM ziet geen aanleiding om, naast deze werking, de bedrijven een vergoeding te geven voor de 50% van de verliezen die voor eigen rekening zijn. Dat zou leiden tot een verzwakking van de efficiëntieprikkel.

Toerekening kosten aan verschillende posten

208. SEC geeft aan dat de administratie momenteel niet is ingericht om de totale distributiekosten toe te rekenen aan de verschillende basistarieven. Zo zijn bijvoorbeeld de heraansluitkosten niet toe te rekenen aan de verschillende tariefcategorieën. SEC stelt voor om deze percentages vast te stellen op basis van het inkomen. ACM leest dit zo, dat SEC voorstelt om de totale heraansluitkosten op basis van de omzet per tariefcategorie te verdelen.
209. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging in de methode (paragraaf 5.2, Stap 3). ACM heeft besloten om de tariefcategorieën en de verdeling van kosten in percentages naar de verschillende categorieën, vast te leggen in de tariefbeschikkingen in plaats van in de methode. Op die manier hebben bedrijven en ACM de mogelijkheid om dit met meer flexibiliteit (bijvoorbeeld per jaar) nog aan te passen. Als de administratie momenteel bepaalde zaken niet kan opleveren, is ACM van mening dat er pragmatische keuzes gemaakt moeten worden. Dit kan door bijvoorbeeld kosten toe te rekenen op basis van de omzet per categorie, of op basis



Besluit

van andere (al dan niet geschatte) verdeelsleutels. Eventueel kan dit in een volgende tariefbeschikking voor een volgend jaar aangepast worden als daar tegen die tijd nieuwe inzichten of betere toerekeningsmethodes voor zijn.

Vraag over invoeren mogelijkheid compensatie bij niet-leveren van elektriciteit

210. Tot slot geeft SEC aan dat in de wet de mogelijkheid wordt genoemd om compensatie te geven wanneer er bijvoorbeeld een bepaalde periode geen elektriciteit geleverd kan worden. Deze mogelijkheid kan in een ministeriële regeling vastgelegd worden. Dat is tot nu toe nog niet gedaan. SEC geeft aan niet te kunnen garanderen dat er een constante levering is van elektriciteit, denk aan het risico van orkanen. SEC vraagt ACM of het klopt dat deze ministeriële regeling hetzij niet wordt ingevoerd, hetzij een vrijstelling kent voor Saba.

211. Deze vraag heeft niet geleid tot een aanpassing in de methode. ACM is niet bevoegd om ministeriële regelingen in te voeren of aan te passen. Het Ministerie van Economische Zaken is op dit punt het bevoegde orgaan. ACM heeft deze vraag dan ook doorgezet naar dat ministerie.

50/57



Besluit

6.4 Zienswijze Bonaire Hospitality Group

212. In haar zienswijze brengt Bonaire Hospitality Group een aantal argumenten naar voren, die ACM als volgt categoriseert en samenvat:

- a) Huidige prijzen zijn te hoog; subsidie is nodig
- b) Maandelijks aanpassing van tarieven op basis van wijzigingen in de olieprijs

Huidige prijzen zijn te hoog; subsidie is nodig

213. BHG geeft aan dat de huidige prijzen voor elektriciteit en drinkwater te hoog zijn voor de kwaliteit die geleverd wordt. BHG is van mening dat subsidie nodig is en dat de huidige subsidie onvoldoende is om de kosten naar een acceptabel niveau te brengen. Ook geeft BHG hierbij aan dat momenteel tussen de 14% en 17% van een modaal inkomen opgaat aan kosten voor elektriciteit. Deels zijn de hoge kosten te verklaren omdat er meer (dure) transformatoren nodig zijn omdat in het verleden de keuze gemaakt is om de stroomvoorziening op Bonaire geschikt te maken voor elektrische apparaten uit zowel Europa als de Verenigde Staten.

214. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de methode. De hoogte van subsidies valt onder de bevoegdheid van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken. Kosten en keuzes die in het verleden zijn gemaakt kan ACM niet beïnvloeden. Wel zorgt de methode van tariefregulering er voor dat bedrijven vanaf nu geprikkeld worden om efficiënte keuzes te maken.

Maandelijks aanpassing van tarieven op basis van wijzigingen in de olieprijs

215. BHG geeft aan dat in het verleden elektriciteits- en drinkwaterprijzen snel werden verhoogd bij stijgingen van de olieprijs, maar dat verlagingen steeds werden uitgesteld. BHG pleit voor een transparant systeem waarbij maandelijks een bijstelling gedaan moet worden volgens een vaste formule op basis van de olieprijs. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de opbrengst van windenergie.

216. ACM heeft, mede op basis van deze zienswijze, de methode voor de verwerking van de inkoop van energiekosten aangepast. Deze wijziging heeft ACM in paragraaf 5.4 van dit besluit toegelicht.

51/57



Besluit

6.5 Zienswijze Water- en Energiebedrijf Bonaire

217. In haar zienswijze brengt WEB een aantal argumenten naar voren, die ACM als volgt categoriseert en samenvat:

- a) Algemeen
- b) Keuze voor profit sharing
- c) Vergoeding van energiekosten
- d) Doorbelasting van productieprijzen
- e) Hoe gaat ACM om met *force majeure*?

Algemeen

218. WEB zou het op prijs stellen om na weging van haar commentaar door ACM, kennis te kunnen nemen van de overwegingen van ACM om bepaalde commentaren wel of niet op te nemen in de definitieve versie. WEB zou graag nog de mogelijkheid krijgen om hier eventueel aanvullende argumentatie op te geven.

219. ACM reageert als volgt op deze zienswijze. Om tot een zorgvuldige afweging te komen van alle belangen, heeft ACM een uitgebreid proces ingericht om alle belanghebbenden in de gelegenheid te stellen input te leveren. ACM heeft hiervoor eerst het al genoemde Startdocument opgesteld en dit besproken met alle nutsbedrijven en toegezonden aan belanghebbenden. Vervolgens heeft ACM een concept-methode gepubliceerd waarop belanghebbenden hun zienswijze konden geven. ACM is van mening dat hiermee (ruimschoots) is voldaan aan het door de wetgever in artikel 2.1, eerste lid, van de Ministeriële regeling bedoelde overleg om tot de vaststelling van een methode te komen. Het door ACM ingerichte proces betekent ook dat ACM – na weging van alle belangen – tot daadwerkelijke besluitvorming overgaat, en niet (alvorens tot besluitvorming over te gaan) nog een ronde van zienswijzen organiseert. Mocht WEB het met die besluitvorming oneens zijn, dan is er de mogelijkheid om tegen de nog door ACM vast te stellen tarievenbeschikking bezwaar te maken bij ACM. In dat bezwaar kan WEB dan argumenten naar voren brengen die zijn gericht tegen de methode.

Keuze voor profit sharing

220. WEB geeft aan dat zij een algemeen belang dient en niet tot doel heeft om winst te maken of dividend uit te keren aan de aandeelhouder. Bij een eventueel positief verschil tussen inkomsten en kosten, zal WEB niet zo snel dividend uitkeren, maar eerder het geld gebruiken voor investeringen of tariefverlagingen. Bij een eventueel negatief verschil voorziet WEB dat dit nadelige gevolgen heeft voor investeringen of voor de dienstverlening aan afnemers.



Besluit

53/57

221. Daarnaast geeft WEB aan dat de komende jaren omvangrijke investeringen op het programma staan. Dit zijn complexe projecten met een eigen dynamiek, wat kan leiden tot onvoorziene kosten of een verschuiving van geplande investeringen. Voor WEB is het onduidelijk welke invloed dit heeft op de toepassing van de door ACM voorgestelde methode van profit sharing. WEB stelt hierbij de vraag op welke manier ACM rekening houdt met deze investeringsprogramma's bij het al dan niet opnemen van een budget voor deze inkomsten. WEB wil voorkomen dat ACM een besluit zou moeten nemen over het al dan niet uitvoeren van voorgenomen investeringen.
222. Daarnaast vraagt WEB zich af of een systeem van cost plus regulering niet passender zou zijn voor een bedrijf als WEB dat niet geleid wordt door het streven naar winst, maar door het principe van kostendekkendheid. WEB voert aan, onder verwijzing naar paragraaf 5.2 van de concept-methode, dat ACM al toetst welke kosten wel en welke niet in de tarieven mogen worden opgenomen. WEB stelt dat ACM in randnummers 72 en 73 van de concept-methode aangeeft dat alle kosten door ACM bekeken worden in het kader van doelmatigheid en efficiëntie. De methode van profit sharing is om die reden dan ook een overbodige prikkel, aldus WEB. WEB is voorstander van de cost-plus methode gezien de eenvoud van die methode en gezien het feit dat WEB altijd al naar een doelmatige bedrijfsvoering streeft. Daarnaast geeft WEB aan dat het uitgangspunt van ACM dat kostenbesparing altijd tot lagere tarieven leidt voor de consument niet geheel juist is. Kostenbesparingen kunnen teniet worden gedaan door bijvoorbeeld inflatie of door toenemende andere kosten. Als voorbeeld noemt WEB kosten in verband met de toegenomen regeldruk en vereisten die voortvloeien uit de wetgeving.
223. Deze zienswijze niet geleid tot een wijziging in de methode. ACM licht dit hierna toe.
224. De wetgever heeft nadrukkelijk bepaald dat in de methode van regulering een prikkel moet zitten voor het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering. ACM heeft toegelicht welke methodes hiervoor geschikt zijn. In de Memorie van Toelichting (pagina 10, 2^e alinea) geeft de wetgever aan dat cost plus regulering (inderdaad) eenvoudiger is in de uitvoering omdat alle kosten die een bedrijf maakt worden vergoed. Maar cost plus geeft volgens de wetgever geen prikkel tot efficiëntieverbetering. De methode van profit sharing geeft deze prikkel wel, omdat het erop gericht is zo efficiënt mogelijk de taken uit te voeren die een bedrijf op basis van de wet heeft. Daarom is deze methode in de ogen van ACM geschikt voor bedrijven die een monopoliepositie hebben, ongeacht of deze bedrijven een maatschappelijke taak vervullen. De toetsing van kosten die ACM doet, zoals beschreven in paragraaf 5.2, Stap 1 van de methode, is geen toetsing op efficiëntie van de kosten, maar een toetsing of de kosten te maken hebben



Besluit

met de wettelijke taken van het bedrijf en niet, bijvoorbeeld, met andere activiteiten van het bedrijf (zoals bijvoorbeeld sponsoring van bepaalde activiteiten).

225. Als ACM ook alle afzonderlijke kosten op efficiëntie zou toetsen, zou dat niet alleen veel meer werk met zich meebrengen voor ACM en voor de bedrijven. Het zou bovendien betekenen dat ACM *de facto* op de stoel van het bestuur van het bedrijf gaat zitten. ACM zou in dat geval namelijk van alle afzonderlijke kosten moeten onderzoeken of ze nuttig, noodzakelijk en efficiënt waren, bijvoorbeeld door te bekijken of er alternatieven waren die goedkoper waren. Het is nu juist aan de bestuurders van een onderneming om dergelijke afwegingen te maken. De methode van profit sharing legt die verantwoordelijkheid bij de bedrijven.
226. ACM constateert verder dat WEB geen concreet alternatief aandraagt voor de methode van regulering, behalve de methodiek van cost-plus. ACM heeft al aangegeven waarom zij daar niet voor kiest. De stelling van WEB dat kostenbesparingen niet altijd hoeven te leiden tot lagere tarieven, is juist. Het kan zo zijn dat kostenbesparingen op het ene vlak teniet kunnen worden gedaan door kostenstijgingen op een ander vlak. Per saldo zouden in die situatie de tarieven gelijk blijven, wat niet het geval zou zijn als de kostenbesparing achterwege zou zijn gebleven. Het is in elk geval de bedoeling van de wetgever bedrijven een prikkel te geven om doelmatigheid na te streven. Met de door ACM gekozen methode wordt dat doel gediend.
227. ACM geeft ter verduidelijking aan hoe zij omgaat met investeringsprognoses. In eerste instantie is ACM hiermee terughoudend. Het is niet de bedoeling dat afnemers al moeten betalen voor investeringen die nog niet in gebruik genomen zijn en waar afnemers (dus) nog geen profijt van hebben. Aan de andere kant biedt ACM ruimte aan de bedrijven, zie paragraaf 5.2, om bij de bepaling van de tarieven, onderbouwde investeringsplannen te presenteren die ACM kan betrekken bij het vaststellen van de inkomsten voor een bepaald jaar.

Vergoeding van energiekosten

228. WEB geeft aan maar een zeer beperkte invloed te hebben op de inkooprijzen van olieproducten en afhankelijk te zijn van de enige aanbieder op Bonaire. Het uitgangspunt dat producenten in staat zouden zijn energiekosten te optimaliseren door een prikkel om goedkoop in te kopen is daardoor niet in overeenstemming met lokale omstandigheden, zo stelt WEB. ACM zou de prijsvorming van energiekosten moeten laten aansluiten bij de al overeengekomen systematieken van de lopende contracten en alleen bij het aflopen van deze contracten moeten bezien welke uitgangspunten haalbaar zijn.
229. Daarnaast geeft WEB aan dat het jaarlijks aanpassen van de tarieven tot gevolg heeft dat WEB tussentijdse variaties zelf zal moeten opvangen en mogelijk zal moeten voorfinancieren. WEB vraagt naar de mogelijkheden voor fondsvorming om deze schommelingen te financieren.



Besluit

55/57

230. WEB geeft daarnaast nog aan dat er rechtsongelijkheid is gecreëerd tussen een producent en een distributeur in die zin dat de producent wel maandelijks de prijzen mag aanpassen en de distributeur niet. Een maandelijkse aanpassing van de tarieven zou in de ogen van WEB voor iedereen beter zijn.
231. Tot slot stelt WEB dat een combinatie van stijgende energieprijzen en een systeem van profit sharing grote risico's met zich mee brengt voor de continuïteit van WEB en daarmee de levering en de gewenste kwaliteit van elektra en water in gevaar brengt. Stijgende energieprijzen leggen namelijk beslag op de liquiditeit vanwege de voorfinanciering door WEB. Het systeem van profit sharing met de door ACM vastgestelde WACC leidt tot een aanzienlijk lager rendement op de bedrijfsvoering.
232. Deze zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van de methode. ACM zal de energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs voor elektriciteit vaststellen. De distributeur kan dit vervolgens halfjaarlijks in de variabele distributietarieven aanpassen. Het staat een distributeur vrij om een voorziening te treffen om te anticiperen op eventuele stijgingen van energiekosten. De rechtsongelijkheid waar WEB op doelt, als daar al sprake van is, kan ACM niet veranderen. De wet biedt geen ruimte voor de distributeur om een wijziging in de brandstofkosten vaker dan halfjaarlijks in de tarieven te verrekenen (zie artikel 3:14, zesde lid, van de wet elektriciteit en drinkwater BES).
233. ACM is van mening dat met het invoeren van de mogelijkheid om halfjaarlijks de aanpassing van de energieprijzen door te berekenen in de variabele distributietarieven, voldoende tegemoet is gekomen aan de wens van WEB om de risico's van het voorfinancieren zoveel als mogelijk te verkleinen. ACM is verder van mening dat een bedrijf met een efficiënte bedrijfsvoering geen reden tot zorg hoeft te hebben voor de continuïteit, gegeven het systeem van profit sharing waarbij een bedrijf zijn efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement vergoed krijgt.

Doorbelasting van productieprijzen

234. WEB beschrijft het risico dat zij een hogere prijs dan vooraf ingeschat voor productie niet volledig kan doorberekenen aan haar klanten. Bij de berekening van het variabele gebruikstarief wordt immers uitgegaan van een bepaalde, vooraf ingeschatte, productie. Als in werkelijkheid WEB elektriciteit moet bijkopen of produceren tegen een hogere prijs, dan kan dit niet doorberekend worden, zo stelt WEB. WEB pleit daarom voor een marge in het variabele gebruikstarief om zulke schommelingen op te vangen.
235. ACM denkt dat hier sprake is van een misverstand. Het is correct dat het variabele gebruikstarief gebaseerd wordt op een schatting van de hoeveelheid productie in een bepaald



Besluit

jaar, voor verschillende productiemiddelen (wind, diesel, zon). ACM heeft echter wel degelijk de mogelijkheid open gehouden dat achteraf gecompenseerd wordt voor onjuiste schattingen. Als bijvoorbeeld het aandeel wind lager is dan vooraf ingeschat, waardoor de werkelijke productiekosten hoger waren, zal dit achteraf gecompenseerd worden en betreft ACM dit bij het vaststellen van de tarieven in een volgend jaar. De totale hoeveelheid elektriciteit die producenten moeten produceren, zal overigens door de Minister van Economische Zaken worden vastgesteld in de productievergunningen. Een verschil tussen geschatte productie en werkelijke productie zal in beginsel niet leiden tot hogere kosten die ten laste van WEB komen, hooguit zal er een vertraging zijn tussen het maken van de kosten en de vergoeding voor die kosten in de tarieven in een later jaar. ACM benadrukt daarnaast nogmaals dat er geen situatie denkbaar is dat WEB tegen een hogere prijs dan vooraf vastgesteld elektriciteit moet inkopen. De productieprijs wordt immers door ACM vastgesteld en producenten kunnen geen hogere prijs in rekening brengen bij WEB dan deze door ACM vastgestelde prijs.

56/57

Hoe gaat ACM om met force majeure?

236. WEB vraagt ACM hoe zij omgaat met 'Force majeure', als het gaat om het vertalen van de kosten naar inkomsten in paragraaf 5.2.

237. Deze vraag van WEB heeft geleid tot een wijziging in de methode. In paragraaf 5.2 heeft ACM toegevoegd dat, in geval van hoge kosten als gevolg van extreme omstandigheden (force majeure) waarbij duidelijk sprake is van overmacht, zoals orkanen of andere extreme weersomstandigheden, ACM deze kosten kan nacalculeren.



Besluit

7 Dictum

De Autoriteit Consument en Markt stelt de methode vast, als bedoeld in artikel 2.5, vierde lid, en artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, overeenkomstig de beschrijving in dit document.

Deze methode geldt van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019.

Van deze methode wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*. Voorts publiceert de Autoriteit Consument en Markt dit besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt en op de internetpagina van Rijksdienst Caribisch Nederland.

Den Haag,

Datum: 30 september 2016

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Gelet op artikel 7, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES staat tegen deze methode geen (zelfstandig) beroep of bezwaar open. Belanghebbenden die rechtstreeks geraakt worden door de tarievenbeschikkingen die op grond van deze methode door ACM worden genomen, kunnen tegen die beschikkingen rechtsmiddelen aanwenden. In hun beroep- of bezwaarschrift kunnen zij dan argumenten aanvoeren gericht tegen deze methode.

57/57