



WATER- EN  
ENERGIEBEDRIJF  
BONAIRE

Autoriteit Consument en Markt  
T.a.v. de heer [REDACTED]  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag  
Nederland

JB/MM/as  
Ref.no. W2019/388

Kralendijk, 05 juli 2019

**Betreft: Reactie op concept methodebesluit**

Geachte heer [REDACTED],

Op 16 mei 2019 heeft de Autoriteit Consument en Markt ("ACM") een concept gepubliceerd voor de nieuwe methode voor de regulering van drinkwater- en elektriciteitsbedrijven in Caribisch Nederland ("ontwerp methodebesluit"). Hierbij werden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld te reageren tot en met 27 juni 2019, welke termijn op verzoek van Water en Energiebedrijf Bonaire N.V. 19 juni 2019 ("WEB") werd verlengd tot en met 5 juli 2019. Met dit schrijven treft u onze reactie aan.

**Inleiding**

Alvorens wij starten met de inhoudelijk reactie verzoeken wij u ons – voorafgaand aan een definitief besluit - in de gelegenheid te stellen deze reactie mondeling toe te lichten in de vorm van een hoorzitting (of een vergelijkbare gelegenheid) waarbij een goede dialoog kan ontstaan. Het geheel is complexe materie en we willen voorkomen dat er door miscommunicatie onjuiste besluiten worden genomen. Graag werken we samen met ACM in een goede dialoog om tot gedragen besluitvorming te komen.

De nieuwe methode volgt op een methode voor de eerste periode (2017 t/m 2019), een periode die mede in het teken stond van de opstart van tariefregulering. Hierbij zijn wederzijds veel ervaringen opgedaan, ervaringen die gebruikt kunnen worden voor een opbouw van de methode voor de nieuwe periode. Dit zien we zeker terug in diverse gedeelten van het ontwerp methodebesluit.

Zoals bekend zijn de omstandigheden voor energie- en drinkwaterbedrijven in Caribisch Nederland in meerdere opzichten afwijkend van de omstandigheden in Europees Nederland. Factoren zoals kleinschaligheid, financierbaarheid en afhankelijkheid van importen spelen in Caribisch Nederland een grote rol. Dit is wezenlijk anders dan in Europees Nederland waar sprake is van een grote basis om de kosten over te socialiseren, gekoppelde energiesystemen (Noord Europees), relatief goedkope financiering mede als gevolg van overheidsgaranties (bijvoorbeeld Bank Nederlandse Gemeenten) en waarbij door de schaal in hoge mate sprake is van een ideaalcomplex. Dit heeft als gevolg dat voor de tariefregulering voor Caribisch





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

Nederland keuzes gemaakt moeten worden die passen bij de lokale omstandigheden en daarmee kunnen afwijken van keuzes die voor de hand zouden liggen in Europees Nederland. Daarnaast dienen we - vanwege de kleinschaligheid - te waken voor hoge administratieve lasten.

Onze inhoudelijke reactie gaat over de volgende onderwerpen:

1. Prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering
2. Redelijk rendement
3. Lengte van de reguleringsperiode
4. Incidentele kosten / omvangrijke gebeurtenissen
5. De splitsing van variabele en vaste kosten in relatie tot volumeontwikkelingen
6. Overige aandachtspunten

### **1. Prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering**

Het ontwerp methodebesluit gaat net als het vigerende methodebesluit uit van de Profit Sharing methodiek ("PSM"). Met deze methodiek zou een juiste balans gevonden worden tussen enerzijds consumentenbescherming (voorkomen te hoge tarieven) en anderzijds bescherming van de ondernemingen (terugverdienen van de kosten en investeringszekerheid). De methodiek zou leiden tot een prikkel tot kostenbesparing, of te wel een efficiencyprikkel. Deze methodiek past volgens ACM beter bij de wetgeving en/of de wetsgeschiedenis dan een methodiek zoals een cost-plus reguleringsmethode.

*Volgens ACM (randnummer 51) wordt de PSM beschreven in de Memorie van Toelichting op de Wet. Dat is niet correct, de enige vindplaats voor het begrip Profit Sharing is in het document "Nota naar aanleiding van verslag (10 april 2015)": "De ACM gaat in overleg met de betrokken bedrijven en andere belanghebbenden een methode vaststellen. Het overleg is erg belangrijk, juist om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de eilanden. De methode kan vervolgens verschillen per eiland of per type bedrijf (producent/distributeur). Price-cap-regulering is één van de mogelijkheden, maar een eenvoudiger systeem van regulering (zoals «profitsharing») ligt meer voor de hand. Profit-sharing is een systeem waarin vooraf wordt vastgesteld wat de inkomsten van een bedrijf mogen zijn. Wanneer een bedrijf meer kosten maakt, wordt alleen een deel van die extra kosten in een later jaar vergoed in de tarieven. Wanneer een bedrijf minder kosten maakt, mag het bedrijf een deel van de extra winst houden."*

Nog los van de wettelijke status van deze Nota in de rangorde van de wetgeving : De PSM wordt hierbij slechts benoemd als 1 van de methodieken waartoe ACM zou kunnen besluiten. Dit is overigens voor de Memorie van Toelichting niet anders, er worden slechts enkele methodieken benoemd. De wetgever heeft hierbij niets dwingend voorgeschreven, het is aan ACM om een methodiek vast te stellen die





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

rekening houdt met de specifieke omstandigheden van eilanden. De wetgever hint alleen op een methodiek die ook efficiency bevordert. Tegelijkertijd dient ACM rekening te houden met de genoemde specifieke omstandigheden en gaat de wet ook uit van op kosten gebaseerde inkomsten en investeerderszekerheid.

Ook wordt nergens in de wetgeving beschreven hoe precies de PSM zou moeten werken. Het huidige percentage van 50% (dat wil zeggen 50% van de verschillen worden nagecalculeerd) bijvoorbeeld is een keuze geweest van ACM en zeker geen wettelijk voorschrift. Hierbij is aan ACM beleidsvrijheid gegund om parameters vast te stellen die passen bij de lokale omstandigheden.

In dit kader is het belangrijk vast te stellen dat er in Caribisch Nederland al specifieke intrinsieke prikkels tot efficiëntie zijn, die in Europees Nederland in geen of veel kleinere mate aanwezig zijn. De financierbaarheid van de Caribische ondernemingen is onvergelijkbaar met de Europees Nederlandse ondernemingen die toegang hebben tot een kapitaalmarkt met door de overheid verstrekte garanties. De vermogenskosten voor de Caribische ondernemingen zijn dan ook vele malen hoger en wegen zwaar in de totale kostenbasis. Om überhaupt financierbaar zijn de eisen van de banken zo hoog dat de ondernemingen in dat kader al verplicht zijn om efficiënt te handelen.

Daarnaast is het voor de Caribische ondernemingen niet zo eenvoudig als in Europees Nederland om tekorten in liquiditeit te financieren, waardoor een intrinsieke prikkel aanwezig is om zorgvuldig met schaarse middelen om te gaan. Daarnaast zijn voor de bewoners de elektriciteit- en drinkwater kosten relatief hoog ten opzichte van de inkomens. Als gevolg hiervan hebben de tarieven een hoge mate van politieke en maatschappelijke aandacht.

Een verhoging van de tarieven in Caribisch Nederland leidt tot grote maatschappelijke onrust. Te denken valt aan de situatie zoals in 2018 bij de overgang naar het nieuwe tariefstelsel die door velen werd ervaren als een verhoging van de tarieven waarbij grote maatschappelijke weerstand en onrust ontstond. Dit is totaal onvergelijkbaar met de situatie in Europees Nederland waarbij een dergelijke overgang en/of een verhoging - bij wijzen van spreken - een "pagina 2" artikel zou zijn in een landelijk dagblad en al snel zou worden overgaan naar de orde van de dag. Ook als gevolg hiervan is er bij de elektriciteits- en drinkwaterbedrijven in Caribisch Nederland een intrinsieke prikkel tot beheersing (efficiëntie) van de kosten om te hoge tarieven te voorkomen.

Voor WEB (en de andere Caribische ondernemingen) is het belangrijk dat de kosten terugverdiend kunnen worden en dat er voldoende reserves aangehouden kunnen worden. De ondernemingen zijn relatief klein, sterk afhankelijk van importen en daarnaast is er onvoldoende liquiditeit om mismatches tussen inkomsten en uitgaven





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

op te vangen. Voorfinanciering dient zoveel als mogelijk te worden voorkomen. De toegang tot de kapitaalmarkt is niet eenvoudig, externe financiering verkrijgen is – zacht uitgedrukt - een uitdaging. Ook voor ACM zal dit inmiddels herkenbaar zijn. De afgelopen jaren van tariefregulering werden namelijk gekenmerkt door intensieve interactie tussen de ondernemingen en ACM, de ondernemingen hebben zich open opgesteld waardoor ACM een goed beeld heeft kunnen vormen van de lokale uitdagingen waaronder de financierbaarheid.

Dit gezegd hebbende is het voor ons niet duidelijk waarom een methodiek zoals cost-plus nog steeds wordt gediskwalificeerd. Een methodiek op basis van cost-plus zou met de genoemde intrinsieke prikkels naar onze mening prima passen binnen de Wetgeving en de geest daarvan. Ook bij deze methodiek zou ACM nog steeds goed naar de kosten kunnen kijken, om bij wijze van spreken de aanschaf van een sneeuwschuiver te voorkomen (het voorbeeld dan ACM zelf eerder gaf).

De methodiek van Profit Sharing zoals ACM beschrijft in het ontwerp methodebesluit waarbij voor de schatting van de kosten telkenmale zo dicht als mogelijk bij de kosten van een bepaald vorig jaar wordt gebleven, heeft zeker elementen in zich van een cost-plus methodiek. Er zijn echter wel verschillen die kunnen leiden tot 1) mismachten in inkomsten en uitgaven in een bepaald jaar en 2) onder- of overdekking over een langere periode.

Het eerste verschil wordt veroorzaakt doordat het nog steeds in beginsel de kosten zijn van het jaar T-2 die de basis vormen voor het tarievenjaar T. Om de inkomsten en uitgaven (cash flow) zoveel als mogelijk te synchroniseren is het belangrijk de schatting zo goed als mogelijk richting het jaar T te krijgen. ACM benoemt in het ontwerp methodebesluit hiertoe de 'omvangrijke gebeurtenissen'. Dit is een belangrijke stap in de goede richting. Wij merken hierbij wel op dat dit zowel om OPEX als CAPEX dient te gaan. Daarnaast zouden evident duidelijke (en berekenbare) ontwikkelingen ook een plaats moeten krijgen om de schatting zo goed als mogelijk te krijgen, ook als deze wellicht minder omvangrijk zijn. Daarnaast beschrijft ACM dat er zo weinig als mogelijk kosten zullen worden verwijderd zodat er geen kosten tussen 'wal en schip' raken. Ook dit is een stap in de goede richting.

Het tweede verschil wordt veroorzaakt omdat ACM voor de PSM een percentage van 50% heeft gekozen. Wij benadrukken hierbij dat dit percentage een keuze is geweest, de Wetgeving geeft niets aan over de eventuele hoogte van zo'n percentage. Nu de werking van PSM steeds meer duidelijk wordt, wordt ook duidelijker dat het gekozen percentage van 50% een groot risico geeft op over- of onderdekking. Telkenmale wordt het verschil van de realisatie ten opzichte van de verwachting voor slechts 50% nagecalculeerd. In het geval er een structurele verhoging van de kosten plaatsvindt, die niet in de verwachting werd voorzien, dan wordt dit niet voldoende gecompenseerd





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

over de jaren heen, zelfs als deze kosten volledig efficiënt zijn. Het omgekeerde geldt uiteraard ook in het geval een structurele verlaging van de kosten, maar dat neemt niet weg dat dergelijke risico's eigenlijk niet passen bij een gereguleerde onderneming. Gezien de groei van de onderneming als gevolg van ontwikkelingen op het Eiland is dit een onverantwoord risico op onderdekking. Het risico is dermate hoog dat dit niet in verhouding staat tot het doel hiervan, namelijk het prikkelen tot efficiëntie.

Hier komt dat de manier van opstellen van de verwachting al een risico in zich heeft. Deze is namelijk niet helemaal gebaseerd op de volledige verwachting voor het jaar T, maar gebaseerd op T-2 gecorrigeerd voor CPI en omvangrijke gebeurtenissen. Door deze manier van schatten is de kans op een verschil met de realisatie zeer hoog, hetgeen ook een aanleiding zou moeten zijn voor een percentage in de PSM dat meer recht doet aan het kunnen terugverdienen van de kosten.

Wij stellen voor om voor de nieuwe reguleringsperiode een hoger percentage te kiezen waardoor de methodiek wat dichter bij cost-plus komt (zij het met vertragingen) en het risico meer in balans komt terwijl er nog steeds een economische prikkel tot efficiency blijft. Wij stellen een percentage van 75% (of te wel 75% van het verschil wordt nagecalculeerd) voor. Tussentijds zou eventueel een evaluatie kunnen plaatsvinden.

## 2. Redelijk rendement

Helaas is het document met betrekking tot de WACC nog niet gepubliceerd. Het enige dat het ontwerp methodebesluit hierover meldt betreft dat er een opdracht is gegeven aan een Europees bureau (European Economic Research Limited). Wij merken hierbij op dat een Caribisch bureau meer voor de hand had gelegen vanwege de lokale kennis en finesse met de financiering van Caribische ondernemingen. Zonder de inhoud van de opdracht aan het Europese bureau te kennen, benadrukken wij dat naar onze mening de referenties gezocht zouden moeten worden in de Caribische regio. Daarnaast zijn wij van mening dat ook de daadwerkelijke kosten vreemd vermogen in acht genomen zouden moeten worden bij de vaststelling van de WACC. Hierbij kan dan een situatie ontstaan met meerdere WACC's (per onderneming verschillend) indien daar aanleiding toe is.

Ook voor de kosten van vermogen dient gewoonweg te gelden dat deze terugverdiend moeten kunnen worden. De ondernemingen zijn relatief klein, (her)financiering vindt niet ieder jaar plaats, er is geen portfolio van leningen (zoals in Nederland het 'trappetjesmodel'). Als een op een moment efficiënte lening wordt afgesloten, dan zou deze niet moeten worden vergeleken met leningen afgesloten op een ander moment of een andere kapitaalmarkt die niet toegankelijk is voor WEB. Op zo'n manier zouden er namelijk situaties kunnen ontstaan waarbij de kosten niet worden vergoed maar wat op zich niets te maken heeft met (in)efficiëntie.







Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

Aangezien dit onderdeel ontbreekt bij deze consultatie gaan wij ervan uit dat dit onderdeel alsnog als ontwerp wordt gepubliceerd zodra dit gereed is en wij alsdan op dit onderdeel een reactie kunnen geven.

### 3. Lengte van de reguleringsperiode

Het ontwerp methodebesluit gaat uit van een periode van 10 jaar, de wettelijk maximale termijn. De voordelen van een dergelijk lange periode zouden zijn i) dat er voor lange periode zekerheid en duidelijkheid zal zijn en ii) een beperkte werklust. Een korte reguleringsperiode zou als voordeel hebben dat er relatief snel aanpassingen of bijstellingen mogelijk zijn in de methode. Dit is beschreven in randnummer 61. Vervolgens kiest ACM voor een periode van 10 jaar (randnummer 67) omdat er met de eerste periode ervaring is opgedaan door ACM. Tijdens een overleg op 6 juni 2019 heeft ACM benadrukt dat er sprake is van een beleidsregel. ACM zou deze gedurende de periode kunnen aanpassen en/of hiervan afwijken indien hier aanleiding toe is.

Wij geven nadrukkelijk de voorkeur voor een korte periode, te weten de minimale termijn van 3 jaar. Hiertoe gelden de volgende redenen:

- Zoals bekend is er een wetwijziging gaande. Als gevolg hiervan zal mogelijk de methodiek aangepast moeten worden;
- In september 2019 wordt een uitspraak van het Hoger Beroep verwacht. Ook als gevolg hiervan zal mogelijk de methodiek aangepast moeten worden;
- De omgeving waarin WEB opereert is nog niet stabiel genoeg. Het eiland groeit met noodzakelijke uitbreidingen als gevolg. Er worden plannen uitgewerkt voor verdere verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening en een nieuwe drinkwater faciliteit is in de planning;
- Daarnaast zijn er uitdagingen als gevolg van de opkomst van decentrale productie (zonnepanelen) waarvan nu nog niet te zeggen is hoe dit zich zal ontwikkelen. Juist hierbij zou meer flexibiliteit passen in de vorm van een kortere reguleringsperiode zodat de methode mee kan ontwikkelen met de vraagstukken die gaande zijn;
- Het ontwerp methodebesluit bevat een belangrijk gedeelte dat nog niet ontwikkeld was voor de eerste periode, namelijk de PSM voor de distributietarieven. Als wij het goed begrijpen wordt dit gedeelte zelfs met terugwerkende kracht toegepast op de eerste periode. Onderdeel hiervan is de splitsing tussen vaste en variabele kosten. Hoe het ook zij, voor dit gedeelte is geen ervaring opgedaan, het wordt bij de eerstvolgende tarievenronde voor de eerste maal ten uitvoering gebracht. Om die reden zou juist een korte reguleringsperiode worden verwacht, juist zodat ervaring kan worden opgedaan en er eventueel bijstelling kan plaatsvinden indien noodzakelijk.

Dit gezegd hebbende zijn er naar onze mening voldoende redenen om juist te kiezen voor een korte periode. De door ACM genoemde voordelen van een lange periode





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

wegen naar onze mening niet op tegen de nadelen ervan. Ook de werklast hoeft op zich geen issue te zijn. In het geval de methodiek correct blijkt te werken, dan kan deze relatief eenvoudig weer 'gekopieerd' worden naar een nieuwe periode.

Ook het feit dat ACM aangeeft dat het een beleidsregel betreft die telkenmale kan worden aangepast doet hier niets aan af. Het 'initiatiefrecht' voor zo'n aanpassing ligt bij ACM, de ondernemingen zijn hierdoor te sterk afhankelijk hiervan. Een normale procedure waarbij na een aantal jaar een nieuwe methode wordt vastgesteld (voor weer een nieuwe periode) inclusief een bijbehorende consultatieronde geeft meer comfort en zorgt dat de verhoudingen tussen de partijen in balans blijven.

Aanvullend merken wij op dat er in Europees Nederland ook nooit een reguleringstermijn is vastgesteld hoger dan 5 jaar. Waar de eerste 15 jaar van de regulering bestonden uit perioden van 1 en 3 jaar, is pas in 2016 voor de periode 2017-2021 besloten voor een langere termijn van 5 jaar. Omdat deze periode nog gaande is, is nog niet geëvalueerd of deze langere termijn tot betere resultaten heeft geleid dan een kortere termijn. Ook in dit licht is het merkwaardig dat voor Caribisch Nederland direct na een eerste periode zo'n lange termijn zou gaan gelden.

Kortom, wij zijn van mening dat een korte periode beter past bij de opgave waar we voor staan. Wij stellen een periode van 3 jaar voor.

#### **4. Incidentele kosten / omvangrijke gebeurtenissen**

Voor wat betreft de incidentele kosten hebben we begrip voor hetgeen ACM beschrijft in de relevante randnummers hierover (bijvoorbeeld 73 en 74). Dit past volledig bij hetgeen wij al eerder onder de aandacht hebben gebracht bij de tarievenrondes: in het geval voor een schatting voor het jaar T kosten worden verwijderd uit de kostenbasis van T-2 dan ontstaan er ongedekte kosten over de langere termijn. ACM classificeerde dit veelal onder de term "incidentele kosten". Dit ondanks het feit dat ook incidentele kosten gewoonweg efficiënte kosten kunnen zijn, werd hier niet naar gekeken. Hetgeen ACM hierover in het ontwerp methodebesluit beschrijft pas beter bij het basis uitgangspunt dat een onderneming in staat moet zijn de kosten te kunnen terugverdienen (mits efficiënt).

Ook de introductie van 'omvangrijke gebeurtenis' is onderdeel van dit uitgangspunt. Door niet louter T-2 als basis te nemen als schatter voor het jaar T, maar ook evidente gebeurtenissen mee te nemen, worden eventuele mismachten - die reeds voorzien kunnen worden - voor een gedeelte voorkomen. Een juiste schatter voor T is gewoonweg uitermate belangrijk om de cash-flow op orde te houden.

Wij merken echter wel op moeite te hebben met de term 'omvangrijk'. Alhoewel er geen definitie is van 'omvangrijk' wordt in het ontwerp methodebesluit gehint op grote







Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

projecten met grote impact op de tarieven. In de praktijk kunnen er ook minder omvangrijke posten zijn die al dan niet gecumuleerd tot ongewenste en onverantwoorde mismatches kunnen leiden. Als deze posten evident zijn te verwachten en goed te becijferen, dan zouden deze ook in aanmerking moeten kunnen komen om te worden meegenomen bij de bepaling van de tarieven voor het jaar T.

### **5. De splitsing van variabele en vaste kosten in relatie tot volumeontwikkelingen**

Wij begrijpen de noodzaak tot het splitsen van de vaste- en variabele kosten om tot een goede voor- en nacalculatie te komen. Hierbij hoort ook een goede beschrijving welke volumebasis telkenmale geldt. Wij merken wel op dat een aantal zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt en die nog bijzondere aandacht nodig hebben, te weten:

#### 1. De volumebasis voor de schatting voor het jaar T

In het ontwerpbesluit is het bepalen van het tarief voor het jaar T op basis van de kosten T-2 onderbelicht (randnummer 100 e.v.) Hiervoor is het belangrijk:

- i) de bepaling van het absolute bedrag en;
- ii) de bepaling van de volumebasis om dit absolute bedrag door te delen om tot een tarief te komen. ACM hint in randnummer 101 op een volumebasis op basis van een schatting voor het jaar T maar de tekst is niet helemaal helder. Het baseren van de tarieven voor het jaar T op basis van de geschatte volumina kan op zich goed werkbaar zijn mits in de voorstep – de bepaling van de absolute kosten – correct wordt gehandeld. Dit hebben we uitgewerkt in een model zoals bijgesloten (bijlage 1).

Naar onze mening kan dit alleen als de absolute kosten (ter deling door het verwachte volume) als volgt worden opgebouwd:

Vaste kosten + (variabele kosten per eenheid \* verwachte eenheden) = totale kosten

De totale kosten kunnen vervolgens worden gedeeld door de verwachte eenheden.

Hierbij geldt:

Variabele kosten per eenheid = variabele kosten T-2 / eenheden T-2

(in dit voorbeeld is nog geen rekening gehouden met factoren zoals omvangrijke gebeurtenissen).

Overigens merken wij dat op voor bij de tarieven voor de jaren 2018 en 2019 geen rekening is gehouden met bovengenoemd model. Als gevolg hiervan dient bij de nacalculaties (volume correctie en PSM) over 2018 en 2019 een stukje maatwerk benodigd zal zijn om te zorgen dat er juiste vergelijkingen gemaakt worden.







Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

In het ontwerp methodebesluit wordt de splitsing tussen vaste en variabele kosten beschreven. Een dergelijke splitsing is een goede methode om tot een juiste zetting van de tarieven te komen en een juiste nacalculatie hiervan. Voor wat betreft de splitsing bij de bepaling van de tarieven voor het jaar T kunnen we een redelijk beeld vormen voor wat betreft een dergelijke splitsing op basis van T-2. Hierbij zouden we kunnen uitgaan van diverse kostensoorten, grootboeken en/of kostenplaatsen te labelen voor een vast en een variabel gedeelte. Op grond hiervan zou een totaaltelling kunnen plaatsvinden voor wat betreft de vaste en variabele kosten van het jaar T-2.

We kunnen ons echter nog geen beeld vormen hoe uiteindelijk bij de realisatie van het jaar T een dergelijke splitsing plaats dient te vinden. Dit is in het ontwerp methodebesluit onderbelicht en behoeft nog nadere uitwerking. Wij kunnen ons voorstellen dat ook bij deze realisatie opnieuw de kostensoorten, grootboeken en/of kostenplaatsen worden gesplitst in vaste en variabele kosten. Hierbij wordt dan zoveel als mogelijk aangesloten bij de gemaakte keuzes bij de schatting voor het jaar T. De nieuwe gemaakte opstelling kan dan ook weer gebruikt worden voor het nieuwe tarievenjaar T (of te wel T+2). Dit betekent dat voor ieder gerealiseerd jaar een dergelijke splitsing gemaakt dient te worden in de kosten.

Het lastige is dat wij in de gesprekken met ACM ook hebben vernomen dat er een idee zou zijn om op basis van een bepaald jaar percentages vast te stellen voor een vaste en een variabele verhouding en deze verhouding voor een langere periode vast te houden. Wij vermoeden helaas dat dit in de praktijk heel lastig zal zijn om hiermee tot realistische uitkomsten te komen. Stel bijvoorbeeld dat de verhouding in beginsel 50% vast en 50% variabel betreft van de totale kosten. De onderneming groeit vervolgens waardoor ook de totale kosten stijgen. Dit heeft dan alles te maken met variabele kosten. Als vervolgens de verhouding van 50%-50% wordt gehanteerd om de nieuw ontstane kostenbasis te splitsen dan wordt er teveel toegerekend aan de vaste kosten en te weinig aan de variabele kosten waardoor de nacalculatie en de bepaling van de nieuwe tarieven niet correct is. Mocht er toch sprake worden van percentages dan lijkt het onomkomelijk dat deze telkenmale worden aangepast. In het geval u dit anders ziet, dan vernemen wij dit graag. Ook zijn wij uiteraard te allen tijde bereid om gezamenlijk tot een werkbare oplossing te komen.

Vooralsnog geven wij de voorkeur om de splitsing tussen variabele en vaste kosten in ieder afgesloten jaar uit te voeren door de kostenplaatsen, kostensoorten en/of grootboekrekeningen te labelen. Deze exercitie kan dan iedere keer de basis vormen voor de tarieven voor het jaar T en voor de nacalculatie over het jaar T-2.

### 3. Tariefsubsidies

De tariefsubsidies van EZK en I&W zijn absolute maximale bedragen. Deze bedragen zijn gebaseerd op de volumes zoals gehanteerd bij de tariefbeschikkingen door ACM.





Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

Deze bedragen bewegen niet mee indien het daadwerkelijke volume hoger is dan het volume waarop de tarieven zijn gebaseerd. Als gevolg hiervan is de extra opbrengst als gevolg van meer dan verwacht volume niet gebaseerd op de door ACM vastgestelde tarieven maar slechts op de netto tarieven zoals vastgesteld door WEB (ACM tarieven minus korting als gevolg van de subsidie).

Deze bedragen worden wel verlaagd indien het gerealiseerde volume lager is dan de volumes uit de tariefbeschikking.

Dit effect wordt niet behandeld in het ontwerp methodebesluit en dient alsnog geadresseerd te worden.

## 6. Overige aandachtspunten

### a. Aanpassingen aan de kosten

In randnummer 68 wordt beschreven dat ACM aanpassingen kan doen aan de kosten vanwege vergelijkbaarheid met andere bedrijven en/of consistentie met andere jaren. Deze passage geeft ACM naar onze mening een te ruime bevoegdheid om toch kosten aan te passen (voor de schatting en/of de nacalculatie). Dit maakt al hetgeen eerder in het ontwerp methodebesluit is gesteld over dicht bij de kosten T-2 zonder afslagen te blijven teniet. Ook doet dit geen recht aan het basisbeginsel om de kosten te kunnen terugverdienen en geeft daarmee ook onzekerheid voor investeerders. Deze passage dient naar onze mening verwijderd.

### b. Ontvangen vergoedingen in mindering op geactiveerde bestedingen

In randnummer 68 wordt tevens beschreven dat ontvangen vergoedingen in mindering dienen te worden gebracht op de geactiveerde bestedingen. Deze passage krijgt met name relevantie in gevallen zoals bij Stuco waarbij sprake is van een gedoneerd zonnepark. Hier is bij WEB op dit moment geen sprake van, maar het is op voorhand niet uit te sluiten dat ook voor WEB ooit een gedoneerde asset zal gelden. Juist hier geldt dat er sprake is van een verschil tussen de Caribische en Europees Nederlandse situatie. In Europees Nederland is het vrij eenvoudig om aan kapitaal te komen mede vanwege door de overheid verstrekte garanties aan banken zoals Bank Nederlandse Gemeenten. In het geval in Europees Nederland een asset zou worden gedoneerd dan kan vrij gemakkelijk gesteld worden dat er geen CAPEX kosten worden opgenomen in de tarieven. Voor de vervanging in de toekomst kan vrij risicoloos worden uitgegaan van een herhaling van subsidie (SDE+ is bijvoorbeeld vrij structureel aanwezig) of het lenen hiervoor op de kapitaalmarkt. Voor Caribisch Nederland is dit wezenlijk anders. Een herhaling van de subsidie voor vervanging is niet gegarandeerd en het verkrijgen van financiering is een uitdaging. Daar komt ook nog bij dat bij een substantiële vervanging ook eigen vermogen dient te worden aangetrokken, het gaat immers niet alleen om vreemd vermogen. Door toch kosten voor CAPEX mee te







Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

nemen in geval van een gedoneerde asset worden de bedrijven in staat gesteld geleidelijk aan vermogen op te bouwen voor de vervanging van de gedoneerde assets aan het einde van de levensduur. Hierdoor wordt het risico op geen herhaling van de subsidie en/of geen financierbaarheid van de vervangingsinvestering voorkomen. Hierdoor kan er een structurele duurzame oplossing ontstaan.

Daarnaast is het niet uit te sluiten dat als gevolg van Force Majeur (zoals bijvoorbeeld een orkaan) een compleet nieuwe situatie ontstaat. Mogelijk dat er dan fondsen ter beschikking worden gesteld uit een noodfonds voor de wederopbouw, ook van de elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen. Ook in zo'n geval zal WEB in staat moeten blijven een goed financieel beleid te kunnen blijven voeren en kan het in mindering brengen van vergoedingen volstrekt hiermee in strijd zijn.

Kortgezegd, er kunnen gevallen zijn in de Caribische situatie waarbij het meenemen van CAPEX in de tarieven in het geval van gedoneerde assets toch correct kan zijn.

#### c. Kosten voorzieningen

Wij begrijpen hetgeen ACM stelt over de kosten van voorzieningen (randnummer 71) en dat hier kritisch naar gekeken zal worden. Wij benadrukken dat wij graag in een situatie komen dat de kosten zoals wij deze opnemen in de winst- en verliesrekening voor wat betreft de voorzieningen (dotaties en vrijval) 1 op 1 in de kostenbasis wordt opgenomen. Fictieve kosten zijn namelijk lastig te schatten en na te calculeren en daarnaast geldt bij fictieve kosten een bepaalde mate van subjectiviteit die niet in relatie is toch het kunnen terugverdienen van de kosten. Hierbij geldt dat de kosten voor de voorzieningen niet worden bepaald op een 'hoog over' arbitrair percentage. Hier ligt precisiewerk aan ten grondslag waarbij ieder item (voorraad) en/of openstaande vordering (debiteuren) in ogenschouw wordt genomen. De afgelopen jaren zijn enkele malen de grondslagen gewijzigd en hebben zijn er inhaalslagen uitgevoerd. Wij vermoeden dat we nu een bepaalde mate van stabiliteit hebben bereikt waardoor de daadwerkelijke kosten van de voorzieningen een juiste basis gaan vormen voor de tarieven.







Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

d. Index voor brandstofkosten

Ondanks het feit dat dit momenteel meer een punt is voor CGB reageren wij hierop omdat wij waarschijnlijk op termijn CGB zullen overnemen: In randnummer 130 beschrijft ACM een mogelijke efficiëncyprikkel voor de inkoop van brandstoffen voor elektriciteit, namelijk het gebruik maken van een openbare index van de olieprijs. Graag benadrukken wij dat dit zou leiden tot een volstrekt onwerkbaar situatie. De brandstofmarkt voor Bonaire wordt namelijk gedomineerd door een monopolie van Curoil. Het is gewoonweg niet mogelijk om brandstof op een andere manier in te kopen dan bij Curoil.

e. Technisch rendement

In randnummer 155 beschrijft ACM de mogelijkheid om een onderzoek naar efficiëntie uit zonne- of windproductie te betrekken bij de productieprijsbeschikkingen. Hiertoe zou een onderzoek door DNV-GL de basis voor zijn. Helaas zijn wij niet bekend met dit onderzoek noch de resultaten hiervan. Desalniettemin verzoeken wij ACM om terughoudend te zijn met het verwerken van resultaten hiervan. Er kunnen legitieme redenen zijn waarom het technisch rendement kan afwijken van het gerealiseerde rendement zoals specifieke lokale omstandigheden en curtailing. Dit zijn factoren die op zich gewoonweg efficiënt en/of onvermijdelijk kunnen zijn.

f. Speciale toepassing PSM

In randnummer 114 beschrijft ACM twee situaties waarvoor ACM een speciale toepassing hanteert. Ten eerste benoemt ACM dat voor de kosten van dubieuze debiteuren geen PSM zal gelden. Het is ons inziens merkwaardig dat er voor deze post een uitzondering wordt gemaakt. Het is ons niet duidelijk waarom voor deze post een andere prikkel (in dit geval een veel sterkere) zou moeten gelden dan voor andere kostenposten. Daarnaast wordt hierdoor extra zwaarte toegekend aan het maken van een juiste schatting, hetgeen voor deze post minstens net zo moeilijk is als voor andere posten. Wij zijn van mening dat ook voor deze post de nacalculatie volgens PSM zou moeten gelden. Ook voor de vigerende periode geldt dat deze post onder de PSM valt, het is ons niet duidelijk waarom voor een nieuwe periode hier een afwijkend standpunt zou moeten gelden.

Ten tweede geeft ACM in het ontwerp methodebesluit aan dat voor de netverliezen wel PSM zal worden toegepast. Wij merken op dat netverliezen een kostenpost is die afhankelijk is van vele factoren (belasting in het net, klimatologische omstandigheden, diefstal etc.) die nauwelijks beïnvloedbaar zijn zonder hier hoge kosten tegenover te zetten (bijvoorbeeld het upgraden van het transportnet naar een hoger voltageniveau). Daarnaast zijn de resultaten volatiel, nauwelijks voorspelbaar en het totaal is substantieel. Ook bij deze post doet zich door deze factoren een hoog risico voor op onder- of overdekking zoals beschreven bij het onderdeel PSM in deze reactie. Ook







WATER- EN  
ENERGIEBEDRIJF  
BONAIRE

Ref.no. W2019/388

Datum: 05 juli 2019

deze post vorm een rechtvaardiging voor het eerder genoemde hogere percentage voor nacalculatie in de PSM.

g. Impact analyse

In het ontwerp methodebesluit wordt geen impact analyse van de nieuwe methodiek beschreven. Zoals al vaker aangegeven zijn wij van mening dat alvorens dergelijke besluiten worden genomen zo'n analyse van essentieel belang is. Wij verzoeken u alsnog een dergelijke analyse te beschrijven in het uiteindelijke besluit.

**Afsluiting**

Graag verzoeken wij bovenstaande te betrekken in uw uiteindelijke oordeelsvorming. Daarnaast zouden wij graag – zoals hierboven reeds beschreven – nog in overleg met u treden alvorens het besluit wordt genomen. Wij sluiten af met het vermelden dat wij verheugd zijn met de constructieve houding van ACM in deze consultatie.

Met vriendelijke groet,

**WATER- EN ENERGIEBEDRIJF BONAIRE N.V.**

[Redacted signature]  
Balentien - Nicastia  
Financieel Directeur

Bijlage 1 Analyse basisjaar voor volume voor vaststelling tarieven



## Bijlage 1

### Analyse basisjaar voor volume voor vaststelling tarieven

#### *Kosten op basis van T-2*

Totale kosten		10.000.000
Waarvan vast	50%	5.000.000
Waarvan variabel	50%	5.000.000

Volume T-2	100.000	kVA realisatie
Volume T	110.000	kVA verwacht

#### *Realisatie T*

Aanname: identiek aan verwachting

Vaste kosten	5.000.000
Variabele kosten	5.500.000
Totaal kosten	10.500.000
Volume T	110.000 kVA realisatie

#### *Optie 1: Schatting tarieven T o.b.v. verwacht volume T*

Tarief klant	91 USD/kVA
aandeel vast	45 USD/kVA
aandeel variabel	45 USD/kVA

Omzet 10.000.000 USD

#### *Volumecorrectie*

Volume vast	110.000	geschat
Volume vast	110.000	gerealiseerd
USD per eenheid	45	geschat
Volumecorrectie	-	

#### *PSM*

##### *Vast*

Kosten geschat	5.000.000
Kosten gerealiseerd	5.000.000
PSM	0

##### *Variabel*

Kosten geschat	45
Kosten gerealiseerd	50
PSM	250.000

Totaal PSM 250.000

#### Totaal:

Omzet	10.000.000
Volumecorrectie	- nacalculatie
PSM	250.000 nacalculatie
Totaal opbrengst	10.250.000
Totaal kosten	10.500.000
<b>Totaal resultaat</b>	<b>-250.000</b>

#### *Optie 2: Schatting tarieven T o.b.v. realisatie T-2*

Tarief klant	100 USD/kVA
aandeel vast	50 USD/kVA
aandeel variabel	50 USD/kVA

Omzet 11.000.000 USD

#### *Volumecorrectie*

Volume vast	100.000	geschat
Volume vast	110.000	gerealiseerd
USD per eenheid	50	geschat
Volumecorrectie	-500.000	

#### *PSM*

##### *Vast*

Kosten geschat	5.000.000
Kosten gerealiseerd	5.000.000
PSM	0

##### *Variabel*

Kosten geschat	50
Kosten gerealiseerd	50
PSM	-

Totaal PSM -

#### Totaal:

Omzet	11.000.000
Volumecorrectie	-500.000 nacalculatie
PSM	- nacalculatie
Totaal opbrengst	10.500.000
Totaal kosten	10.500.000
<b>Totaal resultaat</b>	<b>-</b>

#### Conclusie:

Het baseren van de volumebasis op T geeft een onbedoeld negatief resultaat. Dit wordt veroorzaakt doordat het te laag vastgestelde variabele tarief met het volume T slechts voor 50% wordt nagecalculeerd in de PSM. Het baseren van de volumebasis op T-2 geeft een juist resultaat. Dit echter wel met een hoge nacalculatie die feitelijk reeds voorzien kan worden in de tariefstelling.

Voor een juiste verwerking van de subsidiëring (absolute bedragen) is ook het beter de volume basis T aan te houden voor de schatting.



**Oplossing:**

**Optie 3 volume op basis van T, rekening houdend met effect variabele kosten**

Kosten vast	5.000.000	schatting	(USD T-2)
Kosten variabel	5.500.000	schatting	(USD T-2 * volume verwacht / volume gerealiseerd)
Totaal schatting kosten	10.500.000	schatting	

Tarief klant	95	USD/kVA	(totaal schatting kosten / volume verwacht)
aandeel vast	45	USD/kVA	
aandeel variabel	50	USD/kVA	

Omzet 10.500.000 USD

**Volumecorrectie**

Volume vast	110.000	geschat
Volume vast	110.000	gerealiseerd
USD per eenheid	45	geschat
Volumecorrectie	-	

**Resume oplossing:**

Tarief = absolute kosten / verwacht volume  
Voor wat betreft de absolute kosten dient het  
variabele gedeelte gecorrigeerd te worden voor de  
verwachte volume mutatie

**PSM**

*Vast*

Kosten geschat	5.000.000
Kosten gerealiseerd	5.000.000
PSM	-

*Variabel*

Kosten geschat	50
Kosten gerealiseerd	50
PSM	-

Totaal PSM -

**Totaal:**

Omzet	10.500.000	
Volumecorrectie	-	nacalculatie
PSM	-	nacalculatie
Totaal opbrengst	10.500.000	
Totaal kosten	10.500.000	
Totaal resultaat	-	