



## Besluit

**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. tegen de besluiten van 4 december 2018 tot vaststelling van de maximale prijzen voor de productie en distributie van elektriciteit en drinkwater door Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. voor het jaar 2019**

Ons kenmerk : ACM/UIT/560796  
Zaaknummer : ACM/19/034876  
Datum : 22 juli 2021

### 1. Inleiding

1. In dit besluit beoordeelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de bezwaren die Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (hierna: WEB) heeft ingediend tegen de productie- en distributieprijzbeschikkingen voor het jaar 2019. Hierin heeft de ACM invulling gegeven aan de op haar rustende verplichting uit artikel 2.5, eerste lid, en artikel 3.14, eerste lid, van de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES. Op grond van deze bepalingen dient de ACM de prijs vast te stellen die een producent of distributeur van elektriciteit en/of drinkwater ten hoogste in rekening mag brengen.
2. De ACM komt tot de conclusie dat de bezwaren die WEB heeft ingediend tegen de beschikking tot vaststelling van de maximale distributietarieven van elektriciteit per 1 januari 2019 gegrond zijn. De ACM zal dit hierna toelichten. In het variabele gebruikstarief en het mede daarop gebaseerde Pagabontarief dat Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. per 1 januari 2019 ten hoogste bij afnemers in rekening mocht brengen, is ten onrechte geen rekening gehouden met het absolute effect van brandstofkosten en het variabele verschil in brandstofkosten. Deze kosten dienen alsnog door middel van de tarieven te worden vergoed. De effecten hiervan zullen in toekomstige distributieprijzbeschikkingen worden verwerkt.

### 2. Verloop van de procedure

3. Op 30 september 2016 heeft de ACM de methode van regulering voor elektriciteit en drinkwater voor Caribisch Nederland vastgesteld voor de jaren 2017 tot en met 2019.<sup>1</sup> Gelet op artikel 7 van de Wet administratieve rechtspraak BES (hierna: de War BES) stond tegen dit methodebesluit geen bezwaar of beroep open. Bezwaren van rechtstreeks belanghebbenden tegen deze methode dienden derhalve te worden aangetekend tegen de op deze methode gebaseerde tariefbeschikkingen.

<sup>1</sup> Besluit van de ACM van 30 september 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/205454.

4. Op 16 december 2016 heeft de ACM de beschikkingen tot vaststelling van de maximale productieprijs van elektriciteit en drinkwater voor WEB voor het jaar 2017 vastgesteld.<sup>2</sup> WEB heeft tegen deze beschikkingen een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaar is vervolgens op 12 september 2017 gegrond verklaard voor zover dit zich richtte tegen het ontbreken van distributiekosten in de berekening van de productieprijs van drinkwater.<sup>3</sup> Voor het overige heeft de ACM de productieprijsbeschikkingen voor het jaar 2017 in stand gelaten. WEB is hiertegen in beroep gegaan en heeft na de ongegrondverklaring van haar beroep door het Gerecht in eerste aanleg<sup>4</sup> hoger beroep ingesteld bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (hierna: het Hof).
5. Terwijl de (hoger) beroepsprocedure van WEB tegen de productieprijsbeschikkingen voor het jaar 2017 nog aanhangig was, heeft de ACM de maximale productie- en distributieprijzen voor de jaren 2018 en 2019 vastgesteld.<sup>5</sup> Tegen deze beschikkingen heeft WEB, onderscheidenlijk op 24 januari 2018 (aangevuld op 3 oktober 2018) en op 14 januari 2019 eveneens bezwaarschriften ingediend.
6. De beschikkingen voor de jaren 2018 en 2019 zijn gebaseerd op hetzelfde methodebesluit als de productieprijsbeschikkingen voor het jaar 2017. Omdat in de procedure tegen deze laatste twee besluiten door de rechter nog geen finaal oordeel was gegeven, heeft de ACM in overleg met partijen besloten de bezwaarprocedures tegen de besluiten voor 2018 en 2019 aan te houden tot het Hof einduitspraak zou doen in de procedure tegen de productieprijsbeschikking voor 2017.
7. Op 21 oktober 2020 heeft het Hof uitspraak gedaan in de hoger beroepszaak van WEB.<sup>6</sup> Het Hof heeft het hoger beroep ongegrond verklaard en de aangevallen uitspraak bevestigd. Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof heeft de ACM op 2 november 2020 aan WEB verzocht haar gronden van bezwaar tegen de beschikkingen voor de jaren 2018 en 2019 aan te vullen. Daarbij is tevens aan WEB verzocht om aan te geven in hoeverre zij reeds eerder ingediende gronden tegen de beschikkingen voor 2018 wil handhaven. In reactie hierop heeft WEB aangegeven een drietal gronden in te trekken.
8. Op 10 december 2020 heeft de ACM aanvullende gronden van bezwaar van WEB ontvangen. Naar aanleiding van de bezwaargronden heeft de Directie Energie van de ACM op 30 maart 2021 een Commentaar op grond van artikel 62 van de War BES ingediend voor zowel de bezwaren tegen de beschikkingen 2018 als 2019. De ACM heeft het Commentaar op 1 april 2021 aan WEB toegezonden.
9. Op 12 april 2021 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij WEB haar gronden tegen zowel de beschikkingen voor 2018 als de beschikkingen voor 2019 mondeling heeft toegelicht.
10. Bij e-mailbericht van 24 juni 2021 heeft WEB het bezwaar tegen de beschikkingen voor 2018 en een gedeelte van de bezwaargronden tegen de beschikkingen voor 2019 ingetrokken. Thans resteren

---

<sup>2</sup> Besluiten van de ACM van 16 december 2016 met kenmerk ACM/DE/2016/207761 (Productieprijs elektriciteit) en ACM/DE/2016/207762 (Productieprijs drinkwater).

<sup>3</sup> Besluit van de ACM van 12 september 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2017/205218.

<sup>4</sup> Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22 augustus 2018, ECLI:NL:OGEABES:2018:29.

<sup>5</sup> Besluiten van de ACM van 14 december 2017, met kenmerk ACM/UIT/378363 (Productieprijs elektriciteit), ACM/UIT/378365 (Productieprijs drinkwater), ACM/UIT/378366 (Distributieprijs Elektriciteit) en ACM/UIT/378367 (Distributieprijs drinkwater); Besluiten van de ACM van 4 december 2018, met kenmerk ACM/UIT/503789 (Productieprijs drinkwater), ACM/UIT/503798 (Distributieprijs drinkwater), ACM/UIT/503799 (Productieprijs elektriciteit) en ACM/UIT/503803 (Distributieprijs elektriciteit).

<sup>6</sup> Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21 oktober 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:198.

tegen de beschikkingen voor 2019 nog de bezwaargronden die hierna in hoofdstuk 3 zijn weergegeven en vervolgens in hoofdstuk 4 worden beoordeeld.

### 3. Bezwaargronden

11. De thans nog resterende bezwaargronden van WEB richten zich tegen de toepassing van correcties voor het jaar 2017, te weten de in haar ogen onjuiste wijze van berekening van de inkoopmix en het ontbreken van een vergoeding voor gestegen brandstofkosten gedurende het jaar 2017.
12. In de eerste plaats voert WEB aan dat de ACM de beschikking heeft gebaseerd op een onjuiste berekening van de gewijzigde inkoopmix. Volgens WEB is het inkoopmix-effect ten onrechte bepaald op basis van de productieprijs exclusief de brandstofcomponent. Daarbij wijst zij erop dat de ACM in haar berekeningen ook het verschil in brandstofkosten tussen WEB en CGB had moeten meenemen. Naar de mening van WEB vormt dit verschil in brandstofkosten, net als de overige productiekosten, onderdeel van het inkoopmix-risico dat voor haar niet beheersbaar is. Het gaat hier om een bedrag van USD 376.657.
13. In de tweede plaats stelt WEB dat de ACM ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de gestegen brandstofkosten in het jaar 2017. Omdat door de ACM geen distributietarief is vastgesteld voor 2017, heeft WEB uiteindelijk een tarief gehanteerd dat niet kostendekkend was. Gedurende 2017 zijn de brandstofkosten voor productie aanzienlijk opgelopen. Hierdoor is voor WEB een forse extra kostenpost ontstaan die zij niet heeft doorberekend aan de afnemers. Dit betreft een bedrag van USD 868.735.

### 4. Beoordeling bezwaar door de ACM

14. In de distributieprijzbeschikking elektriciteit voor WEB voor het jaar 2019 heeft de ACM, voor zover hier van belang, overwogen:

*“Volumecorrectie elektriciteit*

*97. Onder verwijzing naar paragraaf 6.2.1 van de productieprijzbeschikking-2019 voor elektriciteit, overweegt de ACM het volgende. In die paragraaf is aangegeven, samengevat, dat de ACM een volumecorrectie toepast in het geval er over het kalenderjaar 2017 een verschil blijkt tussen het geschatte productievolumen van elektriciteit en het gerealiseerde productievolumen van elektriciteit.*

*98. Zoals in die paragraaf is aangegeven heeft een producent een te hoge dekking voor de vaste kosten ontvangen, indien het gerealiseerde volume over 2017 hoger blijkt dan geschat. Dat is bij WEB het geval.<sup>7</sup>]*

*99. Voor WEB ontstaat echter nog een aanvullend effect als gevolg van die gewijzigde productievolumes in 2017. Dit effect ziet op de gewogen gemiddelde productieprijs die leidend is voor het variabele distributietarief. Deze gewogen gemiddelde productieprijs is in de schatting voor 2017 gebaseerd op de verwachte productievolumes van de producenten WEB en ContourGlobal en de bijbehorende individuele productieprijzen. Nu de gerealiseerde productievolumes in 2017 afwijken van de schattingen voor 2017, heeft dit ook een effect op de gewogen gemiddelde productieprijs. Dit inkoopmix-effect is onlosmakelijk verbonden met de productiesituatie zoals die in 2017 was op Bonaire (en thans is) waarbij WEB zowel producent als*

<sup>7</sup> Het gaat hier om een bedrag van USD -3.092.471.

*distributeur is en in zijn hoedanigheid van distributeur verplicht is tot afname van de door ContourGlobal en WEB geproduceerde hoeveelheden.*

*100. De uiteindelijk gerealiseerde inkoopmix hangt af van 1) de windproductie, 2) de "fossiele" productie door ContourGlobal en 3) een groei van de eilandelijke elektriciteitsvraag. Omdat WEB op deze drie in grote mate met elkaar samenhangende factoren geen invloed heeft, maar de omvang van het effect voor WEB wel aanzienlijk is, vindt de ACM het redelijk om met deze inkoopmix-correctie het voor WEB in 2017 ontstane effect te beperken. Anders dan voor de ontwikkelingen in de brandstofprijzen in 2017, waarop WEB in 2017 op betrekkelijk eenvoudige wijze in haar tariefstelling had kunnen reageren, ziet de ACM dat voornoemde drie factoren een zekere complexiteit met zich brengen met bovendien een grote impact voor WEB. Die omstandigheden hebben het voor WEB lastig kunnen maken daar reeds in 2017 in haar tariefstelling op te reageren. Gelet daarop is er aanleiding voornoemde inkoopmix-correctie door te voeren in het variabele gebruikstarief van 2019<sup>8]</sup>."*<sup>9</sup>

15. Op grondslag van het bezwaar van WEB heeft de ACM de distributieprijzbeschikking voor elektriciteit heroverwogen, voor zover in randnummer 100 daarvan is overwogen dat WEB in 2017 op betrekkelijk eenvoudige wijze in haar tariefstelling had kunnen reageren op de ontwikkelingen in de brandstofprijzen in 2017.
16. Bij nader inzien heeft de ACM onvoldoende onderkend dat bij de ontwikkelingen in de brandstofprijzen in 2017 in feite sprake is van twee verschillende brandstofeffecten:
  - a. Allereerst is sprake van een 'absoluut effect' van de verschillen in brandstofkosten per kWh voor inkoop bij WEB producent en inkoop bij ContourGlobal. Omdat WEB producent duurdere brandstof verbruikt (LFO<sup>10</sup> in plaats van HFO<sup>11</sup>) en ContourGlobal de beschikking heeft over een windpark, zijn de brandstofkosten van de inkoop van één kWh bij WEB producent aanzienlijk hoger dan die bij ContourGlobal. Dit kan worden gezien als een 'statisch verschil'.
  - b. Daarnaast is sprake van een 'variabel' verschil in brandstofkosten. Indien gedurende 2017 sprake is van een verandering in de brandstofprijs, leidt die ook tot hogere of lagere inkoopkosten voor WEB als distributeur.
17. Voor het statische verschil geldt in wezen hetzelfde als voor de rest van het inkoopmix-effect dat wel is vergoed. Doordat pas aan het einde van 2017 bekend kon zijn hoeveel inkoop bij WEB en hoeveel bij ContourGlobal heeft plaats gevonden, was ook pas achteraf duidelijk welke dekking van de brandstofkosten is ontstaan in 2017. Aan het einde van 2017 was het echter onmogelijk om nog met terugwerkende kracht dit effect van hogere inkoopkosten in rekening te brengen bij de afnemers, terwijl in 2017 werd voorzien dat per 1 januari 2018 een variabel distributietarief zou gelden, zodat WEB in 2018 niet meer zelf zou kunnen zorgen voor het terugverdienen van de hogere inkoopkosten. De ACM acht het dan ook redelijk dat bij het berekenen van het inkoopmix-effect, dat is doorgevoerd in het variabele gebruikstarief van 2019, alsnog rekening wordt gehouden met het absolute effect van de brandstofkosten. De ACM stelt vast dat dit effect USD 376.657 bedraagt.

<sup>8</sup> Hier gaat het om een bedrag van USD 2.720.385.

<sup>9</sup> Besluit van de ACM van 14 december 2017, ACM/UIT/503803, p. 20.

<sup>10</sup> Light Fuel Oil

<sup>11</sup> Heavy Fuel Oil

18. Wat betreft het variabele verschil in brandstofkosten is niet in geschil dat deze extra kosten in 2017 zijn gemaakt, dat deze efficiënt zijn en dat WEB als distributeur daarvoor geen vergoeding heeft ontvangen van haar afnemers in de tarieven van 2017. Weliswaar geldt voor de in 2017 gestegen brandstofkosten dat WEB als distributeur deze had kunnen doorberekenen aan haar afnemers, omdat de ACM voor 2017 nog geen variabel distributietarief had vastgesteld c.q. had kunnen vaststellen. Daar staat echter tegenover dat als de ACM dat wel had gedaan c.q. had kunnen doen, het variabele verschil ook was nagecalculeerd en in de tarieven voor 2019 was verrekend. De ACM ziet in de bijzondere omstandigheden van dit geval dan ook aanleiding het variabele verschil in brandstofkosten alsnog door te voeren in de tarieven van 2019. De ACM stelt vast dat het variabele verschil in brandstofkosten USD 868.735 bedraagt.
19. De conclusie is dat het bezwaar van WEB tegen de beschikking tot vaststelling van de maximale distributietarieven van elektriciteit per 1 januari 2019 gegrond is. In het variabele gebruikstarief en het mede daarop gebaseerde Pagabontarief voor 2019 is ten onrechte geen rekening gehouden met het hiervoor genoemde absolute effect van brandstofkosten van USD 376.657 en het variabele verschil in brandstofkosten van USD 868.735.
20. Deze kosten dienen alsnog met terugwerkende kracht via de tarieven te worden vergoed. De effecten van deze vergoeding ten opzichte van het variabele gebruikstarief dat de ACM oorspronkelijk had vastgesteld bij beschikking van 14 december 2018 zullen in toekomstige distributietarievenbeschikkingen worden verwerkt.

## 5. Dictum

21. De Autoriteit Consument & Markt:

- verklaart het bezwaar van Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. tegen het besluit van 14 december 2018 met kenmerk ACM/UIT/503803 gegrond;
- stelt vast dat in het in het bestreden besluit vastgestelde variabele gebruikstarief en bijgevolg het Pagabontarief dat WEB per 1 januari 2019 ten hoogste bij afnemers in rekening mocht brengen ten onrechte geen rekening is gehouden met het absolute effect en het variabele verschil van brandstofkosten;
- bepaalt dat een bedrag van USD 376.657 in verband met het absolute effect van brandstofkosten alsnog aan WEB wordt vergoed;
- bepaalt dat een bedrag van USD 868.735 in verband met het variabele verschil in brandstofkosten alsnog aan WEB wordt vergoed.
- bepaalt dat de effecten van deze aanpassing in toekomstige distributietarievenbeschikkingen worden verwerkt.

Den Haag, 22 juli 2021

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

*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.*