

Besluit

Vertrouwelijk

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2017/206014 (ACM/UIT/306391)

Zaaknummer: 17.0286.52.1.01 (ACM /17/019952)

Datum: 17 november 2017

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in hoofdstuk 4 van de Wet administratieve rechtspraak BES naar aanleiding van de bezwaren van Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. gericht tegen het besluit van 9 juni 2017 tot vaststelling van het aansluittarief elektriciteit en het forfaitaire bedrag heraansluiten elektriciteit geldend per 1 juli 2017 voor Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V.

1 Verloop van de procedure

- Op 9 juni 2017 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de beschikking tot vaststelling van het aansluittarief elektriciteit en het forfaitaire bedrag heraansluiten elektriciteit voor Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (hierna: WEB) geldend per 1 juli 2017 vastgesteld.¹
- Tegen dit besluit heeft WEB op 20 juli 2017 pro forma bezwaar ingesteld. De ACM heeft WEB tot 31 augustus 2017 de tijd gegeven om de gronden van bezwaar in te dienen. Op 31 augustus 2017 heeft de ACM deze gronden ontvangen.
- Op 1 augustus 2017 heeft de ACM in de Staatscourant een bericht geplaatst om eventuele derde-belanghebbenden in kennis te stellen van het ingediende bezwaarschrift en hen de mogelijkheid te geven tot het indienen van schrifturen en bewijsstukken.² Geen derde-belanghebbenden hebben zich als reactie hierop bij de ACM gemeld.
- Op 20 september 2017 heeft de afdeling van de ACM die het bezwaarschrift in behandeling heeft het commentaar als genoemd in artikel 62 van de Wet administratieve rechtspraak BES ontvangen van de afdeling van de ACM die de bestreden beschikking heeft voorbereid. Dit commentaar is doorgestuurd aan WEB.
- Op vrijdag 22 september 2017 is het dossier digitaal aan WEB verzonden. Op maandag 25 september 2017 is de papieren versie van het dossier per post aan WEB verzonden.
- Op 16 oktober 2017 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij WEB in de gelegenheid is gesteld om haar bezwaren nader toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat naar WEB is verzonden.

¹ Besluit met kenmerk ACM/DE/2017/203406 (zaaknummer 17.0286.52).

² Stc. 2017/44467.

2 Het bestreden besluit

7. Met de bestreden beschikking van 9 juni 2017 heeft de ACM ten eerste het aansluittarief voor elektriciteit vastgesteld dat WEB vanaf 1 juli 2017 ten hoogste bij afnemers in rekening zal brengen voor het aanleggen van een standaardaansluiting. Het aansluittarief bedraagt USD 2.337,13. Ten tweede heeft de ACM met de bestreden beschikking het meerlengtetarief vastgesteld op USD 11,24 per meter, voor elke meter boven de 25 meter tot het netwerk.
8. Tot slot heeft de ACM met de bestreden beschikking van 9 juni 2017 het forfaitaire bedrag voor het heraansluiten van een afnemer van elektriciteit vastgesteld dat WEB vanaf 1 juli 2017 in rekening brengt. Het heraansluittarief bedraagt USD 40,00.

3 Juridisch kader

9. Voor de beoordeling van de bezwaren zijn de volgende bepalingen relevant.

3.1 Wet elektriciteit en drinkwater BES

10. Over het forfaitaire bedrag heraansluiten voor elektriciteit regelt artikel 3.9 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES het volgende:

4. Een distributeur brengt een door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen forfaitair bedrag in rekening bij een afnemer voor het heraansluiten van die afnemer indien de afsluiting te wijten is aan een verzuim van de afnemer.

5 Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het beëindigen van de distributie van elektriciteit of drinkwater, de heraansluiting en de hoogte van het forfaitaire bedrag en over preventieve maatregelen om beëindiging zoveel mogelijk te voorkomen.

11. Artikel 3.14 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES definieert vier (distributie)tarieven, waaronder het aansluittarief, die de ACM op voorstel van de distributeur dient vast te stellen. Dit artikel luidt, voor zover relevant:
 1. *De Autoriteit Consument en Markt stelt, op voorstel van een distributeur, de tarieven vast die de distributeur ten hoogste zal berekenen aan de afnemers voor de distributie van elektriciteit of drinkwater.*
 2. *Er worden vier tarieven onderscheiden:*
 - a. *aansluittarief;*
 - b. *vast gebruikstarief;*
 - c. *variabel gebruikstarief;*
 - d. *wegtransporttarief voor drinkwater.*
 3. *De tarieven kunnen verschillen voor verschillende categorieën afnemers.*
 4. *De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten met inachtneming van een redelijk rendement en met inachtneming van de subsidie, bedoeld in artikel 5.1.*

(...)

6. De tarieven treden in werking op een door de Autoriteit Consument en Markt te bepalen datum en gelden tot 1 januari van het jaar volgend op de datum van inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de tarieven met uitzondering van het variabel gebruikstarief dat op 1 januari en 1 juli van ieder kalenderjaar kan worden vastgesteld.

7. Indien op 1 januari de tarieven voor dat jaar nog niet zijn vastgesteld, gelden de laatst vastgestelde tarieven tot de datum van inwerkingtreding van het besluit tot vaststelling van de tarieven voor het volgende jaar.

12. Artikel 3.15 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES gaat vervolgens nader in op het aansluittarief:

1. Het aansluittarief verdisconteert de kosten die verband houden met de taak, bedoeld in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onderdeel c.

2. Het aansluittarief wordt eenmalig in rekening gebracht bij een ieder die door een distributeur wordt aangesloten op een net.

3. De hoogte van het aansluittarief is afhankelijk van de grootte van de aansluitcapaciteit en indien de lengte van de verbinding groter is dan 25 meter, van de lengte van de verbinding, en wordt uitgedrukt in een vast bedrag in USD.

4. Indien op een aansluiting van een afnemer die een lengte heeft van meer dan 25 meter een nieuwe aansluiting wordt aangelegd voor een andere afnemer, dan wordt de afnemer die betaald heeft voor de bestaande aansluiting daarvoor deels gecompenseerd door een distributeur.

13. Artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES waar in het voorgaande eerste lid naar wordt verwezen luidt:

1. Een distributeur heeft in het kader van transport tot taak:

(...)

c. afnemers te voorzien van een aansluiting op het net, tenzij dit bedrijfseconomisch niet verantwoord is,

3.2 Regeling elektriciteit en drinkwater BES

14. Over het tariefvoorstel dat de distributeur moet indienen regelt het vijfde lid van artikel 2.1 van de Regeling elektriciteit en drinkwater BES (hierna: de Regeling) het volgende:

Een producent of distributeur dient drie maanden voor de beoogde ingangsdatum van een wijziging van de productieprijs of de tarieven een voorstel daartoe in bij de Autoriteit Consument en Markt.

15. Artikel 3.2 van de Regeling gaat nader in op de wijze van berekening van het forfaitaire bedrag heraansluiten:

Het door de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen forfaitaire bedrag, bedoeld in artikel 3.9, vierde lid, van de wet bij heraansluiting is niet hoger dan de doelmatige kosten die een distributeur maakt voor de heraansluiting.

4 Ingediende bezwaargronden en overwegingen

16. In dit hoofdstuk geeft de ACM per bezwaargrond eerst een korte samenvatting van hetgeen WEB naar voren heeft gebracht. Vervolgens beoordeelt de ACM de bestreden besluiten (de bestreden beschikking en het bovenliggende methodebesluit) in het licht van de bezwaargrond.

4.1 Bezwaargrond ontbrekende grondslag³

17. WEB stelt dat een grondslag voor het nemen van de bestreden beschikking ontbreekt omdat WEB voorafgaand aan het nemen van het besluit geen tariefvoorstel heeft gedaan. Zonder voorstel is de ACM volgens WEB op grond van de tekst van de Wet elektriciteit en drinkwater BES niet gerechtigd om tarieven vast te stellen. De beschikking dient daarom te worden vernietigd.

Reactie van de ACM⁴

18. Met de bestreden beschikking heeft de ACM twee tarieven voor WEB vastgesteld, namelijk het aansluittarief elektriciteit en het forfaitaire bedrag heraansluiten elektriciteit, beide geldend per 1 juli 2017.
19. Ten aanzien van het aansluittarief bepaalt artikel 3.14, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES dat de ACM op voorstel van een distributeur van elektriciteit het aansluittarief vaststelt. Artikel 2.1, vijfde lid, van de Regeling bepaalt dat een distributeur van elektriciteit drie maanden voor de beoogde ingangsdatum van een wijziging van dit tarief een voorstel indient bij de ACM. Noch de wet, noch de Regeling stellen vormvoorschriften vast voor het voorstel.
20. Deze laatste bepaling verplichtte WEB om uiterlijk 1 april 2017 een voorstel in te dienen voor het aansluittarief, met het oog op inwerkingtreding ervan per 1 juli 2017. In casu had WEB dus op uiterlijk 1 april 2017 een voorstel moeten indienen bij de ACM.⁵ WEB heeft dit niet gedaan. In theorie had de ACM ervoor kunnen kiezen om deze wettelijke plicht van WEB te handhaven via een last onder dwangsom,⁶ maar zij heeft dit bewust niet gedaan. De druk op de organisatie van WEB was namelijk al zeer hoog in aanloop naar deze datum⁷ en daarnaast

³ Zie randnummer 2.7 van het aanvullend bezwaarschrift van WEB.

⁴ WEB had een gelijklopende bezwaargrond ingediend tegen de vastgestelde productieprijs elektriciteit en drinkwater voor WEB voor het jaar 2017. Zie paragraaf 5.1 van de beslissing op bezwaar van de ACM van 12 september 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2017/205218.

⁵ Zie hiervoor ook randnummer 34 van de bestreden beschikking.

⁶ Op basis van artikel 6.5 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

⁷ Zie dossierstuk 16.

verzocht WEB op 1 april 2017 ook nog meer tijd om de laatste vragen van de ACM voor het aansluittarief te beantwoorden. De redenen hiervoor waren onvoorziene werkzaamheden met een hoge prioriteit en de dreigende algemene staking op Bonaire.⁸ ACM heeft WEB dit gevraagde uitstel verleend.

21. In het kader van een zorgvuldige besluitvorming heeft de ACM in de periode juni 2016 – april 2017 alle benodigde informatie over in het verleden aangelegde aansluitingen bij WEB opgevraagd.⁹ Tevens hebben beide partijen intensief overleg gevoerd over deze informatie en de te maken keuzes. Dit leidde op 23 maart 2017 tot een concept tariefrekenmodel¹⁰ waarop WEB tot uiterlijk 1 april 2017 mocht reageren (en waarbij ze uitstel heeft gekregen). Uiteindelijk heeft WEB op 25 april 2017 de laatste informatie verstrekt aan de ACM waarna het aansluittarief is vastgesteld.¹¹
22. De stelling van WEB dat zij geen tariefvoorstel heeft ingediend en dat daarom een grondslag voor het nemen van een tariefbeschikking ontbrak, kan daarom niet slagen. Daarnaast merkt de ACM nog op dat indien WEB's redenering zou worden gevolgd, dit zou inhouden dat zij niet aan maximumprijzen zou kunnen worden gebonden zolang zij geen tariefvoorstel doet. WEB zou zich op deze wijze (blijvend) kunnen onttrekken aan de tariefregulering. De Wet elektriciteit en drinkwater BES, noch de toelichting hierop bieden aanknopingspunten voor dit standpunt. Deze bezwaargrond kan daarom ten aanzien van het aansluittarief niet slagen.
23. Voor wat betreft het forfaitaire bedrag heraansluiten constateert de ACM dat de regelgeving niet voorschrijft dat een distributeur van elektriciteit voorafgaand aan de vaststelling van dit bedrag door de ACM een voorstel dient in te dienen. Artikel 3.9, vierde en vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES spreekt niet van 'op voorstel van', en artikel 2.15, vijfde lid, van de Regeling benoemt alleen de 'productieprijs' en 'de tarieven' waarbij deze laatste verwijst naar de distributietarieven zoals opgesomd in artikel 3.14, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Voor de betreffende bepalingen verwijst de ACM naar de paragrafen 3.1 en 3.2 van onderhavig besluit.
24. De ACM acht deze bezwaargrond ongegrond.

4.2 Bezwaargronden methodebesluit¹²

25. In haar bezwaren tegen de productieprijsbeschikkingen elektriciteit en drinkwater die de ACM eind 2016 voor WEB had vastgesteld heeft WEB uitgebreid toegelicht waarom de gehanteerde methodes onvoldoende rekenschap geven van de lokale omstandigheden en de benodigde investeringen onmogelijk maken. WEB kan zich ook in onderhavige procedure niet

⁸ Zie randnummer 18.

⁹ Zie dossierstukken 1, 2, 4, 5, 6 en 9.

¹⁰ Zie dossierstuk 14.

¹¹ Zie ook paragraaf 4.3 van de bestreden beschikking.

¹² Zie randnummer 2.4 van het aanvullend bezwaarschrift van WEB.

verenigen met de door de ACM gehanteerde methodes en verzoekt haar eerder ingediende bezwaren aangaande deze methodes als herhaald en ingelast te beschouwen.

Reactie van de ACM

26. Op 16 december 2016 heeft de ACM de productieprijsbeschikkingen elektriciteit en drinkwater voor WEB voor het jaar 2017 vastgesteld.¹³ WEB heeft tegen deze twee besluiten destijds bezwaar ingediend en de ACM heeft op 12 september 2017 beslist op deze bezwaren.¹⁴ Een aantal bezwaren van WEB waren (deels) gericht tegen de toepassing van het door de ACM op 30 september 2016 vastgestelde methodebesluit¹⁵ en de daarvan deel uitmakende WACC-methode van 17 november 2016.¹⁶ Dit betreft de bezwaren zoals beschreven in de paragrafen 5.3 tot en met 5.8 van de beslissing op bezwaar van de ACM van 12 september 2017. Deze bezwaargronden brengt WEB nu ook in onderhavige bezwaarprocedure in.
27. Alvorens nader in te gaan op de bezwaargronden merkt de ACM eerst op dat niet alle onderdelen van de methode toepassing vinden in de bestreden beschikking. Bovendien geldt dat dit andere onderdelen kunnen zijn dan de onderdelen van de methode die zijn toegepast bij de eerdergenoemde productieprijzen elektriciteit en drinkwater. Het methodebesluit beschrijft namelijk de overwegingen en de berekeningswijze van meerdere tarieven. Voor zover een onderdeel van de methode niet is toegepast, kan een bezwaar tegen dit onderdeel in onderhavige procedure geen doel treffen.
28. De ACM merkt op dat WEB in haar bezwaarschrift heeft nagelaten toe te lichten op welke wijze de eerder ingediende bezwaargronden tegen de methode relevant zouden zijn in onderhavige bezwaarprocedure c.q. zich zouden vertalen in bezwaargronden tegen het aansluittarief en het forfaitaire bedrag heraansluiten. De ACM is daarom aan de hand van haar beslissing op bezwaar van 12 september 2017 zelf nagegaan welke bezwaargronden van toepassing kunnen zijn in onderhavige procedure. De op de methode gerichte bezwaargronden zijn:¹⁷
- tariefregulering houdt geen rekening met toekomstige ontwikkelingen (paragraaf 5.3);
 - ontoereikende motivering (paragraaf 5.4);
 - distributiekosten elektriciteit in productietarief drinkwater (paragraaf 5.5);
 - WACC (paragraaf 5.6);
 - gevolgen introductie nieuw wettelijk stelsel (paragraaf 5.7);
 - profit-sharing (paragraaf 5.8).

¹³ Besluiten met kenmerken ACM/DE/2016/207761 (zaaknummer 16.1265.52) en ACM/DE/2016/207762 (zaaknummer 16.1266.52).

¹⁴ Besluit met kenmerk ACM/DJZ/2017/205218 (zaaknummers 16.1265.52.1.01 en 16.1266.52.1.01). Het besluit is vindbaar op www.acm.nl.

¹⁵ Besluit met kenmerk ACM/DE/2016/205454 (zaaknummer 16.0635.53).

¹⁶ Kenmerk ACM/DE/2016/206939 (zaaknummer 16.0944.52).

¹⁷ De bezwaargronden in paragraaf 5.1 en 5.2 van de beslissing op bezwaar van 12 september 2017 zijn niet gericht tegen het methode of de WACC-bijlage.

29. De bezwaargrund 'Ontoereikende motivering' ziet deels op de rekenmodellen die als bijlage bij de productieprijsbeschikkingen elektriciteit en drinkwater gelden en deels op de vaststelling van een Regulatory Asset Value (RAV) voor deze productieprijzen. Het eerste deel ziet derhalve niet op de methode en is daarmee niet opnieuw door WEB in onderhavige procedure ingediend, het tweede deel ziet wel op de methode. De ACM beoordeelt dit gedeelte van de bezwaargrund toegepast in onderhavige procedure als ongegrond, omdat het bepalen van een RAV noch onderdeel is van de berekening van het aansluittarief noch onderdeel is van de berekening van het forfaitaire bedrag heraansluiten. Het gedeelte van het methodebesluit dat ziet op de RAV wordt derhalve in onderhavige beschikking niet toegepast. De ACM acht deze bezwaargrund daarom ongegrond.
30. De bezwaargrund 'Distributiekosten elektriciteit in productietarief drinkwater' acht de ACM ook ongegrond in onderhavige procedure omdat deze bezwaargrund ziet op het al dan niet meenemen van de kostenpost elektriciteitskosten in de berekening van de productieprijs drinkwater. In de berekening van het aansluittarief of het forfaitair bedrag heraansluiten is geen sprake van deze kostenpost. Het gedeelte van het methodebesluit dat hierop ziet wordt derhalve niet toegepast in onderhavige beschikking. De ACM acht deze bezwaargrund daarom ongegrond.
31. De bezwaargrund 'WACC' beoordeelt de ACM als ongegrond, omdat in de berekening van beide tarieven van de bestreden beschikking dit percentage niet wordt gehanteerd. Het gedeelte van het methodebesluit (inclusief de WACC-bijlage) dat ziet op het gebruik van de WACC wordt derhalve niet in onderhavige beschikking toegepast. De ACM acht deze bezwaargrund ongegrond.
32. Tot slot acht de ACM de overige drie bezwaargronden om inhoudelijke redenen ongegrond. Na heroverweging van deze gronden in onderhavige procedure ziet de ACM geen aanleiding tot andere overwegingen dan in haar beslissing op bezwaar van 12 september 2017. In de bijlage bij dit besluit heeft de ACM deze overwegingen integraal en ongewijzigd overgenomen. Deze moeten hier, mutatis mutandis, als herhaald en ingelast worden beschouwd.
33. Concluderend, de ACM acht de door WEB herhaalde en ingelaste bezwaargronden aangaande de methode alle ongegrond.

4.3 Bezwaargrund niet-gelijktijdige invoering van tarieven¹⁸

34. WEB is van mening dat de ACM de tarieven als integraal totaalpakket dient vast te stellen en niet zoals zij nu heeft gedaan verschillende tarieven op verschillende momenten. WEB is van mening dat een tariefsysteem alleen op haar merites en sociale aanvaardbaarheid kan worden beoordeeld als integraal duidelijk is welke effecten dit heeft voor de kosten voor de afnemers en de mogelijkheid tot het in stand houden van een betrouwbare en betaalbare elektriciteitsvoorziening.

¹⁸ Zie randnummers 2.5, 2.6, 2.8, 2.9 van het aanvullend bezwaarschrift van WEB.

35. WEB stelt daarnaast dat het niet ondenkbaar is dat (na bezwaar, beroep of hoger beroep) de productieprijs 2017 van CGB hoger wordt vastgesteld. Dit zou betekenen dat WEB met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2017 mogelijk hogere productietarieven aan CGB moet betalen. WEB stelt dat zij deze financiële last niet kan en niet behoort te dragen en dat omdat de ACM heeft nagelaten de tarieven als integraal totaalpakket vast te stellen dat WEB deze extra kosten niet kan doorberekenen aan haar afnemers. WEB stelt dat de ACM hiervoor een voorziening moet treffen.

Reactie van de ACM

36. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wet elektriciteit en drinkwater BES per 1 juli 2016 worden in Caribisch Nederland de producenten en distributeurs van elektriciteit en drinkwater gereguleerd. Op Bonaire betreft dit de ondernemingen WEB en CGB. Het doel van de wet is het bewerkstelligen van een betrouwbare, betaalbare en duurzame voorziening van elektriciteit en drinkwater op de eilanden. Vanaf 1 juli 2016 is de ACM aangewezen als toezichthoudende instantie.
37. Een van de maatregelen om het drieledige doel van de wet te bereiken is tariefregulering. De ACM stelt een maximumtarief vast dat ondernemingen in acht moeten nemen. Het vaststellen van deze tarieven door de ACM ondersteunt de doelen van de wet waardoor het van belang is dat zo snel als mogelijk na inwerkingtreding van de wet over wordt gegaan tot het vaststellen van de tarieven. Dit dient echter ook zorgvuldig te gebeuren. Hiervoor heeft de ACM gegevens van de ondertoezichtgestelde ondernemingen nodig, bijvoorbeeld over kosten, volumes en activa. In de ideale situatie hadden de ondernemingen de benodigde informatie direct voorhanden, de werkelijkheid blijkt echter weerbarstiger. Dit maakt dat de ACM voor elektriciteit voor WEB tot op heden alleen nog het productieprijs, het aansluittarief en het forfaitaire bedrag heraansluiten heeft kunnen vaststellen, en helaas nog niet de vaste en variabele gebruikstarieven.¹⁹
38. Naar de mening van de ACM volgt noch uit de wet noch uit de wetsgeschiedenis dat de ACM alleen tarieven als 'integraal totaalpakket' mag vaststellen. Wel kan gezegd worden, zoals hiervoor ook aangegeven, dat na inwerkingtreding van een wet er zo snel mogelijk (maar ook zorgvuldig) toepassing aan die wet gegeven moet worden. Wanneer echter de voor tariefvaststelling benodigde informatie ontbreekt, kan dit betekenen dat één of meerdere tarieven vooralsnog niet kunnen worden vastgesteld. Dit laat echter de bevoegdheid onverlet om de tarieven waarvoor wel voldoende informatie voorhanden is vast te stellen. Als WEB's redenering gevolgd zou worden, dan betekent dit dat zolang WEB niet de noodzakelijke informatie oplevert aan de ACM, WEB zich kan onttrekken aan de gehele tariefregulering. Dit is evident niet in overeenstemming met de opdracht die de wetgever aan de ACM heeft gegeven.

¹⁹ Zie randnummer 4 van de bestreden beschikking. Inmiddels heeft WEB de benodigde informatie verzameld en overhandigd aan de ACM en zal de ACM per 1 januari 2018 ook deze vaste en variabele gebruikstarieven voor WEB kunnen vaststellen.

Besluit Vertrouwelijk

9/19

39. WEB is van mening dat zolang niet alle tarieven zijn vastgesteld door de ACM dat het onduidelijk is wat de effecten zijn van het gehele tariefsysteem op de afnemers en op WEB, en dat dit voldoende reden is om de vaststelling van het aansluittarief en het forfaitaire bedrag heraansluiten uit te stellen en dus de bestreden beschikking in bezwaar te vernietigen. De ACM ziet in hetgeen WEB aandraagt onvoldoende reden om hiertoe over te gaan, en licht dit hierna toe.
40. Door de wetgever is het tariefsysteem zo ontworpen dat elk tarief geldt voor een bepaalde dienst van WEB, en dat het tarief gebaseerd is op de kosten van alleen die dienst. Zo benoemt de wet alle verschillende taken van WEB als producent en distributeur van elektriciteit en drinkwater en koppelt deze aan de verschillende tarieven die de ACM voor WEB vaststelt.²⁰ Zo regelt artikel 3.15 van de wet bijvoorbeeld dat het aansluittarief de kosten verdisconteert die verband houden met de wettelijke taak van het voorzien van afnemers van een aansluiting op het net. Deze kostenoriëntatie geldt voor alle tarieven, kruissubsidiëring tussen activiteiten is niet toegestaan. Dit maakt dat eventuele onwenselijke effecten van de tarieven voor bepaalde afnemers niet kunnen worden weggenomen door het integraal vaststellen van die tarieven in combinatie met het schuiven van kosten tussen die tarieven. Het verstrekken van subsidie op grond van artikel 5.1 Wet elektriciteit en drinkwater BES biedt hiertoe wel een mogelijkheid.
41. Voor wat betreft de grief van WEB dat het tariefsysteem door toedoen van de ACM niet op haar merites en sociale aanvaardbaarheid kan worden beoordeeld, verwijst de ACM naar haar overwegingen in paragraaf 5.7 in de bijlage bij dit besluit.
42. WEB brengt ten tweede voor het voetlicht het risico en de gevolgen van het hoger vaststellen van de productieprijs 2017 van CGB. Daarvan geldt dat dit inmiddels in bezwaar is gebeurd. De ACM heeft op 3 oktober 2017 beslist op de bezwaren van CGB en geoordeeld dat de productieprijs 2017 te laag was vastgesteld. De effecten van deze beslissing, zo heeft de ACM in het dictum bepaald, zullen worden verwerkt in de productieprijs van CGB voor het jaar 2018. Dit betekent dat de productieprijs 2017 niet met terugwerkende kracht hoger wordt vastgesteld, en dit betekent ook dat WEB per 1 januari 2018 de hogere productieprijs van CGB kan verwerken in haar distributietarieven. Deze aanpak van het verwerken van effecten in toekomstige tarieven zal de ACM overigens ook hanteren op het moment dat in beroep of hoger beroep de ACM de opdracht krijgt om een tarief hoger of lager vast te stellen. Voor WEB blijft hogere vaststelling van het productietarief van CGB 2017 dus voor het tariefjaar 2017 zonder gevolgen. Het bezwaar van WEB op dit punt kan daarom geen doel treffen.
43. De ACM acht deze bezwaargrond ongegrond.

²⁰ Zie de artikelen 2.15 (productie) en 3.15, 3.16 en 3.17 (distributie) van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

4.4 Bezwaargrond aansluittarief gebaseerd op aannames²¹

44. Het aansluittarief is gebaseerd op aannames over de specifieke lokale omstandigheden en de frequentie van voorkomen daarvan. WEB stelt dat op Bonaire de bodemgesteldheid op verschillende plekken zeer verschillend is en daarmee van invloed is op de hoogte van de kosten voor het aanleggen van een aansluiting. WEB stelt dat op Bonaire door de kleine aantallen het werken met gemiddeldes niet werkbaar is.

Reactie van de ACM

45. De ACM heeft in de bestreden beschikking één aansluittarief vastgesteld dat WEB ten hoogste in rekening mag brengen bij een afnemer voor de aanleg van een standaardaansluiting. Daarnaast heeft de ACM één meerlengtetarief bepaald voor elke meter boven de 25 meter van het netwerk. Voor de inwerkingtreding van deze tarieven per 1 juli 2017 bracht WEB per aanvraag voor een aansluiting een offerte uit.²² Met de introductie van de tariefregulering op Bonaire is volgens de ACM dit systeem van een prijs per afnemer niet meer mogelijk, wat maakt dat er gewerkt moet worden met gemiddeldes. Hiertegen maakt WEB bezwaar.
46. Naar de mening van de ACM druist een systeem waarbij niet met gemiddeldes wordt gewerkt in tegen artikel 3.14 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Dit artikel schrijft voor dat het aansluittarief alleen kan verschillen voor verschillende *categorieën* afnemers. Ofwel, er kan alleen onderscheid gemaakt worden in categorieën van afnemers, en niet een tarief per individuele afnemer zoals WEB lijkt te willen. Een onderverdeling van afnemers naar de bodemgesteldheid aangaande de aan te leggen aansluiting lijkt naar de mening van de ACM op grond van de wet ook mogelijk, echter in overleg met WEB is hiervoor uiteindelijk niet gekozen.
47. Dat de wetgever bewust voor het werken met gemiddelden heeft gekozen, blijkt ook uit de toelichting bij artikel 3.14 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (onderstreping door de ACM):²³

De tarieven zijn niet-discriminerend, transparant en gebaseerd op de werkelijke kosten minus eventuele inkomsten/opbrengsten zoals subsidies. De tarieven zijn hiermee kosten georiënteerd. Daarmee wordt bedoeld dat de tarieven dienen ter dekking van de kosten die de distributeur moet maken voor een categorie van afnemers. Dit betekent uiteraard niet dat vervolgens voor elke individuele afnemer de precieze kosten worden vastgesteld die een distributeur voor hem maakt.

48. De ACM acht deze bezwaargrond ongegrond.

²¹ Zie randnummer 2.5 van de pleitnota van WEB uitgesproken tijdens de hoorzitting.

²² Zie randnummer 55 van de bestreden beschikking.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 089, nr. 3, p 9-10.

5 Vergoeding proceskosten

49. WEB heeft verzocht om vergoeding van proceskosten op grond van artikel 58, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES.
50. Op grond van artikel 58, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES worden de kosten die een partij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken vergoed voor zover de beschikking door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen.
51. Aangezien geen van de bezwaargronden van WEB gegrond is c.q. heeft geleid tot herroeping van het bestreden besluit, komt WEB niet in aanmerking voor vergoeding van de proceskosten.

Besluit
Vertrouwelijk

6 Dictum

53. De Autoriteit Consument en Markt verklaart de bezwaren van Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. tegen het besluit van 9 juni 2017 met kenmerk ACM/DE/2017/203406 ongegrond en laat dit besluit in stand.

Besluit,

Den Haag, 17 november 2017

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. C.A. Fonteijn
Bestuursvoorzitter

12/19

Tegen deze beschikking kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen die rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, beroep instellen bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, St. Eustatius en Saba uiterlijk binnen zes weken na verzending of uitreiking van deze beschikking. Belanghebbenden moeten hun beroepschrift in tweevoud indienen bij de Griffie van het Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op Bonaire. Het adres van die Griffie is: Plasa Reina Wilhelmina (Fort Oranje), Kralendijk, Bonaire.

Bijlage: paragrafen 5.3, 5.7 en 5.8 van de beslissing op bezwaar van 12 september 2017 inzake de bezwaren tegen de vaststelling van de maximale productieprijzen van elektriciteit en tegen de vaststelling van de maximale productieprijzen van drinkwater voor het jaar 2017 voor Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V.

5.3 Bezwaargrond tariefregulering houdt geen rekening met toekomstige ontwikkelingen²⁴

58. De methode volgt drie stappen om te komen tot de productieprijzen 2017 (zie pagina 4 van het methodebesluit) waarbij de eerste stap is 'het vaststellen van de kosten'. De methode schrijft voor dat de kosten voor productie worden bepaald aan de hand van de meest recente vastgestelde jaarrekening van WEB (in casu voor het jaar 2015). WEB is van mening dat ACM deze kosten niet moet baseren op kosten gemaakt in het verleden maar op WEB's begroting van het komende jaar (in dit geval 2017). WEB stelt dat dit mogelijk is op basis van de wet. Volgens WEB is het noodzakelijk om de kosten op toekomstige investeringsplannen te baseren omdat de vraag naar elektriciteit en drinkwater op Bonaire sterk groeit op dit moment. Hiervoor zal WEB de komende jaren omvangrijke investeringen moeten plegen, onder andere ter uitbreiding van de productiecapaciteit voor elektriciteit en drinkwater en in de uitrol van de slimme meter.
59. Een hiermee samenhangend bezwaar van WEB is het feit dat ACM slechts bij hoge uitzondering toestaat dat voorziene kosten voor 2017 worden meegenomen die niet in de jaarrekening 2015 waren opgenomen (zoals in geval van WEB de kosten voor de Aggrekko-generatoren). Dit zou juist regel moeten zijn in plaats van uitzondering. WEB is van mening dat de ACM hiermee oneigenlijk op de stoel van het bestuur van WEB gaat zitten. Ook betoogt WEB dat de methode en de beschikkingen voor veel onduidelijkheid zorgen over hoe ACM omgaat met investeringen.
60. Tot slot voert WEB aan dat de methode onterecht geen rekening met mogelijke 'sunk costs', die volgens WEB nodig zijn voor tijdelijke voorzieningen in een groeisituatie om kapitaalvernietiging te voorkomen.

Reactie van de ACM

61. De ACM stelt vast dat bovenstaande bezwaargronden van WEB alle zien op het methodebesluit.
62. Artikel 2.5, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES regelt dat de productieprijzen *gebaseerd moet zijn op de werkelijke kosten* van productie met inachtneming van een redelijk rendement. Naar de mening van ACM doelt de wetgever hiermee op de werkelijk *gemaakte* kosten van de producent in het verleden.²⁵ Deze werkelijk gemaakte kosten moeten de basis

²⁴ Bezwaren in randnummers 6.2 – 6.5 en 6.17 - 6.24 van de bezwaarschriften van WEB en het hoorzittingsverslag.

²⁵ Zie bijvoorbeeld pagina 18 en 31 van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 34089, nr. 6)

vormen voor de schatting van de kosten voor het komende kalenderjaar. Begrote kosten vormen een prognose en zijn geen werkelijk gemaakte kosten. Daarmee voldoen uitsluitend begrote kosten in beginsel niet aan dit wettelijk criterium.

63. Ter uitvoering van het voorgaande heeft ACM in de methode vastgelegd dat bij de vaststelling van de werkelijke kosten (stap 1, zie paragraaf 5.2 van het methodebesluit) in eerste instantie wordt uitgegaan van de meest recente jaarrekening die door een onafhankelijke accountant is gecontroleerd.²⁶ Het dient naar de mening van de ACM de rechtszekerheid om aan te sluiten bij een door een accountant gecontroleerde jaarrekening van WEB waarin de gemaakte kosten zijn verantwoord. In de praktijk betekent dit dat de tarieven voor 2017 in beginsel zijn gebaseerd op de jaarrekening 2015. De kosten 2017 schat de ACM vervolgens door de werkelijk gemaakte kosten 2015 in prijspeil 2015 om te zetten naar prijspeil 2017 door de inflatie erop toe te passen.
64. In het methodebesluit erkent de ACM dat zij de toekomstige tarieven baseert op kosten die twee jaar terug zijn gemaakt. Dit komt omdat pas *achteraf* kan worden vastgesteld (na afloop van het boekjaar) welke kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en de tarieven *vooraf* moeten worden bepaald (de tarieven 2017 zijn in december 2016 vastgesteld). Daarom heeft de ACM in het methodebesluit de mogelijkheid gecreëerd om ook rekening te houden met ontwikkelingen die plaatsvinden nádat de jaarrekening is vastgesteld.²⁷ Randnummer 91 van het methodebesluit maakt het mogelijk voor de ACM om in de tarieven rekening te houden met additionele kosten wanneer die in 2017 aantoonbaar gemaakt zullen worden.
65. De ACM heeft bij deze bevoegdheid expliciet aangegeven dat zij hiermee terughoudend zal omspringen omdat het schattingen van het bedrijf zelf betreft. Bedrijven hebben logischerwijs een prikkel om deze schattingen rooskleuriger te presenteren omdat hun dit hogere tarieven oplevert. Het ligt volgens de ACM op de weg van de gereuleerde partij om aan te geven welke extra kosten zij verwacht voor 2017 en deze goed te onderbouwen. Het is vervolgens aan de ACM of zij de extra kostenpost meeneemt in de berekening van de productieprijs, waarbij zij haar beslissing in de tariefbeschikking zal motiveren. Voor WEB is op deze manier besloten om de in 2017 te maken kosten voor de huur van de mobiele Aggrekko dieselgeneratoren in de productieprijs van elektriciteit mee te nemen, terwijl deze kosten niet in de jaarrekening 2015 stonden. Op deze manier kan ACM bij uitstek rekening houden met bijvoorbeeld extra aanleg van aansluitingen door de groeiende vraag naar elektriciteit of drinkwater, aanleg van slimme meters en andere kosten die voortvloeien uit investeringen. Met deze optie houdt ACM in de methode derhalve juist rekening met het feit dat Bonaire een markt in ontwikkeling is.

²⁶ Zie randnummer 71 en verder van het methodebesluit.

²⁷ Dit is in afwijking van de regulering van de netbeheerders in Nederland, waar deze mogelijkheid niet geboden wordt. De ACM acht het voor de gereuleerde bedrijven in Caribisch Nederland vooral ook van belang omdat hier meer dan in Nederland sprake is van een groeiemarkt.

Besluit Vertrouwelijk

15/19

66. Op deze manier had ACM ook WEB's investeringsplannen voor bijvoorbeeld extra productiecapaciteit kunnen meenemen, alleen WEB heeft nagelaten deze plannen met ACM te delen. Op de hoorzitting heeft WEB dit ook bevestigd,²⁸ waarbij zij aangaf dat pas in december 2016 duidelijk werd dat grote investeringen benodigd waren. Voor de volledigheid wijst ACM WEB erop dat voor de productieprijzen 2018 wederom voor WEB de mogelijkheid open staat om additionele kosten die niet in de jaarrekening 2016 voorkomen op te voeren.
67. WEB stelt dat de ACM niet moet uitgaan van de meest recente jaarrekening maar uitsluitend van de begroting van WEB voor het jaar 2017. De ACM is van oordeel dat deze methode strijdig is met het eerder genoemde artikel 2.5, tweede lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, omdat de productieprijzen dan niet zijn gebaseerd op de werkelijk gemaakte kosten voor productie. Begrote kosten zijn immers nog niet gemaakt. In tegenstelling tot WEB ziet ACM hiervoor geen ruimte in de wet.
68. Daarnaast is ACM van mening dat een begroting en investeringsplannen als schatting voor de kosten voor het komende jaar een minder betrouwbare schatting oplevert dan de twee-traps-methode die de ACM nu hanteert (als basis de meest recente jaarrekening 2015 en daarbovenop de mogelijkheid van toevoeging van additionele kosten 2017). De reden hiervoor is de in het vorige randnummer benoemde prikkel die elk bedrijf heeft om de kosten rooskleuriger in te schatten. Daarbij geldt ook, en dit beaamt WEB in randnummer 6.20 van haar bezwaarschriften, dat grote investeringsprojecten lastig voorspelbaar zijn in de tijd, hetgeen kan leiden tot onvoorziene kosten en verschuiving van geplande investeringen.
69. Terugkomende op het voorstel van WEB om uit te gaan van de begrote kosten, daarbij voegt WEB toe dat de ACM ervoor zou kunnen kiezen om de begrote kosten waarop de productieprijzen zijn gebaseerd achteraf aan te passen aan de gerealiseerde kosten over 2017. Ook deze methode strookt naar de mening van ACM niet met de wet, deze keer omdat hiermee de prikkel tot het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering verdwijnt. Indien altijd achteraf de inkomsten voor een bepaald jaar gelijk worden getrokken met de werkelijke kosten dan is er namelijk feitelijk sprake van cost-plus regulering. Deze methode vergoedt via de tarieven één-op-één de kosten die het gereguleerde bedrijf maakt, en bevat dus geen prikkel tot het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering.²⁹
70. WEB voert daarnaast aan dat ACM niet de bevoegdheid toekomt om te beslissen welke investeringen WEB mag uitvoeren. In dit kader stelt WEB ook dat er onduidelijkheid bestaat over hoe ACM omgaat met investeringen. ACM overweegt hierover het volgende.
71. Een belangrijk uitgangspunt van tariefregulering op grond van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is dat WEB haar efficiënte kosten vergoed krijgt.³⁰ Dit ziet ook op de efficiënte

²⁸ Zie pagina 19 en 20 van het hoorzittingsverslag.

²⁹ Zie ook de reactie van de ACM op dit voorstel van WEB in de zienswijze op het methodebesluit (randnummers 222 tot en met 227 van het methodebesluit).

³⁰ Zie de randnummers 57, 58 e.v. van het methodebesluit.

kosten die voortvloeien uit noodzakelijke investeringen die WEB heeft moeten doen, bijvoorbeeld in de uitbreiding van de productiecapaciteit. WEB is ook degene die beslist of een bepaalde investering noodzakelijk is in het kader van haar wettelijke taken en maatschappelijke rol op het eiland Bonaire. ACM gaat dus niet op de stoel van WEB zitten. Wel vraagt ACM aan WEB om een goede onderbouwing te verschaffen van haar verzoek om vergoeding van additionele kosten (welke niet zijn opgenomen in de meest recente jaarrekening) via de tarieven.

72. Als de beslissing is genomen om te investeren dan zal deze investering dus in beginsel ook in de regulatory asset value (RAV) van WEB wordt opgenomen. Dit gebeurt concreet op het moment dat WEB een investering activeert (dus heeft afgerond, operationeel heeft gemaakt en in de jaarrekening heeft verantwoord). Via de productieprijs en de distributietarieven krijgt WEB de kosten van die investering (afschrijving en rendement) vervolgens vergoed door betaling van de tarieven door de consument. Eventuele voorfinancieringskosten die WEB voor een investering heeft moeten maken, kunnen ook worden opgenomen in het totale bedrag waarvoor de investering wordt geactiveerd. Die kosten verdient WEB dus ook terug in de productieprijsen en distributietarieven die de ACM vaststelt.
73. Tot slot stelt WEB dat de methode ook geen rekening houdt met mogelijke 'sunk costs'. Volgens de definitie zijn dit kosten die wel zijn gemaakt en niet meer kunnen worden terugverdiend. WEB geeft geen onderbouwing van haar stelling dat de methode deze kosten niet vergoed, ook benoemt WEB hierbij geen concrete kostenpost waarbij dit nu aan de hand zou zijn. Dit maakt het voor ACM niet mogelijk om de bestreden besluiten op dit punt te heroverwegen.
74. Concluderend is ACM van oordeel dat deze bezwaargronden geen aanleiding vormen tot heroverweging van de bestreden besluiten. ACM acht ze ongegrond.

5.7 Bezwaargrond gevolgen introductie nieuw wettelijk stelsel³¹

75. WEB stelt dat de gevolgen van de introductie van het nieuwe wettelijke stelsel nog niet te overzien zijn, mede omdat er nog geen distributietarieven zijn vastgesteld voor de afnemers van elektriciteit en water. WEB stelt dat dit invloed zal hebben op de afname van elektriciteit en drinkwater. Volgens WEB leidt dit niet tot bezwaren tegen de productieprijsbeschikkingen, maar dit zal wel een aandachtspunt worden bij de distributieprijsbeschikkingen.
76. Daarnaast voert WEB aan dat naar haar mening de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel in het kader van een zorgvuldige motivering een Regulatory Impact Assessment vereist, waarmee duidelijk wordt welke consequenties verwacht kunnen worden op Bonaire en welke kosten en aandachtspunten dit met zich meebrengt.

Reactie van de ACM

³¹ Bezwaren in randnummer 7.1-7.3 en 9.4 van de bezwaarschriften van WEB.

77. Een Regulatory Impact Assessment (hierna: RIA) is volgens de OECD³² 'a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives. (...) It is an important element of an evidence-based approach to policy making.'³³ De OECD raadt regeringen aan zo een assessment op een gestructureerde manier uit te voeren voordat een nieuw reguleringsregime worden geïntroduceerd. Dit advies is derhalve gericht aan de beleidsmakers op de ministeries die wetgeving voorbereiden. In het geval van de Wet elektriciteit en drinkwater BES betrof dit het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het ligt niet op de weg van de ACM om, nadat een wet is vastgesteld, een RIA uit te voeren. De ACM is een uitvoeringsorganisatie en kan slechts de wet uitvoeren.
78. Daarbij merkt de ACM op dat het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, in 2012 onderzoek heeft gedaan naar de elektriciteitsmarkt op de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Daarbij zijn knelpunten geïdentificeerd en is op hoofdlijnen een reguleringskader ontworpen om deze knelpunten aan te pakken.³⁴
79. Deze bezwaargrond acht de ACM ongegrond.

5.8 Bezwaargrond profit-sharing³⁵

80. WEB stelt dat de ACM haar keuze voor de methode van profit-sharing moet heroverwegen. Normaliter zou het streven naar winstmaximalisatie, naar verwachting, samenvallen met een doelmatigere bedrijfsvoering. WEB is echter geen commercieel productiebedrijf waarbij het maken van winst een doel is. WEB voert aan dat de toepassing van profit-sharing ertoe zal leiden dat bij een negatief verschil tussen de tariefinkomsten en de daadwerkelijke inkomsten WEB genoodzaakt is om haar diensten te beperken of investeringen uit te stellen, aangezien de tarieven niet op ieder moment kunnen worden verhoogd. Het gevolg hiervan is volgens WEB dat de kwaliteit van haar dienstverlening afneemt.
81. In bezwaar pleit WEB er daarom voor een cost-plusmethode toe te passen, eventueel gecombineerd met een op de lokale omstandigheden toegespitste frontier shift waarbij nog steeds de wettelijk vereiste prikkel voor een doelmatige bedrijfsvoering zou bestaan. Subsidiar pleit WEB ervoor, voor wat betreft de profit-sharing methode, om de huidige percentages van 50%-50% aan te passen. WEB zou zich zelfs kunnen voorstellen dat haar kosten in verschillende categorieën worden ingedeeld, waarvoor dan verschillende methodes worden toegepast, afhankelijk van de vraag welke invloed zij daarop kan uitoefenen.

³² The Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org.

³³ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

³⁴ Advies hoofdlijnen regulerend kader elektriciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 24 november 2014, zie https://www.eerstekamer.nl/overig/20141124/advies_hoofdlijnen_regulerend/meta.

³⁵ Bezwaren in randnummer 8.1 – 8.8 van de bezwaarschriften van WEB.

82. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van profit-sharing volgens WEB problematisch omdat eventuele verliezen pas kunnen worden opgevangen in een volgend jaar. Dit brengt onnodige financiële en administratieve lasten met zich mee. WEB is van mening dat de cost-plus methode beter aansluit bij haar onderneming, eventueel gecombineerd met een op de lokale omstandigheden toegespitste 'frontier shift'. De mogelijkheid van een egalisatiereserve zou volgens WEB helpen om eventuele verschillen in timing van uitgaven (bijvoorbeeld voor het doen van investeringen) op te vangen.

Reactie van de ACM

83. De ACM constateert dat de in randnummer 116 beschreven bezwaargrond gelijklopend is aan de zienswijze die WEB eerder heeft ingediend op de concept methode.³⁶ De ACM verwijst hiervoor naar de randnummers 220 tot en met 222 van het methodebesluit. In de randnummers 223 tot en met 227 van het methodebesluit heeft de ACM toegelicht dat en waarom deze zienswijze niet heeft geleid tot een wijziging in de methode. In randnummer 226 van het methodebesluit heeft de ACM geconstateerd dat WEB geen concreet alternatief aandraagt voor de methode van regulering, behalve de methodiek van cost-plus.
84. In zoverre de bezwaargrond een herhaling vormt van de zienswijze tegen het methodebesluit, geeft deze de ACM, na heroverweging, geen aanleiding tot andere overwegingen dan in het methodebesluit. Naar aanleiding van hetgeen WEB ter aanvulling daarop in bezwaar naar voren heeft gebracht, overweegt de ACM als volgt.
85. De ACM is van oordeel dat combinatie van een cost-plusmethode met een op de lokale omstandigheden toegespitste frontier shift niet, althans onvoldoende tegemoet komt aan het voornaamste bezwaar tegen cost-plusmethode, te weten dat deze methode geen prikkel geeft tot efficiëntieverbetering. De frontier shift voorziet hier onvoldoende in, omdat de frontier shift alleen ziet op de mogelijkheid tot productiviteitsverbetering voortkomende uit bijvoorbeeld technologische vooruitgang en toename van de arbeidsproductiviteit door de tijd heen.³⁷ Deze mogelijkheid tot efficiënter werken heeft elk bedrijf ongeacht zijn startpositie. De methode van profit-sharing prikkelt de bedrijven niet alleen om gebruik te maken van efficiëntievoordelen die technologieverbeteringen met zich meebrengen, maar prikkelt tot kostenbesparing in brede zin, dat wil zeggen inclusief het elimineren van bestaande inefficiënties.
86. Voorts merkt de ACM dat de wetgever uitdrukkelijk niet voor een cost-plusmethode van regulering heeft gekozen bij het tot stand brengen van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.³⁸ Nog los van de hiervoor genoemde bezwaren tegen een dergelijke methode, is het hanteren daarvan niet goed verenigbaar met de Wet elektriciteit en drinkwater BES.

³⁶ Zienswijze van WEB van 23 augustus 2016 met referentienummer W2016/419. Gepubliceerd op www.acm.nl.

³⁷ Dit is de zogenaamde dynamische efficiëntie. Voor meer informatie, zie methodebesluit transporttaken TenneT 2017-2021.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 089, nr. 3, p 9-10.

Besluit
Vertrouwelijk

87. Ten aanzien van het voorstel van WEB om de percentages 50%-50% aan te passen merkt de ACM op dat zij het voor de eerste reguleringsperiode niet onredelijk achtte om de risico's tussen WEB en haar afnemers gelijk te verdelen. De ACM merkt op dat WEB geen argumenten aandraagt voor een andere verdeling. Verschillende methoden toepassen op verschillende type kosten acht de ACM niet uitvoerbaar en uitlegbaar, nog daargelaten de extra financiële en administratieve lasten die dit ingewikkelde systeem met zich mee zou brengen.
88. WEB stelt daarnaast dat profit-sharing onnodige financiële en administratieve lasten met zich meebrengt omdat eventuele verliezen pas een jaar later worden opgevangen. Naar de mening van de ACM is hiervan in elk tariefreguleringsmodel sprake, omdat een tarief nu eenmaal voor een periode wordt vastgezet. Dit zal dus ook gelden voor de cost-plus methode.
89. Tot slot het voorstel van WEB voor een egalisatiereserve. Hiervoor verwijst de ACM naar de randnummers 158 – 161 van het methodebesluit, waar de ACM dit voorstel heeft overwogen en gemotiveerd heeft verworpen.
90. De ACM acht de bezwaargrond over profit-sharing ongegrond.