



Besluit

Methodebesluit elektriciteit en drinkwater Caribisch Nederland 2020 – 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/519561

Zaaknummer : ACM/18/034526

Methodebesluit elektriciteit en drinkwater Caribisch Nederland 2020 - 2025

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

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1 Inleiding en leeswijzer | 6 |
| 2 Procedure en grondslag van totstandkoming van de methode | 8 |
| 3 Juridisch kader | 9 |
| 4 Reguleringskader | 11 |
| 5 Methode van regulering | 14 |
| 5.1 Lengte van de reguleringsperiode | 14 |
| 5.2 Bepaling van de tarieven | 14 |
| 5.3 Berekening van het redelijk rendement | 25 |
| 5.4 Energiekosten | 26 |
| 6 Dictum | 32 |
| Bijlage 1: WACC | 33 |
| Bijlage 2: Zienswijzen op concept methodebesluit | 34 |
| Bijlage 3: Zienswijzen op concept WACC-methode | 35 |

Samenvatting

1. In deze methode legt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) vast hoe zij de tarieven voor drinkwater en elektriciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt. De ACM heeft deze taak op basis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, die op 1 juli 2016 is ingegaan.
2. Deze methode geldt voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2025. Ook wel de tweede reguleringsperiode genoemd. De eerste reguleringsperiode is de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019.
3. De ACM gebruikt deze methode voor het vaststellen van de tarieven voor zowel producenten als voor distributeurs van elektriciteit en drinkwater. Het gaat om de volgende ondernemingen:
 - Water en energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)
 - ContourGlobal Bonaire B.V. (ContourGlobal)
 - Stata Utility Company N.V. (STUCO)
 - Saba Electric Company N.V. (SEC)

Hoe is de methode tot stand gekomen?

4. De ACM heeft op 16 mei 2019 een conceptmethode opgesteld en geconsulteerd. Belanghebbenden, zoals nutsbedrijven en afnemerorganisaties, konden op deze conceptmethode reageren. Op basis van de reacties heeft de ACM de definitieve methode op 25 september 2019 vastgesteld. Alle reacties heeft de ACM gepubliceerd op haar website. In de methode is uiteengezet hoe de ACM deze reacties heeft verwerkt.

Juridisch kader

5. De methode die de ACM op basis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES moet vaststellen, vormt het kader voor de tarievenbeschikkingen. Deze methode kwalificeert als een beleidsregel waardoor belanghebbenden hiertegen niet *direct* in bezwaar of beroep kunnen gaan. Dat kan wel tegen de tarievenbeschikkingen. In een juridische procedure tegen de tarievenbeschikkingen kan een belanghebbende vervolgens ook argumenten aanvoeren tegen de methode.

Reguleringskader

6. De doelstelling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. De tariefregulering moet ervoor zorgen dat nutsbedrijven worden gestimuleerd om doelmatig (efficiënt) te werken, maar ook dat nutsbedrijven hun investeringen kunnen uitvoeren. De ACM heeft, in lijn met de eerste reguleringsperiode, gekozen voor de methode van 'profit sharing'. Deze methode houdt in dat de ACM vooraf inschat wat de kosten voor het nutsbedrijf worden. Als achteraf blijkt dat een nutsbedrijf hogere of lagere kosten heeft gemaakt, dan komt dat voor een deel voor rekening of ten gunste van het nutsbedrijf en voor het overige deel voor rekening of ten gunste van de afnemer. Het doel hiervan is enerzijds het bieden van voldoende ruimte voor investeringen, en anderzijds het prikkelen van de nutsbedrijven tot doelmatige bedrijfsvoering. Als een nutsbedrijf er in slaagt om kosten te besparen, stelt de ACM voor het volgende jaar de inkomsten lager vast en worden ook de tarieven lager. Op die manier profiteert ook de afnemer van de kostenbesparing die het nutsbedrijf realiseert.

Methode van regulering

7. De methode van 'profit sharing' bestaat uit vier stappen:

1. Vaststellen van de vaste en variabele kosten per activiteit. De ACM sluit aan bij de werkelijke kosten van het nutsbedrijf. De ACM kan nog aanpassingen doen, bijvoorbeeld als niet alle kosten die het nutsbedrijf maakt nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken van het nutsbedrijf. De kosten bestaan uit de operationele kosten en kapitaalkosten. Kapitaalkosten zijn de afschrijvingen en het redelijk rendement dat een nutsbedrijf mag verdienen. De totale kosten van het nutsbedrijf worden opgesplitst in kosten voor drinkwater en elektriciteit en voor de productie en distributie van beide voorzieningen. Tot slot worden de kosten per activiteit ook nog gesplitst in een deel vaste kosten en een deel variabele kosten.
2. Van kosten naar inkomsten. De werkelijke kosten uit een eerder jaar past de ACM aan met de inflatie en met de ingeschatte kostenstijgingen of -dalingen als gevolg van omvangrijke gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld verduurzaming van de productiefaciliteiten dat zou kunnen zijn. Dit leidt tot de vaststelling van een inkomstenbedrag per activiteit voor het nutsbedrijf voor het volgende jaar.
3. Van inkomsten naar tarieven. Deze inkomsten moeten daarna worden omgerekend naar tarieven. Er is één productieprijs voor elektriciteit en één voor drinkwater, die verkregen wordt door de inkomsten te delen door het bijbehorende volume. De wet bepaalt verder welke tariefcategorieën er zijn voor de gebruikstarieven (voor zowel drinkwater als voor elektriciteit):
 - a. het vaste gebruikstarief ter dekking van de kosten van het netwerk, inclusief het meten en het voorkomen en oplossen van storingen;
 - b. het variabele gebruikstarief ter dekking van de productieprijs die de distributeur betaalt aan de producent;
 - c. het aansluittarief ter dekking van de (eenmalige) kosten voor het maken van een nieuwe aansluiting op het netwerk;
 - d. de heraansluitingsvergoeding ter dekking van de kosten voor het opnieuw aansluiten van een afnemer die eerder afgesloten is;

Naast deze vier tarieven, waarbinnen nog gedifferentieerd kan worden naar zwaarte van de aansluiting, bestaat er specifiek voor WEB nog een Pagabontarief voor elektriciteit en voor WEB en STUCO een wegtransporttarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd, ter dekking van de kosten van het vervoer van drinkwater per truck. Voor al deze tariefcategorieën berekent de ACM het tarief door de inkomsten uit stap 2 te verdelen over deze categorieën en te delen door het bijbehorende volume per categorie.

4. Achteraf verrekenen verschillen. Na afloop van een kalenderjaar kijkt de ACM of de gerealiseerde kosten van het nutsbedrijf gelijk waren aan de geschatte kosten zoals de ACM die vooraf had bepaald, op basis van een inschatting van de kosten. Als de gerealiseerde kosten hoger of lager waren, is een deel voor rekening van het nutsbedrijf. Het overige deel verrekent de ACM in de inkomsten (en daarmee de tarieven) van een volgend jaar. Voordat de ACM deze verrekening toepast, corrigeert zij eerst voor de effecten van gestegen of gedaalde volumes.
8. De ACM heeft een onderzoek laten uitvoeren door European Economic Research Limited, om vast te stellen wat een redelijk rendement is voor de nutsbedrijven. Dit redelijk rendement wordt genoemd: Weighted Average Cost of Capital (WACC).
9. De kosten van brandstof voor de productie van elektriciteit kunnen variëren, omdat die kosten afhangen van de olieprijs. De producent mag dit maandelijks aanpassen in de productieprijs. De ACM rekent ook in de tweede reguleringsperiode met de werkelijke prijzen die de producent voor

de brandstof betaalt. Mogelijk voert de ACM later nog een onderzoek uit naar de efficiëntie van de inkoop en het gebruik van brandstof.

10. De distributeur mag, op grond van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, maximaal twee keer per jaar het variabele gebruikstarief aanpassen als gevolg van aanpassingen in de productieprijs, namelijk op 1 juli en op 1 januari.

Reacties van belanghebbenden

11. ContourGlobal, WEB, STUCO en SEC hebben op de conceptmethode en/of op de concept WACC-methode gereageerd. Op basis van deze reacties heeft de ACM een aantal aanpassingen gedaan.
12. Verder heeft de ACM per zienswijze uitgelegd, waartoe deze zienswijze heeft geleid en heeft de ACM onderdelen van de methode verder verduidelijkt.

1 Inleiding en leeswijzer

13. In dit document legt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) de methode vast die zij hanteert op grond van artikel 2.5, vierde lid, en artikel 3.14, vijfde lid van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.¹ Op basis van deze artikelen moet de ACM, ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering, zowel een methode hanteren voor de vaststelling van de productieprijzen van elektriciteit en van drinkwater als een methode voor de vaststelling van de gebruikstarieven voor elektriciteit en voor drinkwater.
14. De methode die de ACM in dit document vaststelt geldt voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2025 (hierna: de tweede reguleringsperiode).
15. De Wet elektriciteit en drinkwater BES is uitsluitend van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omdat de omstandigheden per eiland waarop de elektriciteits- en drinkwaterbedrijven actief zijn van elkaar kunnen verschillen, kan ook de te hanteren methode voor deze nutsbedrijven op onderdelen verschillen. Als dat het geval is, licht de ACM dit toe in onderhavig besluit.
16. De door de ACM te hanteren methode is van toepassing op de volgende ondernemingen:
 - Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (WEB)
 - ContourGlobal Bonaire B.V. (ContourGlobal)
 - Statia Utility Company N.V. (STUCO)
 - Saba Electric Company N.V. (SEC)
17. WEB is producent en distributeur van zowel elektriciteit als drinkwater op Bonaire.
18. ContourGlobal is producent van elektriciteit op Bonaire.
19. STUCO is producent en distributeur van zowel elektriciteit als drinkwater op Sint Eustatius.
20. SEC is producent en distributeur van elektriciteit op Saba.
21. Deze methode is ook van toepassing op ondernemingen, entiteiten, of rechtspersonen die gedurende de reguleringsperiode, al dan niet als gevolg van een fusie, naams- of rechtsvormwijziging een vergunning krijgen van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en/of van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om elektriciteit en/of drinkwater te produceren en/of distribueren in Caribisch Nederland.

Opbouw van dit document

22. Dit document bestaat uit een aantal hoofdstukken. Als eerst beschrijft hoofdstuk 2 de procedure en de grondslag voor de totstandkoming van de methode. Ten tweede beschrijft hoofdstuk 3 het juridisch kader. Hierop volgend beschrijft hoofdstuk 4 de uitgangspunten voor het reguleringskader. Deze kaders zijn van belang om de uiteindelijke keuzes en beslissingen van de ACM bij de totstandkoming van de methode te motiveren. Hoofdstuk 5 beschrijft de methode van regulering en de werking van de reguleringssystematiek in de tweede reguleringsperiode. Hoofdstuk 6 bevat het dictum.

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

Bijlagen bij dit document

23. De ACM heeft drie bijlagen bijgevoegd bij dit besluit. In bijlage 1 beschrijft de ACM de methode van de Weighted Average Cost of Capital (WACC). Voor het vaststellen van de WACC-methode heeft de ACM extern onderzoek laten uitvoeren door European Economics Research Limited. De uitkomst van dit onderzoek heeft de ACM op 9 juli 2019 op haar website gepubliceerd.
24. In bijlage 2 zijn de opvattingen van belanghebbenden opgenomen over het concept methodebesluit zoals door de ACM ter inzage gelegd op 16 mei 2019 alsmede de reactie daarop van de ACM.
25. In bijlage 3 zijn de opvattingen van belanghebbende opgenomen over de concept WACC-methode zoals ter inzage gelegd op 9 juli 2019 alsmede de reactie daarop van de ACM.

2 Procedure en grondslag van totstandkoming van de methode

26. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de procedure die zij heeft gevolgd bij de totstandkoming van deze methode.
27. Op basis van de Wet elektriciteit en drinkwater BES heeft de ACM, samengevat, tot taak om een maximale productieprijs voor elektriciteit en voor drinkwater vast te stellen en om een maximaal gebruikstarief voor elektriciteit en voor drinkwater vast te stellen. De productieprijs brengt de producent bij de distributeur in rekening. Het gebruikstarief brengt de distributeur bij de afnemer in rekening.
28. De productieprijs en het gebruikstarief moeten gebaseerd worden op een door de ACM te hanteren methode. Die methode moet een doelmatige bedrijfsvoering van de producent en distributeur bevorderen en wordt vastgesteld na overleg tussen de ACM en belanghebbenden.²
29. De methode voorziet in een rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is en bepaalt hoe de verwachte efficiënte kosten worden vastgesteld. Ook omvat de methode de wijze waarop de energiekosten als onderdeel van de productieprijs worden vastgesteld.
30. De methode draagt bij aan de doelen van de wet: een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. De methode geldt voor een periode die ligt tussen drie en tien jaar.
31. De ACM heeft in deze definitieve methode de ingediende zienswijzen in haar beoordeling betrokken. Bijlage 2 bij deze methode bevat een samenvatting van die zienswijzen en een reactie daarop van de ACM. De ACM heeft ook verscheidende zienswijzen ontvangen op de conceptmethode voor de vaststelling van de WACC. In bijlage 3 geeft de ACM aan op welke manier de ACM deze reacties heeft betrokken bij het vaststellen van de definitieve WACC.

² Ingevolge art. 2.1, eerste lid, Ministeriële regeling Elektriciteit en Drinkwater BES.

3 Juridisch kader

32. Op basis van artikel 2.5, eerste lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES stelt de ACM de productieprijs vast die de producent van elektriciteit en drinkwater ten hoogste zal berekenen aan een distributeur voor de geproduceerde elektriciteit en het drinkwater.
33. Ingevolge artikel 2.5, vierde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES hanteert de ACM voor de vaststelling van de productieprijs van elektriciteit respectievelijk drinkwater een methode ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
34. Op grond van artikel 3.14, eerste lid van de Wet elektriciteit en drinkwater BES stelt de ACM de tarieven vast die de distributeur ten hoogste zal berekenen aan de afnemers voor de distributie van elektriciteit en drinkwater.
35. Ingevolge artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES hanteert de ACM voor de vaststelling van de gebruikstarieven van elektriciteit respectievelijk drinkwater een methode ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering.
36. De methode, bedoeld in artikel 2.5, vierde lid en artikel 3.14, vijfde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES kwalificeert als een beleidsregel. Dit volgt uit de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Gerecht) van 31 juli 2018 waarbij zij overwoog dat de methode er niet op is gericht om derden te binden maar de ACM zelf, en hiernaast geen zelfstandige normen vaststelt.³
37. Artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁴ bepaalt dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met uitzondering van hoofdstuk 9, niet van toepassing is op besluiten en handelingen van bestuursorganen die hun zetel hebben in het Europese deel van Nederland, ter uitvoering van een wettelijke regeling die uitsluitend in de openbare lichamen van toepassing is.
38. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, in de gevallen bedoeld in het eerste lid, de Wet administratieve rechtspraak BES (War-BES) van toepassing voor zover sprake is van een beschikking in de zin van die wet.
39. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de War-BES wordt onder een beschikking verstaan een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is.
40. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de War-BES kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen die door een beschikking rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen daartegen beroep instellen bij het Gerecht.
41. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de War-BES kan beroep worden ingesteld tegen een beschikking op grond dat de beschikking in strijd is met een algemeen verbindend voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel.

³ Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 31 juli 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:149, r.o. 6.8.

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

42. Op grond van artikel 55 van de War-BES zijn natuurlijke personen en rechtspersonen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de War-BES, bevoegd eerst een bezwaarschrift bij de ACM in te dienen gericht tegen de beschikking en pas nadat de ACM op dat bezwaar heeft beslist, beroep in te stellen bij het Gerecht.

Toepassing wettelijk kader en rechtsbescherming

43. De ACM heeft haar zetel in Europees Nederland en heeft tot taak toe te zien op de naleving van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Deze wet is uitsluitend van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op de besluiten van de ACM ter uitvoering van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is om die reden niet de Awb maar de War-BES van toepassing.
44. In dit document legt de ACM de methode vast die ten grondslag ligt aan de productieprijs- en tarievenbeschikkingen. De productieprijs voor elektriciteit en voor drinkwater en de gebruikstarieven voor elektriciteit en voor drinkwater worden vervolgens door de ACM jaarlijks bij beschikking vastgesteld.
45. Aangezien de methode een beleidsregel is kan er geen (zelfstandig) beroep worden ingesteld bij het Gerecht en daartegen kan evenmin (zelfstandig) bezwaar worden gemaakt bij de ACM. Via een productieprijs- of tarievenbeschikking kan de beleidsregel worden getoetst.
46. Tegen de productieprijs- en tarievenbeschikkingen kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen, die door die beschikkingen rechtstreeks in hun belangen zijn getroffen, namelijk wél beroep instellen bij het Gerecht of, desgewenst, eerst bezwaar maken bij de ACM. In het beroepschrift dan wel in het bezwaarschrift kunnen (tevens) argumenten aangevoerd worden die zijn gericht tegen de door de ACM vastgestelde methode.

Tot slot

47. De ACM legt in deze methode het kader vast dat als uitgangspunt dient voor de tarievenbeschikkingen. De ACM is van mening dat deze methode deugdelijk is, zorgvuldig is voorbereid en voldoet aan (de uitgangspunten van) de Wet elektriciteit en drinkwater BES en daarmee aan de bedoeling van de wetgever.
48. Onvoorziene omstandigheden kunnen aanleiding geven tot aanpassing of bijstelling van de uitvoering van de methodiek. Die eventuele aanpassing en/of bijstelling zal de ACM, voor zover dat niet kan wachten tot de derde reguleringsperiode, doorvoeren. Dit kan de ACM doen door het methodebesluit te wijzigen of via de eerstvolgende productieprijs- of tarievenbeschikkingen.
49. Momenteel werken het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan een wijziging van de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES, en de hieronder vallende regelgeving. Dit is mogelijk een aanleiding om het methodebesluit tijdens de reguleringsperiode te wijzigen.

4 Reguleringskader

48. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM welke uitgangspunten zij hanteert bij het opstellen van de regulering voor Caribisch Nederland. Hiervoor wordt eerst toegelicht wat er in de Wet elektriciteit en drinkwater BES staat over regulering, daarna wordt uitgelegd welke uitgangspunten de ACM hanteert en tot welke keuzes dit leidt.

De Wet elektriciteit en drinkwater BES

49. De algemene doelstelling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. In de Memorie van Toelichting wordt dit opgeknipt in de volgende drie doelen voor tariefregulering:
- Consumentenbescherming (tegen te hoge tarieven van een monopolist);
 - Investeerdersbescherming (een stabiel en voorspelbaar reguleringsklimaat, zodat de onderneming in staat is om de noodzakelijke investeringen te verrichten; een redelijk rendement voor de bedrijven);
 - Efficiëntie van de bedrijven (voldoende kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten).
50. Verder noemt de Memorie van Toelichting 'kostenoriëntatie' als uitgangspunt. Dit betekent dat de tarieven voor de activiteiten die de bedrijven verrichten zoveel mogelijk gerelateerd zijn aan de onderliggende kosten voor die activiteiten. De kosten voor het produceren van drinkwater mogen bijvoorbeeld niet in de tarieven van elektriciteit terecht komen en vice versa.
51. De ACM moet bij haar methode rekening houden met twee uitgangspunten. Aan de ene kant moet zij rekening houden met de kosten die een nutsbedrijf maakt, aan de andere kant moet het nutsbedrijf ook geprikkeld worden tot een doelmatige bedrijfsvoering. Deze twee uitgangspunten moeten met elkaar in verbinding komen. Zou uitsluitend rekening worden gehouden met de kosten van een nutsbedrijf zonder prikkel tot doelmatige bedrijfsvoering, dan is er sprake van een cost-plus reguleringsmethode. Zou meer ingezet worden op een doelmatigheidsprikkel, dan zijn daar verschillende mogelijkheden voor. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES zijn de volgende manieren genoemd om tot een doelmatige bedrijfsvoering te prikkelen:
- i. Een korting opleggen op de inkomsten door bijvoorbeeld een 'frontier shift' op te leggen, een verwachting dat bedrijven steeds efficiënter worden.
 - ii. Op basis van onderzoek of vergelijking met andere bedrijven in de regio bepalen wat de kosten zijn die vergelijkbare bedrijven maken en dit als 'efficiënte kosten' bestempelen ('benchmark').
 - iii. Een systematiek als 'profit sharing' toepassen, waarbij de inkomsten worden vastgesteld en eventuele hogere of lagere kosten deels worden verrekend bij de inkomsten in een later jaar.

De ACM zoekt een balans tussen de twee uitgangspunten

52. Als de ACM zou kiezen om de inkomsten van het nutsbedrijf gelijk te laten zijn aan de totale kosten van het nutsbedrijf, is er zekerheid voor het nutsbedrijf dat de kosten terugverdiend kunnen worden. De keerzijde is dat er voor het nutsbedrijf geen prikkel bestaat om kosten te besparen, want alle kosten worden toch vergoed via de tarieven. Hierdoor betalen afnemers mogelijk te veel.
53. De ACM kan ook maximaal inzetten op de doelmatigheidsprikkel. De ACM kan ervoor kiezen de inkomsten niet te baseren op de eigen kosten van het nutsbedrijf, maar op bijvoorbeeld een

vergelijking met de kosten van andere bedrijven. De ACM zou ook de inkomsten van een nutsbedrijf voor een langere periode (meerdere jaren) kunnen vaststellen. In beide gevallen heeft het nutsbedrijf een grotere prikkel om kosten te besparen. Het nutsbedrijf houdt dan immers in het geval van kostenbesparing gedurende de periode meer geld over en kan, tijdelijk, meer winst maken. Ook het feit dat eventuele hogere kosten (al dan niet deels) voor eigen rekening zijn, is een sterke prikkel om goed op te letten of kosten wel echt nodig zijn. Het nadeel van deze methode is dat de kosten en inkomsten van het nutsbedrijf over het verloop van de periode uiteen kunnen gaan lopen omdat er onvoldoende relatie bestaat tussen kosten en inkomsten, met als gevolg (tijdelijk) grote winsten of juist grote verliezen.

54. Een mogelijkheid die met beide criteria rekening houdt, zowel inkomsten baseren op kosten, als het geven van een doelmatigheidsprikkel, is de methode met de naam 'profit sharing'. Deze methode baseert de inkomsten van het nutsbedrijf op de eigen kosten, inclusief een redelijk rendement. Blijkt achteraf dat het nutsbedrijf hogere (of lagere) werkelijke kosten had, dan is een deel van dit verschil voor rekening van het nutsbedrijf en een deel voor rekening van de afnemer.
55. Deze methode zorgt er voor dat een nutsbedrijf een stimulans heeft om kosten te besparen als dat mogelijk is. Deze kostenbesparingen leiden vervolgens in latere jaren tot lagere inkomsten en dus tot lagere tarieven, waardoor de afnemers hier ook van profiteren. Maar het zorgt er ook voor dat een nutsbedrijf niet zo snel in financiële problemen komt als kosten toch stijgen. In dat geval betalen afnemers deels ook mee aan de hogere kosten.
56. De ACM heeft een mate van vrijheid bij het maken van de keuze voor een methode. Naast de genoemde eisen die vastgelegd zijn in de wet, zijn de volgende criteria van belang bij het maken van deze keuze:
 - Uitvoerbaarheid: de methode moet goed uitvoerbaar zijn, en zo min mogelijk lasten opleveren voor bedrijven. Dit is in Caribisch Nederland extra belangrijk vanwege de kleinschaligheid van de bedrijven, die doorgaans geen speciale reguleringsafdeling hebben zoals veel bedrijven in Europees Nederland.
 - Uitlegbaarheid: de methode moet begrijpelijk zijn voor consumenten en bedrijven.
 - Transparantie: de methode moet transparant zijn. Consumenten en bedrijven moeten kunnen zien hoe de tarieven tot stand zijn gekomen.
 - Eigen verantwoordelijkheid van het nutsbedrijf: de ACM wil niet op de stoel van de bestuurder van het nutsbedrijf gaan zitten door bijvoorbeeld te bepalen welke kosten er precies gemaakt mogen worden.
57. Van de beschreven methodes gaat, net als in de eerste reguleringsperiode, de voorkeur van de ACM uit naar 'profit sharing'. Deze methode is relatief eenvoudig en voldoet aan de uitgangspunten die genoemd zijn.
58. Een versimpeld voorbeeld om 'profit sharing' uit te leggen is als volgt.⁵ Stel bedrijf A heeft in 2019 USD 1 miljoen aan kosten. De inkomsten voor het nutsbedrijf voor jaar 2020 worden daarom vastgesteld op USD 1 miljoen. Vervolgens wordt er naar de werkelijke kosten van het nutsbedrijf gekeken. Er zijn drie mogelijkheden:
 - i. Het nutsbedrijf heeft USD 1 miljoen aan kosten gemaakt, gelijk aan de inkomsten. De inkomsten voor het volgende jaar worden weer vastgesteld op USD 1 miljoen.

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

-
- ii. Het nutsbedrijf heeft hogere kosten gehad, bijvoorbeeld USD 1,1 miljoen. Dan heeft het nutsbedrijf in dat jaar dus een verlies gehad van USD 100.000. De methode 'profit sharing' houdt dan in dat het nutsbedrijf een deel van dit verlies zelf moet dragen, bijvoorbeeld de helft. De inkomsten voor het volgende jaar worden vastgesteld op USD 1,1 miljoen (de werkelijke kosten uit 2020), met USD 50.000 extra om het verlies voor de helft te compenseren. De totale inkomsten in het volgende jaar worden dan dus USD 1,15 miljoen.
 - iii. Het nutsbedrijf heeft lagere kosten gemaakt, bijvoorbeeld USD 0,9 miljoen. Dan heeft het nutsbedrijf in dat jaar een winst behaald van USD 100.000. De methode 'profit sharing' houdt dan in dat het nutsbedrijf een deel van deze winst zelf mag houden, bijvoorbeeld de helft. De inkomsten voor het volgende jaar worden vastgesteld op USD 0,9 miljoen (de werkelijke kosten uit 2020). Vervolgens gaat daar USD 50.000 vanaf om de helft van de winst weer terug te geven aan de consument. De totale inkomsten voor het volgende jaar worden dan dus USD 0,85 miljoen.
59. De methode van 'profit sharing' doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van het nutsbedrijf en zorgt voor een prikkel om kostenbesparing door te voeren. Kostenbesparing leidt uiteindelijk tot lagere tarieven voor de afnemers.

5 Methode van regulering

60. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM op welke manier zij de productieprijs en de gebruikstarieven voor elektriciteit en drinkwater vaststelt. Hiertoe gaat de ACM eerst in op de lengte van de reguleringsperiode, daarna op de manier waarop de tarieven worden bepaald en op welke wijze de ACM het redelijk rendement vaststelt. Tot slot gaat de ACM in op de manier waarop de energiekosten worden vastgesteld.

5.1 Lengte van de reguleringsperiode

61. Op basis van artikel 2.1, eerste lid, Ministeriële regeling elektriciteit en drinkwater BES heeft de ACM de keuze om de methode vast te stellen voor een periode van drie tot tien jaar. Een lange periode heeft als voordeel dat de nutsbedrijven voor een lange periode zekerheid en duidelijkheid hebben over de manier waarop de tarieven worden vastgesteld. Bovendien is bij een lange periode de werklust beperkter, zowel voor de toezichhouder als voor de gereguleerde nutsbedrijven en andere belanghebbenden. Een korte reguleringsperiode heeft als voordeel dat er relatief snel aanpassingen of bijstellingen mogelijk zijn in de methode.
62. Voor de eerste reguleringsperiode heeft de ACM gekozen voor een termijn van drie jaar. De ACM wilde ervaring opdoen met regulering in Caribisch Nederland voordat de methode voor een lange periode werd vastgezet. Inmiddels heeft de ACM deze ervaring opgedaan en stelt de ACM de lengte van de periode van de tweede reguleringsperiode vast op zes jaar. In het concept methodebesluit ging de ACM nog uit van een periode van tien jaar, maar op basis van de zienswijzen van de nutsbedrijven concludeert de ACM dat hiervoor te weinig draagvlak bestaat.⁶ Om deze reden heeft de ACM dit bijgesteld naar zes jaar. De ACM verwacht dat deze periode voldoende lang is om een bepaalde mate van stabiliteit in de methode te creëren en daarnaast ook (deels) tegemoet komt aan de bezwaren van partijen. Deze methode geldt zodoende voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2025. Aangezien de methode een beleidsregel is kan de ACM (ingeval van bijzondere omstandigheden die onevenredig uitpakken), hiervan afwijken. Indien zwaarwegende omstandigheden dit vereisen, kan de ACM de methode ook tijdens de periode van zes jaar wijzigen.

5.2 Bepaling van de tarieven

63. Deze paragraaf beschrijft op welke manier de methodiek 'profit sharing' leidt tot tarieven. Hiervoor worden 4 stappen gezet:
- Stap 1: Vaststellen van de vaste en variabele kosten per activiteit;
 - Stap 2: Vaststellen hoe de kosten tot inkomsten leiden;
 - Stap 3: Vaststellen op welke manier de inkomsten tot tarieven leiden;
 - Stap 4: Vaststellen op welke manier achteraf eventuele verschillen tussen kosten en inkomsten worden verrekend.

⁶ Zie zienswijze 11.

Stap 1: Vaststellen van de vaste en variabele kosten per activiteit

64. De tarieven moeten op kosten gebaseerd zijn. Voordat de ACM de efficiënte kosten van een nutsbedrijf bepaalt, stelt zij eerst vast wat de 'regulatorische kosten' zijn van een nutsbedrijf. De regulatorische kosten zijn de kosten die de ACM gebruikt voor de regulering. De ACM onderscheidt twee categorieën regulatorische kosten van een nutsbedrijf: kapitaalkosten (afschrijvingen en een redelijk rendement over het geïnvesteerd vermogen) en operationele kosten. De ACM sluit voor het bepalen van de regulatorische kosten in eerste instantie aan bij de jaarrekeningen die de nutsbedrijven (laten) opstellen en die door een onafhankelijke accountant zijn gecontroleerd. Het redelijk rendement dat de ACM hierbij hanteert, baseert de ACM op een onderzoek van European Economics Research Limited.
65. De ACM hanteert in beginsel steeds de meest recente jaarrekening die is gecontroleerd door een accountant. In de praktijk betekent dit dat de ACM de kosten van 2018 gebruikt als startpunt voor de berekening van de tarieven voor het jaar 2020.
66. Het kan zijn dat de jaarrekening niet alle informatie bevat die de ACM nodig heeft voor het vaststellen van de tarieven, of dat nog niet alle kosten zijn toegerekend aan de verschillende activiteiten van het nutsbedrijf. Door middel van informatieverzoeken zal de ACM deze aanvullende informatie dan bij de nutsbedrijven opvragen. De ACM kan een nutsbedrijf opdragen een verklaring van een onafhankelijke accountant te verstrekken bij de aangeleverde informatie, om zekerheid te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de regulatorische kosten.
67. Mocht dit in de toekomst nodig zijn, dan kan de ACM uitgebreider en gedetailleerder vastleggen welke informatie nodig is voor het bepalen van de regulatorische kosten. De ACM kan daarvoor Regulatorische accountingregels (RAR) vaststellen in overleg met de nutsbedrijven, vergelijkbaar met de RAR die de ACM in Europees Nederland vaststelt voor de regulering van de netbeheerders van elektriciteit en gas.
68. Om de regulatorische kostenbasis te bepalen neemt de ACM dus de jaarrekening en eventuele aanvullende informatie als uitgangspunt. De ACM kan vervolgens aanpassingen doen aan die basis om tot de uiteindelijke regulatorische kostenbasis te komen die wordt gebruikt in verdere stappen. Zo zal de ACM kosten die niet ten behoeve van het uitvoeren van de wettelijke taken gemaakt worden, niet meenemen bij het vaststellen van de regulatorische kosten. Ook kan de ACM aanpassingen doen vanwege vergelijkbaarheid met andere bedrijven en/of consistentie met andere jaren. Zo zal de ACM mogelijk de waardering en afschrijving van activa anders berekenen dan de waardering en afschrijving zoals deze in de jaarrekening van de nutsbedrijven is opgenomen. De ACM hanteert het principe dat activa tegen historische kostprijs worden opgenomen in de regulatorische activabasis, en dat ontvangen vergoedingen in mindering worden gebracht op de geactiveerde bestedingen. Wanneer een nutsbedrijf extra inkomsten heeft uit een gereguleerde activiteit, buiten de gereguleerde tariefinkomsten om, verrekent de ACM deze inkomsten met de regulatorische kostenbasis. De reden hiervoor is dat deze inkomsten naar verwachting dienen ter dekking van een deel van de kosten voor de gereguleerde activiteit, en wanneer de ACM deze inkomsten niet in mindering zou brengen, zou dit kunnen leiden tot een dubbele vergoeding van de bijbehorende kosten. De ACM legt in de productieprijs- en tarievenbeschikkingen van het betreffende nutsbedrijf vast welke wijzigingen de ACM eventueel heeft gehanteerd ten opzichte van de verstrekte gegevens.
69. Bij de start van de regulering heeft de ACM de startwaarde van de activa van de nutsbedrijven vastgesteld. Vervolgens voegt de ACM hier jaarlijks de investeringen aan toe en brengt zij de

afschrijvingen in mindering, om zo tot de gereguleerde activawaarde te komen. De ACM legt dit vast in de productieprij- en tarievenbeschikkingen.

70. De ACM beschouwt boetes niet als operationele kosten en betreft deze kosten niet bij het vaststellen van de tarieven. Dit betekent dat boetes, die door het management te vermijden zijn en dus niet als efficiënte kosten aangemerkt kunnen worden, niet worden doorberekend aan de consument.³
71. De ACM zal kritisch kijken naar mutaties in de voorzieningen en deze niet simpelweg in de schatting van de operationele kosten betrekken. Reden is dat gerealiseerde mutaties (dotaties, onttrekkingen en/of vrijval) niet zondermeer een goede schatting geven van toekomstige kosten. In voorkomende gevallen kan de ACM bij het schatten van toekomstige kosten mutaties in de voorzieningen vervangen door een kostenschatting die meer aansluit bij de verwachte toekomstige kosten.
72. In de eerste reguleringsperiode heeft de ACM bij de beoordeling van de kosten op basis van de jaarrekening soms incidentele kosten niet meegenomen in de kostenbasis. De gedachte hierbij was dat incidentele kosten uit het verleden in beginsel geen goede *schatter* vormen voor de toekomstige kosten. Daar staat tegenover dat de ACM enkele malen verwachte operationele kosten heeft betrokken bij de kostenbasis voor een toekomstig tariefjaar door met de gereguleerde nutsbedrijven te kijken naar verwachte ontwikkelingen en de verwachte operationele kosten die hierdoor ontstaan. De ACM is van mening dat deze in de eerste reguleringsperiode gehanteerde benadering valide en gerechtvaardigd is. Desalniettemin is er aanleiding om voor de tweede reguleringsperiode in deze beoordeling een accentverschil aan te brengen.
73. De ACM heeft namelijk gemerkt dat het voor de gereguleerde nutsbedrijven soms moeilijk is om met een blik gericht op de toekomst precies aan te geven en te onderbouwen welke nieuwe operationele kosten zullen gaan ontstaan in het komende tariefjaar. Dit gaat enerzijds om eventuele incidentele kosten die voorzien worden, en anderzijds om operationele kosten die samenhangen met nieuwe ontwikkelingen. De moeilijkheid van het inschatten van incidentele kosten is ten dele inherent aan de onvoorspelbaarheid van *incidenten* als zodanig. Voor operationele kosten die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen, is vaker de timing en de hoogte van die kosten moeilijk voorspelbaar gebleken. Als de ACM onvoldoende rekening zou houden met incidentele kosten en kosten die voortkomen uit toekomstige ontwikkelingen, omdat de gereguleerde nutsbedrijven moeite hebben om die goed in te schatten, dan ontstaat het risico dat de gereguleerde nutsbedrijven op langere termijn gemiddeld onvoldoende kosten vergoed krijgen.
74. Om die reden vindt de ACM het aangewezen om bij de start van de tweede reguleringsperiode bij de beoordeling van de jaarrekening in beginsel minder snel incidentele kosten uit de kostenbasis te verwijderen. Dat leidt er dan vervolgens ook toe dat de ACM bij het schatten van de toekomstige kosten in beginsel minder snel operationele kosten betreft die het nutsbedrijf verwacht als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. De incidentele kosten in de kostenbasis worden dus gebruikt als een *schatter* voor de te verwachten incidentele kosten in het komende jaar. Het te hanteren uitgangspunt in de tweede reguleringsperiode wordt: wél incidentele operationele kosten uit het verleden gebruiken voor het vaststellen van de toekomstige inkomsten, maar minder toekomstige ontwikkelingen in operationele kosten meenemen. Ten aanzien van de kosten van nieuwe ontwikkelingen verwijst de ACM tevens naar randnummer 92.

-
75. De ACM zal de kostenbasis onverkort blijven beoordelen op de validiteit van de kosten als gevolg van incidenten. Dit zorgt ervoor dat ondoelmatige kosten nog steeds buiten de kostenbasis worden gehouden. De ACM is van oordeel dat deze kosten niet voor rekening van de afnemer zouden moeten komen.
76. Tot slot is een belangrijk element bij het vaststellen van de kapitaalkosten de hoogte van het redelijk rendement. De ACM stelt dit redelijk rendement gelijk aan de vermogensvergoeding die in het economisch verkeer gebruikelijk is. De ACM stelt dit redelijk rendement vast op basis van een vergelijkbare methodiek als in Europees Nederland. Op basis van de WACC (Weighted Average Cost of Capital) methodiek wordt het redelijk rendement vastgesteld. De ACM houdt hierbij rekening met de omstandigheden waarin de nutsbedrijven in de Caribische regio zich bevinden. Uitdrukkelijk houdt de ACM rekening met de risico's die de betreffende nutsbedrijven kennen in hun bedrijfsvoering, en de markten waarin zij opereren. De ACM beschrijft in bijlage 1 op welke manier dit is onderzocht en tot welke WACC dit leidt. Deze WACC geldt (in afwijking van de rest van de methode) voor een periode van drie jaar. Dit is de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022.
77. Nadat de regulatorische kosten zijn bepaald, moeten de kosten objectief verdeeld worden over de verschillende activiteiten die het nutsbedrijf verricht waarvoor de ACM de tarieven vaststelt. De ACM zal de nutsbedrijven jaarlijks vragen om een voorstel te doen om, op basis van transparante en objectieve criteria, de kosten te verdelen. Een nutsbedrijf kan in het voorstel aangeven op welke manier de kosten verdeeld worden en welke verdeelsleutels het nutsbedrijf hanteert. De ACM toetst dit voorstel op algemeen aanvaardbare boekhoudprincipes. Deze gaan er bijvoorbeeld vanuit dat kosten en activa in eerste instantie verdeeld worden op basis van aantoonbare causaliteit. Dit betreffen dan de directe kosten. Kosten die niet op deze manier te verdelen zijn, de indirecte kosten zoals de kosten van huisvesting en andere overhead, worden zo consistent en transparant mogelijk toegerekend op basis van reflectie van de inzet van productiemiddelen.
78. Het nutsbedrijf verdeelt de kosten in eerste instantie tussen drinkwater en elektriciteit. Als een nutsbedrijf daarnaast ook nog andere activiteiten heeft, bijvoorbeeld afvalwaterzuivering, moeten de kosten hiervan ook duidelijk onderscheiden (en geëlimineerd) worden. Deze kosten mogen niet terecht komen in de regulatorische kostenbasis voor elektriciteit en drinkwater. Zou dat wel het geval zijn, dan is sprake van kruissubsidiëring wat in strijd is met de Wet elektriciteit en drinkwater BES.
79. Vervolgens splitst het nutsbedrijf, binnen de kosten van drinkwater en elektriciteit, de kosten voor productie en distributie. Wanneer sprake is van transport van drinkwater via zowel een netwerk als via wegvervoer, dient hiervoor ook een toerekening van kosten gemaakt te worden.
80. Het resultaat van de in deze paragraaf beschreven stap 1 is een kostenoverzicht voor een bepaald jaar van de regulatorische kosten per activiteit. De ACM onderscheidt daarbij de volgende tariefgeruleerde activiteiten:
- productie van elektriciteit;
 - distributie van elektriciteit;
 - productie van drinkwater;
 - distributie van drinkwater via het netwerk en
 - distributie van drinkwater over de weg.

81. Dit resultaat legt de ACM vast in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.
82. Ten opzichte van de reguleringsmethode voor de eerste periode brengt de ACM een toevoeging aan op de indeling van de kosten. Nieuw in deze reguleringsmethode is namelijk dat de ACM een verduidelijking aanbrengt in hoe wordt omgegaan met de afhankelijkheid tussen volumes en kosten. Stap 4 van de methode om tot tarieven te komen geeft aan dat er een correctie plaatsvindt voor volumegroei. Hiervoor is het noodzakelijk de totale kosten per activiteit te splitsen in een vast en variabel deel.
83. De aanname is dat vaste kosten niet afhankelijk zijn van het volume, en variabele kosten meebewegen met het volume. Kostenposten die deels variabel zijn kunnen door middel van een toerekening (een percentage) worden gesplitst in een vast en variabel deel. Wanneer de ACM kijkt naar welke kosten vast en variabel zijn, weegt de ACM mee dat de periode tussen het jaar van de kostenbasis (gerealiseerde volumes en kosten) en het tariefjaar (toekomstige volumes en kosten) veelal twee jaar bedraagt. In normale bedrijfseconomische omstandigheden worden kosten namelijk meer variabel naar mate deze termijn langer is.
84. Voorbeelden van vaste kosten zijn investeringen in generatoren, grondaankopen of kosten die samenhangen met de governance van het nutsbedrijf (directiekosten, Raad van Commissarissen, jaarrekeningcontrole, delen van de overhead, etc.). Voorbeelden van variabele kosten zijn brandstof en smeerolie of inhuur van personeel. Voor een deel van de kosten zal gelden dat ze deels vast en deels variabel zijn, zoals investeringen in netwerkactiva, personeelskosten, delen van de overhead, etc.
85. Om te bepalen welk deel van de kosten vast en welk deel variabel zijn is niet alleen de termijn van belang, maar ook de tariefdrager.⁷ Per activiteit heeft de ACM vastgesteld welke grootte als primaire tariefdrager van de kosten kan worden aangemerkt. Dit zijn de volgende grootheden:
 - voor productie elektriciteit: kilowattuur (kWh);
 - voor distributie van elektriciteit: kilovoltampère (kVA);
 - voor productie van drinkwater: kubieke meter (m³);
 - voor distributie van drinkwater via het net: leidingdiameter (uitgedrukt in inches); en
 - voor distributie van drinkwater via de weg: m³.
86. Bij het vaststellen van het aandeel vaste en variabele kosten per activiteit zal de ACM gebruik maken van beschikbare gegevens en schattingen door de nutsbedrijven zelf. Het is onontkoombaar dat deze vaststelling deels op aannames gebaseerd zal zijn. De ACM tracht, in overleg met de nutsbedrijven, tot een zo nauwkeurig mogelijke schatting te komen. De ACM streeft ernaar dat de schatting, die voor het eerst gemaakt wordt voor het tariefjaar 2020, meerdere jaren op gelijke wijze kan worden toegepast.

Stap 2: Vaststellen hoe de kosten tot inkomsten leiden

87. De kosten van het nutsbedrijf worden niet één-op-één vergoed. Dan zijn er namelijk te weinig prikkels voor het nutsbedrijf om kostenbesparingen door te voeren. Profit sharing geeft een prikkel om kosten te besparen omdat een deel van de kostenbesparing door het nutsbedrijf gehouden mag worden. Vervolgens komt de kostenbesparing ook ten goede aan de consument omdat de inkomsten en daarmee de tarieven van latere jaren relatief gezien lager worden vastgesteld. Deze paragraaf legt uit hoe de ACM profit sharing invult, en op welke manier de kosten uiteindelijk tot

⁷ Bewoording aangepast naar aanleiding van zienswijze 16.

inkomsten leiden. Deze stap zet de ACM per activiteit: apart voor productie van elektriciteit en drinkwater en apart voor distributie van elektriciteit en drinkwater (ook nog gesplitst voor netwerk en bezorging via de weg).

88. Bij profit sharing komt een deel van het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten voor rekening van het nutsbedrijf zelf. Hiervoor geldt een bepaald percentage. In beginsel kan dit per eiland of per nutsbedrijf verschillen. Voor de eerste reguleringsperiode is gekozen om een percentage van 50% te hanteren voor alle nutsbedrijven. Omdat er vooralsnog geen aanleiding bestaat om per openbaar lichaam of per nutsbedrijf verschillende percentages te hanteren, kiest de ACM voor het voorzetten van een percentage van 50% voor zowel een eventuele winst als voor een eventueel verlies van het nutsbedrijf. Concreet betekent dit dat als een nutsbedrijf lagere kosten heeft dan vooraf was vastgesteld (en dus winst maakt door een efficiënte bedrijfsvoering), het nutsbedrijf hiervan 50% mag houden en 50% aan de afnemers teruggeeft in de vorm van verlaging van de toekomstige inkomsten. Dezelfde redenering geldt ook voor een eventueel verlies, wanneer het nutsbedrijf hogere kosten heeft dan vooraf was vastgesteld. In dat geval moet het nutsbedrijf 50% van dat verlies zelf dragen en mag het 50% van het verlies doorbelasten aan de afnemers in de vorm van een verhoging van de toekomstige inkomsten. Verlagen of verhogen van de inkomsten worden in beginsel verwerkt in de eerstvolgende tarievenbeschikkingen die de ACM voor een volledig jaar vaststelt. Gewoonlijk volgt de verrekening van de profit sharing dus twee jaar na het jaar waarop profit sharing wordt toegepast. De verrekening van de profit sharing over 2020 (het eerste jaar van de tweede reguleringsperiode) zal dus naar verwachting plaatsvinden in de tarieven van 2022.
89. Profit sharing baseert de inkomsten op de vastgestelde kosten van het nutsbedrijf, zoals vastgesteld in stap 1. Een element van elke reguleringsmethode waarbij inkomsten worden gebaseerd op gerealiseerde kosten is dat er altijd een (lichte) vertraging is. Kosten van een zeker jaar ken je immers pas achteraf, terwijl we inkomsten voor dat jaar vooraf vaststellen. De kosten die een nutsbedrijf bijvoorbeeld in 2018 heeft gemaakt, zijn pas bekend in 2019. En de inkomsten voor 2020 moeten al in 2019 worden vastgesteld. Dat betekent dat er altijd minstens twee jaar zit tussen kosten en inkomsten. In de tussentijd kan er wat veranderd zijn. De ACM houdt rekening met verschillen die in de twee jaar tussen kostenbasis en tariefinkomsten kunnen ontstaan. In deze methode legt de ACM vast op welke manier en voor welke kostenposten zij dit doet. In de productieprijs- en tarievenbeschikkingen legt de ACM vervolgens vast tot welke aanpassingen van de verwachte kosten dit concreet leidt.
90. De energiekosten voor de productie van elektriciteit en water zijn kosten die sterk kunnen fluctueren. Voor deze component schat de ACM de kosten voor de komende jaren op een specifieke manier, zie paragraaf 5.4.
91. Bij de vaststelling van de inkomsten voor het bepalen van de tarieven, kan de ACM rekening houden met ontwikkelingen in de kosten of activiteiten ten opzichte van de kostenbasis. De ACM zal rekening houden met veranderingen (verhoging of verlaging van de inkomsten ten opzichte van de kosten) wanneer er sprake is van *omvangrijke gebeurtenissen*. Voorbeelden van omvangrijke gebeurtenissen zijn: ingebruikname van een nieuwe productielocatie of –installatie (bijvoorbeeld in verband met verduurzaming) of het starten of beëindigen van een activiteit. Wanneer een gebeurtenis kwalificeert als omvangrijk zal de ACM de kostenverhoging of -verlaging die hiermee gepaard gaat zo goed mogelijk proberen in te schatten en deze betrekken bij de vaststelling van de tarieven. De ACM zorgt er op deze manier voor dat in de vastgestelde tarieven al een vergoeding ontstaat voor de kosten die verwacht worden door deze omvangrijke

gebeurtenis. Dit instrument is bedoeld voor omvangrijke gebeurtenissen die op zichzelf staan en ook als zodanig herkenbaar zijn. Dit instrument is niet geschikt of bedoeld om kleine onnauwkeurigheden in de kosteninschatting te corrigeren. Dergelijke onnauwkeurigheden in de schattingen zijn inherent aan het vooraf vaststellen van de kosten en worden uiteindelijk (deels) gecompenseerd door toepassing van profit sharing.

92. Een regeling van deze strekking bestond ook al in de vorige reguleringsperiode, maar in de aankomende periode zal de ACM de regeling op een andere manier toepassen. In de eerste periode heeft de ACM namelijk ook veranderingen in de kosten meegenomen die samenhangen met prijsstijgingen en volumegroei. Ook heeft de ACM soms 'generieke stijgingen' van de investeringen meegenomen in de schattingen, zonder dat deze aanwijsbaar samenhangen met een omvangrijke gebeurtenis. Ten opzichte van de eerste periode zal de ACM in de tweede reguleringsperiode meer terughoudend zijn bij het meenemen van additionele kosten. De ACM licht hieronder toe hoe zij dit instrument zal toepassen.
93. Ten eerste is van belang dat de nutsbedrijven zelf aangeven en onderbouwen met welke omvangrijke gebeurtenissen de ACM rekening moet houden in de productieprijs- en tarievenbeschikkingen. Dit dient uiterlijk gedaan te worden bij het indienen van het tarievenvoorstel.⁸ Het nutsbedrijf dient toe te lichten om welke gebeurtenis het gaat en wat de effecten daarvan zijn, en dient dit vervolgens te onderbouwen met voldoende betrouwbare gegevens over de verwachte additionele kosten. Het nutsbedrijf moet eveneens een onderbouwde toelichting geven bij eventuele kostenbesparingen als gevolg van een omvangrijke gebeurtenis. De bewijslast gekoppeld aan de claim van een omvangrijke gebeurtenis ligt in beginsel dus bij het nutsbedrijf.
94. Vervolgens beoordeelt de ACM de aangemelde omvangrijke gebeurtenissen. De ACM legt deze beoordeling vast in de productieprijs- en tarievenbeschikkingen. De ACM hanteert daarbij de volgende voorwaarden voor het betrekken van de bijbehorende kosten in de tarieven:
- de gebeurtenis moet voldoende zeker zijn en de effecten ervan moeten met voldoende zekerheid⁹ zijn vast te stellen;
 - de gebeurtenis leidt tot een aanzienlijke stijging of daling van de kosten;
 - de kosten worden niet al op een andere manier vergoed (bijvoorbeeld doordat er een vergoeding bestaat voor algemene prijsstijgingen via de consumentenprijsindex (CPI) of voor volumegroei); en
 - de additionele kosten zijn goed te schatten en goed te isoleren van de eerder vastgestelde regulatorische kostenbasis.
95. De ACM licht nader toe waarom zij kostenveranderingen als gevolg van prijsstijgingen (incl. loonkosten) en volumegroei niet meer als omvangrijke gebeurtenis beoordeelt. Prijsstijgingen worden op langere termijn in voldoende mate gedekt door de CPI, omdat ze samenhangen met de algemene prijsontwikkeling in Caribisch Nederland. Kosten die samenhangen met volumegroei worden met ingang van deze nieuwe reguleringsmethode al gedekt doordat de ACM uitsluitend een volumecorrectie toepast op de inkomsten ter dekking van de *vaste* kosten. Kosten die samenhangen met een hoger volume krijgt het nutsbedrijf dus vergoed doordat zij het tarief vaker in rekening kan brengen en die hogere inkomsten mag behouden.

⁸ Bij voorkeur wordt over omvangrijke gebeurtenissen eerder contact gezocht zodat de ACM en het bedrijf in overleg kunnen vaststellen waar het om gaat en welke gegevens de ACM nodig heeft om de omvangrijke gebeurtenis te kunnen beoordelen.

⁹ Indien van toepassing worden effecten naar rato over een gedeelte van het jaar berekend.

96. De ACM houdt rekening met de inflatie op de eilanden en corrigeert voor deze inflatie om kosten uit een bepaald jaar te kunnen vertalen naar inkomsten in een ander jaar. Voor het bepalen van de hoogte van de inflatie wordt gekeken naar de consumentenprijsindex (CPI) die het CBS berekent voor de eilanden van Caribisch Nederland.
97. De ACM heeft overwogen om rekening te houden met efficiëntieverbeteringen en een geschatte 'frontier shift' aan de nutsbedrijven op te leggen. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat de ACM de kosten uit het jaar 2018 met 2% per jaar verlaagt om de geschatte kosten voor 2020 te bepalen. In het algemeen is namelijk de verwachting dat elk nutsbedrijf elk jaar efficiënter kan werken doordat technologieën verbeteren en de arbeidsproductiviteit toeneemt. Een frontier shift percentage kan gebaseerd worden op sectorbrede informatie van gerealiseerde productiviteitsverbeteringen. Omdat de ACM de regulering bij voorkeur pragmatisch en inzichtelijk wil houden, en een frontier shift een uitgebreid onderzoek zal vergen naar verbeteringen in vergelijkbare sectoren en bedrijven, laat de ACM deze frontier shift vooralsnog achterwege. Bovendien prikkelt de methode van profit sharing de nutsbedrijven ook zonder frontier shift om gebruik te maken van efficiëntievoordelen die technologieverbeteringen met zich meebrengen.
98. Deze tweede stap levert voor een bepaald jaar de totale inkomsten per activiteit op. Deze inkomsten zijn, op basis van de onderliggende kosten, te splitsen in een vast en variabel deel. In de productieprijs- en tarievenbeschikkingen legt de ACM de totale inkomsten, inclusief deze splitsing, vast.

Stap 3: Vaststellen op welke manier de inkomsten tot tarieven leiden

99. In deze stap verdeelt de ACM de inkomsten uit stap 2 over de verschillende categorieën waarvoor tarieven bestaan. Eerst wordt de algemene werkwijze toegelicht, daarna wordt voor productie en distributie ingegaan op specifieke tussenstappen. Voor alle tarieven geldt steeds dat het maximumtarieven zijn: de tarieven die de producent of distributeur *ten hoogste* zal berekenen. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt dit niets steeds herhaald.
100. Om de in stap 2 vastgestelde inkomsten te kunnen vertalen naar een tarief, wordt het totaalbedrag aan inkomsten voor een bepaalde activiteit gedeeld door het volume voor die activiteit.¹⁰ Welk volume hiervoor wordt gebruikt, hangt af van de vraag of de inkomsten dienen ter dekking van de vaste of de variabele kosten. Omdat in de meeste gevallen van beide sprake zal zijn, komt de vaststelling van het tarief tot stand door zowel voor de vaste als de variabele kosten de dekking per eenheid te bepalen. Deze dekking noemen we een tariefdeel. Het uiteindelijke tarief ontstaat vervolgens door deze twee tariefdelen op te tellen. Indien sprake is van een omvangrijke gebeurtenis binnen de betreffende activiteit, ontstaat voor die activiteit ook nog een derde tariefdeel, dat bij de eerste twee wordt opgeteld.
101. De wijze van vaststelling van de drie tariefdelen voor de dekking van de vaste kosten, de variabele kosten, en de kosten van een omvangrijke gebeurtenis is als volgt:
- Voor het tariefdeel dat dient ter dekking van de vaste kosten wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke schatting van het verwachte volume in het jaar waarvoor de ACM de tarieven vaststelt. De vaste kosten worden vervolgens gedeeld door deze inschatting van het verwachte volume. Hoe beter de schatting van het verwachte volume, des te kleiner de nacalculatie die nodig is om de over- of onderdekking van de (efficiënte) vaste kosten

¹⁰ De tekst van dit randnummer en het volgende randnummer zijn aangepast naar aanleiding van zienswijze 16.

te corrigeren (zoals bedoeld in randnummer 113). Het totale bedrag dat het nutsbedrijf aan dekking voor de vaste kosten ontvangt, dient immers niet af te hangen van het gerealiseerde volume.

- Het tariefdeel dat dient ter dekking van de *variabele* kosten wordt uitgedrukt in een inkomstenbedrag *per eenheid output*. Als deze inkomsten gebaseerd zijn op de gerealiseerde kosten uit jaar t-2, gebruikt de ACM ook het gerealiseerde volume uit het jaar t-2 om tot een juiste berekening van de efficiënte kosten per eenheid (het tariefdeel) te komen. De ACM hoeft de volumes nu niet in te schatten, omdat het juist de bedoeling is dat de dekking van de variabele kosten een-op-een meebeweegt met de volumeontwikkeling. Op de inkomsten die dienen ter dekking van de variabele kosten past de ACM om deze reden ook geen volumecorrectie toe, zoals ook staat beschreven in randnummer 113.
- Indien er voor een bepaalde activiteit sprake is van een omvangrijke gebeurtenis, kijkt de ACM ook nog naar de toegevoegde inkomsten voor deze gebeurtenis en of de onderliggende kosten die daarbij horen vast of variabel zijn. Aan de hand daarvan zal de ACM bepalen welke inschatting van het volume het beste past bij de nieuwe situatie in het jaar waarvoor de tarieven worden vastgesteld. Wanneer door een omvangrijke gebeurtenis bijvoorbeeld de productiesituatie verandert, ligt het voor de hand om de inschatting van de volumes ook te baseren op deze nieuwe situatie. Het tariefdeel ter dekking van de kosten voor deze omvangrijke gebeurtenis ontstaat vervolgens door de extra verwachte kosten, te delen door het verwachte volume.

102. Voor alle inschattingen van volumes geldt dat deze betrouwbaar moeten zijn en goed onderbouwd moeten worden. Het nutsbedrijf levert uiterlijk in het tarievenvoorstel een overzicht van de verwachte volumes aan. De ACM beoordeelt de aangeleverde informatie, toetst of de inschattingen redelijk zijn en legt de gebruikte volumes vast in de productieprijs- en tarievenbeschikkingen.
103. Voor vaststelling van de productieprijsen is deze stap relatief eenvoudig omdat er maar één tarief geldt dat de producent maximaal bij de distributeur in rekening mag brengen, per kWh elektriciteit of per m³ drinkwater. De energiekosten als onderdeel van de productieprijs stelt de ACM afzonderlijk vast, zie paragraaf 5.4. Op het moment dat er meerdere producenten actief zijn op één eiland, stelt de ACM ook meerdere productieprijsen vast.
104. Voor distributie is de berekening gecompliceerder. Er zijn verschillende tariefcategorieën voor distributie, die verschillende kosten moeten dekken. Voor elektriciteit en drinkwater bestaan de volgende tariefcategorieën:
- Het vaste gebruikstarief ter dekking van de kosten van het netwerk, inclusief het meten en het voorkomen en oplossen van storingen. Het relevante volume voor elektriciteit is hier het aantal kVA van de verschillende aansluitingen. Voor drinkwater wordt het volume gebaseerd op de leidingdiameter in inches.
 - Het variabele gebruikerstarief ter dekking van de productieprijs die de distributeur betaalt aan de producent, uitgedrukt in volume eenheid kWh voor elektriciteit en m³ voor drinkwater.
 - Het aansluittarief ter dekking van de kosten voor het maken van een nieuwe aansluiting op het netwerk. In deze categorie worden de aantallen aansluitingen geteld, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar zwaarte van de aansluiting.
 - De heraansluitingsvergoeding ter dekking van de kosten voor het opnieuw aansluiten van een afnemer die is afgesloten. Het volume bestaat hier uit het aantal heraansluitingen.

-
105. Een distributeur mag binnen een tariefcategorie verschillende tarieven hanteren voor verschillende groepen afnemers, zolang dat onderscheid gerechtvaardigd wordt door de kosten die het nutsbedrijf maakt voor die specifieke groepen afnemers. Zo leidt een aansluiting met een hogere doorlaatwaarde ook tot hogere kosten voor de distributeur, dus mag de distributeur voor zwaardere aansluitingen hogere tarieven rekenen.
106. Voor de berekening van de tarieven voor de verschillende tariefcategorieën doorloopt de distributeur de volgende stappen:
- i. Allereerst worden de inkomsten toegerekend aan de afzonderlijke taken binnen de distributieactiviteit (elektriciteit of water) op basis van de onderliggende kosten (vast en variabel).
 - ii. In het tarievenvoorstel stelt de distributeur voor welke (technische) categorieën de distributeur wil hanteren.
 - iii. Vervolgens kan de distributeur voor iedere tariefcategorie een tariefvoorstel doen door de toegewezen inkomsten te delen door het bijbehorende volume.
107. De ACM beoordeelt de inkomstentoe rekening, de tariefcategorieën en de hieruit volgende tarieven en legt dit vast in de tarievenbeschikkingen. De ACM kiest ervoor om de categorieën in de tarievenbeschikkingen vast te leggen in plaats van in de methode, omdat deze categorieën tijdens de reguleringsperiode kunnen wijzigen.
108. In aanvulling op de vier hierboven genoemde tariefcategorieën bestaat specifiek voor elektriciteit op Bonaire ook het Pagabontarief, een speciaal tarief voor afnemers die gebruik maken van prepaid elektriciteitslevering. Hiernaast bestaat er voor drinkwater op Bonaire en St. Eustatius het wegtransporttarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd.
109. Afnemers die Pagabon hebben betalen geen vast gebruikerstarief. Om er toch voor te zorgen dat de distributeur zijn vaste kosten terug kan verdienen, wordt het variabele gebruikstarief voor elektriciteit verhoogd met een opslag voor Pagabon. De Pagabonopslag wordt berekend door het vaste gebruikstarief te delen door het normatieve 'Pagabon-verbruik'. Dit verbruik is in artikel 3.4 van de Regeling elektriciteit en drinkwater BES vastgelegd.
110. Het tarief voor drinkwater dat per truck wordt gedistribueerd (op plaatsen waar geen distributienetwerk ligt), wordt als volgt vastgesteld:
- i. De inkomsten voor drinkwater per truck worden omgerekend naar een bedrag per m³ drinkwater door deze te delen door het bijbehorende volume in m³. In deze stap wordt dus verondersteld dat alle onderliggende kosten variabel zijn.
 - ii. Het tarief per m³ voor de afnemer bestaat uit de productieprijs voor drinkwater plus de kosten per m³ voor het transport (zie ook artikel 3.18, derde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES).
111. Artikel 3.14 lid 4 Wet elektriciteit en drinkwater BES schrijft voor dat de ACM tarieven vaststelt met in achtneming van subsidies zoals bedoeld in artikel 5.1 Wet elektriciteit en drinkwater BES. De wijze waarop de subsidie betrokken wordt in de vaststelling van de tarieven legt de ACM vast in de jaarlijkse productieprijis- en tarievenbeschikkingen.

112. Deze derde stap levert per activiteit en per afzonderlijke categorie het maximumtarief op dat het nutsbedrijf in een bepaald jaar ten hoogste mag hanteren. De ACM legt dit vast in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.

Stap 4 Vaststellen op welke manier achteraf eventuele verschillen tussen kosten en inkomsten worden verrekend.

113. De methode 'profit sharing' prikkelt de nutsbedrijven om tot een efficiënte bedrijfsvoering te komen door bijvoorbeeld kostenbesparingen door te voeren. Dit gebeurt door achteraf te kijken wat het verschil is tussen de door ACM geschatte kosten (waarop de inkomsten zijn gebaseerd) en de door het nutsbedrijf gerealiseerde kosten. Een percentage van dit verschil wordt vervolgens in een volgend jaar verrekend in de inkomsten. Bij de berekening van dit verschil houdt de ACM rekening met de effecten van hogere of lagere volumes. De impact die dat heeft op de inkomsten wordt eerst gecorrigeerd voordat profit sharing wordt toegepast. In de berekening van deze volumecorrectie wordt rekening gehouden met het aandeel van vaste en variabele kosten, zoals omschreven in stap 1. Naar aanleiding van een zienswijze van WEB voegt de ACM hier aan toe dat zij eveneens rekening zal houden met de mate waarin tariefsubsidies wel of niet afhankelijk zijn van volumeontwikkelingen.¹¹ De ACM zal alleen de inkomsten corrigeren die bedoeld zijn ter dekking van de vaste kosten. Inkomsten die bedoeld zijn ter dekking van de variabele kosten behoren juist mee te bewegen met het volume, zodat automatisch een adequate dekking bestaat voor de toe- of afgenomen variabele kosten.
114. Na het toepassen van de volumecorrectie kijkt de ACM wat het verschil is tussen de ingeschatte kosten en de gerealiseerde (gecorrigeerde) kosten. Daarbij kijkt de ACM afzonderlijk naar de vaste kosten en de variabele kosten. De vaste kosten worden namelijk als totaalbedrag nagecalculeerd, terwijl de variabele kosten worden uitgedrukt in een kostenbedrag *per eenheid volume*. Het totale verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten wordt vermenigvuldigd met het profit sharing percentage. Het resultaat daarvan is een correctiebedrag voor profit sharing op de inkomsten, dat in het daaropvolgende kalenderjaar wordt betrokken bij stap 2 van de vaststelling van de tarieven voor dat kalenderjaar. Deze berekening legt de ACM vast in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.
115. Ten aanzien van profit sharing zijn er enkele specifieke kosten waarvoor de ACM een speciale toepassing hanteert:
- Op de kosten van netverliezen past de ACM op de volgende wijze profit sharing toe. Het profit sharing bedrag wordt afzonderlijk bepaald door het verschil te berekenen tussen enerzijds het bedrag dat de distributeur aan inkomsten gerealiseerd heeft ter dekking van de netverliezen, en anderzijds de daadwerkelijke kosten van de netverliezen. De dekking is gebaseerd op het geschatte netverliespercentage en de vooraf vastgestelde productieprijis. De daadwerkelijke kosten zijn gebaseerd op het gerealiseerde netverliespercentage en de uiteindelijk gerealiseerde gewogen gemiddelde productieprijis over het jaar heen die van toepassing is op de inkoop van de netverliezen door de distributeur.¹² Beide bedragen zijn gebaseerd op het uiteindelijk gerealiseerde volume (in kWh of m³).
 - In het concept methodebesluit gaf de ACM aan geen profit sharing toe te passen op dubieuze debiteuren. Naar aanleiding van de zienswijze 21 heeft de ACM besloten om

¹¹ Zie zienswijze 24.

¹² Voor elektriciteit kan deze productieprijis gedurende het jaar wijzigen en bovendien verschillen per producent wanneer sprake is van meerdere producenten, dus wordt gewerkt met een gewogen gemiddelde productieprijis over het gehele jaar.

wel profit sharing toe te passen op de kosten van dubieuze debiteuren. De kosten van dubieuze debiteuren worden op die manier in de profit sharing op dezelfde wijze behandeld als de reguliere kosten, er is dus geen sprake meer van een speciale toepassing van de profit sharing, De ACM behoudt de mogelijkheid om een maximumnorm te hanteren bij het inschatten van de kosten van dubieuze debiteuren, zoals ook stond beschreven in het concept methodebesluit.

116. Als een nutsbedrijf als gevolg van een onvoorziene, extreme omstandigheid ('force majeure') extra kosten heeft gemaakt, dan zal de ACM deze extra kosten nacalculeren en mogen deze extra kosten dus in een later jaar (of in latere jaren, als er reden is om de kosten over meerdere jaren te verdelen) volledig terugverdiend worden via de tarieven. Een omstandigheid kan uitsluitend als 'force majeure' worden aangemerkt wanneer deze buiten de invloedssfeer van het bedrijf ligt, een grootschalige impact heeft en het bedrijf redelijkerwijs niet kon verwachten dat deze omstandigheid zich zou voordoen. Als een nutsbedrijf van mening is dat een omstandigheid als 'force majeure' moet worden gekwalificeerd, moet een nutsbedrijf deze omstandigheid zo snel mogelijk melden aan de ACM, waarna de ACM zal toetsen of daar inderdaad sprake van is. Een nutsbedrijf moet zich inspannen om de kosten die deze omstandigheid tot gevolg heeft zo goed als redelijkerwijs mogelijk apart te registreren.
117. Andersom kan het ook voorkomen dat de ACM in onvoorziene, extreme situaties een deel van de eerder toegestane inkomsten volledig nacalculeert. De ACM brengt in dat geval een correctie aan op eerder toegekende inkomsten en zal deze op de tarieven van latere jaren in mindering brengen. De ACM zal dit uitsluitend doen in gevallen waar sprake is geweest van een onjuiste inschatting van extra kosten als gevolg van een 'omvangrijke gebeurtenis', zoals eerder in deze paragraaf gedefinieerd. De ACM kan deze nacalculatie van de inkomsten bijvoorbeeld toepassen wanneer een omvangrijke gebeurtenis waarvoor tariefruimte gecreëerd is uiteindelijk niet of vertraagd plaatsvindt. De ACM voorkomt hiermee dat afnemers teveel betalen wanneer sprake is van verkeerd ingeschatte kosten. Wanneer de ACM overgaat tot een nacalculatie van de inkomsten zal zij dit uiteraard onderbouwen in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.
118. Tot slot kan het voorkomen dat na afloop van een tariefjaar wordt vastgesteld dat de tarieven in dat jaar gebaseerd zijn geweest op foutieve gegevens of een foutieve berekening. In dit geval kan de ACM er toe over gaan het materiële effect van het gebruik van foutieve gegevens of een foutieve berekening te verrekenen in de inkomsten van het nutsbedrijf (en daarmee de tarieven) in een later jaar. De ACM beoordeelt welke fouten hiervoor in aanmerking komen, en zal dit, wanneer hier sprake van is, toelichten in de productieprijis- en tarievenbeschikkingen.
119. Bij het verrekenen van correcties die zien op inkomsten of kosten in eerdere jaren, houdt de ACM rekening met het tijdseffect tussen het jaar waarop de correctie ziet en het jaar waarin de correctie plaatsvindt. Dit doet de ACM door correcties tussen jaren te corrigeren voor de inflatie.

5.3 Berekening van het redelijk rendement

120. In de WACC-bijlage (Bijlage 1) beschrijft de ACM op welke manier de WACC voor Caribisch Nederland wordt bepaald.

5.4 Energiekosten

121. Energiekosten als onderdeel van de productieprijzen gelden voor zowel drinkwater als voor elektriciteit. Bij drinkwater zijn de energiekosten de elektriciteitskosten die nodig zijn voor het produceren van drinkwater. Bij elektriciteit gaat het om de kosten van diesel, die nodig is voor het produceren van elektriciteit met de diesgeneratoren.
122. Voor het vaststellen van de energiekosten als onderdeel van de productieprijzen kent de Wet elektriciteit en drinkwater BES een aantal uitgangspunten:
- De productieprijzen omvat onder andere de energiekosten, artikel 2.5, tweede lid.
 - De energiekosten kunnen als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijzen worden vastgesteld, artikel 2.5, derde lid.
 - Het variabele gebruikstarief houdt rekening met de productieprijzen, artikel 3.17, eerste lid.
 - Het variabele gebruikstarief kan op 1 januari en 1 juli worden aangepast, artikel 3.14, zesde lid.

Hoe vaak stelt de ACM de energiekosten vast?

123. De olieprijs kunnen (sterk) fluctueren. Dit moet niet leiden tot grote tariefschommelingen of tot liquiditeitsproblemen bij de producenten. Op dit moment hebben de producenten van elektriciteit de mogelijkheid om per maand de tarieven aan te passen op basis van gewijzigde brandstofkosten.

124. De ACM beantwoordt de volgende vragen als het gaat om energiekosten:
- Is er aanleiding om energiekosten als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijzen vast te stellen?
 - Is er aanleiding om twee keer per jaar het variabele gebruikstarief aan te passen?
 - Is de aanpak voor drinkwater en elektriciteit gelijk?

De ACM beschrijft voor deze keuzes de consequenties en afwegingen.

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

126. De manier waarop de ACM de energiekosten vaststelt, leidt ertoe dat in alle gevallen, ongeacht maandelijks variatie, bedrijven uiteindelijk een vergoeding krijgen voor de energiekosten. De beslissing van de ACM om wel of niet maandelijks te variëren heeft alleen gevolgen voor *het moment* waarop de productiebedrijven deze kosten terugverdienen. Niet voor de vraag of ze deze kosten kunnen terugverdienen. De beslissing van de ACM is dus vooral ingegeven door de vraag of bedrijven zelf in staat zijn om bij stijgende brandstofprijzen de eventuele verliezen vóór te financieren, of dat de bedrijven dan onevenredig financieel nadeel zouden hebben. Ook is de vraag van belang of consumenten geconfronteerd zouden kunnen worden met grote tariefstijgingen als besloten zou worden om alleen jaarlijks de energiekosten te verrekenen. Aan de andere kant kan het minder frequent aanpassen ook juist leiden tot stabilere tarieven, omdat eventuele tariefstijgingen en tariefdalings elkaar deels kunnen opheffen.

127. De ACM maakt gebruik van de door de wetgever geboden mogelijkheid om de energiekosten voor elektriciteit als maandelijks te variëren onderdeel van de productieprijs vast te stellen. De ACM vindt dat het financiële risico voor producenten bij het voorfinancieren van een stijgende brandstofprijs gedurende een volledig jaar, onevenredig hoog is.
128. Het variabele gebruikstarief voor elektriciteit dat de distributeurs in rekening mogen brengen past de ACM halfjaarlijks aan, te weten per 1 januari en per 1 juli. Producenten kunnen maandelijks eventuele aanpassingen in de brandstofprijs doorberekenen aan de distributeur en distributeurs kunnen halfjaarlijks deze aanpassingen verrekenen in het variabele gebruikstarief voor de eindgebruikers.
129. Voor drinkwater zijn de energiekosten gelijk aan de verbruikte hoeveelheid elektriciteit (kWh) vermenigvuldigd met het variabele gebruikstarief (USD/kWh) plus het vaste gebruikstarief (USD/maand). Het vaste gebruikstarief staat voor het hele jaar vast. Omdat het variabele gebruikstarief slechts halfjaarlijks aangepast wordt, voorziet de ACM dat voor drinkwater de variatie in de energiekosten niet dermate groot is dat het een maandelijks aanpassing rechtvaardigt zoals het geval is voor de brandstofprijs bij elektriciteit. Bedrijven zouden in staat moeten zijn om deze aanpassing zelf voor te financieren. De energiekosten worden immers achteraf nagecalculeerd.

Hoe stelt de ACM de brandstofkosten vooraf vast?

130. Voor de inkoop van brandstof zou de ACM idealiter een prikkel willen hanteren voor productiebedrijven om die inkoop zo efficiënt mogelijk te doen. Het één-op-één vergoeden van de brandstofkosten mist een dergelijke prikkel.
131. De ACM zou, gelet op die gewenste prikkel, graag willen onderzoeken of en op welke manier de inkoop van brandstof op efficiëntie geprikkeld kan worden. Mogelijk voert de ACM tijdens de reguleringsperiode een onderzoek uit naar de efficiëntie van de inkoop van brandstof. De resultaten van dit onderzoek zullen na consultatie worden verwerkt in de eerste hierop volgende productieprijsbeschikkingen.¹³
132. De ACM zal de inkoopprijs van brandstof voor de productie van elektriciteit maandelijks verrekenen in de productieprijs. In de productieprijsbeschikking legt de ACM vast wat de hoogte is van de productieprijs. Deze productieprijs bestaat uit twee delen: de brandstofcomponent en de overige kosten.
133. De overige kosten als onderdeel van de productieprijs bestaan uit de kapitaalkosten en de operationele kosten die nodig zijn voor de productie van elektriciteit. Om de prijs per kWh te bepalen, doorloopt de ACM de stappen zoals omschreven in paragraaf 5.2. Hierop is het systeem van profit sharing van toepassing.
134. De brandstofcomponent omvat de gemiddelde brandstofkosten per kWh die een producent naar verwachting maakt. De ACM stelt één brandstofcomponent vast voor de gehele productie, dus inclusief productie met zon en wind. De ACM berekent de brandstofcomponent op basis van de volgende gegevens:
- het geschatte brandstofrendement: het aantal liter brandstof dat de producent nodig heeft om één kWh te produceren;

¹³ Beschrijving aangepast naar aanleiding van zienswijze 28.

- de geschatte brandstofmix: de verhouding waarin verschillende typen brandstof gebruikt worden, indien de producent verschillende typen brandstof gebruikt¹⁴;
 - het geschatte aandeel brandstofproductie: het aandeel van de productiehoeveelheid die met brandstof wordt geproduceerd ten opzichte van de totale productie inclusief de productie met zon en wind; en
 - de meest recente brandstofprijs: de prijs per liter brandstof die de producent voor de gebruikte brandstof heeft betaald in de laatst gesloten inkoopovereenkomst voor die brandstof, eventueel nog gespecificeerd naar type brandstof.
135. De ACM legt in de productieprijsbeschikking het geschatte brandstofrendement vast. Mocht achteraf blijken dat de producent een hoger of lager brandstofrendement heeft gerealiseerd dan vooraf ingeschat, dan zal de ACM dat bij de vaststelling van de productieprijs voor het daaropvolgende jaar nacalculeren.
136. De ACM legt in de productieprijsbeschikking vast welk aandeel van de productie naar verwachting plaatsvindt met brandstof. Deze verwachting baseert de ACM op de realisatie en/of de inschatting van de producent. Mocht achteraf blijken dat een hoger of lager aandeel van de productie heeft plaatsgevonden met brandstof, dan zal de ACM daarvoor bij de vaststelling van de productieprijs voor het daaropvolgende jaar nacalculeren.
137. Zoals beschreven in randnummer 127, acht de ACM het risico van de wisselende brandstofprijzen onevenredig hoog voor de producent. De brandstofcomponentformule bevat een maandelijks variërend onderdeel om dit risico te dekken, de meest recente brandstofprijs.
138. De brandstofcomponent, uitgedrukt in USD per kWh, wordt vervolgens berekend aan de hand van de volgende formule¹⁵:
- $$\text{Brandstofcomponent}_{\text{maand } t} = \text{geschatte brandstofrendement} \times \text{geschatte aandeel}_{\text{productie met brandstof}} \times \text{brandstofprijs}_{\text{meest recent}}$$
139. De ACM licht de werking van de brandstofcomponentformule toe aan de hand van het volgende voorbeeld.
140. Voor een producent beschikt de ACM bij de vaststelling van de productieprijs voor het jaar 2020 over de volgende gegevens:
- de totale productie is naar verwachting 10.000.000 kWh;
 - de productiemix bestaat naar verwachting uit 40% productie zonne-energie en 60% productie met dieselgeneratoren;
 - het geschatte brandstofrendement van de dieselgeneratoren is 0,25 liter diesel per kWh;
 - de inkoopprijs van één liter brandstof is, gebaseerd op de meest recente inkoopprijs, USD 0,80; en
 - de overige productiekosten zijn in totaal USD 500.000 voor het gehele jaar.
141. Op basis van deze gegevens stelt de ACM de onderdelen van de productieprijs vast op:
- USD 0,05 per kWh voor de overige productiekosten (USD 500.000 / 10.000.000 kWh); en

¹⁴ Verschillende dieselgeneratoren kunnen verschillende typen diesel nodig hebben voor productie, bijvoorbeeld Heavy Fuel Oil (HFO) of Light Fuel Oil (LFO).

¹⁵ In deze formule is geen onderscheid aangebracht naar type brandstof. Indien van toepassing, kan de formule worden uitgebreid door dezelfde berekening te maken voor ieder brandstoftype, en vervolgens naar rato van het aandeel in de brandstofmix de losse componenten op te tellen tot de samengestelde brandstofcomponent voor maand t.

- USD 0,12 per kWh voor de brandstofcomponent (0,25 liter diesel per kWh x 60% geschatte productie met diesel x USD 0,80 per liter).
- De totale productieprijs per 1 januari 2020 is dan USD 0,17 per kWh
142. De eerste keer dat deze productieprijs aangepast kan worden, is per februari 2020. In de maand januari berekent de producent de brandstofcomponent voor februari op basis van de dan meest recente brandstofprijs. De meest recent brandstofprijs in januari is die van december 2019. Op basis van de brandstofprijs wijzigt de brandstofcomponent van de productieprijs per februari 2020.
143. Als de inkoopprijs voor de brandstof in de maand december 2019 USD 1,00 per liter is, dan wijzigen de onderdelen van de productieprijs per 1 februari 2020 als volgt:
- USD 0,05 per kWh overige productiekosten blijft gelijk; en
 - USD 0,15 per kWh voor de brandstofcomponent (0,25 liter diesel per kWh x 60% geschatte productie met diesel x USD 1,00 per liter).
- De totale productieprijs per 1 februari 2020 wordt dan USD 0,20 per kWh.
144. Als gevolg van de maandelijkse update van de brandstofprijs in de brandstofcomponentformule, stijgt de totale productieprijs van USD 0,17 per kWh naar USD 0,20 per kWh. De producent rekent in februari de gestegen brandstofprijs van december door aan de distributeur.
145. Met toepassing van de brandstofcomponentformule past de producent dus maandelijks de brandstofcomponent van de productieprijs als (interne) verrekenprijs aan. De producent is gehouden om in de interne administratie de volgende gegevens bij te houden:
- de ingekochte hoeveelheid brandstof op maandbasis;
 - de brandstofprijs zoals gebruikt in de bepaling van de maandelijkse brandstofcomponent;
 - de gewogen gemiddelde inkoopprijs van brandstof op maandbasis; en
 - de verbruikte hoeveelheid brandstof per maand.
- De ACM kan, wanneer daar aanleiding toe is, ook de inkoopovereenkomsten en betaalde facturen bij de producent opvragen.

Hoe calculeert de ACM de brandstofkosten achteraf na?

146. De ACM maakt vooraf een inschatting van wat de brandstofkosten voor de producent en voor de distributeur zullen zijn. De brandstofprijs fluctueert. De wetgever heeft het mogelijk gemaakt om het risico, dat de producent hierdoor loopt, door te berekenen aan de distributeur. Deze aanpassing doet de producent op basis van de formule zoals beschreven in randnummer 138 door de meest recente brandstofprijs te updaten conform de laatst gesloten inkoopovereenkomst voor die brandstof.

Distributeur

147. De ACM maakt vooraf een inschatting van wat de inkoopkosten op basis van de brandstofcomponent voor de distributeur zullen zijn. De inschatting van de brandstofcomponent wordt per producent, op basis van de meest recente brandstofprijs voor die producent, vastgelegd in de productieprijsbeschikking. Op basis van deze inschatting wordt voor de distributeur de inschatting van de inkoopkosten vastgelegd in de tarievenbeschikking.
148. De producent kan maandelijks de brandstofcomponent aanpassen op basis van de brandstofcomponentformule. De facturatie van producent naar distributeur vindt plaats op basis van het gerealiseerde ingekochte volume (kWh) per maand. De distributeur heeft via het variabele

gebruikstarief mogelijk te veel of te weinig inkoopkosten doorgerekend aan de afnemers doordat de brandstofcomponent per maand kan verschillen.

149. De ACM berekent de maandelijkse inkoopcorrectie voor het brandstofdeel van de productieprijs als het verschil tussen de geschatte brandstofcomponent van de productieprijs zoals vastgelegd in de tarievenbeschikking en de gerealiseerde brandstofcomponent van de productieprijs voor die maand, vermenigvuldigd met het ingekochte volume (kWh) van die maand. Hiermee corrigeert de ACM effectief de inkoopkosten van de distributeur voor de fluctuerende brandstofprijs. De ACM gebruikt hierbij de volgende formule:

$$\text{Inkoopcorrectie brandstofdeel}_{\text{maand } t} = (\text{brandstofcomponent}_{\text{maand } t} - \text{geschatte brandstofcomponent}_{\text{tarievenbeschikking}}) \times \text{ingekocht volume in kWh}_{\text{maand } t}$$

150. De ACM verrekent de inkoopcorrectie in het variabele gebruikstarief per 1 juli of per 1 januari. De ACM verrekent de verschillen tot en met de maand waarover gegevens bekend zijn. In de praktijk zal dit betekenen dat de ACM het verschil van de inkoopkosten in de periode november tot en met april doorrekent in de tarievenbeschikking per 1 juli. Het verschil van de inkoopkosten in de periode mei tot en met oktober rekent de ACM door in de tarievenbeschikking per 1 januari.

Producent

151. De ACM maakt voor de productieprijbschikking een inschatting van wat de brandstofkosten voor de producent zullen zijn op basis van de meest recente brandstofprijs. Deze inschatting gebruikt de ACM om te bepalen wat de producent maandelijks van de distributeur vergoed krijgt. Hierbij maakt de ACM gebruik van de formule zoals beschreven in randnummer 138.
152. Achteraf kijkt de ACM naar de gerealiseerde brandstofkosten in dat jaar en corrigeert voor de brandstofkosten welke nog niet verrekend zijn met de distributeur. De ACM berekent het verschil in de kosten die de producent al door heeft kunnen rekenen aan de distributeur en de daadwerkelijk gemaakte brandstofkosten. De correctie bevat het verschil tussen de geschatte en de gerealiseerde brandstofprijs per maand, het verschil tussen het geschatte en het gerealiseerde aandeel van productie met brandstof en het verschil tussen het geschatte en het gerealiseerde brandstofrendement. Op deze manier krijgt de producent al haar brandstofkosten gedekt en neemt de ACM het prijsrisico voor de producent weg.
153. De vergoede brandstofkosten zijn de brandstofkosten die de producent al heeft kunnen factureren aan de distributeur met behulp van de brandstofcomponentformule. De ACM berekent per maand de vergoede brandstofkosten door het gerealiseerde productievolume inclusief productie met zon en wind te vermenigvuldigen met de brandstofcomponent van die maand. De ACM gebruikt hierbij de volgende formule:

$$\text{Vergoede brandstofkosten}_{\text{maand } t} = \text{productievolume}_{\text{totaal; maand } t} \times \text{brandstofcomponent}_{\text{maand } t}$$

154. De gerealiseerde brandstofkosten berekent de ACM door de gerealiseerde brandstofprijs te vermenigvuldigen met het gerealiseerde brandstofrendement en het gerealiseerde productievolume met brandstof. De ACM gebruikt hierbij de volgende formule:

$$\text{Gerealiseerde brandstofkosten}_{\text{maand } t} = \text{brandstofprijs}_{\text{realisatie maand } t} \times \text{productievolume met brandstof}_{\text{maand } t} \times \text{gerealiseerd brandstofrendement}_{\text{realisatie maand } t}$$

-
155. Voor de nacalculatie van de brandstofkosten zou de ACM idealiter willen toetsen op de efficiëntie van de productie met brandstof, om zo alleen de efficiënte brandstofkosten te vergoeden. Aan het begin van de tweede reguleringsperiode heeft de ACM nog geen norm ontwikkeld voor deze efficiëntie. Zo lang de ACM nog geen norm heeft vastgelegd, zal zij de gerealiseerde brandstofkosten berekenen op basis van het gerealiseerde brandstofrendement, zoals beschreven in randnummer 154. De ACM houdt de mogelijkheid open om onderzoek te doen naar een passende norm en deze vanaf dat moment toe te passen. In dat geval worden niet langer de gerealiseerde brandstofkosten nagecalculeerd, maar enkel de efficiënte brandstofkosten.
156. Het gerealiseerde rendement van de productie uit zonne- of windenergie beoordeelt de ACM momenteel nog niet op efficiëntie. De ACM heeft nog geen kader ontwikkeld waaraan de efficiëntie van de hernieuwbare elektriciteitsproductie getoetst kan worden. Dit vereist nader onderzoek. Wanneer de resultaten van een dergelijk onderzoek bekend zijn, zal de ACM onderzoeken of zij aanleiding ziet deze resultaten te betrekken bij het vaststellen van de productieprijs. Indien de ACM hiervoor kiest leidt dit mogelijk tot een aanpassing op bovenstaande formules. In dat geval krijgen belanghebbende partijen de mogelijkheid om hierop te reageren. De ACM zal dit vastleggen in de eerstvolgende productieprijbesluiting.¹⁶

¹⁶ Beschrijving aangepast naar aanleiding van zienswijze 27.

6 Dictum

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

Deze methode geldt van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2025.

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

Den Haag,
Datum: 25 september 2019

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,
w.g.

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

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

Bijlage 1: WACC

Deze bijlage is bijgevoegd als een separaat document.

Bijlage 2: Zienswijzen op concept methodebesluit

Deze bijlage is bijgevoegd als een separaat document.

Bijlage 3: Zienswijzen op concept WACC-methode

Deze bijlage is bijgevoegd als een separaat document.