



Reactie Water- en Energiebedrijf Bonaire op de aanpassing Wet Drinkwater en Elektriciteit Bes

AK/JB/av/bp
Ref.no. W2019/568

Kralendijk, 30 september 2019

Geachte heer/mevrouw,

Op 1 juli 2019 heeft u een voorgenomen *wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES, wijziging van de Wet financiën openbare lichamen BES en de Warenwet BES* ter consultatie aangeboden. Hierbij werden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld te reageren tot 1 oktober 2019. Met dit schrijven treft u de reactie van Water- en Energiebedrijf Bonaire ("WEB") aan.

Onze reactie is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1: aanleiding
- Hoofdstuk 2: algemeen
- Hoofdstuk 3: elektriciteit specifiek
- Hoofdstuk 4: drinkwater specifiek
- Hoofdstuk 5: afsluiting

Hoofdstuk 1: aanleiding

Elektriciteit en drinkwater

De vigerende wet, de Wet elektriciteit en drinkwater BES ("WedB") is in werking getreden per 1 juli 2016. Bij de consultatie van deze wet destijds gaven wij al enkele knelpunten aan, waaronder de aanzienlijke afwijkende tariefstructuren in de wetgeving ten opzichte van de tariefstructuren die in de praktijk werden gehanteerd. De overgang naar de nieuwe tariefstructuur in 2018 heeft zoals verwacht tot zeer grote overgangseffecten voor de afnemers geleid.

Tariefstructuur van voor de ingang van de wet in 2016

Voor de toepassing van de 2016 wet bestond de tariefstructuur voor drinkwater uit een gematigd tarief voor een vaste vergoeding per maand, veelal 7 USD per maand, waarbij de rest van de kosten werd verdisconteerd in een variabel tarief (per m3) en waarbij een progressief stelsel bestond (oplopende tarieven per m3).



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

De tariefstructuur voor elektriciteit kende geen vaste vergoeding waardoor alle kosten werden verdisconteerd in kWh tarieven (waarbij de tarieven voor grote klanten ongeveer 2 cent per kWh lager waren dan voor de kleinere aansluitingen).

Overgang naar nieuwe tariefstructuur op grond van de wet

De Wedb schreef voor dat de kosten voor distributie dienden te worden omgeslagen naar vaste gebruikstarieven en voor wat betreft de overige kosten (veelal productiekosten) dat deze dienden te worden omgeslagen naar 1 variabel tarief (m3 of kWh) en waarbij differentiatie niet mogelijk meer zou zijn.

Hierdoor dreigden er grote overgangseffecten voor de afnemers:

- Een afnemer met relatief laag elektriciteitsverbruik ten opzichte van de aansluiting zou worden geconfronteerd met een hogere rekening als gevolg van de introductie van een vaste vergoeding. Het omgekeerde gold uiteraard ook voor afnemers met een relatief hoog elektriciteitsverbruik ten opzichte van de aansluiting (bijvoorbeeld grootverbruikers).
- Een afnemer met een relatief laag verbruik drinkwater werd feitelijk dubbel getroffen. Het beperkte tarief voor vaste vergoeding zou significant stijgen en de staffel met oplopende tarieven voor het verbruik zou vervangen worden door een gemiddeld tarief. Grootverbruikers zouden hierdoor een materiele verlaging krijgen van de kosten voor drinkwater.

Vanwege ontbrekende gegevens (de aansluitwaarden dienden nog geïnteriseerd te worden) werden de tarieven voor 2017 nog niet vastgesteld door de Autoriteit Consument en Markt ("ACM"). De tarieven uit 2016 zijn daardoor (ongewijzigd) 'doorgelopen' in 2017. De ontbrekende gegevens werden in 2017 geïnteriseerd. Hiermee konden tarieven 2018 worden bepaald. Eind 2018 maakte ACM de ontwerptarieven bekend die ze voornemens waren vast te stellen voor 2018, met inwerkingtreding per 1 april 2018. De reden voor vaststelling per 1 april 2018 was om WEB de tijd te geven om (aanvullende) subsidies te regelen bij de Ministeries. Met deze ontwerptarieven in de hand heeft WEB opnieuw dringend aandacht gevraagd bij de Ministeries voor de dreigende situatie. De eerdere verwachting van de zeer grote overgangseffecten bleek namelijk evident uit de berekeningen die gemaakt konden worden met het ontwerpbesluit van de tarieven. Ook waarschuwden we daarbij voor het effect dat wanneer er doorgezet zou worden (door de tarieven van kracht te laten worden), dat er ook 'winnaars' zouden zijn van de wijziging, welke winnaars die als het geheel later weer teruggedraaid zou worden zich zeer benadeeld zouden voelen). Uiteindelijk heeft ACM in december 2017 het besluit tot de nieuwe tarieven per 1 april 2018 genomen waardoor de nieuwe situatie een feit zou worden, dit was onomkeerbaar.

Om überhaupt subsidie te krijgen diende er bij elektriciteit eerst sprake te zijn van kostendeckende tarieven. Hierdoor is eerst per 1 januari 2018 het tarief voor elektriciteit omhoog bijgesteld (stijging ongeveer 20% van het toenmalige variabele tarief per kWh) en



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

vervolgens is per 1 april 2018 de nieuwe structuur (vast en variabel) ingevoerd voor elektriciteit en drinkwater, met alle gevolgen van dien. De invoering van deze nieuwe tarieven heeft tot veel onrust geleid onder de bevolking. Als gevolg hiervan is er een oproep gekomen richting de Ministeries om de wet te wijzigen. WEB heeft hiertoe in 2018 een lijst met knelpunten aangeleverd.

Afvalwater

Voor wat betreft afvalwater is er reeds enkele jaren een situatie gaande waarbij WEB weliswaar de exploitatie verzorgt van de zuiveringsinstallatie en het transport van afvalwater naar deze installatie (al dan niet via het rioolstelsel) maar de dekking voor de kosten van deze activiteit veel te laag is. Door een probleem met de irrigatieleiding buiten de invloedssfeer van WEB, aangevuld met een onjuiste heffingsgrondslag in de huidige wetgeving en te lage subsidies vanuit het Ministerie wordt er al te lang verlies geleden op deze activiteit. Als gevolg hiervan kan een structurele oplossing niet uitblijven.

Hoofdstuk 2: algemeen

De voorgenomen wijziging adresseert met name het punt van de ontstane starre tariefstructuren en biedt mogelijkheden tot wat meer flexibiliteit bij de bepaling van de tariefstructuren en daarbij behorende toerekening van subsidies.

Ter voorkoming van misverstanden merken wij op dat een tariefstructuur de manier omvat waarop de noodzakelijke omzet wordt verdeeld over de afnemers. Vervolgens wordt een subsidie toegepast om kortingen te verlenen tot een betaalbaar geacht niveau. Het totaal van de bedrijfskosten waar de omzet (subsidie en tarieven) dekking toe biedt verandert niet door de manier waarop de kosten worden verdeeld naar de afnemers via de tarieven en tariefstructuren. Door de wetgever is ACM toegewezen als de toezichthouder. ACM bewaakt dat alleen efficiënte kosten tot tarieven leiden. Onderdeel van deze efficiënte kosten is een redelijk rendement, de omzet van een gereguleerde onderneming is gebaseerd op de te maken kosten inclusief een redelijk rendement. Het redelijk rendement is noodzakelijk voor het ontstaan en behoud van financieel gezonde bedrijven, een noodzakelijk status voor de stabiliteit en continuïteit van de voorzieningen (leveringszekerheid). Het voeren van goed financieel beheer is eveneens een wettelijke taak op grond van de WedB.

Zoals beschreven worden de te dekken (efficiënte) kosten inclusief een redelijk rendement (of te wel de toegestane omzet) bewaakt en vastgesteld door ACM. De bepaling van de toegestane omzet is daarmee feitelijk een eerste stap. In een tweede stap wordt deze toegestane omzet vervolgens omgezet naar tarieven op basis van de tarievenstructuur. Deze laatste stap is in feite meer een 'politiek' proces. Het is voor WEB – louter economisch geredeneerd - voldoende dat de kosten (inclusief een redelijk rendement) worden gedekt door een juiste vaststelling van de toegestane omzet. Hoe deze toegestane omzet vervolgens wordt gedekt door subsidies en wordt gefactureerd aan afnemers is feitelijk meer gelieerd aan politieke uitgangspunten.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

Waar WEB een primair belang heeft bij het behalen van de toegestane omzet (gebaseerd op de onderliggende en efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement) hebben de klanten belang bij betaalbare tarieven. Dit belang wordt ook onderschreven door WEB. WEB heeft een maatschappelijke functie en streeft een eerlijke verdeling van de kosten na met als resultaat een situatie waarbij de tarieven zoveel als mogelijk betaalbaar zijn.

Daar waar in de wetwijziging veelal daarbij wordt gehint op kleinverbruikers en eerste levensbehoeften - en dat daar de betaalbaarheid dient voor te worden gegarandeerd - is uit een consultatie met stakeholders uit de maatschappij gebleken dat het gewenst is dat betaalbaarheid eigenlijk voor alle klanten zou moeten gelden. Daar waar voor een afnemers met een laag verbruik wellicht een meer betaalbaar tarief zou kunnen ontstaan door deze wat meer korting te geven maar waarbij vervolgens het verschil bij een grootverbruiker in rekening wordt gebracht, kan dit weer resulteren in een voor deze grootverbruiker onbetaalbaar tarief. We merken hierbij op dat ook deze kosten vervolgens weer direct of indirect worden doorgerekend aan de bewoners (bijvoorbeeld supermarkten) en/of ernstige schade aan de economie kan opleveren. Dit zijn effecten waarbij uiteindelijk niemand bij gebaat is. Daarnaast is een correlatie tussen het een laag verbruik en armoede niet zondermeer van toepassing. Een laag verbruik kan ook duiden op een vakantiehuis van een kapitaalkrachtig iemand (die beperkte tijd op het eiland is) of op het bezit van zonnepanelen door juist kapitaalkrachtige bewoners die kunnen investeren hierin. Ook kan er sprake zijn van een hoog verbruik als juist vanwege armoede grote gezinnen en/of families in 1 huis moeten blijven wonen en geen geld hebben om te investeren in energiezuinige apparatuur. Het effect dat meerdere families in een woning wonen als gevolg van armoede is ook gebleken uit diverse rapporten waarin armoedesituatie wordt beschreven.

Hierbij dient ook serieus rekening gehouden te worden dat per 1 april 2018 de overgang reeds is geformaliseerd. Hierdoor heeft er al een langere periode een gewenning plaatsgevonden. Met name de grotere verbruikers van drinkwater zijn hierop afgestemd zoals bijvoorbeeld de (opkomende) landbouw. In het geval na een bepaalde periode de tariefstructuren weer geheel of gedeeltelijk teruggedraaid moeten, zullen juist zij dit ervaren als een enorme kostenstijging met alle gevolgen van dien.

Inventarisatie stakeholders

Inmiddels is op het eiland een inventarisatie geweest onder de stakeholders van deze wetgeving. De rode draad van deze inventarisatie is dat alle partijen onderschreven wederom een grote wijziging onwenselijk vinden en er tevens weinig tot geen ruimte is tot verhoging van de tarieven. Ook zou men graag naast aandacht voor het vaste gebruikstarief ook aandacht willen een lager variabel gebruikstarief. Over de hele linie is aangegeven dat een impact analyse van essentieel belang is voor de stakeholders.

Dit zijn naar de mening van WEB belangrijke signalen die relevant zijn voor de verdere uitwerking.

De volgende opmerkingen gelden voor zowel elektriciteit- als drinkwater.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

Nadere uitwerking

De voorliggende wetswijziging is feitelijk een kaderwet. De nadere uitwerking wordt toegeschreven aan een nog op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur en Ministeriële Regeling. De kaderwet geeft flexibiliteit en dit wordt nader bepaald via genoemde documentatie. Dit maakt een integrale overweging van de wetswijziging op dit moment onmogelijk. Juist de concrete uitwerking is bepalend voor de effecten van de wetswijziging voor stakeholders en groepen van afnemers op het eiland. Bij deze uitwerking is het eveneens van belang dat er voor de distributeur heldere kaders worden vastgelegd op grond waarvan telkenmale de tarieven kunnen worden bepaald. Omdat juist de uitwerking van cruciaal belang is, blijft WEB graag hierbij intensief betrokken.

Impact analyse

Zoals hierboven gesteld zullen de nog op te stellen bepalingen in de nadere uitwerking uiteindelijk de effecten bepalen op de tarieven voor de verschillende categorieën.

In de loop der tijd hebben we diverse keren aangedrongen op het belang van een impact analyse. Dit om te voorkomen dat er wederom keuzes worden gemaakt die onbedoelde effecten geven.

Nu de uitwerking wordt verschoven naar nog op te stellen documentatie verzoeken wij u om bij deze uitwerking in een zo vroeg als mogelijk stadium te starten met de impact analyse.

Betaalbaarheid en subsidies

Er wordt veelal gerefereerd aan de term betaalbaarheid maar hiervoor is nog geen kader gezet. Een bestaansminimum is zeer recent door de Minister vastgesteld en de eerste versies van daaraan gerelateerde betaalbaarheid in dit kader moeten nog worden bepaald. Het is echter bekend dat de inkomens op Bonaire substantieel lager zijn dan in Europees Nederland (waar tevens sprake is van betere sociale voorzieningen en mitigerende maatregelen) waardoor de kosten voor primaire voorzieningen zwaar drukken in de maandlasten.

Het is ook algemeen bekend dat de kosten voor de primaire voorzieningen hoog zijn op een eiland zoals Bonaire. Vanwege het karakter van een eiland zonder vaste verbindingen met het vaste land dient alles geïmporteerd te worden. Daarnaast is er sprake van kleinschaligheid met een beperkt aantal aansluitingen, waardoor de mogelijkheden om kosten te socialiseren op het eiland zeer beperkt zijn. Voor wat betreft drinkwater is er geen (goedkoper) alternatief dan het kostbare proces om van zeewater drinkwater te maken. Voor wat betreft de opwekking van elektriciteit beschikt Bonaire niet over relatief goedkoop aardgas zoals dit wel het geval is in Europees Nederland. In Europees Nederland, alwaar de kosten van relatief dure gebieden (zoals bijvoorbeeld Texel) worden gesocialiseerd over een basis van miljoenen aansluitingen en met een veel hoger aandeel grootverbruikers. De afnemers in die gebieden merken hier echter niets van omdat deze hoge kosten in die gebieden onbeperkt worden gesocialiseerd over heel Nederland. Voor Bonaire is er vooralsnog geen mogelijkheid om de hoge kosten te socialiseren naar Europees Nederland via de tarieven.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

In het totale pakket van utiliteit dient ook nog opgemerkt te worden dat de situatie verder dreigt te worden verslechterd door de introductie van de afvalstoffenheffing.

Het is dan ook onvermijdelijk - om de betaalbaarheid te kunnen garanderen - dat substantiële subsidies vanuit Europees Nederland noodzakelijk blijven. Het doel van de subsidies is om in generieke zin betaalbare tarieven te kunnen bereiken. De subsidies dienen het verschil te dekken tussen de noodzakelijke omzet en de omzet op basis van betaalbaar geachte tarieven. Het vervelende hierbij is dat subsidies veel meer zichtbaar zijn en – onterecht – al snel als hoog of te hoog worden ervaren. Om de juiste en eerlijke balansen op te kunnen maken en om voor de Ministeries en WEB duidelijkere kaders te kunnen scheppen zijn er daarom diverse scenario's en impact analyses noodzakelijk. WEB wenst dan ook graag bij deze uitwerking intensief betrokken bij te blijven en alle noodzakelijke medewerking hiertoe te verlenen.

Voor wat betreft drinkwater wordt met de wetswijziging de facto een basis gelegd om tevens subsidie toe te kunnen kennen voor het variabel gebruikstarief. Voor wat betreft elektriciteit blijft de basis de vaste gebruiksvergoeding. In het geval er sprake is van vermindering van CO2 kan er wel subsidie worden verleend hetgeen leidt tot een lagere productieprijs en daarmee een lager variabel gebruikstarief elektriciteit. Het is wenselijk – in het kader van betaalbaarheid - om op wettelijk niveau een basis te creëren zodat in bepaalde gevallen eveneens subsidie kan worden verleend op het variabel gebruikstarief elektriciteit ook in het geval er geen sprake is van CO2 vermindering.

Concluderend kan gesteld worden dat de subsidies noodzakelijk blijven. Om tot eerlijke balansen van vergelijkbaar effect van socialisering met Europees Nederland te komen dienen de impact analyses zorgvuldig te worden uitgevoerd.

Garantie subsidies

Het is opmerkelijk dat bij de artikelen met betrekking tot de subsidies (de artikelen 5.1 en 5.2) gebaseerd zijn op een 'kan' constructie. Er staat dat de Minister op aanvraag subsidies kan verlenen. In het geval de subsidies niet zouden worden verleend zouden er geen betaalbare tarieven meer kunnen ontstaan hetgeen volstrekt onverantwoord is. Juist bij dergelijke subsidies zou een meer gegarandeerde situatie passen.

Wij stellen voor de 'kan bepaling' te vervangen door een 'zal bepaling'.

Subsidieplafonds

Met artikel 5.3 wordt voorgesteld dat de Minister een subsidieplafond kan vaststellen. In het licht van het doel van deze subsidies, namelijk het borgen van betaalbare tarieven is dit opmerkelijk. Daarnaast is er sprake van groei op het eiland, waardoor redelijkerwijs ook de subsidies zouden moeten kunnen 'meegroeien'. Door een dergelijk plafond zou de situatie kunnen ontstaan dat de subsidie in een jaar onvoldoende is om een betaalbaar tarief te kunnen borgen. Wij kunnen ons voorstellen dat zoiets voor interne doeleinden wordt opgesteld voor de Ministeries, maar wij zien niet het doel van een dergelijke passage opnemen in deze wetgeving. Nogmaals, deze subsidies dienen als doel om de tarieven op een bepaald niveau



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

te kunnen vaststellen, het zijn geen exploitatiesubsidies. Wij stellen voor het voorstel voor artikel 5.3 te laten vervallen.

Flankerend beleid

Ondanks een zo goed als mogelijke verdeling van de kosten naar de afnemers (en daarmee zo goed als mogelijke inzet van de subsidies) kunnen en zullen er gevallen overblijven waarbij alsnog de betaalbaarheid niet is geborgd als gevolg van individuele omstandigheden.

Naar onze mening zou voor deze gevallen flankerend beleid moeten worden vastgesteld waardoor deze gevallen alsnog een uitkering zouden kunnen krijgen uit een specifiek fonds om toegang te kunnen behouden tot de elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Wij verzoeken u dit onder de aandacht te brengen van de relevante Ministeries hiertoe.

Redelijk rendement

Zoals hierboven gesteld dient het kunnen behalen van een redelijk rendement geen punt discussie te zijn. Dit is gewoonweg noodzakelijk voor een financieel gezonde bedrijfsvoering. Wij gaan er dan ook alsnog vanuit dat de opmerking in het kader van subsidiering van drinkwater *"is het noodzakelijk dat het negatieve exploitatieresultaat van de distributeur (of producent) wordt afgedekt"* louter een verschrijving is. Als de subsidie namelijk beperkt zou zijn tot voorkomen van een negatief resultaat dan zou er geen redelijk rendement kunnen worden behaald door de onderneming.

De subsidie dient enkel om de tarieven naar de afnemers te kunnen verlagen teneinde een betaalbare situatie te bereiken voor deze afnemers en zou verder geen effect moeten hebben op het resultaat van de onderneming. Het verstrekken van al dan niet subsidies zou niet tot doel kunnen hebben om door ACM toegestane resultaten teniet te doen.

In dit kader vragen wij ook uw bijzondere aandacht voor de wijziging van artikel 3.14 lid 3. Na de genoemde wijziging zou dit artikel als volgt luiden:

"De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van het bepaalde bij en krachtens het derde lid, een redelijk rendement en met inachtneming van de subsidie, bedoeld in artikel 5.1."

Het is taalkundig de vraag of "met inachtneming" nog slaat op de woorden "een redelijk rendement". Om misverstanden hieromtrent te voorkomen kan deze tekst beter geformuleerd worden zoals bijvoorbeeld volgt:

"De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van het bepaalde bij en krachtens het derde lid, met inachtneming van een redelijk rendement en met inachtneming van de subsidie, bedoeld in artikel 5.1."

Administratie uitvoerbaarheid

Op de website van de consulatie is een document geplaatst van Advies college toetsing regeldruk ("ATR"). De ATR constateert voor wat betreft elektriciteit- en drinkwater geen extra



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

regeldruk. Wij merken hierbij op dat onze factureringssystemen nog dienen te worden aangepast om verdergaande categorisering (zoals gestaffelde tarieven die afhankelijk zijn van het afgenomen volume) ten opzichte van de huidige situatie mogelijk te maken. De beoogde oplevering van dit nieuwe systeem is vlak voor 1 januari 2021. Enige vertraging in dit proces zou tot uitvoeringsproblemen van de nieuwe wetgeving kunnen leiden.

Verbetering ten opzichte van de huidige situatie

Wij zijn van mening dat bij een wijziging van een artikel daadwerkelijk sprake dient te zijn van een verbetering en waarbij de verbetering dient op te wegen ten opzichte van de eventuele risico's hiervan. De wetswijziging bevat een aantal voorstellen die naar onze mening niet voldoen aan dit criterium en wellicht beter kunnen vervallen. Deze worden benoemd in de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2: Elektriciteit specifiek

De wetswijziging behandelt op hoofdlijnen de volgende punten:

- A. Een fixatie van het vaste gebruikstarief op een referentie in Europees Nederland met een bijbehorende mogelijkheid om voor de minderopbrengsten i) deze te verdisconteren in het variabel gebruikstarief of ii) subsidie te verkrijgen;
- B. Een mogelijkheid voor de distributeur om voor bepaalde categorieën afnemers een lagere vast gebruikstarieven vast te stellen dan de uitkomst van de fixatie overeenkomstig punt A, met verrekening van de minderopbrengsten door hogere vaste gebruikstarieven vast te stellen voor andere categorieën;
- C. Bij de genoemde bevoegdheid bij punt B onderscheid maken tussen aansluitgrootte of tussen huishoudelijke en zakelijke afnemers;
- D. Er wordt een wettelijke basis gecreëerd voor het verkrijgen subsidies (en andersoortige instrumenten) die leiden tot het vermijden van de uitstoot van CO₂ van fossiele oorsprong.

Met de wetswijziging worden een aantal zaken niet geregeld waar wel aandacht voor is gevraagd, zoals:

- E. Een mogelijkheid tot hogere frequentie voor de doorberekening van brandstofontwikkelingen;
- F. Het verplicht opstellen van een Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) door een producent;
- G. Verbeteren artikel rondom aansluitdienst;
- H. Decentrale opwekking

Bovengenoemde punten worden puntsgewijs behandeld.

A. Fixatie van het vaste gebruikstarief

Inleiding

Met dit gedeelte van de wetswijziging wordt beoogd de afnemers te beschermen tegen een significante verhoging van het vast gebruikstarief. Met de huidige wet worden kostendeckende



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

tarieven bepaald waarna deze tot een betaalbaar geacht niveau worden teruggebracht door middel van een subsidie. Mocht de subsidie anders worden ingezet dan zouden op basis van de huidige wet de vaste gebruikstarieven stijgen tot het kostendekkende niveau, hetgeen een significante (en onverantwoorde) stijging zou zijn. Met het wetsvoorstel wordt dit effect voorkomen door op wettelijk niveau vast te leggen dat de vaste gebruikstarieven niet hoger kunnen worden dan de referentie met Europees Nederland. De minderopbrengsten als gevolg hiervan (verschil tussen omzet op basis van kostendekkende tarieven minus de opbrengst op basis van gefixeerde tarieven) kunnen worden verhaald door verhoging van het variabel gebruikstarief of kunnen worden gedekt door een subsidie. Bij een dekking door subsidie blijven de tarieven vergelijkbaar aan de huidige situatie.

De relevante wijzigingen in de wet hiertoe zijn als volgt:

Voorstel Wet

Artikel 3.16

1. Het vaste gebruikstarief verdisconteert de kosten die verband houden met de taken, bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onderdelen a, b, d en e, met dien verstande dat:

a. **het vaste gebruikstarief voor elektriciteit dat ten hoogste kan worden vastgesteld gelijk is aan het modale, met het vaste gebruikstarief vergelijkbare, tarief in Europees Nederland;**

5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze van berekening van het modale, met het vaste gebruikstarief vergelijkbare, tarief voor elektriciteit in Europees Nederland, bedoeld in het eerste lid, onder a.

Artikel 3.18

1. Het variabele gebruikstarief verdisconteert:

c. de kosten die vanwege het maximumtarief, bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, niet in het vaste gebruikstarief kunnen worden verdisconteerd.

Artikel 5.1

1. Onze Minister kan op aanvraag voor een kalenderjaar subsidie verstrekken aan een aangewezen distributeur als bedoeld in artikel 3.2 of een distributeur in de zin van artikel 7.4, met als doel kosten die verband houden met de taken, bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onderdelen a, b, d en e, of artikel 3.6 **en die vanwege het maximumtarief voor elektriciteit bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onderdeel a, of de vaste gebruikstarieven voor drinkwater, bedoeld in onderdeel b van dat lid, in het variabele gebruikstarief, bedoeld in artikel 3.18, worden verdisconteerd, te dekken, teneinde het variabele gebruikstarief dat in rekening wordt gebracht bij afnemers behorend tot een daarbij aangewezen categorie te verminderen.**



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

Relevante passages in de Memorie van Toelichting

*"Het gesocialiseerde tarief voor een modaal huishouden in Europees Nederland is het uitgangspunt voor subsidiëring in Caribisch Nederland, zodat zowel in het Caribische als Europese deel van Nederland vergelijkbare vaste tarieven **voor modale huishoudens gelden.**"*

"In 2018 is dit in het kader van subsidiebeschikkingen op grond van artikel 5.1 van de wet bediscussieerd en is er overeenstemming bereikt over de berekeningswijze van het met Europees Nederland vergelijkbare vaste gebruikstarief met belanghebbenden."

*"In het wetsvoorstel wordt het vaste tarief **van een modaal huishouden** in Caribisch Nederland vastgezet op het Europees Nederlandse niveau van een modaal huishouden. Bij ministeriële regeling wordt de wijze van vergelijken tussen Caribisch en Europees Nederland vastgelegd. **De vigerende berekeningswijze is daarbij het uitgangspunt.**"*

*"De beperking in het wetsvoorstel van de vaste tarieven in Caribisch Nederland betekent dat een deel van de kosten van de distributeur die in de vigerende wet in de vaste tarieven worden verdisconteerd nog niet gedekt zijn. **De omvang van deze kosten is gelijk aan de kosten die in de vigerende wet voor subsidie in aanmerking komen.**"*

Onjuistheden in de wetswijziging

De voorgestelde wetswijziging en de toelichting hierop bevat meerdere onjuistheden. Hierdoor wordt het doel hiervan, namelijk op een andere wijze tot dezelfde resultaten (tarieven) kunnen komen, niet gehaald.

Ten eerste kan in het voorgestelde nieuwe artikel 3.16, lid 1 sub a. gelezen worden dat er maar 1 tarief bestaat, namelijk het vaste gebruikstarief dat gelijkgesteld is aan het modale, met het vaste gebruikstarief vergelijkbare tarief, in Europees Nederland. Op basis van de toelichting op de wetswijziging kan vervolgens geconcludeerd worden dat onder het 'modale tarief' wordt verstaan het modale tarief voor een huishouden (of beter gezegd een kleine aansluiting). Dat zou vervolgens betekenen dat ook grotere klanten (met grotere aansluitingen) het tarief voor een huishouden zouden gaan betalen, er is immers volgens deze wijziging nog maar sprake van 1 tarief. Dit staat echter weer haaks op het nieuwe artikel lid 3 waar gesteld wordt dat het vaste gebruikstarief afhankelijk gesteld kan worden op basis van de aansluitcapaciteit. Wij vermoeden dan ook dat het voorgestelde artikel 3.16, lid 1 sub a. een omissie bevat. Hoogstwaarschijnlijk wordt hier bedoeld dat bij de vaststelling van het vast gebruikstarief rekening gehouden dient te worden met een vergelijking met Europees Nederland, welke vergelijking wordt opgebouwd vanuit een vergelijking op basis van huishoudelijk niveau en welke vervolgens tevens effect heeft (of kan hebben) voor alle aansluitingen. Later in deze reactie wordt een voorstel gedaan voor deze passage.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

In de toelichting op de wet wordt enkel gesproken over 'modale huishouden'. In de praktijk wordt hiermee de aansluitingen op Bonaire bedoeld met een aansluitgrootte tot en met 3*25 Ampère. De aansluitingen groter dan 3*35 Ampère worden verder niet genoemd. Voor wat betreft deze modale huishoudens zouden vergelijkbare tarieven gelden met Europees Nederland voor wat betreft het vast gebruikstarief. Vervolgens zou de omvang van de minderopbrengsten gelijk zijn aan de kosten die in de vigerende wet voor subsidie in aanmerking komen. Dit wordt echter met deze wijziging niet bereikt. Dit wordt veroorzaakt doordat aansluitingen groter dan 3*35 Ampère in de wijziging niet worden onderkend. In de huidige situatie worden ook deze aansluitingen beschermd door toekenning van een gedeelte van de subsidie. Momenteel worden namelijk alle vaste gebruikstarieven lager vastgesteld dan de kostendeckende tarieven. Om de noodzakelijk kortingen te kunnen bewerkstelligen wordt een subsidie verstrekt door EZK. Met deze korting worden de tarieven verlaagd voor de kleinste (veelal huishoudelijke) aansluitingen (tot en met 3*35 Ampère, voor midden categorie (>3*35 Ampère tot en met 200 Ampère) en in kleine mate voor de grote aansluitingen. De basis voor de berekening van de subsidie is een calculatiewijze zoals deze is vastgesteld bij een besluit op bezwaar bij de eerste beschikking van verlenen van subsidie voor het jaar 2018. De basis voor deze berekening is een vergelijking tussen Bonaire en Europees Nederland voor kleine aansluitingen. Hieruit ontstaat een kortingspercentage die als proxy dient ter vaststelling van een bedrag voor de totale populatie (kleine en grote aansluitingen). Hierdoor worden alle aansluitingen beschermd tegen te hoge tarieven voor de vaste gebruiksvergoeding.

In het nu voorliggende wetsvoorstel en de toelichting hierbij zou gelezen kunnen worden dat de maximering van het vaste gebruikstarief - en de grondslag die daaruit ontstaat - voor de subsidie alleen beperkt zou zijn tot de kleine aansluitingen. In dat geval zou een volstrekt onvergelijkbare situatie ontstaan dan thans het geval. Zoals hierboven beschreven vormt weliswaar de vergelijking op basis van kleine aansluitingen de basis voor de calculatie, maar dat wil niet zeggen dat deze is beperkt tot deze kleine aansluitingen. De calculatie wordt geëxtrapoleerd naar alle afnemers zodat er een tarievenstelsel ontstaat waarbij aan alle aansluitgroottes een korting kan worden gegeven.

Als dit zou wegvallen dan zouden vele stichtingen, sportparken, bedrijven, sociale instellingen, etc. zwaar benadeeld worden omdat juist ook de midden categorie, de middelgrote aansluitingen, zwaar getroffen dreigden te worden door het nieuwe stelsel per 1 april 2018. Dit is destijds gemitigeerd door de subsidiering ook voor die aansluitingen. In het geval aan deze categorieën geen subsidie meer kan worden toegekend en/of deze dienen te worden vastgesteld op het kosten gebaseerde niveau dan zou grote schade worden aangebracht aan de economie, sociale veiligheid, etc.

Dit op zich zou in strijd zijn met de hogere doelen van de wet. Zoals terecht in de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging is beschreven is een vigerend dat het netbeheertarief niet hoger is dan in Europees Nederland. Dit doel is niet beperkt tot kleine aansluitingen.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

Vooralsnog gaan wij ervanuit dat hier gaat om verschrijvingen en dat het doel van wetgeving overeind blijft, namelijk een vergelijkbaar resultaat met de vigerende situatie. Om dit te bereiken dient artikel 3.16 lid 1 geherformuleerd te worden. Dit kan bijvoorbeeld als volgt:

Artikel 3.16

1. Het vaste gebruikstarief verdisconteert de kosten die verband houden met de taken, bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onderdelen a, b, d en e, met dien verstande dat:

a. het vaste gebruikstarief voor elektriciteit dat ten hoogste kan worden vastgesteld wordt gemaximaliseerd op een betaalbaar geacht niveau, waaraan een vergelijking op basis van een met het vaste gebruikstarief vergelijkbaar tarief gelijk is aan het modale, met het vaste gebruikstarief vergelijkbare, tarief in Europees Nederland ten grondslag ligt;

5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze van berekening van de maximering en de berekening van de vergelijking het modale, met het vaste gebruikstarief vergelijkbare, tarief voor elektriciteit in Europees Nederland, bedoeld in het eerste lid, onder a.

Ook artikel 3.18 kan verbeterd worden, door beter de situatie te onderkennen dat de minderopbrengsten worden gedekt door middel van subsidie:

Artikel 3.18

1. Het variabele gebruikstarief verdisconteert:

c. de kosten die vanwege het maximumtarief, bedoeld in artikel 3.16, eerste lid, niet in het vaste gebruikstarief kunnen worden verdisconteerd en waarvoor de distributeur geen subsidie voor heeft aangevraagd of heeft verkregen.

Intrekken wetsvoorstel voor wat betreft fixatie vast gebruikstarief?

Het is op zich een goed streven om op wettelijk niveau te regelen dat de afnemers beschermd zijn tegen een verhoging van het vast gebruikstarief tot aan het kostendekkende niveau. Dit betekent wel dat de berekeningswijze hiervoor helemaal correct dient te zijn teneinde te voorkomen dat er onbedoelde effecten ontstaan zoals onbedoelde verhogingen van het vast gebruikstarief voor bepaalde categorieën.

Voor wat betreft de exacte uitwerking wordt verwezen naar een (nog uit te werken) Ministeriële regeling. Dit betekent dat feitelijk de huidige wijze van berekening van de subsidie en doorvertaling (verdeling) naar tarieven hierin vertaald dient te worden. Hierbij opgemerkt dat de huidige berekeningswijze weliswaar geaccepteerd is, maar dat deze omvangrijk en niet eenvoudig is. Deze berekeningswijze omzetten naar een wettelijke regeling zal geen eenvoudige opgave zijn. Tegelijkertijd dient dit perfect te gebeuren om onbedoelde effecten te voorkomen. In het geval dit niet correct verloopt, dan vervalt de rationale onder de wetgeving en zou de wetgeving beter bij de bestaande wetgeving kunnen blijven. In dat geval blijven de subsidies (althans de berekeningswijze) en de verdeling hiervan zoals het thans is en treden er geen onbedoelde effecten op.

Wij zien op dit moment geen aanleiding het variabel gebruikstarief te verhogen. Ergo, wij zouden juist een situatie willen bereiken waarbij er sprake zou zijn van juist ook dit tarief (vanwege betaalbaarheid van de tarieven, maar ook vanwege de problematiek rondom



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

decentrale opwekking). Dit zou in de nieuwe situatie betekenen dat we ook voor het ongedekte gedeelte op het vast gebruikstarief subsidies zouden aanvragen, teneinde een verhoging van het variabel gebruikstarief te voorkomen. Hierdoor ontstaat een vergelijkbare situatie als op basis van de huidige wet. Het wetsvoorstel lost derhalve feitelijk geen probleem op. Als we hierbij de verwachte complexiteit optellen van de uitwerking in de Ministeriële Regeling komen we tot de conclusie dat dit gedeelte van de wetwijziging wellicht beter kan vervallen. Het risico op onbedoelde effecten is gewoonweg te groot. In het geval dit gedeelte van de wetwijziging vervalt, hoeven er ook geen grote veranderingen plaats te vinden voor de andere eilanden. De vigerende berekeningswijze waaraan wordt gerefereerd is namelijk een berekeningswijze die alleen geldt voor Bonaire.

B. Lagere tarieven voor bepaalde categorieën

Met het wetsvoorstel, artikel 3.17, lid 1, wordt de distributeur in staat gesteld om voor bepaalde categorieën een lager vast gebruikstarief vaststellen indien de verlaging wordt gecompenseerd door een hoger vast gebruikstarief te brengen bij een of meer andere categorieën afnemers.

Hierbij merken wij op dat dit thans is geregeld in artikel 3.16 lid 4 van de huidige wet, met dien verstande dat in de huidige wet dit nader bepaald dient te worden via een Ministeriële Regeling. In het geval het wetsvoorstel op het punt van de fixatie van het vast gebruikstarief zou worden ingetrokken dan blijft de huidige wetgeving van kracht, hetgeen voor dit onderwerp voldoende is. In dat geval kan ook het voorstel voor 3.17, lid 1, vervallen. Indien het wetsvoorstel voor wat betreft de fixatie van het vast gebruikstarief overeind blijft dan kunnen wij ons vinden in het voorstel voor artikel 3.17 lid 1.

C. Onderscheid huishoudelijke en zakelijke afnemers

Met artikel 3.17 lid 2 wordt een mogelijkheid gecreëerd om onderscheid te maken tussen huishoudelijke en zakelijke afnemers. Het is nadrukkelijk een 'kan' constructie, maar wij betwijfelen of wij hier ook gebruik van gaan maken en/of kunnen maken. In de eerste plaats zijn wij niet bekend met de functie die de elektriciteit heeft achter de aansluiting (of dit huishoudelijk gebruik is of niet). Daarnaast is een onderscheid in gevallen ook lastig te bepalen. Hiertoe dienen voorbeelden als een ZZP'er met kantoor aan huis, een thuiskapper, etc. Wij vrezen dan ook voor een administratieve uitdaging als de tarieven zouden moeten worden gebaseerd op een dergelijk onderscheid. Ten tweede merken wij op dat het al dan niet zijn van een huishoudelijke afnemer of een zakelijke afnemer niet gecorreleerd hoeft te zijn aan zoiets als kapitaalkrchtig. Er zijn bijvoorbeeld vele ZZP'ers op het eiland actief die niet per se meer kapitaalkrchtig hoeven te zijn als een normaal huishouden. Ook vele 'normale' ondernemingen hebben niet veel 'vet op de boten'. Deze meeste ondernemingen kunnen het beste vergeleken worden met kleine MKB bedrijven. Tegelijkertijd zijn er ook vakantiehuizen van kapitaalkrchtige personen. Kortom, een verdedigbaar onderscheid in tarieven op basis van de functie (huishoudelijk of zakelijk) is lastig te maken.

Alles overziend zijn wij van mening dat deze wijziging beter kan vervallen.



Ref.no. W2019/568

Datum: 30 september 2019

D. Subsidiering productie

In de wetswijziging wordt een basis gelegd voor subsidiering van (duurzame) productie (het voorgestelde artikel 5.2). Ook dat is een goed streven en goede toevoeging aan de huidige wet. Wij zijn van mening dat deze subsidie in beginsel los staat van de subsidie voor de tarieven. Zoals bekend zijn de kosten van de voorzieningen hoog in vergelijking met Europees Nederland. Dit wordt deels veroorzaakt door hoge distributiekosten en deels door hoge productiekosten. Het aantrekkelijk maken van (duurzame) productie door middel van subsidie, maar een gelijktijdige verlaging van de subsidie op de tarieven leidt niet tot een verbeterde situatie voor de verschillen met Europees Nederland. Het streven zou juist moeten zijn om deze verschillen te mitigeren, juist omdat voor Bonaire de socialisering via de tarieven op het eiland niet mogelijk hetgeen wel mogelijk is in Europees Nederland.

Wij zijn dan ook van mening dat de subsidie – in welke vorm dan ook – voor productie beoordeeld dient te worden op de business case van deze voorgenomen productie. Deze subsidie dient dan uiteindelijk tot een echte verlaging te leiden van de kosten voor afnemers op Bonaire.

E. Frequentie doorberekening brandstofkosten

Op grond van de huidige wet kan er maar 1 keer lopende het jaar een aanpassing gedaan worden door de distributeur voor brandstofontwikkelingen. Dit ondanks het feit dat producenten wel maandelijks worden gecompenseerd voor brandstofontwikkelingen door de distributeur. Hierdoor treden er onverantwoorde cashflow verschillen op voor de distributeur. Daarnaast kan dit leiden tot schoksgewijze aanpassingen van de tarieven voor de afnemers. Ondanks het feit dat in voorgaande voorlopige versies van de wetswijziging dit wel werd opgelost, is dit verdwenen in de voorliggende versie. Wij verzoeken u dit alsnog op te nemen bij de definitieve wetgeving.

Dit kan als volgt door aanpassing van het voorgestelde artikel 3.14 lid 8:

8. In afwijking van het eerste lid kan het variabele gebruikstarief tussentijds ~~eenmaal~~ periodiek opnieuw worden vastgesteld

De distributeur kan dan vervolgens met ACM de frequentie vaststellen, hetgeen naar verwachting per kwartaal zal zijn.

F. KCD ook voor producent(en)

Wij hebben meerdere malen aandacht gevraagd voor het feit dat op basis van de huidige wet een producent (zoals Contour Global Bonaire) geen Kwaliteits- en Capaciteitsdocument (KCD) hoeft op te stellen. Dit is merkwaardig omdat de gehele continuïteit en leveringszekerheid van de elektriciteitsvoorziening mede afhankelijk is van investerings- en onderhoudsplannen van Contour Global. Zonder een KCD is hier geen zicht op en/of controle op mogelijk. Een gehoord argument hierbij is dat het niet de bedoeling is om producenten te ontmoedigen. Wij merken hierbij op dat een tegenargument is dat Contour Global Bonaire feitelijk een bevoorrechte