

Elektriciteits- en drinkwatervoorzieningen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar?

Een evaluatie van de Wet elektriciteit en drinkwater BES



Maart 2023

Weero Koster – Beyonder B.V.

Marga Buys – Matribu B.V.





Inhoudsopgave

1) Inleiding	4
1.1 <i>Introductie</i>	4
1.2 <i>Samenvatting</i>	5
1.3 <i>Belangrijkste aanbevelingen</i>	9
1.4 <i>Toelichting werkwijze en afbakening onderzoek</i>	12
1.5 <i>Leeswijzer</i>	13
2) Hoofdpijnen Wet elektriciteit en drinkwater BES	15
2.1 <i>Doel en totstandkoming van de wet</i>	15
2.2 <i>Producenten, distributie- en geïntegreerde nutsbedrijven</i>	16
2.3 <i>Betaalbaarheid</i>	17
2.4 <i>Betrouwbaarheid</i>	19
2.5 <i>Duurzaamheid</i>	20
3) Feiten en cijfers per eiland en per doelstelling	21
3.1 <i>Specifieke situatie per eiland</i>	21
3.2 <i>Cijfers per doelstelling</i>	23
4) Samenvatting gesprekken	30
4.1 <i>Betaalbaarheid</i>	31
4.2 <i>Betrouwbaarheid</i>	36
4.3 <i>Duurzaamheid</i>	40
5) Hoofddoelstellingen van de wet: wetshistorie en ontwikkelingen sinds de invoering	43
5.1 <i>Memorie van Toelichting</i>	43
5.2 <i>Kritiek Raad van State</i>	47
5.3 <i>Kamerbehandeling</i>	48
5.4 <i>2016- 2018: Periode na inwerkingtreding van de wet</i>	50
5.5 <i>2019: voorstel tot wijziging van de wet</i>	53
5.6 <i>2019: Interdepartementaal beleidsonderzoek: gebrek aan gedeeld beeld voorzieningenniveau</i>	55



5.7	2020 - 2022: Drinkwaterproblemen op Sint Eustatius en onderzoek drinkwatervoorziening	55
5.8	2021: Onderzoek ABD en Algemene Rekenkamer: Goede stappen gezet, maar structurele afspraken noodzakelijk	57
5.9	2022: beperkte wetswijziging	59
5.10	2022: Verduurzamingsplannen EZK en extreme stijging energierekening in Europees Nederland	59
5.11	Sociaal minimum en verlaging hoge kosten levensonderhoud	60
5.12	Toegang tot energie/ water- en energiearmoede	62
5.13	Jurisprudentie	65
6)	Analyse, conclusies en aanbevelingen	68
6.1	Betaalbaarheid	68
6.2	Betrouwbaarheid	83
6.3	Duurzaamheid	94
	Bijlage 1 – Besluiten ACM	105
	Bijlage 2 – Vragen interviews	107
	Bijlage 3 – Toezichtslasten	110
	Bijlage 4 – Resultaatscijfers bedrijven	112



1) Inleiding

1.1 Introductie

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (“EZK”) heeft in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Water (“I&W”) verzocht onderzoek te doen of de doelen van de Wet Elektriciteit en Drinkwater BES (in deze rapportage kortweg aangeduid met “wet”) efficiënt en effectief worden behaald. Deze wet is in 2016 specifiek opgesteld voor Caribisch Nederland (bestaande uit Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en daardoor ook aangeduid als “BES-eilanden” of kortweg “BES”.

Daartoe is in de periode vanaf juni tot en met december 2022 onderzoek gedaan door met een groot aantal belanghebbenden (of “*stakeholders*”) te spreken en literatuurstudie te doen naar de wetshistorie en overige materiële ontwikkelingen samenhangend met het onderwerp van de wet. Belanghebbende organisaties zijn onder meer de lokale nutsbedrijven, de lokale overheden, consumenten- en werkgeversorganisaties, ministeries en toezichthouders. In dit rapport wordt naar de geïnterviewden ook verwezen als “gesprekspartners”.

Het doel van de wet was het tot stand brengen van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening van goede kwaliteit. Naast een opsomming, geeft dit mogelijk ook een prioriteitsstelling van de doelen aan. Dit rapport is in belangrijke mate gebaseerd op de (analyse van) informatie die is verkregen van belanghebbenden die gedurende de tweede helft van 2022 zijn geïnterviewd. Deze interviews hadden niet het karakter van een officiële consultatie, zoals ter zake van wetswijzigingen noodzakelijk is. Indien derhalve op basis van dit rapport tot een wetswijziging wordt besloten, zal de daarvoor gebruikelijke procedure moeten worden gevolgd.

In de gesprekken gaven vrijwel alle geïnterviewden aan dat de doelstelling “betaalbaarheid” door hen verreweg het belangrijkste werd geacht. Dit kan worden verklaard doordat het eerste doel (namelijk: de actuele “betrouwbaarheid”) door hen als goed werd beschouwd. Dit is een geruststellende constatering; er is door de ministeries in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in “betrouwbaarheid”. Omdat de gesprekspartners deze prioriteitsstelling aangaven, wordt in dit rapport “betaalbaarheid” als eerste doelstelling behandeld en is de volgorde van de wettelijke doelstellingen aangepast naar “betaalbaar”, “betrouwbaar” en “duurzaam”. Dit is vanzelfsprekend niet gedaan om de mogelijke prioriteitsstelling van de wettelijke doelen aan te passen, maar omdat -zeker op korte termijn- het eerste doel is behaald, en dus het tweede doel (“betaalbaarheid”) in de perceptie van de gesprekspartners op de voorgrond treedt.

Ten aanzien van ieder doel wordt een aantal relevante deelgebieden besproken, bij “betaalbaarheid” de financiële gezondheid en *corporate governance* van de nutsbedrijven, bij “betrouwbaarheid” de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten, de regie van de elektriciteitsvoorziening, het monopolistisch karakter van de netten en distributie en het technisch toezicht elektriciteit, en tenslotte bij “duurzaamheid” de drinkwaterproductie en decentrale elektriciteitsopwekking.



Dit rapport kan bij de bespreking van de wettelijke doelstellingen niet voorbijgaan aan de bespreking van het bijbehorende beleid. De inhoud van de doelstellingen moet aan de hand van de Kamerbehandeling en overig beleid worden uitgelegd en moet ook in de ontwikkelingen sinds de datum van invoering van de wet worden geplaatst. Door de energietransitie, de wereldwijde pandemie en de energieconsequenties van het gewapend conflict in Oekraïne, maar ook het Klimaatakkoord van Parijs, het “*Clean Energy Package*” van de Europese Commissie en de “*Sustainable Development Goals*” van de Verenigde Naties, heeft op mondiaal- en Europees niveau en in Europees Nederland het denken over verduurzaming en armoedebestrijding een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Waar de toegang tot schoon water al een mensenrecht was, is dit meer op de voorgrond getreden. Begrippen als “energiearmoede” en “energie-empowerment” hebben een eigen inhoud gekregen.

In dit rapport wordt ten aanzien van alle doelstellingen van de wet een aantal aanbevelingen gedaan. Dit rapport is niet bedoeld om daar keuzes tussen te maken of om daarmee een prioriteitsstelling aan te geven. De wettelijke prioriteit is: betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar. De eerste doelstelling is door veel inspanningen van de betrokken ministeries in hoge mate bereikt. Het wettelijk kader biedt de nutsbedrijven veel meer zekerheid dan voorheen om de kosten terug te verdienen en zich te richten op kwaliteitsverbetering en andere ontwikkelingen. Naar mate er naar wordt gestreefd om ook de volgende doelstellingen zoveel mogelijk te bereiken, worden de keuzes complexer. De beschikbare middelen kunnen maar één keer worden aangewend. Het is aan de betrokken beleidsbepalers om die keuzes te maken. Het streven is om in dit rapport een context te bieden waarbinnen die keuzes kunnen worden gemaakt.

1.2 Samenvatting

Betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar. Uit de interviews blijkt dat, naar de mening van lokale gesprekspartners, de “betrouwbaarheid” van de actuele levering sterk is verbeterd. Men is er trots op, en de substantiële subsidies die in de laatste jaren door de betrokken ministeries van I&W en EZK in respectievelijk de drinkwatervoorziening en de elektriciteitsvoorziening zijn gedaan, hebben het door hen bedoelde effect bereikt. Het bereiken van de doelstelling “betaalbaar” blijft, naar de mening van de meeste gesprekspartners, ondanks de door de ministeries verstrekte subsidies, nog achter. De “duurzaamheid” is door de investeringen van het ministerie van EZK in de centrale elektriciteitsproductie sterk verbeterd, maar neemt nu in verhouding tot de omvang van de vraag weer wat af.

Betrouwbaar.

De actuele betrouwbaarheid, in de zin van kwaliteit en leveringszekerheid van drinkwater en elektriciteit op de korte termijn, is sterk verbeterd. Dit is een zeer positief punt, dat is bereikt door de subsidiëring door de ministeries. Voor een deel is dat geschied in het kader van de wet. Voor een deel zijn ook aanvullende subsidies verstrekt op grond van andere wettelijke regelingen. Het effect wordt door alle belanghebbenden onderkend en gewaardeerd.



Wat drinkwater betreft zijn op Bonaire de signalen over de betrouwbaarheid zonder meer positief. Voor drinkwater is de betrouwbaarheid op Sint Eustatius flink verbeterd, ook al blijft deze kwetsbaar. Ook op Saba is de (drink)waterlevering verbeterd.

Er zijn, wat elektriciteit betreft, echter enkele factoren die maken dat de leveringszekerheid op langere termijn nog niet geheel geborgd lijkt. Dit zit hem vooral in de regulering rond de kwaliteits- en capaciteitsdocumenten, de regie van de elektriciteitsproductie, het toezicht daarop en het monopolistisch karakter van de netten en distributie.

Een deel van de normering en het toezicht wordt inhoudelijk wettelijk gereguleerd (door middel van normen voor de kwaliteit en de leveringszekerheid van productie en distributie van drinkwater). Een ander deel wordt niet voldoende inhoudelijk wettelijk gereguleerd (kwaliteit en leveringszekerheid van productie van elektriciteit). Op Bonaire, waar de elektriciteitsdistributeur niet ook de elektriciteitsproductie verzorgt, kan dit tot onduidelijkheid leiden over de vraag wie de regie voert in de voorziening van voldoende elektriciteitsproductiecapaciteit. In theorie kan dit ook gelden voor de drinkwatersituatie op Saba, maar dit is nog in ontwikkeling en kan op dit moment niet goed beoordeeld worden. In dit rapport wordt dit voor de elektriciteitsproductie nader geanalyseerd en dit leidt tot het advies om duidelijker wettelijk vast te leggen welke verantwoordelijkheden de verschillende *stakeholders* hebben.

Betaalbaar.

Deze doelstelling roept de vraag op wanneer drinkwater en elektriciteit wél of juist niét betaalbaar is. Die vraag is lastig omdat hij alleen beantwoord kan worden aan de hand van de voorvraag: voor wie? En omdat hij onmiddellijk leidt tot de vervolgvraag: door wie? Met andere woorden: waar ligt de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid?

Het doel was om eerste levensbehoeften zeker te stellen op een maatschappelijk aanvaardbaar prijsniveau, met als bijgedachte: “*maar in deze wet geen inkomenspolitiek*”. Uit de wetshistorie en algemene ontwikkelingen blijkt dat de wetgever ervan uitging dat door tariefregulering efficiëntievoordelen zouden worden behaald en dat deze, tezamen met de kostendaling door verduurzaming (met name uitsparing van fossiele brandstofkosten), op termijn zouden leiden tot “betaalbare” tarieven voor drinkwater en elektriciteit. Voor de periode tot het moment waarop die tarieven zouden worden bereikt, zou subsidie worden gegeven. Dit was voor elektriciteit al nader ingevuld door deze subsidie zo in te richten dat de netbeheertarieven in Caribisch Nederland gelijk zouden zijn aan die in Europees Nederland.

Zowel de invulling van de doelstelling “betaalbaar”, als de haalbaarheid van de afbouw van de subsidie, waren al vanaf het eerste moment een punt van discussie. In de praktijk zijn de tarieven van drinkwater en elektriciteit, tegen de veronderstelling van de wetgever in, voor bijna alle tarieven op de eilanden niet gedaald. Voor elektriciteit zijn de tarieven gestegen. Voor drinkwater zijn, met de verlaging op Sint Eustatius per 1 januari 2023, de tarieven globaal gelijk gebleven. De nutsbedrijven geven aan dat de grote afhankelijkheid van de



(deels incidentele) subsidies voor hen heeft geleid tot onzekerheid en liquiditeitsproblemen. Een belangrijk deel van deze gevolgen is door de ministeries inmiddels geadresseerd. De eerder verwachte efficiëntievoordelen van de tariefregulering bleven uit. Integendeel, de kosten voor de energie- en drinkwatervoorziening bleken hoger dan vooraf werd verwacht en vaak ook hoger dan waar in de tarieven vóór de tariefregulering rekening mee werd gehouden. De nutsbedrijven kwamen daardoor in financiële problemen. De ministeries hebben hierop besloten ieder jaar substantiële subsidies te verstrekken en deze ook voor de komende jaren een permanent karakter te geven. Daarnaast is door SZW voor 2022 en 2023 aanvullende financiële steun gegeven om de energierekening te verlagen voor huishoudens met een laag inkomen. Hierdoor zijn de tarieven (incidenteel) fors verlaagd ten opzichte van de kostendekkende tarieven zonder subsidie. Toch worden de tarieven door de lokale gesprekspartners niet als betaalbaar ervaren.

Positief is echter dat de onafhankelijke tariefstelling door vrijwel alle gesprekspartners wordt gewaardeerd. Het systeem is duidelijk en objectief. Er is sinds de invoering van de wet veel meer duidelijkheid over de kostenstructuren van de bedrijven.

Tariefregulering werd ook ingevoerd met als doel de bescherming van investeerders, het bevorderen van productie-efficiëntie en het tot stand brengen van “gezonde nutsbedrijven”. Het eerste van deze doelen is moeilijk te beoordelen, maar uit de gesprekken bestaat zeker de indruk dat dit doel wordt behaald. Het tweede doel wordt bevorderd door de tariefregulering. Het derde van deze doelen ligt genuanceerder. Op Bonaire lijkt dit te worden behaald. Voor Saba (elektriciteit) en Sint Eustatius geldt de kanttekening dat de tariefregulering hoge administratieve lasten met zich meebrengt en dat er in hun optiek te veel aandacht is voor bescherming van de consument en te weinig aandacht voor de continuïteit van de bedrijven. Ook is voor deze nutsbedrijven het rendement een stuk lager, nu een groot deel van de activa is gesubsidieerd en daardoor niet meegenomen wordt in de berekening van de gereguleerde kosten.

In dit rapport wordt betoogd dat het een oplossingsrichting kan zijn om de invulling van het begrip “betaalbaar” te relateren aan de bestrijding van energiearmoede en drinkwaterarmoede. Dit kan door, voor zowel elektriciteit als drinkwater, het maximale gedeelte van het besteedbaar inkomen te bepalen dat moet worden aangewend ter betaling van de elektriciteits- en drinkwaterrekening. Op die manier kan objectief en concreet invulling gegeven worden aan de doelstelling “betaalbare tarieven”. Op dit moment is, onder bepaalde aannames over het gemiddeld verbruik, het percentage van het inkomen dat aan de elektriciteits- en drinkwaterrekening wordt besteed als volgt (zie verder Hoofdstuk 6):



Openbaar lichaam	Elektriciteitsrekening	Drinkwaterrekening
Bonaire	11%	3%
Sint Eustatius	11%	4%
Saba	10%	
Europees Nederland 2020	5%	0,4%
Europees Nederland 2023	9%	

Duurzaam.

Er is op Sint Eustatius en Saba door het ministerie van EZK veel geïnvesteerd in centrale duurzame elektriciteitsopwekking door zonneweides. De duurzame elektriciteitsopwekking is door de gesubsidieerde investeringen sterk toegenomen, maar neemt, als percentage van de vraag, nu weer af. De toename had geen directe relatie tot de invoering van de wet. Onder meer om de duurzame elektriciteitsproductie op Bonaire financieel te ondersteunen is de staatsdeelneming Bonaire Brandstof Terminals B.V. (“BBT”) opgericht.

Over de doelstelling “duurzaam” is steeds veel discussie geweest, waarbij ook steeds misverstanden hebben bestaan. Zo bestonden er lang discussies over 100%, 50% of “zoveel mogelijk” verduurzaming, én hoe dat te bereiken. Er bestonden misverstanden over de draagkracht en het investeringsvermogen van de bovenwindse nutsbedrijven en de rentabiliteit van decentraal opgewekte elektriciteit. Beide werden te hoog ingeschat. Daardoor zijn wettelijke keuzes gemaakt die de verduurzaming van elektriciteitsproductie, en met name decentrale opwekking, niet genoeg bevorderen, terwijl dit volgens de wetsgeschiedenis wél deel van de doelstelling is. In maart 2022 schreef de minister dat het kabinet de ambitie heeft om met het Koninkrijk een showcase te zijn voor de verduurzaming van kleine eilandstaten (*small island states*). Dit onderwerp is ook met het ingang vinden van het begrip “energie-empowerment” op Europees niveau enigszins in een ander licht komen te staan. Ondanks het feit dat met de invoering van de huidige wet decentrale opwekking wordt toegestaan, is deze na de invoering niet sterk toegenomen. Hiervoor zijn diverse redenen aan te wijzen, die in Hoofdstuk 6 worden behandeld. Ook is er geen eenduidig kader voor subsidiëring van centrale duurzame elektriciteitsproductie.

Verduurzaming van de drinkwaterproductie wordt wettelijk niet duidelijk als doelstelling gezien, terwijl hier wel mogelijkheden voor aanwezig lijken te zijn.

Zoals aangegeven, wordt in dit rapport, vanwege de prioriteitsstelling van gesprekspartners, de volgorde “betaalbaar”, “betrouwbaar” en “duurzaam” aangehouden.



1.3 Belangrijkste aanbevelingen

In dit rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan over de drie doelen: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid, en de aangegeven gerelateerde onderwerpen. Deze worden hieronder verkort weergegeven. Voor de volledige aanbevelingen zij verwezen naar de desbetreffende paragrafen in Hoofdstuk 6.

Een deel van deze aanbevelingen kan zonder wetswijziging of aanpassing van de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling uitgevoerd worden. Sommige aanbevelingen gelden specifiek voor drinkwater of voor elektriciteit. Als dat zo is, is dat aangegeven. In de andere gevallen gelden de aanbevelingen zowel voor elektriciteit als voor drinkwater. De aanbevelingen zijn grotendeels gericht aan de ministeries, die immers het beleid en de wet- en regelgeving vaststellen. Als de aanbeveling niet voor een ministerie is, dan is dit specifiek aangegeven.

Zoals hiervoor vermeld, is de wettelijke prioriteit: betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam. De eerste doelstelling is in hoge mate bereikt. De volgende doelstellingen vereisen complexe keuzes met beperktere middelen. Dit rapport maakt die keuzes niet, maar tracht oplossingsrichtingen aan te dragen waarbinnen die keuzes zouden kunnen worden gemaakt.

In het kort zijn deze aanbevelingen als volgt.

Ten aanzien van het doel “Betaalbaarheid”:

Betaalbaarheid:

- Definieer het begrip “betaalbaarheid”, door het te relateren aan het (mediaan) (vrij-)bestedbaar of discretionair inkomen;
- Richt de hoogte van de subsidies zodanig in dat het vaste tarief en het variabele tarief gezamenlijk leiden tot een betaalbare energie- en drinkwaterrekening;
- Doe aanvullend onderzoek om beter inzicht te krijgen in het gemiddelde verbruik van huishoudens, de relatie met het inkomen en eventuele andere kenmerken; en
- Ontwikkel maatregel(en) om voor “armere huishoudens” aanvullende steun te geven (via SZW/openbare lichamen, vergelijkbaar met huidige maatregelen).

Financiële gezondheid nutsbedrijven:

- Bied meer technische- of administratieve ondersteuning in de vorm van Fte om projecten te realiseren, studies of rapportages te maken, en kennis of vaardigheden op te bouwen;
- Bestudeer de nu bestaande financiële positie, het benodigde kapitaal en het bijbehorende ondernemingsplan, en maak duidelijke afspraken over de maximale doorwerking in de tarieven;
- Overweeg om, naast de voorgeschreven maximale verhouding tussen vreemd- en eigen vermogen, voor distributie- en geïntegreerde bedrijven ook liquiditeitsratio's voor te schrijven;



- Verschaf betere toegang tot betaalbaar kapitaal door de uitgifte van speciale aandelen, achtergestelde leningen, “green/blue bonds”, toegang tot Europees Nederlandse financiers of garanties;
- Vermijd wisselkoersrisico’s voor de nutsbedrijven tussen de Euro en US Dollar;
- Verhoog de frequentie waarmee brandstofprijswaarnuctuaties kunnen worden doorbelast (alleen voor elektriciteit);
- Stel “tarieven” vast in plaats van “maximumtarieven”; en
- Overweeg om op Bonaire ook de kosten van afvalwater onderdeel te maken van de regulering.

Corporate Governance nutsbedrijven:

- Wijzig de statuten van de distributiebedrijven en geïntegreerde nutsbedrijven door daarin het publieke/*stakeholder*/ESG/verduurzamingsbelangen duidelijker te benadrukken;
- Wijzig artikel 3.11 lid 3 van de wet om de bedoelde statutenwijziging verplicht te stellen; en
- Bevorder dat de raden van commissarissen regulier overleg hebben met de toezichthouders, vergelijkbaar met de reguliere gesprekken met de controlerend accountant.

Ten aanzien van het doel “Betrouwbaarheid”:

Kwaliteits- en capaciteitsdocumenten (KCD’s):

- Verlaag administratieve lasten voor bovenwindse eilanden door de wettelijk vereiste frequentie van KCD’s voor die eilanden te verlagen van eens per twee jaar naar eens per drie jaar;
- Neem onduidelijkheid weg ten aanzien van de vereisten voor KCD’s van geïntegreerde bedrijven;
- Verduidelijk dat niet-geïntegreerde bedrijven in hun KCD’s moeten voldoen aan de wettelijke vereisten ten aanzien van voldoende drinkwaterproductiecapaciteit en voldoende- en kwalitatieve elektriciteitsproductie (dit speelt mogelijk op Saba minder een rol voor drinkwater, maar dat is op dit moment nog niet goed vast te stellen).
- Neem een KCD-plicht op voor niet geïntegreerde drinkwater- en elektriciteitsproducenten; en
- Laat KCD’s wettelijk vaststellen na beoordeling door de toezichthouder.

Regie voorzieningszekerheid elektriciteitsvoorziening:

- Volg de aanbevelingen ten aanzien van KCD’s;
- Maak één partij met voldoende productiecapaciteit tot “hoofdproducent” met de verplichting tot coördinatie van de toereikendheid van de productie om te voldoen aan de korte- en lange-termijn eilandelijke vraag en balancering van het net;
- Verduidelijk dat de productievergunning kan worden ingetrokken als de wet niet wordt nageleefd;
- Verplicht de distributeur tot afname en distributie van de gebalanceerde productie indien conform de technische codes; en
- Schep een wettelijk handhavings- en toetsingskader waarin o.a. beschreven wordt waaraan de wettelijk vereiste “overeenkomst” tussen distributeur en producent moet voldoen.



Monopolistisch karakter netten en distributie:

- Stel (voor elektriciteit) technische codes op, in ieder geval voor de aansluiting van afnemers en producenten, of verplicht distributeurs dat te doen, onder toezicht van ACM; en
- Overweeg (voor elektriciteit en drinkwater) om de wettelijke mogelijkheid te introduceren om private netten toe te staan onder beheer van meerdere distributeurs op een eiland.

Technisch toezicht elektriciteit:

- In de voorgaande paragraaf “Aanbevelingen KCD’s” is al aanbevolen om een wettelijk vereiste van een KCD voor elektriciteitsproducenten in het leven te roepen;
- In de voorgaande paragraaf “Monopolistische netten en distributie” is al aanbevolen om technische codes op te (doen) stellen; en
- Denk na over de rol van ILT als toezichthouder op de kwaliteit en leveringszekerheid van elektriciteit; overweeg deze rol, mogelijk voor een deel (te weten: ten aanzien van het netbeheer), bij ACM te beleggen en de wet in die zin te wijzigen.

Ten aanzien van het doel “Duurzaamheid”:

Wettelijke bevordering van het doel:

- Formuleer duidelijke (SMART) doelstellingen ten aanzien van specifieke verduurzamingsdoelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van:
 - energie-efficiëntieverbetering,
 - percentages (decentrale) duurzame elektriciteitsopwekking;
 - vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen;
 - vermindering van de emissie van broeikasgassen;
 - bescherming van het aquatisch milieu tegen uitstoot van hyper-saline water en andere waterproductie restproducten; en
 - de stimulering van circulaire processen ten aanzien de productie van drinkwater en de reductie van afvalwater.

Drinkwaterproductie:

- Onderzoek in hoeverre de drinkwatervoorziening kan worden verduurzaamd en of hiervoor een wetswijziging nodig is (mogelijk raakvlakken met milieuwetgeving).

Centrale opwekking duurzame elektriciteit:

- Stel een kader op voor verduurzaming van de elektriciteitsproductie, inclusief afspraken over de financiering van de investeringen.



Decentrale elektriciteitsopwekking:

- Leg normen netinpassing/aansluiting/transport vast in technische codes;
- Doe nader onderzoek naar de optimale verhouding tussen decentrale en centrale opwekking per eiland en eventueel op buurt-niveau, waarbij rekening wordt gehouden met de overige overwegingen en aanbevelingen in dit hoofdstuk;
- Pas aan de hand van het bovenbedoelde onderzoek eventueel per eiland de volgende regelingen aan:
 - breng teruglevertarief op het niveau van de kosten van de uitgespaarde brandstof;
 - verruim de aansluitplicht en verplicht distributeurs dat afnemers met een hogere capaciteit kunnen invoeden dan hun piekafname is;
 - schaf de regel af dat niet meer mag worden teruggeleverd dan dat wordt afgenomen;
 - schaf de beperking tot afnemen voor “eigen gebruik” af;
 - schaf de verplichting af voor afnemers met een aansluiting van meer dan 14 kVA, om na afsluiting nog vijf jaar het vaste tarief te betalen;
- Voer aan de hand van het bovenbedoelde onderzoek eventueel de volgende maatregelen in:
 - subsidieer duurzame decentrale opwekking door particulieren en organisaties (zoals scholen en sociale woningbouwprojecten) met een laag dagverbruik, door middel van *rooftop-solar* en batterijopslag (op voorwaarde dat een oplossing wordt geboden voor het hergebruik of de verwerking van gebruikte batterijen);
 - subsidieer of vergoed de kosten van slimme meters en het testen en certificeren van de elektriciteitsinstallaties in de woning voor particulieren die de zonne-installatie laat plaatsen;
 - schaf ABB af op apparatuur, dus breid de huidige aanpassing uit van producenten naar alle aanschaffers van duurzame apparatuur;
 - stimuleer in de tariefstelling energie-efficiëntie en laagverbruikers (bijvoorbeeld door apart dag- en (hoger) nachttarief).

In hoofdstuk 6 wordt, waar mogelijk, aangegeven of aanpassing van de wet nodig lijkt.

1.4 Toelichting werkwijze en afbakening onderzoek

Voor deze evaluatie is met een groot aantal belanghebbenden gesprekken gevoerd. In de bijlage staat een overzicht van deze belanghebbenden. Verder is data gebruikt van met name CBS, ACM en de nutsbedrijven zelf. Met deze informatie zijn ontwikkelingen in tarieven en verduurzaming in beeld gebracht. Tot slot is de wetshistorie bestudeerd, samen met andere ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de wet. Al deze informatie (gesprekken, data, ontwikkelingen) is bestudeerd en gecombineerd om te onderzoeken of de doelstellingen van de wet efficiënt en effectief bereikt zijn. En welke oorzaken er kunnen zijn als dat niet het geval blijkt. Op basis van deze analyse zijn vervolgens aanbevelingen geformuleerd.



De wet bevat veel verschillende elementen, waarvan een aantal heel specifiek is. De onderdelen die in de gesprekken niet zijn genoemd als belangrijke aandachtspunten, zijn verder niet betrokken in deze evaluatie. Dit gaat bijvoorbeeld om het drinkwater per truck op Bonaire en op Sint Eustatius. Ook het prepaid betalen van elektriciteit op Bonaire (“Pagabon”) is niet genoemd als aandachtspunt. De bijzondere drinkwatersituatie op Saba is onderwerp van een wetswijziging die per 1 januari 2023 is ingegaan. Het is te vroeg om dit te evalueren en daarom komt dit onderwerp in deze evaluatie marginaal aan bod.

Afvalwater is geen onderwerp van de wet, maar vanwege de verwevenheid met de andere (gereguleerde) activiteiten van WEB en het feit dat dit onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde ministerie, I&W, valt als drinkwater, wordt hier kort op ingegaan.

Tariefregulering komt aan bod, maar er wordt niet diepgaand ingegaan op de keuzes die ACM maakt bij de invulling hiervan. Hiertegen staan juridische mogelijkheden open die door belanghebbenden ook benut zijn. De daaruit voortvloeiende jurisprudentie lijkt de meeste onzekerheid te hebben weggenomen. De onderwerpen die in de gesprekken zijn aangedragen geven geen aanleiding om grote wetswijzigingen op dit onderdeel voor te stellen.

De drie eilanden verschillen sterk van elkaar, maar vallen wel onder één wettelijk stelsel. In de evaluatie wordt hier ruimschoots bij stilgestaan door de verschillende uitdagingen per eiland apart te bespreken. Bij de aanbevelingen wordt rekening gehouden met deze verschillende omstandigheden, zonder het wettelijk kader dusdanig aan te passen dat de facto drie verschillende wetten ontstaan.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een introductie van de wet en de doelstellingen van de wet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de specifieke situatie per eiland kort beschreven en volgt een overzicht van kengetallen per doelstelling.

Daarna volgt in hoofdstuk 4 een samenvatting van de gevoerde gesprekken. Aan de hand van de drie doelstellingen wordt beschreven welke ervaringen en meningen de verschillende *stakeholders* (ministeries, toezichthouders, nutsbedrijven, openbare lichamen, afnemerorganisaties) hebben. Hieruit blijkt dat met name de opvattingen over betaalbaarheid en duurzaamheid het meest in het oog springen. Ook blijkt uit de gesprekken dat de uitdagingen per eiland verschillen.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de achtergrond en de bedoelingen van de wet, door de beschrijving van de wetsgeschiedenis. Dit hoofdstuk begint met de Memorie van toelichting en geeft een weergave van de Kamerbehandeling. Ook volgt in dit hoofdstuk welke aandacht de elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland gedurende de periode vanaf 2016 tot heden gekregen heeft in de Tweede Kamer. Dit is een belangrijk informatief hoofdstuk, omdat het aangeeft welke doelen met de wet nagestreefd werden en hoe dit in



de praktijk weerbarstig bleek te zijn. Vooral de doelen “betaalbaarheid” en “duurzaamheid” kwamen vaak terug in de gesprekken. Opvallend is ook dat verschillende ministeries betrokken zijn bij dit thema (naast EZK en I&W ook BZK en SZW) en vanuit hun eigen beleid en opvattingen naar deze wet keken en verwachtingen hadden. Ook kijkt dit hoofdstuk wat breder naar internationale verdragen en naar de jurisprudentie over besluiten van ACM met betrekking tot de tariefregulering.

In hoofdstuk 6 komen de verschillende onderdelen samen in een analyse die voor de verschillende doelstellingen tot conclusies en aanbevelingen leidt voor een effectievere en efficiëntere werking van de wet. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de verschillen per eiland en de verschillen tussen de elektriciteits- en drinkwatervoorziening.

Een aantal zaken is opgenomen in aparte bijlagen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de besluiten die ACM heeft genomen. In bijlage 2 staat een overzicht van de *stakeholders* waarmee is gesproken en van de vragenlijst die gebruikt is voor die interviews. In bijlage 3 staan de toezichtlasten zoals de bedrijven en toezichthouders hebben opgegeven. Tot slot staan in bijlage 4 de resultaten van de nutsbedrijven in de afgelopen jaren.



2) Hoofdpijnen Wet elektriciteit en drinkwater BES

2.1 Doel en totstandkoming van de wet

Op 1 juli 2016 trad de “Wet elektriciteit en drinkwater BES” in werking met een nieuw juridisch kader voor de productie en distributie van elektriciteit en drinkwater voor Caribisch Nederland. Het doel van de wet was het tot stand brengen van betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening van goede kwaliteit. De wet maakte deel uit van de initiatieven om de economische ontwikkeling van de eilanden te stimuleren en het streven om kansen scheppen voor optimale gebruikmaking van de op de eilanden aanwezige hernieuwbare energiebronnen. In het kader van de invoering van de wet werden de Wet Elektriciteitsconcessies BES en de Wet Drinkwater BES ingetrokken en werden enkele bepalingen in het Wetboek van Strafrecht BES en het Burgerlijk Wetboek BES gewijzigd.

Bij de hervormingen van 2010 was uitgangspunt dat gedurende vijf jaar legislatieve terughoudendheid zou worden betracht. Uitgangspunt was ‘*continuering van de bestaande situatie, tenzij*’. Vanwege het belang van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening is daarvan echter later afgeweken door deze wet tot stand te brengen.^{1 2} Een eerste wetsvoorstel voor de wet werd in 2012 toegezegd en zou eigenlijk 1 januari 2014 in werking treden; tegelijk met de verzelfstandiging van de energiebedrijven op Sint-Eustatius en Saba.

Aan de wet is een intensief consultatietraject voorafgegaan, dat grotendeels tot tevredenheid is verlopen³ en tot een aantal verbeteringen heeft geleid. Het rapport ‘*Vijf jaar Caribisch Nederland: de werking van wetgeving*’⁴ ziet het als een positieve uitzondering op de Europees Nederlandse wetgeving die veelal zonder veel aanpassing aan de Caribische omstandigheden wordt ingevoerd.

In de paragrafen over economische ontwikkeling in de meerjarenprogramma’s van Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden energie-infrastructuur als cruciaal gezien. In die programma’s verbond het kabinet zich om door middel van exploitatie- en investeringssubsidies de kosten van deze basisvoorzieningen (voor zover ze samenhangen met schaalnadelen van de netwerken) gelijk te trekken met Europees Nederland. Daartoe werd investeringssteun toegezegd aan Sint Eustatius en Saba en werd de inwerkingtreding van de Wet elektriciteit en drinkwater BES oorspronkelijk in het vooruitzicht gesteld per 1 januari 2016.⁵ De invoering heeft enige vertraging opgelopen, waardoor de wet medio 2016 in werking trad.

¹ Zie par. 3.4 van “Vijf jaar verbonden”, commissie-Spies, 12 oktober 2015.

² Memorie van toelichting, p. 3.

³ Zie par. 3.3 van “Vijf jaar verbonden”, commissie-Spies, 12 oktober 2015.

⁴ Rijksuniversiteit Groningen, augustus 2015.

⁵ Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018, 11 juni 2015, Sint Eustatius 1 februari 2016 en Saba 11 juni 2015.



De wet kiest voor regulering van productie, distributie en levering door middel van productievergunningen en distributie-aanwijzingen, alles onder verscherpt toezicht. Daartoe werden twee toezichthouders aangewezen: naast de Autoriteit Consument en Markt (“ACM”) voor het economische toezicht kreeg de Inspectiedienst voor Leefomgeving en Transport (“ILT”) bevoegdheden ten aanzien van het technische- en volksgezondheids-toezicht op zowel elektriciteit als drinkwater.

2.2 Producenten, distributie- en geïntegreerde nutsbedrijven

Uitgangspunt van de wet is dat de productie van drinkwater en elektriciteit voor levering aan derden aan een niet-exclusieve⁶ vergunning wordt gebonden. Niet noodzakelijkerwijs een monopolie, maar op dit moment is dat in de praktijk op Sint Eustatius en Saba feitelijk wél het geval. In de toekomst kan op de eilanden op grond van de wet ook aan meerdere productiebedrijven een productievergunning worden verleend. Dit maakt het mogelijk afzonderlijke projecten te ontwikkelen met een eigen productievergunning. Deze afzonderlijke vergunninghouders kunnen dan verplicht worden gezamenlijk voldoende productiecapaciteit in stand te houden om in de totale eilandvraag te voorzien.⁷ De vergunning wordt voor maximaal vijftien jaar verleend. De gereguleerde producent levert alleen aan het distributiebeprijf.

Per eiland schrijft de wet zowel voor elektriciteit als voor drinkwater één geïntegreerd transport- en leveringsbedrijf (“distributiebeprijf”) voor.⁸ De minister van EZK wijst het distributiebeprijf aan voor elektriciteit en de minister van I&W voor drinkwater.

De wet stelt eisen aan de onafhankelijkheid en interne organisatie van de distributiebeprijven (en dus ook geïntegreerde nutsbedrijven die zowel productie als distributie verzorgen). Dat geschiedt op verschillende niveaus. De aandelen in die bedrijven moeten direct of indirect gehouden worden door één of meer overheden, bijvoorbeeld de openbare lichamen, zoals nu het geval is. Als de aandelen van de distributeur gehouden worden door het openbare lichaam, vormt het bestuurscollege, bedoeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES), de algemene vergadering.⁹ De eilandbesturen blijven aandeelhouder van de distributie- of de geïntegreerde bedrijven. De WolBES vereist dat jaarlijks ten minste één algemene vergadering van aandeelhouders wordt gehouden in het bestuurscollege. De directie is verantwoordelijk voor het bestuur.

⁶ Vergelijk Artikel 3.2 wet, voor de aanwijzing van de distributeur en art. 2.2 voor producenten. Het eerstgenoemde artikel spreekt uitdrukkelijk van “één” distributeur.

⁷ Artikel 3.2 wet vermeldt uitdrukkelijk dat indien meerdere producenten een vergunning hebben, zij gezamenlijk in de vraag dienen te voorzien en ieder ten minste dient te voorzien in de hoeveelheid die in zijn vergunning is bepaald.

⁸ Artikel 3.2 lid 1 wet.

⁹ Memorie van toelichting, p. 25. Het bestuurscollege is een orgaan onder de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). Dit is een organieke wet die is opgesteld naar voorbeeld van de Europees Nederlandse Gemeentewet onder behoud van de terminologie van de voormalige Eilandregeling Nederlandse Antillen, te weten: de ‘eilandraad’, het ‘bestuurscollege’ en de ‘gezaghebber’ (J.L.L. Rogier *Beginselen van Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, eerste druk, p. 70).



Toezicht vindt plaats door een raad van commissarissen¹⁰ met maximaal vijf leden, waarbij benoeming en ontslag van commissarissen de instemming van de bevoegde ministers behoeft. De ACM houdt toezicht op de kosten van de raad. De boekhoudings- en jaarrekeningregels worden gereguleerd. Ook zijn de boekhoudregels voor grote vennootschappen van toepassing, waaronder jaarlijkse jaarrekeningcontrole door een onafhankelijke externe accountant. Jaarlijks moet een overzicht in de boekhouding wordt gevoegd waaruit blijkt dat zijn totale schulden niet meer bedragen dan 70 procent van zijn totale vermogen.

2.3 Betaalbaarheid

De wet hanteert twee mechanismen om tot “betaalbaarheid” te komen: tariefregulering en subsidiëring. De gedachte lijkt daarbij te zijn geweest dat de tariefregulering op termijn tot efficiënte (en daarmee betaalbare) tarieven leidt, en de subsidiëring in de tussenliggende periode de tarieven betaalbaar houdt. Tariefregulering werd ingevoerd met als doel consumentenbescherming, maar ook bescherming van investeerders, het tot stand brengen van “gezonde nutsbedrijven”, en het bevorderen van productie-efficiëntie.

Toelichting tariefregulering

Ten aanzien van de exacte wijze van tariefregulering heeft de ACM enige vrijheid, die nader is ingevuld in het methodebesluit. Daarin is een keuze gemaakt (zoals ook door de wetgever in de Memorie van Toelichting gesuggereerd) voor de methode van “*profit sharing*”. Dit is een reguleringsmethodiek die niet specifiek alle individuele kosten van het bedrijf op efficiëntie beoordeelt, maar op een wat meer abstracte manier de bedrijven prikkelt tot efficiëntie. De gedachte hierbij is (kort samengevat) dat voorafgaand aan een bepaald jaar de kosten en inkomsten gedurende dat jaar op een bepaald niveau worden vastgesteld. Vervolgens wordt achteraf bekeken in hoeverre deze kosten worden gerealiseerd. Als de kosten hoger uitkomen dan vooraf verwacht, krijgt het nutsbedrijf hiervan slechts een deel vergoed door een compensatie in de tarieven van het volgende jaar. De rest moet het nutsbedrijf zelf dragen. Als de kosten lager uitkomen dan verwacht, dan mag het nutsbedrijf een deel hiervan zelf houden als extra rendement. Dit leidt tot een theoretische prikkel voor de nutsbedrijven om zo veel als mogelijk kosten te besparen, omdat een deel daarvan tot extra rendement leidt.

Deze methodiek is relatief eenvoudig om uit te voeren, in vergelijking met bijvoorbeeld een uitgebreidere efficiëntiebeoordeling van alle kosten van een bedrijf. De methodiek leidt tot meer efficiëntieprikkels dan een systematiek waarbij alle kosten van het bedrijf vergoed worden in de tarieven (“*cost-plus*”-regulering). In bijlage 1 staat een overzicht van de besluiten die de ACM heeft genomen op grond van de wet. In totaal gaat dit

¹⁰ De distributiebedrijven hebben een ‘onafhankelijke raad van commissarissen’ ingesteld in de zin van art. 2:139 BW BES, en volgen het jaarrekeningregime van de grote N.V. (art. 2:144 lid 1 BW BES). Voor een omschrijving van de taken van de onafhankelijke raad van commissarissen, zie K. Frielink *Rechtspersonen en personenvennootschappen naar Nederlands Antilliaans en Arubaans recht*, Deventer: Kluwer, 2006, tweede druk, p. 133 e.v.. Het Openbaar Lichaam Bonaire heeft ook een uitvoerige *Code Corporate Governance Bonaire* opgesteld, waarin de taakstelling en werkwijze, de rapportageverplichtingen, deskundigheid en -samenstelling, onafhankelijkheid, bezoldiging, etc. van de raad van commissarissen, het bestuur, en de algemene vergadering worden voorgeschreven. Deze Code wordt thans herzien.



jaarlijks om 6 productieprijsbesluiten en 8 distributietariefbesluiten.

Toelichting subsidiëring

De wetgever heeft voorzien dat de toepassing van de ACM-tarieven alléén niet voldoende zou kunnen zijn om tot maatschappelijk aanvaardbare tarieven te komen. Hij heeft daarom in de wet een bepaling opgenomen die een jaarlijkse subsidiëring aan de nutsbedrijven mogelijk maakt, met als doel een deel van de kosten te dekken die worden verdisconteerd in het vaste gebruikstarief en het wegtransporttarief. Op deze wijze worden de totale kosten voor de eindgebruiker gereduceerd. De omvang van de subsidie, en dus van de kostenverlaging, is niet wettelijk aan een objectieve norm gerelateerd. De ACM-analyses geven wel inzicht in de efficiëntie van bepaalde kosten, maar geven geen norm voor de subsidie. Men relateert de hoogte van de subsidie aan de kosten van netbeheer in Europees Nederland en aan het oude vastrecht voor drinkwater. De subsidie betreft uitsluitend het vaste gebruikstarief, dat, vanzelfsprekend, slechts een deel van de totale rekening uitmaakt.

Naast de subsidie op het vaste gebruikstarief zijn er subsidies voor specifieke investeringen, zoals het herstel van het netwerk of investeringen in duurzame opwekking. Zulke investeringen leiden in beginsel tot lagere kosten en dus lagere tarieven. Zo kan een verbetering van het netwerk leiden tot lagere lekverliezen, waardoor de tarieven dalen. Ook leiden investeringen in duurzame energie tot vermindering van hoge fossiele brandstofkosten en dus tot lagere (althans minder hoge) tarieven.

Het verschil tussen beide soorten subsidie is dat de eerste subsidie volledig, maar eenmalig, het door de afnemers aan de distributeur te betalen tarief verlaagt en de tweede subsidie dat tarief gedeeltelijk en op een indirecte manier verlaagt.

Als voorbeeld: een subsidie van 1 miljoen Dollar die rechtstreeks in de tarieven wordt verwerkt, komt voor het volledige bedrag in 1 jaar terecht bij de afnemers. Als deze subsidie wordt verstrekt voor een investering waardoor de netverliezen dalen, dan komt deze subsidie gedurende een langere tijd indirect via de tarieven bij de afnemers terecht. De lagere netverliezen leiden tot een lager variabel tarief en daarnaast is het vaste tarief lager dan wanneer de investering door het bedrijf zelf zou zijn gefinancierd (er zijn immers geen afschrijvingskosten en rentelasten die in het tarief terechtkomen).

In de tarieven wordt onderscheid gemaakt tussen vier categorieën, te weten: een aansluittarief, een variabel gebruikstarief, een vast gebruikstarief, en een wegtransporttarief voor drinkwater. Het aansluittarief is een vast bedrag. De hoogte ervan is afhankelijk van de aansluitcapaciteit en de lengte van de verbinding indien deze meer dan 25 meter bedraagt.¹¹ Het variabele gebruikstarief is gebaseerd op de afname. Het vaste gebruikstarief is een vast bedrag per maand dat afhangt van de capaciteit van de aansluiting. De distributietarieven worden

¹¹ Artikel 3.15 wet. Indien echter op een aansluiting van meer dan 25 meter een nieuwe aansluiting wordt gemaakt voor een andere afnemer en de oorspronkelijk aangeslotene voor de aansluiting had betaald, wordt hij daarvoor deels gecompenseerd.



jaarlijks per 1 januari vastgesteld. Het variabele gebruikstarief voor elektriciteit wordt daarnaast op 1 juli herzien wat betreft het aandeel van de brandstofkosten, aangezien die sterk kunnen variëren gedurende het jaar.

2.4 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid omvat de bewaking van kwaliteit van de geleverde elektriciteit en het geleverde drinkwater, en de bewaking van de leveringszekerheid en dus de productie- en distributiec capaciteit van die nutsvoorzieningen, nú en in de toekomst. Het gaat hierbij om verschillende aspecten van betrouwbaarheid:

- kwaliteit van de distributie (aantal onderbrekingen en lengte van onderbrekingen, met daarnaast ook de netverliezen als indicatie voor de kwaliteit van het netwerk);
- kwaliteit van de levering (leveringszekerheid op langere termijn: is er voldoende productiecapaciteit? En wordt er voldoende geïnvesteerd om ook op termijn aan de vraag te voldoen?);
- kwaliteit van dienstverlening of consumentenbescherming (op welke manier worden klachten behandeld? Hoe lang moet iemand wachten totdat er een aansluiting is gerealiseerd?);
- kwaliteit van het product zelf (bij elektriciteit: is de spanning binnen bepaalde bandbreedtes? en bij drinkwater: is de kwaliteit van het drinkwater en de waterdruk op orde?)

Het toezicht op de betrouwbaarheid van de drinkwater- en elektriciteitsproductie en -distributie is opgedragen aan ILT, als toezichthouder van het ministerie van I&W. Daartoe vereist de wet dat de minister van I&W een handhavingplan opstelt. Het besluit en de regeling elektriciteit en drinkwater BES geven inhoudelijke kwaliteitsnormen voor de productie en distributie van drinkwater en geven voor de productie en distributie van elektriciteit alleen algemene normen.

Ter waarborging van de kwaliteit en leveringszekerheid worden distributiebedrijven verplicht om iedere twee jaar aan de minister en de ACM een kwaliteits- en capaciteitsdocument (“KCD”) te sturen, waarin de distributiebedrijven een risicoanalyse maken en een vijfjarige prognose van de vraag opnemen.¹² De distributiebedrijven dienen daarin aannemelijk te maken dat zij over voldoende capaciteit beschikken om te voorzien in de totale behoefte aan transport van elektriciteit en drinkwater. Zij dienen aan te geven welke capaciteitsknelpunten in de door hen beheerde netten eventueel te verwachten zijn en welke maatregelen zij zullen nemen om deze op te heffen. Tenslotte moeten de distributeurs aannemelijk maken dat zij over een doeltreffend kwaliteitsbeheerssysteem beschikken. Als er sprake is van een geïntegreerd bedrijf, moet een KCD tevens betrekking hebben op de productie.¹³ De wet geeft niet nader aan wat moet worden verstaan onder de woorden “*heeft een KCD tevens betrekking op de productie*”. Een kwaliteits- en capaciteitsdocument wordt wettelijk dus alleen van distributeurs verlangd, en niet van productiebedrijven.

¹² Artikel 3.5 lid 3 wet.

¹³ Artikel 3.5 lid 4 wet.



In verband met het beginsel van legislatieve terughoudendheid en het ontbreken van een vergelijkbaar risico voor de volksgezondheid als bij drinkwater, bevatten -volgens de wetshistorie- de bij de wet behorende AMvB en de ministeriële regeling geen voorschriften ten aanzien van de technische aspecten van de elektriciteitsvoorziening, zoals frequentie- en spanningscontrole of storingen. Ook zijn er geen wettelijke normen voor het invoeden op het net. Wettelijk is slechts vereist dat de aanvraag voor een productievergunning door een niet-geïntegreerde producent van elektriciteit vergezeld gaat van een *“overeenkomst of een conceptovereenkomst met een distributeur”*.¹⁴

2.5 Duurzaamheid

Betreffende “verduurzaming” is bij de Kamerbehandeling van de wet (zie hierna Hoofdstuk 5) voornamelijk gedacht aan de elektriciteitsproductie. De wet kent geen definitie en er zijn geen concrete doelstellingen opgenomen in de zin van te bereiken percentages. Er is verder weinig uitgewerkt over de wijze waarop duurzame elektriciteitsproductie zou moeten worden bevorderd. Het enige onderdeel van de wet dat zo zou kunnen worden uitgelegd is dat de mogelijkheid wordt geschapen dat afnemers zélf duurzaam opgewekte elektriciteit terugleveren aan het netwerk. Tot de invoering van de wet was dit namelijk niét toegestaan. De terugleververgoeding is vastgelegd in een ministeriële regeling en wettelijk gelimiteerd tot het uitgespaarde brandstofonderdeel van de productieprijs. Op dit moment is de terugleververgoeding 5 dollarcent per kWh voor kleinere en 1 dollarcent per kWh voor grotere aansluitingen. De hoeveelheid terug te leveren elektriciteit is beperkt tot maximaal het eigen verbruik binnen een half jaar. Tot slot regelt de wet dat een afnemer met een grote elektriciteitsaansluiting die afgesloten wil worden van het netwerk omdat hij zelf elektriciteit gaat opwekken, nog 5 jaar het vaste gebruikstarief moet betalen.

¹⁴ Artikel 5.1 lid 3 ministeriële regeling wet.



3) Feiten en cijfers per eiland en per doelstelling

3.1 Specifieke situatie per eiland

Bonaire

Bonaire kenmerkt zich door groei van de bevolking en economie, waardoor steeds ook uitbreiding van de drinkwater- en elektriciteitsproductie aan de orde is. Het laatste CBS-cijfer geeft per 1 januari 2022 22.573 inwoners aan. Per 2030 voorziet CBS op dit moment 26.192 inwoners. Aan het begin van de regulering was dat ongeveer 19.000. Op Bonaire verzorgt een private partij, Contour Global N.V. (“CG”) de elektriciteitsproductie en het balanceren van het elektriciteitsnet. De productie en distributie van drinkwater en distributie van elektriciteit worden verzorgd door de overheidsdeelneming Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (“WEB”).

Bij de start van de regulering bestond 32% van de elektriciteitsproductie uit duurzame opwekking door middel van een twaalfstal (naar huidige begrippen) relatief kleine windmolens in Morotín en één kleine molen bij Lac Bai. Op dat moment was dat een hoog percentage in de Caribische regio. De overige elektriciteitsproductiecapaciteit bestaat vrijwel geheel uit dieselgeneratoren en een “*energy management system*” met batterij-opslag in eigendom en onder beheer van CG in Karpata. WEB beschikt over een klein zonnepark in Barcadera. Aan de duurzame elektriciteitsopwekkingcapaciteit is sinds de bouw van de windmolens in 2010 weinig toegevoegd, waardoor het percentage duurzame productie tot 22% is gedaald in 2021. Vanwege de toenemende totale productie en een gelijkblijvend aandeel duurzame productie, daalt het percentage. In vergelijking met de andere eilanden staat Bonaire hierdoor nu op de derde plaats als het gaat om het aandeel duurzame energie. Doordat de vraag naar elektriciteit stijgt, maar de productiecapaciteit achterblijft, heeft WEB geruime tijd dieselgeneratoren moeten huren om te kunnen blijven voldoen aan de vraag. Dit heeft gedurende die periode geleid tot hoge kosten voor de consumenten. Op dit moment zijn er bij CG plannen om duurzame elektriciteitsproductiecapaciteit bij te bouwen in de vorm van een zonnepark en de bestaande windturbines te vervangen. BBT heeft het voornemen mee te financieren om de kosten te verlagen. Hierdoor zou, naar verluidt, het percentage duurzaam geproduceerde energie in 2025 op 75-80% uitkomen.

Voor drinkwater geldt op Bonaire dat de bevolking en WEB erg hebben moeten wennen aan de afschaffing van de drinkwaterstaffel. Voor de wet in werking trad, betaalden afnemers verschillende tarieven per kuub, afhankelijk van het verbruik: de eerste paar kubieke meter drinkwater waren het minst duur en als men meer afnam, liep de prijs per kubieke meter op. Na inwerkingtreding van de wet leidde dit tot grote effecten voor verschillende huishoudens. Dit is geëvalueerd in het jaar 2019, toen er contouren waren van een wetswijziging waarin de staffel weer terug zou komen. Op dat moment bleek dat er inmiddels geen draagvlak meer was voor de staffel. Vooral voor bedrijven zou dat leiden tot weer hogere lasten. Ook huishoudens met veel personen (wat veel voorkomt op Bonaire vanwege de huisvestingsproblematiek en de armoede) zouden dan juist weer meer moeten gaan betalen. Ook was er een praktisch probleem dat in de praktijk tot veel discussie leidde: de staffel zorgde ervoor dat het heel veel uitmaakte op welke dag van de maand de meterstand werd opgenomen: een maand van 28 dagen kon een groot verschil maken met een maand van 33 dagen. Bij een vast tarief voor



elke kubieke meter speelt dat niet.

Tot slot is op Bonaire nog een bijzonderheid dat WEB nog een publieke taak uitvoert: de exploitatie van de afvalwatervoorziening. Deze publieke taak valt echter niet binnen de werking van de wet en de kosten van afvalwater worden niet gereguleerd. Afvalwater valt onder de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Daarin is deze taak belegd bij het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB). Het OLB heeft deze taak uitbesteed aan WEB. In de wetgeving is geen tariefregulering voor het afvalwater opgenomen.

Sint Eustatius

In tegenstelling tot Bonaire, neemt de bevolking op Sint Eustatius slechts licht toe. Het CBS geeft aan dat er per 1 januari 2022 3.242 inwoners zijn en verwacht tot 2030 een toename tot 3570 inwoners. Sint Eustatius heeft in 2016, met bijna volledige subsidie van EZK de verduurzaming ingezet en zit in 2021 op 32% duurzame energie. Dit aandeel was in 2018 en 2019 boven de 40%, maar dit neemt vanaf 2020, als percentage van de vraag, af. Elektriciteit en drinkwater worden verzorgd door geïntegreerde nutsbedrijf van Sint Eustatius, Statia Utility Company N.V. (“STUCO”).

De elektriciteitsbedrijven op Sint Eustatius en Saba waren tot 2014 onderdeel van het Gemeenschappelijk Energiebedrijf op de Bovenwindse Eilanden (“GEBE”), gevestigd op Sint Maarten. GEBE hanteerde voor de drie eilanden dezelfde tarieven, ongeacht de onderliggende kosten. De tarieven werden dus gesocialiseerd, wat in het voordeel was van de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba. Naar schatting subsidieerde GEBE jaarlijks USD 3 miljoen: 2 miljoen voor Sint Eustatius en 1 miljoen voor Saba. Na 10-10-10 werd dit opgeheven en werden twee nieuwe geïntegreerde nutsbedrijven opgericht die beide een startkapitaal meekregen van GEBE. Voor deze nutsbedrijven leidde de nieuwe tariefsystematiek automatisch tot hogere tarieven. In de afgelopen jaren heeft EZK substantieel gesubsidieerd om de productie te verduurzamen, waardoor de afhankelijkheid van dure fossiele brandstof is verlaagd.

Het drinkwaternetwerk op Sint Eustatius is relatief jong, maar het is gebrekkig aangelegd. Dit ondanks de daarvoor verleende Europese subsidie. Het netwerk is tevens in uitbreiding: nog lang niet alle delen van Sint Eustatius zijn voorzien van een drinkwaterleiding, al groeit het aantal aansluitingen gestaag. Vanwege de vele problemen in zowel de kwaliteit van het netwerk als de kwaliteit en capaciteit van de productie, heeft STUCO veel moeten investeren in de afgelopen periode (deels met subsidie van I&W) en loopt er momenteel (van 2020-2024) een intensief investeringstraject wat hoofdzakelijk door I&W wordt gefinancierd.

Saba

Ook het aantal inwoners op Saba stijgt licht. Het CBS meldt per 1 januari 2022 1.911 inwoners en een duurzaam elektriciteitsproductiepercentage over 2021 van 36%. Voor 2030 voorziet het CBS thans 2.077 inwoners. Saba heeft de verduurzaming in 2018 ingezet met de bouw van twee fasen van een zonnepark en gaat nu verder met een derde park. Op Saba produceert en distribueert Saba Electric Company N.V. (“SEC”) elektriciteit. De aanleg van het zonnepark is grotendeels vanuit de rijksoverheid gesubsidieerd.



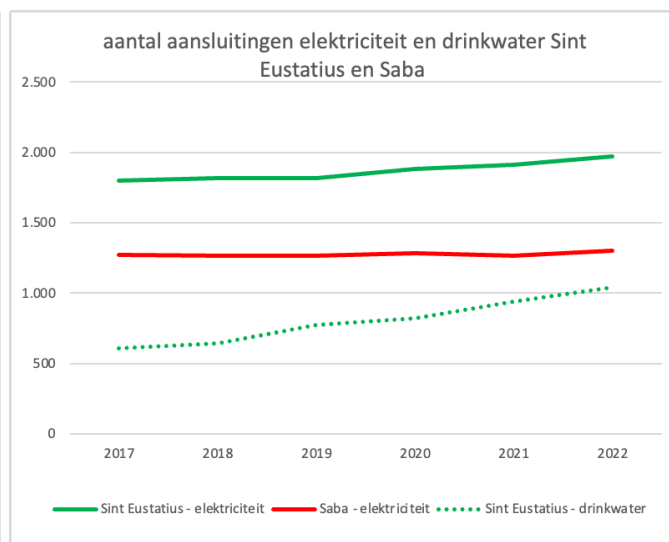
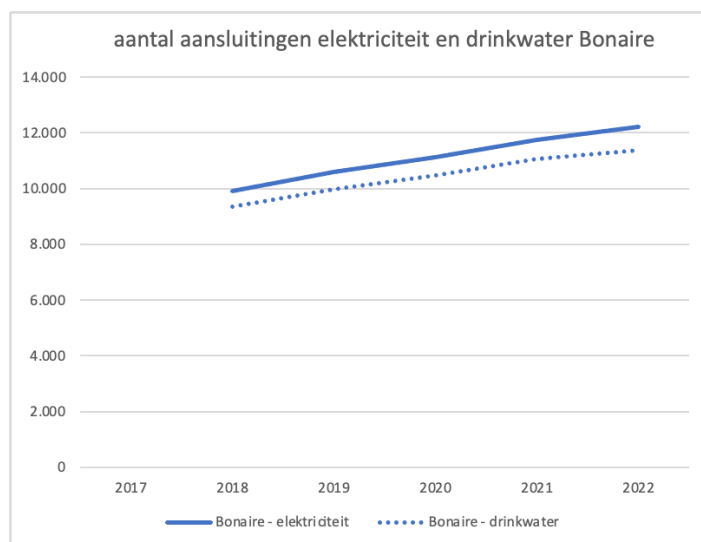
Voor Saba geldt voor elektriciteit dezelfde uitgangspositie als voor Sint Eustatius, inclusief de investeringen die EZK heeft gedaan in duurzaamheid. Saba heeft een relatief voordeel, omdat het grootste deel van het netwerk ondergronds is aangelegd, waardoor de netverliezen laag zijn en de risico's voor de elektriciteitsvoorziening bij natuurverschijnselen als een orkaan, beperkter zijn. Voor de laatste fase van het ondergronds aanleggen van alle kabels is op dit moment echter geen financiële ruimte: als dit zonder subsidie wordt gedaan, zal dat leiden tot verhoging van de kosten en dus hogere tarieven, en deze zijn al op een hoog niveau.

Er is geen drinkwaternetwerk op Saba en dit wordt ook niet wenselijk of realistisch geacht. Wel is er de afgelopen jaren flink geïnvesteerd door I&W in uitbreiding van het transport naar en de opslag van (drink)water op een aantal centrale punten op het eiland, zodat de distributie via tankwagens eenvoudiger verloopt. Dat gaat dan om water dat in cisternen (regenwateropslag tanks of -ruimten) onder de huizen wordt gepompt. Voor drinkwater is eind 2021, met subsidie, een drinkwaterfabriek gerealiseerd die gebotteld drinkwater verkoopt. Hiervoor is inmiddels de wet gewijzigd om te zorgen voor een passende regulering van deze drinkwaterflessen (zie ook Hoofdstuk 5).

3.2 Cijfers per doelstelling

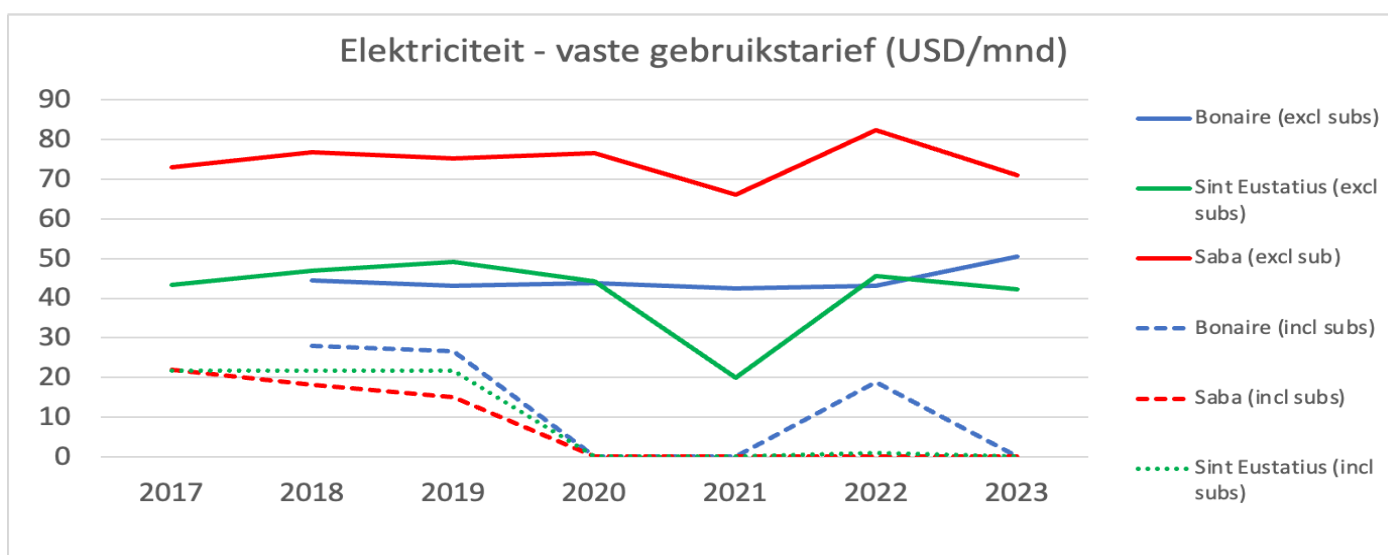
Betaalbaarheid

De volgende grafieken geven een beeld van de groei van het aantal aansluitingen op met name Bonaire. Ook op Sint Eustatius is een flinke groei van het aantal drinkwateraansluitingen te zien.

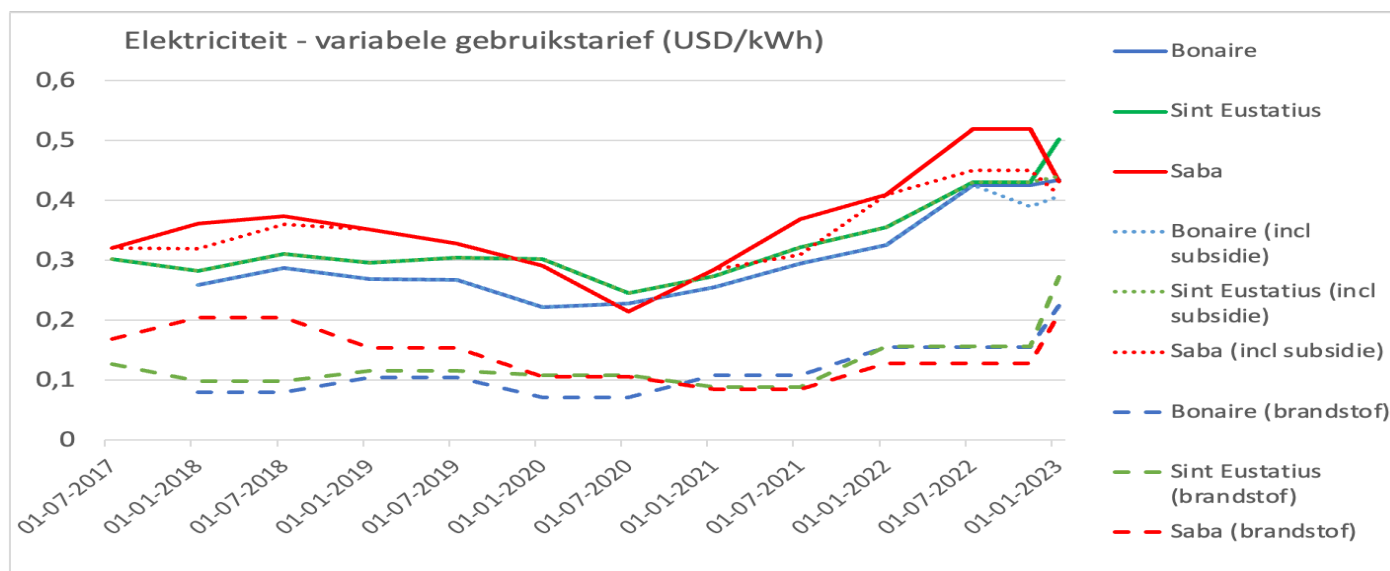


Hierna wordt weergegeven hoe de tarieven zich hebben ontwikkeld in de afgelopen jaren vanaf de inwerkingtreding van de wet. Een vergelijking met de periode vóór de wet is wat lastiger omdat er toen verschillende types afnemers waren met staffels voor zowel drinkwater als elektriciteit.

In de volgende grafieken zijn de ontwikkelingen in de tarieven mét en zonder subsidies te zien. De tarieven zonder subsidies reflecteren de onderliggende kosten, zoals vastgesteld door de ACM. Gekozen is om dit te laten zien voor de meest voorkomende type aansluiting¹⁵.

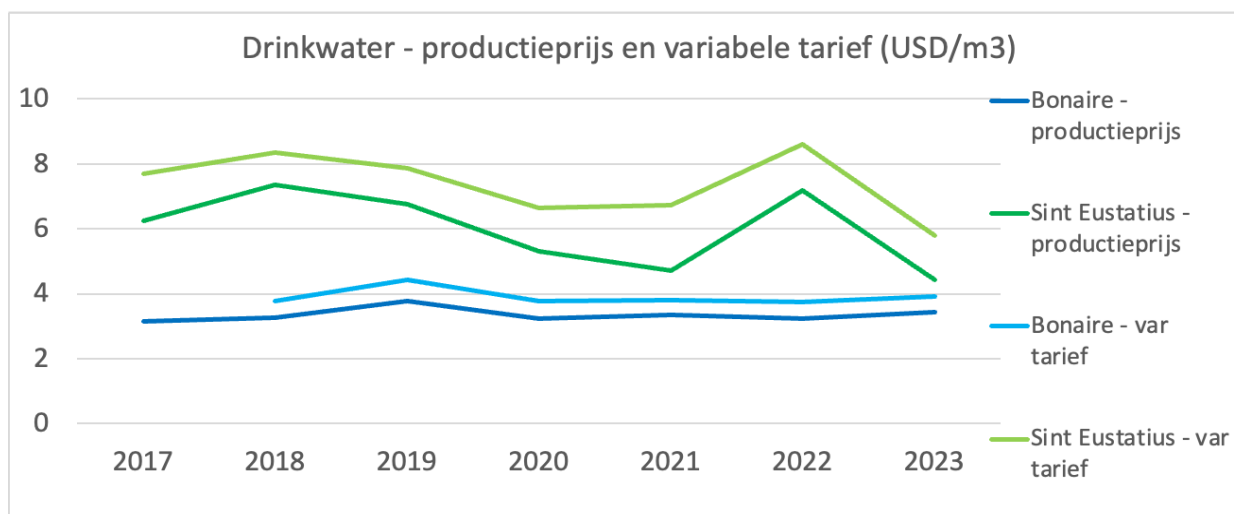
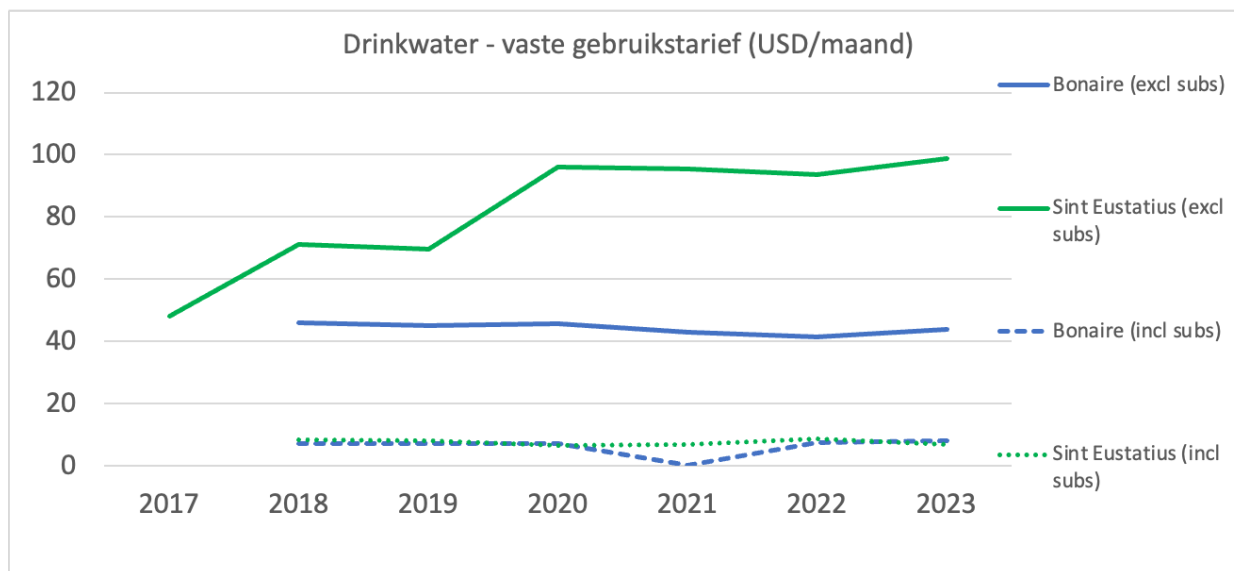


¹⁵ Op Bonaire is dat 3x25 en 3x35A en op Sint Eustatius en Saba 7.7KVA.



Op het variabele tarief is minder vaak subsidie gegeven. Tot 2022 was dit alleen op Saba door het openbaar lichaam gedaan. Vanaf november 2022 heeft ook het openbaar lichaam Bonaire subsidie verstrekt op het variabele tarief. Vanaf januari 2023 heeft EZK voor alle eilanden subsidie verstrekt op het variabele tarief. Dit is voor Sint Eustatius wat lastig te zien in de grafiek; dit komt uit op 0,44 USD/kWh.

Om het effect van de brandstofprijs op het variabele tarief weer te geven, is ook de brandstofcomponent van de productieprijs per 1 januari elk jaar opgenomen in deze grafiek. Hieruit is te zien dat het variabele tarief meebeweegt met de trend in de brandstofcomponent, maar dat de stijging van het variabele tarief hierdoor niet volledig verklaard wordt. Een lagere brandstofcomponent kan overigens betekenen dat de brandstofprijs gedaald is, of dat het aandeel duurzaamheid is gestegen. Ook de hoogte van de netverliezen hebben een impact op het variabele tarief. (Zie voor netverliezen het onderdeel “betrouwbaarheid”).

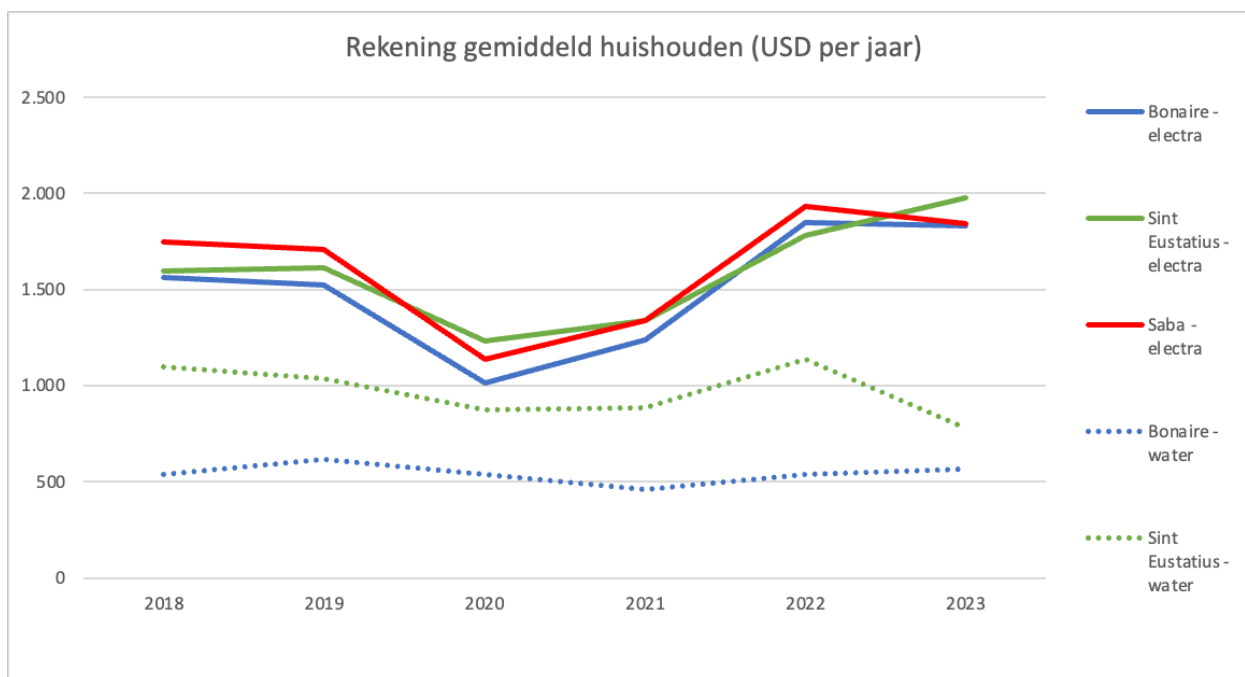


Het variabele tarief is gelijk aan de productieprijs, gecorrigeerd voor de lekverliezen.

Uit deze grafieken kan de conclusie getrokken worden dat het vaste ongesubsidieerde tarief op Bonaire min of meer gelijk is gebleven terwijl dit op Sint Eustatius (ondanks een sterke groei van het aantal aansluitingen) flink is gestegen tot bijna USD 100 per maand per aansluiting. Dit is onder meer te verklaren uit het feit dat STUCO heeft geïnvesteerd in het netwerk en deze kosten vervolgens in de tarieven zijn doorberekend. De met subsidie verlaagde tarieven zijn gelijk gebleven en flink lager dan de kostendeckende tarieven.

Het variabele tarief werd in de afgelopen jaren niet gesubsidieerd en is op Bonaire redelijk constant (rond de USD 4 per kuub). Op Sint Eustatius is het verloop wat grilliger en is het tarief voor 2023 met USD 5,79 per kuub het laagste van de gehele periode. Of dat een structurele of incidentele daling is, kan nu nog niet gezegd worden; STUCO is van mening dat ACM dit bedrag te laag heeft vastgesteld en dat dit geen reëel tarief is.

Wanneer de gemiddelde energie- en drinkwaterrekening wordt beschouwd, dus het totaal van het vaste en variabele gebruikstarief inclusief subsidie, dan toont zich het volgende beeld. Er is hierbij uitgegaan van een gemiddeld elektriciteitsverbruik van 375 kWh en 10 kuub drinkwater per maand.



In deze grafiek is te zien dat voor elektriciteit de gemiddelde rekening, na een initiële daling, substantieel is gestegen, ondanks de subsidies op het vaste tarief.¹⁶ De huidige jaarlijkse energierekening ligt op alle drie de eilanden net onder de USD 2.000 per jaar, waar dit in 2018 nog rond de USD 1.600 was voor Bonaire en Sint Eustatius en USD 1.750 voor Saba.

¹⁶ In Kamerbrief 32813, nr. 1005, informeert EZK de Kamer dat de gemiddelde rekening op de drie eilanden USD 1309 bedraagt. Uit gesprekken met EZK blijkt dat dit gebaseerd is op een te lage inschatting van het gemiddelde verbruik en dat EZK vanaf 1 juli ook rekest met het gemiddelde verbruik van 375 kWh per maand, wat volgens de distributiebedrijven nog steeds aan de lage kant is. Aan de andere kant geeft ACM aan dat het gemiddelde verbruik op basis van verbruikscijfers van de nutsbedrijven mogelijk een te hoge inschatting geeft vanwege een kleine groep met een zeer hoog verbruik. Zij adviseren uit te gaan van een mediaan gebruik, wat in 2015-2016 uitkwam op 300 kWh per maand.

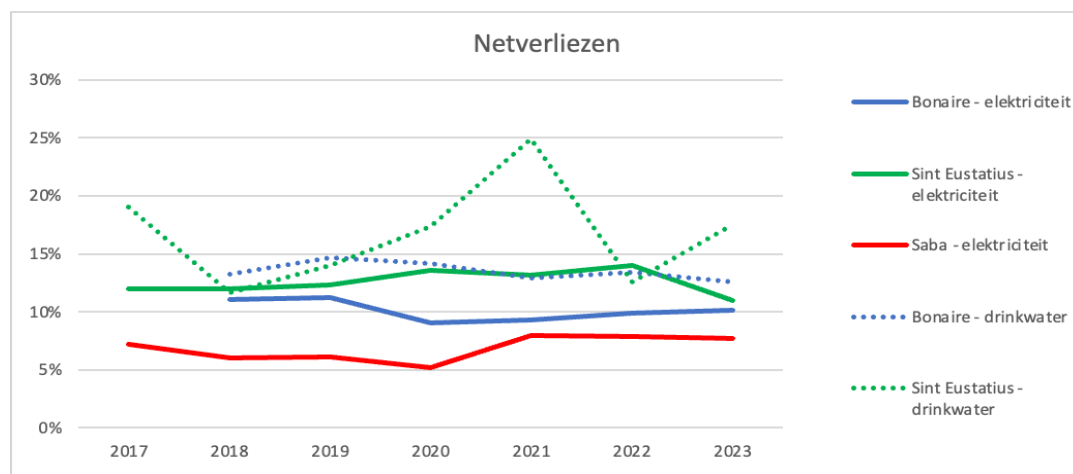


De gemiddelde drinkwaterrekening op Bonaire is redelijk constant net boven de USD 500 per jaar. Op Sint Eustatius lag dit bijna USD 500 per jaar hoger, maar vanaf 2023 lijkt een dalende lijn ingezet te worden en komt het bedrag meer in de buurt van Bonaire, vanwege de flinke daling van het variabele tarief.

Betrouwbaarheid

Over betrouwbaarheid zijn geen gegevens opgevraagd bij de nutsbedrijven, omdat uit de interviews bleek dat er op dit moment geen zorgen zijn over de betrouwbaarheid als het gaat om aantallen of lengte van onderbrekingen.

Wel is op basis van de gegevens uit de ACM-rekenmodellen een grafiek opgesteld met de netverliezen zoals ACM deze rekt bij de vaststelling van de variabele gebruikstarieven¹⁷. Dit is een indicatie voor de betrouwbaarheid van de netten en daarnaast een belangrijk onderdeel van de tarieven: hoe hoger de verliezen gedurende het transport, hoe meer men moet betalen om deze verliezen te compenseren. De verliezen zijn overigens niet alleen de “technische” verliezen, maar hieronder vallen ook “administratieve” verliezen (fraude, niet gemeten of niet in rekening gebracht). Uit deze grafiek is te zien dat de netverliezen voor zowel drinkwater als elektriciteit aanzienlijk zijn, met als positieve uitschieter Saba. Op Saba ligt het netwerk grotendeels ondergrond, wat leidt tot veel lagere netverliezen.



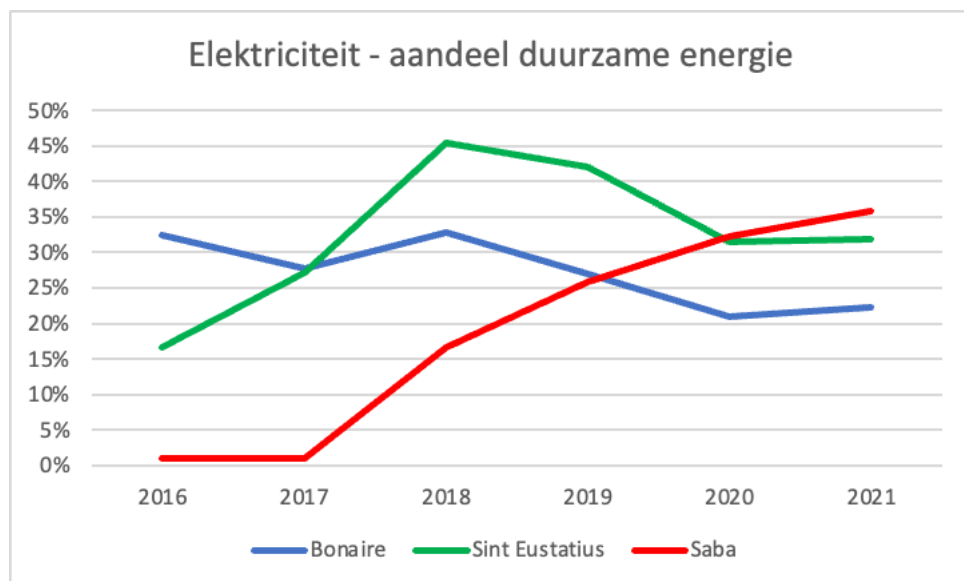
In Europees Nederland zijn de netverliezen elektriciteit gemiddeld zo'n 5% en voor drinkwater zo'n 6%.

¹⁷ ACM maakt voor elk jaar een inschatting, gebaseerd op de realisaties uit eerdere jaren in combinatie met een inschatting van de bedrijven zelf. De gepresenteerde cijfers zijn dus niet de daadwerkelijk in dat jaar gerealiseerde netverliezen.



Duurzaamheid

De verduurzaming van de elektriciteitsproductie heeft zich op de drie eilanden in de periode sinds de invoering van de wet, als volgt ontwikkeld.



CBS duurzame productie	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bonaire	32%	28%	33%	27%	21%	22%
Sint Eustatius	17%	27%	45%	42%	32%	32%
Saba	1%	1%	17%	26%	32%	36%

De terugleververgoeding, zoals vastgelegd in een ministeriële regeling, is sinds de invoering van de wet niet gewijzigd en bedraagt 1 dollarcent per kWh voor grote en 5 cent voor kleine aansluitingen. Wettelijk is deze vergoeding gemaximeerd op het brandstofonderdeel van de productieprijs. De hoogte hiervan is te zien in de grafiek met het variabele gebruikstarief eerder in dit hoofdstuk en varieert per eiland en per periode, met als laagste 0,07 USD per kWh op Bonaire in 2020 en het hoogste USD 0,27 per kWh op Sint Eustatius in 2023.



4) Samenvatting gesprekken

In de periode van 3 augustus 2022 tot en met 1 december 2022 zijn interviews gehouden met belanghebbenden.

Dit hoofdstuk geeft de meningen weer die tijdens de interviews werden geuit. De interviews zijn gebaseerd op een vragenlijst gedateerd 28 juli 2022 die vooraf aan de gesprekspartners werd toegestuurd en ook is opgenomen in bijlage 2. Daarbij is echter steeds uitdrukkelijk vermeld dat die lijst slechts een hulpmiddel is en dat het hoofddoel van het onderzoek is het beoordelen van de vraag of de doelen van de wet effectief en efficiënt worden behaald. Er is dus benadrukt dat als de geïnterviewden zélf punten naar voren wilden brengen, dat natuurlijk de voorkeur had. Hiervan is door geïnterviewden veelvuldig gebruik gemaakt. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de betrokkenen zijn gezonden om zeker te stellen dat hun mening accuraat is weergegeven. Het zou te ver gaan om deze verslagen deel te maken van dit advies. Er is daarom voor gekozen om de meningen van betrokkenen verkort en gegroepeerd weer te geven. Het kan zijn dat daardoor de nadruk anders wordt gelegd dan in de gesprekken zelf.

In de interviews werden ten aanzien van de hoofddoelen van de wet de in de volgende paragrafen beschreven aandachtspunten genoemd. Deze zijn naar de hoofddoelen van de wet gegroepeerd: betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Ook worden voor de onderscheidenlijke eilanden of nutsbedrijven specifieke aandachtspunten aangegeven.

Naast de hoofddoelen werden door de geïnterviewden ook nog ondersteunende doelen genoemd als het creëren van gezonde/robuuste nutsbedrijven, en het beschermen van consumenten en investeerders. Sommige geïnterviewden noemden armoedebestrijding als impliciet doel van de wet.

In de gesprekken over het effectief en efficiënt behalen van de wettelijke doelen, betrouwbaar, duurzaam en betaalbaar, werd vrijwel zonder uitzondering door de geïnterviewden het doel “betaalbaar” als eerste en voornaamste aandachtspunt genoemd. Daarom wordt dit doel hieronder als eerste besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen “betrouwbaar” en “duurzaam”.



4.1 Betaalbaarheid

Lokale gesprekspartners eensgezind: tarieven zijn niet betaalbaar.

De wet definieert het doel “betaalbaar” niet. Op zichzelf is dit niet vreemd, omdat vóór het ontstaan van de huidige discussie rond het “prijsplafond” in het Europees Nederlandse energiebeleid het begrip “betaalbaarheid” ook niet nader werd ingevuld.^{18 19} De voornaamste sturingsmechanismen van de wet zijn, als hiervoor aangegeven, de tariefregulering en subsidiëring. Daarnaast bestond bij de wetgever de verwachting dat verduurzaming mede tot een betere betaalbaarheid zou leiden. Hieronder worden de meningen over de betaalbaarheid en tariefregulering weergegeven.

De lokale gesprekspartners vinden dat de doelstelling “betaalbaar” niet wordt gehaald. Zij interpreteren “betaalbaarheid” als “betaald kunnen worden, te betalen, niet duur, niet te duur”. Ondanks de substantiële subsidies die door de ministeries van EZK en I&W zijn verleend²⁰ om de tarieven te verlagen, wijzen zij op de armoedeproblematiek op de eilanden, de lage inkomens, de hoge kosten van levensonderhoud en daarbinnen de hoge kosten voor elektriciteit en drinkwater.

EZK geeft aan dat voor elektriciteit het vastrecht gesubsidieerd wordt tot hetzelfde niveau als het vastrecht in Europees Nederland. Dat is voldoende invulling van het begrip “betaalbaar”. Hierbij speelt ook mee dat EZK zo min mogelijk subsidie wil geven voor elektriciteitsopwekking door middel van fossiele energie. Aanvullende subsidiëring van het vastrecht, zoals incidenteel is gedaan als gevolg van de coronapandemie en momenteel vanwege de hoge energieprijzen, is minder effectief omdat een deel van die subsidie terecht komt bij mensen die dat niet nodig hebben. Het is naar de mening van EZK aan SZW om preciezere maatregelen tegen armoedebestrijding te nemen.

I&W beschrijft dat er meerdere keren is aanbevolen dat het begrip “betaalbaarheid” nader ingevuld wordt, maar dat dat tot nu toe niet is gedaan, mede omdat dit ook in Europees Nederland niet is ingevuld. Hierbij realiseert I&W zich dat het drinkwatertarief in Europees Nederland stukken lager ligt dan in Caribisch Nederland, omdat

¹⁸ Sinds 1996, en met name de Derde Energienota en de Elektriciteitswet 1998, werd in dit opzicht vooral ingezet op liberalisering en marktwerking, met als uitgangspunt “markt waar mogelijk, overheid waar nodig”. Zie onder meer: Dertig jaar Nederlands Energiebeleid, CIEP 2005, Hoofdstuk 7, pag. 159 e.v.. Zie ook paragraaf 5.12.

¹⁹ Hoewel het begrip “energiearmoede” ook uit de jaren '90 van de vorige eeuw stamt, heeft het pas ná de invoering van de wet (2016) algemeen ingang gevonden, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de overwegingen bij de EU Elektriciteitsrichtlijn EU 2019/944 en de aanbeveling van de Europese Commissie EU 2020/1563 inzake energiearmoede en het daarop voortbouwende beleid. Zie verder paragraaf 5.12.

²⁰ EZK heeft bijvoorbeeld substantiële subsidies verleend voor de aanleg van zonneweides op Saba en Sint Eustatius. I&W heeft in 2022 bijvoorbeeld ruim €8 mln gesubsidieerd voor drinkwater (en €2 mln voor de RWZI op Bonaire). Daardoor kon het vaste tarief op Sint Eustatius worden verlaagd van circa 95 dollar per maand naar circa 7 dollar per maand en op Bonaire van circa \$43 naar circa \$7. Voor Saba leidde het tot de prijsverlaging van drinkwater flessen. Daarnaast zijn investeringen gesubsidieerd in de toegang tot drinkwater, die belangrijk zijn voor de betrouwbaarheid en anders ook tot hogere tarieven zouden hebben geleid. Zie ook: voetnoot 29 en paragraaf 5.7.



de kosten om drinkwater te produceren en distribueren in Europees Nederland lager zijn dan in Caribisch Nederland.

I&W heeft onderzoek laten uitvoeren naar alternatieve mogelijkheden om de tarieven te verlagen in plaats van de generieke subsidie op het vastrecht voor alle afnemers (zie paragraaf 5.7). Naar aanleiding van dat onderzoek is gebleken dat er weinig alternatieven zijn en daarop zijn de subsidies structureler vastgelegd in een meerjarige subsidieregeling. Ook zijn er verbeteringen aangebracht in het aanvraagproces voor deze subsidies en wordt een voorschot uitgekeerd. Er is geen koppeling tussen de langjarige subsidies en de hoogte van de tarieven of de wisselkoers. Als er meer aansluitingen bij komen, of de wisselkoers nadelig is, dan is er automatisch minder geld beschikbaar per aansluiting.

I&W wijst er op dat de toegankelijkheid van voldoende en schoon drinkwater een mensenrecht is, dat gerespecteerd dient te worden. Daarom zou het misschien beter zijn om van “toegankelijkheid” te spreken in plaats van “betaalbaarheid”. Het punt dat daarbij wordt gemaakt, is dat onbetaalbaar drinkwater in economische zin nog steeds niet toegankelijk is.

De ACM geeft aan dat de wet een technische benadering van het begrip “betaalbaarheid” hanteert in de zin van efficiënte kosten. Daarbij geeft hij ook aan dat de jurisprudentie heeft aangetoond dat het wettelijk begrippenkader niet altijd even eenduidig is, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderscheid tussen “efficiënte kosten” en “werkelijke kosten”.²¹ Ook geeft de ACM aan dat “*profit-sharing*” vrij dicht tegen “*cost-plus*” aan ligt, waarvan -vanzelfsprekend- geen efficiëntieprikkels uitgaat. Tenslotte werken de efficiëntieprikkels volgens de ACM mogelijk minder doordat de subsidievoorwaarden naar verluidt het uitkeren van de winst verbieden.²²

De nutsbedrijven wijzen op het ontbreken van een wettelijke definitie en een wettelijk toetsingskader voor het begrip betaalbaarheid. In de praktijk is voor de subsidiëring van de vaste tarieven een werkbare systematiek gevonden. Maar ook na subsidiëring blijven de tarieven hoog, aldus de nutsbedrijven. Veel afnemers hebben moeite met het betalen van de rekening. Deze bedrijven, en ook de lokale overheden, wijzen erop dat er schrijnende situaties zijn, waar bewoners moeten kiezen tussen het betalen van de energie- of drinkwaterrekening of het kopen van voedsel. Voor de nutsbedrijven leidt deze situatie ook tot onzekerheid over de omvang van de subsidie en het tijdstip van betaling. De bovenwindse nutsbedrijven geven aan dat dit heeft geleid tot kasstroom- en liquiditeitsproblemen. Ook maakt het distributiebedrijf op Saba zich zorgen dat als in Europees Nederland de tarieven stijgen, de subsidie voor Caribisch Nederland minder wordt, vanwege de vergelijking met die tarieven als het om elektriciteit gaat.

²¹ Zie ook hierna in paragraaf 5.13 over deze jurisprudentie.

²² Deze subsidievoorwaarden zijn niet nader bestudeerd. ACM laat zich niet uit over de vraag of deze voorwaarden vanuit andere beleidsdoelstellingen nodig of wenselijk zijn.



De openbare lichamen verwijzen naar de discussies over het vaststellen van een bestaansminimum voor de eilanden. Bij eerdere berekeningen van de hoogte van dit bestaansminimum is een voorschot genomen op toekomstige kostenbesparingen. Deze zijn echter nog niet gerealiseerd. Het vergt van de openbare lichamen een extra inspanning om te coördineren tussen de onderscheidenlijke ministeries om oplossingen te vinden voor de diverse kostencategorieën: SZW voor de armoedeproblematiek, EZK voor kosten van elektriciteit en I&W voor drinkwater.

Het openbaar lichaam Sint Eustatius geeft verder aan dat, omdat de levensstandaard op het eiland is verbeterd, mensen gemiddeld ook meer drinkwater en elektriciteit zijn gaan gebruiken. Verder vindt het openbaar lichaam dat de hoge aansluitkosten een belemmering vormen voor de ontwikkeling van het eiland, vooral ook omdat men vaak onbekend is met deze kosten en na het kopen van een terrein onaangenaam verrast wordt als blijkt dat ook nog betaald moet worden voor de elektriciteits- en drinkwataansluiting. De lokale overheid geeft aan hier ook zelf acties op te willen ondernemen, zoals de verplichting om dit bij de verkoop van kavels in elk geval bekend te maken. Naast de aansluitkosten is het ook kostbaar om het netwerk uit te breiden. De overheid vindt dat dit een taak is van het distributiebedrijf, terwijl het distributiebedrijf van mening is dat de overheid zou moeten betalen voor de ontwikkeling van infrastructuur voor nieuwe gebieden.

Vanuit de Centraal Dialoog Bonaire klinkt het signaal dat de subsidie op het vastrecht ook bij mensen terecht komt die dat mogelijk niet nodig hebben. Men noemt het voorbeeld van mensen die een tweede huis op Bonaire hebben en slechts een paar maanden per jaar op het eiland zijn.

Het bedrijfsleven op Bonaire geeft aan dat bedrijfsmatig voor een veel lagere kostprijs duurzame elektriciteit door middel van zonne-energie kan worden geproduceerd en geleverd dan nu geschiedt. Dit vindt men bevreemdend omdat het nutsbedrijf dit vanwege de schaalgrootte juist goedkoper zou moeten kunnen. Er is belangstelling om zonne-energievelden aan te leggen en te exploiteren als er een afnameverplichting zou zijn voor het distributiebedrijf. Er zou voldoende belangstelling zijn om te investeren. Grootschalige opslag door batterijen wordt als een probleem gezien vanwege het ontbreken van een oplossing voor het afval. Men wijst op het in de Centraal Dialoog bereikte “Akkoord van Kralendijk” van april 2021, voor wat betreft een structurele subsidie op energie en drinkwater ter verlaging van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en de “*cost of doing business*”, de bevordering van duurzaam ondernemen, en de verbetering van de beschikbaarheid van financiering voor ondernemingsactiviteiten tegen redelijke tarieven.

Ook wordt door het bedrijfsleven aangegeven dat de indeling naar capaciteit van de aansluiting op zichzelf een goede manier is om de kosten van het netwerk te verdelen en verschillende tarieven te berekenen. Hier zou echter niet moeten worden uitgegaan van de maximale capaciteit die een aansluiting in theorie nodig zou hebben. De afnemer zou in de gelegenheid gesteld moeten worden om de capaciteit naar beneden bij te stellen qua zekering. Dat is met het oog op duurzaamheid ook beter, omdat het een efficiënter (niet-gelijktijdig) gebruik van apparaten bevordert, waardoor het netwerk minder belast wordt.



Oplossingsrichtingen betaalbaarheid

Als oplossingsrichting betogen sommigen dat dit een kwestie van armoedebestrijding is en juist niet via de elektriciteits- en drinkwatertarieven moet -en onder de huidige wet ook niet *mág*- worden opgelost, terwijl anderen menen dat dit juist *wél* zou moeten gebeuren. Zij betogen dat de subsidie (i) zou moeten worden gerelateerd aan het bestaansminimum, en (ii) zowel het vaste- als het variabele tarief zou moeten betreffen.

Als koppeling aan het bestaansminimum noemt men bijvoorbeeld dat een nominaal bedrag zou worden bepaald waaronder de drinkwater- en energierekening zou moeten blijven, of dat een deel van het inkomen maximaal benodigd zou mogen zijn voor deze rekeningen. Een andere betoogde oplossing is de herinvoering van de drinkwaterstaffel (waardoor bedrijven/grootverbruikers een groter deel van de kosten betalen). Als nadeel van de huidige subsidies wordt genoemd dat deze bij iedereen terecht komen met dezelfde capaciteit van de aansluiting, ongeacht het inkomen. De subsidie wordt dus ook verstrekt aan personen die het financieel niet nodig hebben. Anderen brengen hier weer tegenin dat ook armere huishoudens soms een hoog drinkwaterverbruik hebben, zodat een staffel juist ook deze categorie hard zal raken.

Ook is de suggestie gedaan om de eilanden zelf meer invloed te geven op de manier waarop de hoogte van de tarieven opgelost kan worden, door de subsidies aan de openbare lichamen te geven (via de vrije uitkeringen). Dit staat dan overigens los van de tariefregulering waarbij ACM de totale kosten vaststelt. De wijze waarop dit verdeeld wordt over de verschillende afnemers zou dan per eiland zelf ingevuld kunnen worden. Het zou dan aan de individuele eilanden zijn om te bepalen wat de beste allocatie is. Zij zouden dan kunnen differentiëren voor zover de lokale omstandigheden dat vergen en rechtvaardigen.

Tariefregulering

De meningen over de tariefregulering lopen uiteen. WEB is relatief positief over de tariefregulering. Het feit dat er een wettelijk gefundeerde wijze van tariefbepaling is, die door een onafhankelijke instantie (ACM) wordt uitgevoerd, leidt bij financiële instellingen tot vertrouwen en maakt externe financiering mogelijk. Het nutsbedrijf doet zelfs de suggestie om ook de kosten van afvalwater onder de regulering onder te brengen, zodat ook voor dat bedrijfsonderdeel de kosten op een onafhankelijke manier worden vastgesteld. Daar zou dan geen discussie meer over ontstaan en het nutsbedrijf zou minder risico lopen dat deze kosten niet gedekt worden. Ook maakt de tariefregulering het voor de ministeries beter inzichtelijk welke onderliggende kosten er zijn voor de drinkwater- en elektriciteitsvoorzieningen. Invoering van het wettelijk systeem was wennen, maar men is er naar WEB's mening nu aan gewend en nieuwe verandering van het systeem zou de inmiddels ontstane zekerheid weer in gevaar kunnen brengen. WEB, CG en STUCO hebben over een aantal besluiten van ACM juridische procedures gevoerd. In deze procedures is een deel van de interpretatievragen die onder de huidige wet tot kritiek leidden, inmiddels opgelost. WEB geeft aan wel moeite te hebben met een aantal onderdelen van de tariefregulering, zoals dat er te weinig rekening zou worden gehouden met de sterk groeiende markt op Bonaire en dat WEB voorfinancieringsrisico's loopt die niet gedekt worden.



CG is ook positief over het principe van tariefregulering. Het bedrijf geeft aan dat concurrentie op productie van elektriciteit voor zulke kleine eilanden niet goed mogelijk is en dat een bepaalde vorm van regulering dus nodig is. CG is het niet eens met de wijze waarop ACM de WACC vaststelt en heeft hierover ook succesvol geprocedeerd. CG geeft de voorkeur aan een WACC per project in plaats van per periode van een aantal jaar, omdat CG vooral met projectfinanciering werkt en dus financieringslasten voor de gehele looptijd van een project vastlegt. In CG's optiek zou de tariefregulering dit moeten faciliteren. Verder ziet CG het systeem van "profit sharing" niet als effectief en geeft het bedrijf de voorkeur aan een regionale benchmark om tarieven te reguleren. Voor productie is dat relatief makkelijk te vergelijken. CG geeft aan dat de brandstofprijzen erg hoog zijn vanwege een gebrek aan concurrentie. Het bedrijf zou er voorstander van zijn dat de brandstofprijzen ook gereguleerd zouden worden, zoals op Bonaire ook de brandstofprijzen van producten die op de pompstations worden verkocht worden gereguleerd onder de Prijzenwet BES.

De nutsbedrijven op de bovenwindse eilanden, STUCO en SEC, zijn minder positief over de tariefregulering. Zij geven aan hoge administratieve lasten te hebben als gevolg van de wet (zie bijlage 3). STUCO heeft vanaf de start van de regulering verlies geleden (zie bijlage 4). In de ogen van STUCO en SEC is de regulering onvoldoende geschikt voor kleinere bedrijven: de WACC is te laag, de effecten van gesubsidieerde activa op de balans zijn nadelig, en er is te weinig vermogen om verliezen op te vangen. In hun optiek is de regulering te veel gericht op bescherming van de consument tegen te hoge tarieven en is er te weinig aandacht voor het doel om financieel gezonde bedrijven te krijgen. Regulering zou bovendien niet nodig zijn, omdat de kleinere bedrijven uit zichzelf al voldoende intentie hebben om zo efficiënt mogelijk te opereren.

De openbare lichamen hebben in het algemeen een positief beeld van de tariefregulering. Het vaststellen van de tarieven door een onafhankelijk toezichthouder vermijdt politieke discussies over de tarieven. Het feit dat de wet het heeft over "maximale" tarieven, wekt echter de indruk dat de nutsbedrijven ook lagere tarieven kunnen vaststellen. Dat wekt, in de ogen van de openbare lichamen en de nutsbedrijven, ten onrechte de indruk dat dit ook werkelijk, economisch-verantwoord, mogelijk is. Zij wijzen er op dat lagere tarieven leiden tot financiële problemen bij deze nutsbedrijven.

ILT geeft aan dat er een zekere mate van "overlapping" is tussen de activiteiten van ACM en ILT betreffende de benutting en beschikbaarheid van productiemiddelen. In termen van duurzaamheid en kosten moet door ACM worden gestuurd op een maximale inzet van duurzame energie, omdat daardoor brandstofkosten worden vermeden. ILT beoordeelt echter (onder meer) de leveringszekerheid. Voor de beoordeling van leveringszekerheid gaat het primair om de beschikbaarheid van voldoende fossiele elektriciteitsopwekkingscapaciteit, omdat de piekvraag ook geleverd moet kunnen worden wanneer er geen zon en wind (en dus geen duurzame opwekkingscapaciteit) is.²³

²³ De wet omschrijft dit echter als wederzijds exclusieve bevoegdheden: Artikel 6.1 bepaalt dat ACM zich niet met de kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid bezig mag houden. Artikel 6.2 bepaalt dat de minister van I&W (lees: ILT) is belast met het toezicht op de kwaliteit, veiligheid en leveringszekerheid.



EZK geeft specifiek over de tariefregulering aan dat de kruissubsidie tussen elektriciteit en drinkwater ongewenst is, omdat daardoor subsidie voor elektriciteit in hun optiek gebruikt wordt voor de verliezen op drinkwater. Hier zou onvoldoende aandacht voor zijn van toezichthouder, aandeelhouder en accountant.

ACM noemt als aandachtspunt dat de rechtsbescherming, zoals dat nu geregeld is, heel intensief is en een wissel trekt op alle partijen. De rechtsbescherming is geregeld in de WARBES. De ACM ziet de WED BES in dit opzicht niet als doelmatig²⁴. Verder noemt ACM dat op dit moment EZK en I&W de bedrijven die subsidie ontvangen als voorwaarde hebben gesteld dat ze geen dividend aan hun aandeelhouder mogen uitkeren. Dit is een beleidsmatige keuze, maar dit doet (in elk geval in theorie) wel iets met de prikkels van de tariefregulering. Die prikkels zouden zo moeten werken dat kostenbesparingen leiden tot winst (voor de aandeelhouder). Bij de kleine bedrijven speelt dit overigens niet: er is momenteel geen winst; het eigen vermogen neemt juist af. En bij WEB is het eigen vermogen nodig voor de grote investeringsopgave waar WEB voor staat.

ACM heeft overigens de indruk dat ook zonder deze prikkels de distributeurs een grote maatschappelijke druk ervaren om de consumenten te beschermen tegen hoge tarieven.

4.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid elektriciteits- en drinkwatervoorziening is verbeterd

De geïnterviewden zijn vrij unaniem in hun perceptie dat op Bonaire en op Saba de huidige kwaliteit van de netten hoog is - men is er zelfs tróts op.²⁵ Vroeger waren er veel stroomstoringen en spanningsdips en was “bruin water” normaal. Deze opmerkingen was overigens gemaakt vóór enkele recente grote stroomstoringen op Bonaire.

Op Bonaire wordt verder aangegeven dat de consumentenbescherming bij storingen beter is ingericht door het aanbieden van compensatie en dat de website is verbeterd.

Ook dit doel wordt slechts gedeeltelijk wettelijk gedefinieerd. Het besluit bij de wet geeft regels voor kwaliteitsbeheersing, controle, verstoringen, het KCD en noodvoorzieningen voor drinkwater. Dergelijke specifiek inhoudelijke wettelijk regels ontbreken ten aanzien van de elektriciteitsvoorziening. Wel worden algemene wettelijke normen gegeven, zoals: “betrouwbaar”. Onder “betrouwbaarheid” verstaat toezichthouder ILT leveringszekerheid op korte- en op lange-termijn en ook de kwaliteit van het geleverde water en de geleverde elektriciteit. Het voornaamste sturingsmechanisme voor betrouwbaarheid in de wet is het KCD. Ter waarborging van de leveringszekerheid en kwaliteit zijn distributiebedrijven verplicht om dit document iedere

²⁴ Zie hiervoor ook het advies (UHT) van 8 maart 2022 die ACM heeft opgesteld bij het wetswijzigingsvoorstel 36050. Zie ook de jurisprudentie in paragraaf 5.13. Een bespreking van de WARBES valt echter buiten het kader van dit rapport.

²⁵ Er is en wordt in de betrouwbaarheid door de ministeries ook fors geïnvesteerd: zie voetnoot 20 en paragraaf 5.7.



twee jaar op te stellen en aan de minister en de ACM te sturen. Het bevat een risicoanalyse en een vijfjarige prognose van de vraag.

ILT geeft als toezichthouder aan zich met name te richten op de beoordeling van de KCD's, maar ook de vergunningen, én de overeenkomst die een niet-geïntegreerde distributeur (wettelijk verplicht) met een producent heeft, in het toezicht te betrekken. Ondanks het feit dat er geen KCD en geen specifiek inhoudelijk wettelijk normeringskader is voor elektriciteitsproductie (anders dan de algemene normen), stelt ILT op dit moment uit de voeten te kunnen. ILT geeft aan altijd te kunnen doorvragen. Als dat toch onvoldoende zou blijken te zijn, is ILT van mening dat zij als toezichthouder ook zélf een toetsingskader zou kunnen opstellen. Toch ziet ILT een meerwaarde in een inhoudelijk wettelijk normenkader. ILT pleit er dan ook voor om dit ook voor elektriciteit nader in te vullen. Het meeste toezicht van ILT vindt plaats op de toereikendheid van de actuele capaciteit. Recent zijn er bijvoorbeeld (sinds lange tijd) enige “black-outs” geweest op Bonaire, en die hebben de aandacht van ILT.

WEB en STUCO stellen een soort “netcode” of technische code voor, zoals in Europees Nederland, met daarin bepaalde indicatoren en voorwaarden voor de kwaliteit (bijvoorbeeld ten aanzien van frequentie en spanningsniveau).²⁶ STUCO heeft daarvoor specifieke ideeën ontwikkeld, mede vanwege de problematiek rond het Golden Rock resort (zie hierna: paragraaf Specifiek Sint Eustatius). WEB heeft een “aansluitbeleid” opgesteld. Naast een KCD (van de distributeur) zou er naar de mening van WEB ook een investeringsplan voor elektriciteitsproductie moeten zijn. Er is, naar de mening van dit nutsbedrijf, voor de elektriciteitsproducent nu geen wettelijke prikkel om het goed te doen. CG laat het nu aan WEB over om prognoses te maken, terwijl dat naar de mening van WEB de rol van de producent zou moeten zijn.

EZK geeft aan dat nutsbedrijven zelf mogelijkheden hebben om voorwaarden te stellen, ook voor invoeding op het netwerk. Zo lang deze voorwaarden redelijk zijn, zal dit passen binnen het wettelijk kader.²⁷

SEC en STUCO, en in mindere mate WEB, signaleren een mogelijke bedreiging voor de betrouwbaarheid op langere termijn: door de subsidies ontstaat de (on)mogelijkheid om boekhoudkundig af te schrijven op gesubsidieerde activa en aldus vervangingsreserves op te bouwen. Als geen reserves worden opgebouwd gedurende de technische levensduur van de duurzame installaties, kunnen zij aan het eind van die levensduur niet worden vervangen. Daarmee kan de lange termijn leveringszekerheid in gevaar komen, als aan het eind van de levensduur geen financiële mogelijkheden zijn voor vervanging.²⁸ Eenvoudig samengevat: zonder

²⁶ Vergelijkbaar met de leveringsvoorwaarden van distributeurs, zie Artikel 3.5 lid 2 b wet. Zie echter voetnoot 27.

²⁷ Artikel 3.5 lid 2 b stelt dat een distributeur tot taak heeft om redelijke voorwaarden voor de levering van elektriciteit en drinkwater op te stellen. Op de BES eilanden beheren de distributeurs de netten. Deze bepaling lijkt in de huidige versie van de wet echter op leveringsvoorwaarden te zien, en niet op de aansluitings- en transportvoorwaarden die netbeheerders hanteren.

²⁸ Tenzij men ervan uitgaat dat men steeds fossiele capaciteit in reserve zal houden en dat er dus te zijner tijd voldoende fossiele capaciteit aanwezig zal zijn om op terug te vallen.



gereguleerde activawaarde (omdat dit grotendeels gesubsidieerd is) dalen de gereguleerde inkomsten enorm, waardoor er minder (geen) eigen vermogen opgebouwd kan worden.

EZK stelt hier tegenover dat het doel van de subsidie juist is om de tarieven laag te houden. Als de bedrijven alsnog op deze activa gaan afschrijven, dan stijgen de tarieven en betalen de afnemers alsnog voor de activa.

Op Saba wordt het punt genoemd dat het een lastige afweging is tussen het verder verhogen van de betrouwbaarheid, door bijvoorbeeld de laatste 5% van de hoogspanningskabels ondergronds te leggen om in tijden van orkanen weerbaarder te zijn. De kosten van zo'n investering komen automatisch (als er geen subsidie voor verstrekt wordt) in de tarieven en dat leidt tot onaanvaardbare tariefstijging. Terwijl het vanuit het oogpunt van betrouwbaarheid wel een wenselijke investering zou zijn.

Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat er resorts zijn die nu achter één aansluiting zitten (met een zogenoemde “hotelaansluiting”) en villa’s verhuren. Dit is op zich praktisch maar past niet goed in het wettelijk kader. Het zou meer voor de hand liggen een dergelijke opzet als een privaat net aan te merken, zeker als het grotere projecten betreft.

Specifiek Sint Eustatius - kwaliteit van netwerk en leveringszekerheid

Op Sint Eustatius is de productie van drinkwater kwetsbaar georganiseerd en vertonen de hoofdwaterleiding en het distributienetwerk veel gebreken²⁹. De lekverliezen zijn zeer hoog. De leveringszekerheid wordt op dit moment wél als hoog ervaren. Met de kanttekening dat nog lang niet alle inwoners op het drinkwaternetwerk zijn aangesloten. Voor het elektriciteitsnetwerk levert de aansluiting van het Golden Rock resort uitdagingen op, en ook op de andere eilanden zou de mogelijke aansluiting van duurzame decentrale elektriciteitsprojecten dat kunnen gaan doen. Vanwege het ontbreken van normen voor de aansluiting aan, en invoeding op, het distributienetwerk, heeft STUCO moeilijkheden met de inpassing van het Golden Rock resort. STUCO ziet het als een gemis dat de wet geen wettelijke normen voor aansluiting stelt.³⁰

I&W geeft aan fors te hebben ingezet (met subsidie) om de drinkwatersituatie op Sint Eustatius te verbeteren.

Specifiek Bonaire – kwaliteit en leveringszekerheid elektriciteit op lange termijn

ILT beschikt niet over een KCD van elektriciteitsproducenten. Dit leidt ertoe dat ILT zich bij de beoordeling van de huidige en toekomstige elektriciteitsproductie moet baseren op het KCD van de distributeurs.³¹ Op Saba

²⁹ I&W heeft het voornemen om in de periode 2021-2024 4,5 miljoen Euro te investeren om deze problemen te reduceren met ondersteuning van Vitens Evides International. Zie ook paragraaf 5.7.

³⁰ STUCO stelt wellicht via de leveringsvoorwaarden eisen te kunnen stellen en heeft gedetailleerde opvattingen over hoe die normen voor decentrale elektriciteitsprojecten eruit zouden kunnen zien, maar prefereert om haar moverende redenen een regeling op wettelijke basis. Zie ook voetnoot 27. Op Bonaire heeft WEB zelf een aansluitbeleid geformuleerd.

³¹ En mogelijk op de “overeenkomst of conceptovereenkomst” tussen producent en distributeur die door de wet voor de vergunningverlening wordt vereist, zie paragraaf 2.4, voetnoot 14.



en Sint Eustatius is dat laatste geen probleem, omdat STUCO en SEC zowel productie als distributie verzorgen. Op Bonaire wordt de elektriciteitsproductie echter verzorgd door de onafhankelijke elektriciteitsproducent CG. Deze is niet wettelijk verplicht een KCD op te stellen en ILT zal zich op het KCD van WEB moeten baseren bij haar beoordeling van de kwaliteit en capaciteit van de elektriciteitsproductie door CG.³² ILT stelt erop toe te zien dat de elektriciteitsproducent een overeenkomst heeft met de distributeur waarin normen zijn opgenomen. Een overeenkomst met de distributeur is volgens ILT een wettelijke voorwaarde voor de verlening van een productievergunning. Er is welwillendheid bij iedereen en er wordt goed samengewerkt, maar de verantwoordelijkheid is verdeeld over veel partijen. Het zou helpen als er één partij is die de regie neemt, bijvoorbeeld het ministerie van EZK. De ACM geeft aan dat de vergunningen voor producenten een aandachtspunt zouden moeten zijn. ILT wenst een goedkeuringsverplichting ten aanzien van het KCD, in plaats van de huidige, beperkte, verplichting om een KCD op te stellen. Bij formele goedkeuring zou ILT meer invloed op de inhoud kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld voor streefwaarden van bepaalde indicatoren. ILT heeft nu geen rechtsmiddelen om aanpassing van het KCD af te dwingen.

Verder wijst ILT nog op het interne toezicht van de bedrijven door de Raden van Commissarissen. ILT gaat ervan uit dat de Raad van Commissarissen als interne toezichthouder een belangrijke rol speelt bij het beoordelen van, en het sturen op, indicatoren in het KCD. ILT heeft op dit moment beperkt contact met de Raden van Commissarissen en geeft aan dat deze relatie versterkt zou kunnen worden.

WEB acht het problematisch dat een producent geen KCD-verplichting heeft. ILT kan zo, in WEB's visie, de producent niet controleren. WEB stelt daar last van te hebben, omdat CG op die manier minder prikkels en minder toezicht zou ervaren op de kwaliteit van de elektriciteitsproductie. WEB stelt dat de elektriciteitsleveringsovereenkomst ("*power purchase agreement*" – "*PPA*") tussen WEB en CG afspraken bevat over de efficiëntie van de productie, maar acht dat een private -zij het voor de productievergunningverlening, wettelijk verplichte- verhouding tussen die twee partijen. ILT is de toezichthouder, aldus WEB. Het nutsbedrijf vindt dat ILT zoekt naar de invulling van haar rol en noemt als voorbeeld dat ILT aan het nutsbedrijf heeft gevraagd om informatie te geven voor de invulling van het toezicht op CG. WEB vindt dat echter niet haar rol. De wetgever gaat naar de mening van WEB voorbij aan de monopolistische positie van de elektriciteitsproductie op Bonaire. Er moet goed gelet worden op de bedrijfsvoering en het onderhoud. Als de producent geen juist of tijdig onderhoud pleegt, gaan de fossiele brandstofkosten omhoog. Die worden één-op-één in de tarieven doorberekend aan de afnemers. Naar de mening van WEB heeft CG wel een prikkel om meer te investeren in productiecapaciteit, doordat CG via de tariefmethodologie een hogere vergoeding krijgt, maar er is te weinig prikkel om de productie efficiënt uit te voeren.

EZK geeft aan dat bij het opstellen van de vergunning van CG het hebben van een PPA een aandachtspunt was. De vraag rees of in een PPA een minimum- of een maximumcapaciteit moest worden opgelegd en gehandhaafd.

³² Zie paragraaf 2.4.



Ook rees daarbij de vraag of de aanwezigheid van meerdere elektriciteitsproducenten wenselijk zou zijn of juist niet. Meerdere producenten leveren coördinatievraagstukken op. De stabiliteit en het balanceren van het net zouden in gevaar kunnen komen. Op dit moment beschikken alleen CG en WEB over elektriciteitsproductievergunningen. De vergunning van CG loopt echter in 2025 af en CG produceert al op het maximum van de aan CG vergunde capaciteit. WEB heeft vanaf 2025 vergunning voor een hogere productiecapaciteit. WEB stelt haar productievergunning te hebben om in te kunnen grijpen met diesel-noodaggregaten (ook wel genoemd: Aggreko's) als er een productietekort dreigt.

CG is voorstander van één producent per eiland, zodat er geen discussies zijn over wie, wanneer en waarin investeert, zoals tot op heden wel het geval is. Ook zou CG liever een KCD opstellen dan voortgaan in de huidige situatie met een PPA met WEB. Op die manier zou WEB minder bepalend zijn voor de investeringsbeslissingen en kan het toezicht beter ingericht worden. Een vertraging bij de nieuwe investeringsplannen zou mogelijk opnieuw kunnen leiden tot de noodzaak om de dure optie te gebruiken om tijdelijke productie (in de vorm van Aggreko's) te huren. Dat kan voorkomen worden als de investeringsplannen van CG sneller gerealiseerd kunnen worden. Volgens CG is WEB momenteel verantwoordelijk voor de voorzieningszekerheid, vanwege WEB's bepalende rol in het goedkeuren van investeringen en de afspraken die in de PPA tussen WEB en CG zijn gemaakt.

De ACM probeert zich faciliterend op te stellen bij het verzekeren dat er tijdig in voldoende capaciteit wordt geïnvesteerd, bijvoorbeeld door mee te denken met het investeringsplan van CG. ACM maakt duidelijk hoe de voorgenomen investering tot vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal leidt. Het terugverdienen is eigenlijk wettelijk gegarandeerd. Er is ook geen na-ijl effect meer in de nieuwe methode.

4.3 Duurzaamheid

Doel deels gehaald, maar neemt weer af

Ook dit doel wordt niet wettelijk gedefinieerd. In de wetshistorie is veel terug te vinden over de methoden van elektriciteitsopwekking die als duurzaam worden beschouwd (bijvoorbeeld: windenergie, centrale en decentrale zonne-energie, elektriciteitsopslag, Ocean Thermal Energy Conversion (OTEC) en geothermie) en welk percentage verduurzaming van de elektriciteitsvraag werd nagestreefd. Zie ook Hoofdstuk 5. Van de verduurzaming van distributie en productie van drinkwaterproductie wordt in de wet nauwelijks melding gemaakt. Ook in de gesprekken is verduurzaming van drinkwater nauwelijks aan de orde gebracht. De wet kent geen sturingsmechanisme voor duurzaamheid van drinkwater. Hierna gaat het uitsluitend over duurzaamheid van de elektriciteitsvoorziening, omdat de verduurzaming van de drinkwatervoorziening niet door de geïnterviewden ter sprake is gebracht.

Een aantal van de geïnterviewden is van mening dat het met de verduurzaming beter had gekund, met name op Bonaire. Afgezien van de beperking van CO₂-uitstoot, wil men af van de kosten van fossiele brandstoffen en van de strategische afhankelijkheid. Politiek heeft het onderwerp de aandacht. Maar tegelijkertijd is het



begrijpelijk dat leveringszekerheid en betaalbaarheid prioriteit krijgen. De hoge kosten van fossiele energie drukken de economische ontwikkeling van de eilanden. Duurzaamheid heeft ook intrinsieke waarde en is één van hun “*unique selling propositions*”. Verduurzaming is belangrijk om de kosten te verlagen, maar sommige geïnterviewden geven aan dat de absolute CO₂-voetafdruk van de eilanden niet erg groot is.

De wettelijke tariefregulering ontbeert volgens geïnterviewden een directe prikkel tot verduurzaming en decentralisering van de opwekking van elektriciteit. Er is wel een algemene prikkel tot investering voor productie- en distributiebedrijven, doordat het investerende nutsbedrijf wettelijk een “redelijk rendement” op de gereguleerde activa ontvangt. Het kan dus met een gunstige verhouding tussen risico en rendement investeren en financieren. De subsidiebepaling van de wet is gericht op verlaging van de distributiekosten en niet op het stimuleren van duurzame of decentrale opwekking van elektriciteit. Er is door het ministerie van EZK wel duurzame elektriciteitsopwekking gerealiseerd op Sint Eustatius en Saba, maar dit is niet op basis van de subsidiebepaling van de wet gedaan. Op zijn best kan worden gezegd dat de wet decentrale verduurzaming niet in de weg staat, wat een verbetering is omdat decentrale opwekking voorheen wettelijk verboden was. Sommige geïnterviewden betwijfelen of er een levensvatbaar ondernemingsplan bedacht kan worden voor decentrale opwekking.

Voor de elektriciteitsdistributeurs heeft centrale opwekking financieel en technisch de voorkeur. Decentrale opwekking wordt door hen als een probleem gezien: als te veel afnemers gaan terugleveren, wordt het moeilijker om het net te balanceren en moet de distributeur mogelijk extra investeringen in het net doen. In het geval van Bonaire ligt dit genuanceerder omdat (voor zover bekend) CG daar de netbalancing verzorgt. Ook CG wijst op de noodzaak van een goede monitoring van decentrale opwekking om problemen in het netwerk te voorkomen. De extra teruglevering levert volgens WEB de distributeur geen voordeel op, omdat hij alsnog voldoende capaciteit moet hebben om tijdens de avondpiek (van 21:00 tot 23:00 uur) te voldoen aan de stroomvraag. Als de terugleververgoeding verhoogd zou worden, dan zou dit in de visie van WEB in combinatie met een variabel tarief voor verschillende tijdstippen kunnen gebeuren. Afnemers zullen dan -voor zover mogelijk- naar de mening van WEB hun gedrag op de verschillende tarieven afstemmen door elektriciteit op te slaan als de tarieven laag zijn en terug te leveren wanneer ze hoog zijn.

Het heeft de voorkeur van WEB om te streven naar een centrale voorziening met subsidie, want dan hebben alle afnemers profijt van een lager tarief. De overheid zou dit volgens WEB moeten faciliteren met financiële middelen. WEB ziet daarom graag wettelijke kaders voor subsidie op duurzame investeringen. Op Saba en Sint Eustatius wordt tot voor een belangrijk deel duurzaam gesubsidieerd, maar op Bonaire niet. Naar de mening van WEB zou duurzaamheid (op Bonaire) gekoppeld moeten worden aan subsidiëring en financierbaarheid. Pas dan zou een norm voor verduurzaming kunnen worden gesteld.

CG is van mening dat het kan helpen als er belastingmaatregelen zijn om duurzame investeringen te stimuleren, zoals ABB (lees: BTW in Europees Nederland) op de inkoop van duurzame productiemiddelen. Dit heeft een rechtstreeks effect op de tarieven. CG geeft aan de taak te hebben het netwerk in balans te houden door middel



van het energiemanagementsysteem. Dit systeem vangt pieken in de windsnelheid op en reageert op decentrale opwekking. Op dit moment is er weinig decentrale opwekking met zonnepanelen. Een toename hiervan zou goed gemonitord moeten worden.

Specifiek op Saba en Sint Eustatius wordt aangegeven dat de bevolking niet goed begrijpt waarom de tarieven steeds hoger zijn geworden terwijl er heel grote investeringen zijn gedaan in duurzame elektriciteitsproductie.

SEC wijst erop dat het in de kleine eiland-economieën als van Saba en Sint Eustatius gewoonweg niet mogelijk is om met duurzame opwekking tot een betaalbaar tarief te komen. In de situatie van voor de inwerkingtreding van de wet werden SEC en STUCO al door GEBE gesubsidieerd, en dat zal naar de mening van SEC ook nodig blijven bij (vrijwel) volledige duurzame opwekking om het verschil met “betaalbare” tarieven te dichten.

Afnemerorganisaties en de lokale overheid van met name Bonaire wijzen op het achterblijven van decentrale opwekking. Als redenen hiervoor wordt genoemd: de lage teruglevergoeding waardoor de terugverdientijd te lang is, zeker in vergelijking met andere investeringen die een hoger rendement opleveren. Ook worden de procedures van WEB genoemd als bottleneck: om een decentrale opwekking te realiseren is een keuring en installatie door een erkende installateur nodig. Zeker voor oudere woningen kan dit betekenen dat eerst de gehele elektrische installatie vernieuwd moet worden naar de nieuwste standaarden voordat de decentrale installatie goedgekeurd wordt. Consumentenorganisatie Unkobon pleit voor meer mogelijkheden voor huishoudens om zelf elektriciteit op te wekken met zonnepanelen. Bijvoorbeeld door subsidies hiervoor beschikbaar te stellen.

Zowel op Bonaire als op Sint Eustatius wordt aangegeven dat de lage teruglevergoeding ervoor zorgt dat het voor bepaalde projecten (zoals scholen en sociale woningbouw) het economisch niet verantwoord is om zonnepanelen te plaatsen, terwijl dit wel wenselijk zou zijn vanuit duurzaamheidsoogpunt en om de energierekening van de bewoners te verlagen. EZK geeft aan dat de teruglevergoeding op verzoek van (vertegenwoordigers op) de eilanden best verhoogd kan worden, maar dat hier nooit om gevraagd is. De distributeurs, met name WEB, geven aan bezwaren te hebben tegen een verhoging van deze vergoeding omdat dit tot technische problemen in het netwerk zal leiden.

Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat er zijn slechts enkele “*off-grid*” ondernemingen zijn. Men prefereert het om “*on-grid*”, decentraal, de verduurzaming van de elektriciteitsproductie te realiseren, maar noemt als belemmering de geringe teruglevergoeding en de wettelijke “vertrekboete”. Deze houdt in dat men bij een latere beslissing om “*off-grid*” te gaan nog vijf jaar lang het vast recht moet betalen. De regels voor het aansluiten van zonnepanelen en om terug te leveren worden ook als te streng en belemmerend ervaren. Tenslotte vindt men het niet goed uit te leggen dat er in Europees Nederland zoveel regelingen zijn ter bevordering van duurzaamheid en in Caribisch Nederland niet. Hier wordt al lang over gesproken, maar er is tot nu toe nog niets concreets uit gekomen.



5) Hoofddoelstellingen van de wet: wetshistorie en ontwikkelingen sinds de invoering

5.1 Memorie van Toelichting

Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) was de strekking van het wetsvoorstel het reguleren van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening van goede kwaliteit in Caribisch Nederland. Een goede voorziening werd van groot belang geacht voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Wat is destijds met deze begrippen bedoeld en hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Uit de volgende passages uit de MvT blijkt dat de minister verwachtte dat door verscherpt toezicht de betrouwbaarheid zou toenemen en dat door prijsregulering en centrale- en decentrale duurzame elektriciteitsopwekking de tarieven op termijn (binnen 10 jaar) zouden dalen tot betaalbaarheid in de zin van een aanvaardbaar maatschappelijk niveau.

Betaalbaar: Tarieven primaire levensbehoeften op een aanvaardbaar maatschappelijk niveau.

De minister benadrukt in de MvT dat het hier vitale publieke diensten betreft die onderwerp zijn van specifieke overheidszorg.

“Drinkwater en elektriciteit zijn primaire levensbehoeften. Uitval van de levering kan maatschappelijke ontwrichting en schade aan de volksgezondheid veroorzaken. Naast kwaliteit en betrouwbaarheid staat betaalbaarheid voorop. De doelen van een betrouwbare, betaalbare, duurzame en kwalitatief hoogwaardige voorziening wijken niet af van die in Europees Nederland”.³³

De Kamerbehandeling was niet lang na het verschijnen van het rapport van de Commissie Spies. Dat rapport was positief over het consultatieproces van de wet en het feit dat rekening is gehouden met de lokale omstandigheden. Maar het was kritisch op de verwachting dat de subsidie afgebouwd zou kunnen worden en op het feit dat niet de hele rekening gesubsidieerd zou worden, maar alleen het vaste tarief. De commissie betwijfelde of dat wel voldoende effect zou sorteren. Onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Spies, concludeert de minister dat de voorzieningen op de eilanden te wensen over laten. Vooral vanwege de schaalnadelen van de eilanden acht hij het niet te verwachten dat zonder steun de nutsbedrijven op korte termijn renderend kunnen opereren bij hantering van de huidige tarieven en het gewenste kwaliteitsniveau. Hij vervolgt:

“[d]e nodige verbetering op deze terreinen zal leiden tot tariefsverhoging. Daardoor stijgen de tarieven tot een maatschappelijk niet draagbaar niveau. Steun van de ministers is nodig om een aanvaardbaar maatschappelijk niveau te bereiken”.³⁴

³³ Memorie van toelichting, p. 1

³⁴ Memorie van toelichting, p. 3



Na deze verwijzing naar een “maatschappelijk aanvaardbaar niveau” als maatstaf voor de betaalbaarheid, omschrijft de minister de doelstellingen “betrouwbaar” en “betaalbaar” met de volgende woorden:

“[t]ot betrouwbaarheid behoren leveringszekerheid en veiligheid. Onder betaalbaar wordt transparantie, efficiëntie en doelmatigheid verstaan”.³⁵

Deze beperkte uitleg van het begrip “betaalbaar” wordt enkele pagina’s later echter weer genuanceerd tot een acceptabele betaalbaarheid voor de voorziening in een basisbehoefte voor alle afnemers:

“De prijs voor een liter water in Caribisch Nederland is vijf tot dertigmaal zo hoog als in Europees Nederland (prijspeil 2013). Afgezien van belastingen betaalt men voor een kilowattuur in Caribisch Nederland ongeveer het dubbele ten opzichte van Europees Nederland (prijspeil 2014). De kosten van de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening in Caribisch Nederland zijn hoog terwijl het gemiddelde inkomensniveau laag is. Deze hoge tarieven kunnen door veel inwoners van Caribisch Nederland moeilijk worden opgebracht. Het is echter wenselijk dat de voorziening in een basisbehoefte voor alle afnemers betaalbaar is. Op korte termijn is een acceptabele betaalbaarheid op enkele openbare lichamen niet mogelijk zonder subsidie. Hierom wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor een subsidie voorgesteld”.³⁶

Deze acceptabele betaalbaarheid voor de voorziening in een basisbehoefte voor alle afnemers, zou volgens de minister op drie wijzen worden bereikt: tariefregulering, duurzame opwekking en tijdelijke subsidie. De minister verduidelijkt ten aanzien van tariefregulering.

“De doelstelling van de tariefregulering is drieledig. Het eerste doel is consumentenbescherming. Omdat de afnemers van netwerk gebonden diensten niet over hun eigen tarieven kunnen onderhandelen, worden tarieven door de toezichthouder vastgesteld. Het tweede doel is investeerdersbescherming. Een stabiel en voorspelbaar reguleringsklimaat beschermt investeerders, zodat de onderneming in staat is om de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur en productiecapaciteit te verrichten. Het derde en laatste doel is productieve efficiëntie van de onderneming. Hierdoor kunnen diensten van voldoende kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten worden geleverd.”³⁷

Verduurzaming: centraal en decentraal dure brandstof uitsparen.

Dat zal niet alles oplossen, maar ook verduurzaming van de elektriciteitsproductie zou de tarieven doen dalen.

“De verwachting is dat het netbeheer enigszins duurder blijft dan in Europees Nederland door de kleine schaal van de eilanden, maar dat er wel efficiencywinsten te behalen zijn. Ook van andere componenten van de rekening mag verwacht worden dat deze dalen. Zo zal door toenemende duurzame opwekking dure brandstof uitgespaard worden. Diverse onderzoeken wijzen uit dat de productiecomponent van de rekening hierdoor zal dalen.”³⁸

³⁵ Memorie van toelichting, p. 5

³⁶ Memorie van toelichting, p. 12

³⁷ Memorie van toelichting, p. 9

³⁸ Memorie van toelichting, p. 12



Daarbij werd gedacht aan centrale en decentrale duurzame opwekking door klein- en grootverbruikers.

“Dit potentieel voor duurzame elektriciteitsopwekking moet worden benut, ook al omdat de conventionele opwekking olie gebruikt wat een dure fossiele brandstof is in vergelijking met het gas en de kolen die in Europees Nederland worden gebruikt. Naast centrale opwekking met grote windturbines en zonne-farms heeft decentrale opwekking grote potentie. Dit betreft klein- en grootverbruikers die in de eerste plaats voor eigen gebruik eigen opwekking hebben, bijvoorbeeld met een zonnepaneel of een windturbine.”³⁹

Vooraf van decentrale opwekking werd veel verwacht.

“Decentrale productie leidt in de eerste plaats tot lagere kosten voor diegenen die investeringen in decentrale elektriciteitsproductie doen. Er is een aantal bijkomende voordelen. Op het gebied van duurzaamheid spelen de verduurzaming van de energievoorziening, de milieueffecten daarvan, het bevorderen van een bewuster gebruik van energie en de groene uitstraling van de eilanden. Technisch is er het voordeel dat het deel van de piekvraag dat overdag ligt, wordt opgevangen door vooral zonne-energie. Bij de huidige prijs van elektriciteit en het aantal zonuren op de eilanden verdient een investering in duurzame productiecapaciteit zich terug zonder subsidie en tegen een lage terugleververgoeding.”

Er werd zelfs zoveel van verwacht, dat het distributiebedrijf vergoed moest worden om door de decentrale “prosumenten” als batterij, voor elektriciteitsopslag, te worden ingezet.

“Opwekking en verbruik vallen echter vaak niet samen. Veel afnemers met zonnepanelen zetten ‘s nachts een airconditioning aan, terwijl zij overdag opwekken en minder verbruiken. Hun gebruik van het net lijkt dus voor een deel op een elektriciteitsopslag: overdag wordt meer geproduceerd dan verbruikt en ‘s nachts wordt niet geproduceerd en relatief veel verbruikt. Een dergelijk gebruik van het net rechtvaardigt een passende vergoeding voor de distributeur wiens net immers intensief gebruikt wordt, maar die netto minder elektriciteit verkoopt. Deze vergoeding bestaat enerzijds uit het vaste gebruikstarief dat een afnemer onafhankelijk van netto-verbruik verschuldigd is. Zij nemen minder elektriciteit af maar dragen wel volledig bij aan de vraag op momenten van piekbelasting. Anderzijds bestaat deze vergoeding uit het verschil tussen de productieprijs en de terugleververgoeding.”⁴⁰

Het compromis: decentraal opwekken tegen lage terugleververgoeding en vast gebruikstarief.

Dit leidde dus tot een maatschappelijk- en wetgevingsdilemma. Hoe moest decentrale opwekking worden bereikt, zonder het distributiebedrijf en de anderen (de niet-decentrale opwekkers) daarvoor te laten betalen?

“De hoogte van de terugleververgoeding heeft een direct effect op aantrekkelijkheid van decentrale productie en daarmee op de daadwerkelijke ontwikkeling ervan. Bij een te hoge terugleververgoeding

³⁹ Memorie van toelichting, p. 13

⁴⁰ Memorie van toelichting, p. 14



bestaat het risico dat op een eiland te weinig in efficiëntere centrale productie (bijvoorbeeld windturbines of zonnepanelen) wordt geïnvesteerd en veel in versnipperde decentrale productie. Veel eigen opwekking kan als maatschappelijk ongewenst effect hebben dat de kosten voor de centrale elektriciteitsvoorziening voor een steeds groter aandeel door de consumenten opgebracht moeten worden die zich geen eigen zonnepanelen kunnen veroorloven. Bij het vaststellen van de terugleververgoeding moeten deze diverse belangen tegen elkaar afgewogen worden. (...) Een evenwicht tussen de verschillende belangen kan erin liggen door de terugleververgoeding voor consumenten vast te stellen op het niveau van de uitgespaarde brandstofkosten van opwekking uit fossiele bron, terwijl grotere afnemers geen terugleververgoeding krijgen omdat bij teruglevering door grotere installaties snel de financieel ongewenste effecten optreden. (...) De invoering van het vast gebruikstarief heeft een stabiliserend effect op de kostenverdeling over de afnemers. Ook partijen die immers veel decentrale elektriciteit voor zichzelf opwekken blijven aan de elektriciteitsvoorziening bijdragen door het vast gebruikstarief.”⁴¹

Daarmee werd dus het wetgevingscompromis bereikt: voor de decentrale opwekkers leidt het tot lagere kosten, en door de terugleververgoeding op het niveau van uitgespaarde brandstofkosten en door het vast gebruikstarief in te voeren wordt het distributiebedrijf gecompenseerd.

Tarieven verlagen met subsidie.

Al met al: toezicht, prijsregulering en verduurzaming leiden tot lagere tarieven, was de gedachte.

“De versterking van de governance van de bedrijven en de introductie van economisch en financieel toezicht door ACM, leiden naar verwachting tot efficiëntere bedrijven. Dit heeft een drukkend effect op de tarieven. De onzekerheid van de ontwikkeling van de wereldolieprijs blijft voortbestaan, maar het aandeel olie in de energiemix wordt kleiner door de verdere verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening. Op Bonaire krijgen centrale en decentrale zonne-energie door het wetsvoorstel een sterkere positie. (...) De toenemende efficiëntie van de bedrijven en de door subsidie bestreden kosten leiden ertoe dat de totaal in rekening te brengen kosten bij eindafnemers dalen ten opzichte van een situatie waarin het wetsvoorstel inclusief de subsidies niet zouden worden geïmplementeerd. Gemiddeld daalt de rekening van de eindgebruiker dus. Nu wordt slechts een gebruiksafhankelijk tarief in rekening gebracht.”⁴²

Als er dan toch nog een ongewenst nadelig effect overblijft voor de minst draagkrachtige afnemers (bijvoorbeeld door de invoering van het vaste gebruiksrecht), moet dat worden gelimiteerd.

“Desondanks zou de invoering van het vast gebruikstarief een nadelig effect kunnen hebben op de betaalbaarheid voor de minst draagkrachtige afnemers. Als instrument om dit ongewenste effect te

⁴¹ Memorie van toelichting, p. 14

⁴² Memorie van toelichting, p. 15



voorkomen is derhalve in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen het vast gebruikstarief voor de afnemers met de laagste aansluitcapaciteit te limiteren.”⁴³

Daarvoor is de subsidiemogelijkheid opgenomen. Deze zou echter tijdelijk zijn en zou na twee jaar worden geëvalueerd.

*“Hierom wordt voorzien dat de subsidie die nodig is om de rekening betaalbaar te houden af zal nemen. Het voornemen is deze subsidie in tien jaar af te bouwen. In het tweede jaar na inwerkingtreden van dit wetsvoorstel zullen de betaalbaarheid en de subsidie worden geëvalueerd, waarvan de verwachting is dat een verdergaande efficiencyverbetering tot een daling van de subsidie leidt. De subsidie op de elektriciteitsnetwerken van de drie openbare lichamen zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op jaarbasis naar verwachting maximaal circa zes miljoen USD bedragen. Voor drinkwater zal dit naar verwachting circa twee miljoen USD per jaar bedragen. Voor elektriciteit bedraagt de subsidie circa vijftien procent van de totale elektriciteitsrekening. Voor drinkwater bedraagt de subsidie ook vijftien procent van de totale drinkwaterrekening.”*⁴⁴

5.2 Kritiek Raad van State

In zijn advies ter zake van het wetsvoorstel is de Raad van State kritisch op (het gebrek aan) cijfermatige onderbouwing en de verwachting dat de subsidie in tien jaar kan worden afgebouwd.

*“Volgens de toelichting is het doel van de subsidie de kosten te mitigeren die in de tarieven worden verdisconteerd zodat de kosten voor de afnemers betaalbaar worden. Een becijfering in de toelichting waaruit blijkt hoeveel het gaat kosten om deze doelstelling te realiseren, ontbreekt echter. De toelichting vermeldt voorts dat het de verwachting is dat verdergaande efficiencyverbeteringen tot een daling van de subsidie leiden en dat deze subsidie in tien jaar kan worden afgebouwd. Ook op dit punt ontbreekt een becijfering, zodat onduidelijk is waarop deze verwachtingen zijn gestoeld. De Afdeling acht op voorhand niet zonder meer aannemelijk dat – mede gelet op de bijzondere omstandigheden op de eilanden – zodanige efficiencyvoordelen kunnen worden behaald dat de subsidieverlening op afzienbare termijn geheel kan worden beëindigd. Volledige beëindiging ligt ook niet in de rede, nu de financiële bijdrage uiteindelijk is bedoeld om de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening voor de bewoners op de BES-eilanden betaalbaar te houden en het gaat om voor de volksgezondheid en het welzijn van de bevolking essentiële basisvoorzieningen.”*⁴⁵

De raad stelt daarom de vraag of hier wel van een subsidie kan worden gesproken en of de terminologie in het wetsvoorstel op dat punt niet moet worden aangepast. Dit punt wordt later in de Kamerbehandeling weer opgepakt.

⁴³ Memorie van toelichting, p. 11

⁴⁴ Memorie van toelichting, p. 13

⁴⁵ Vergaderstukken Tweede Kamer 2014-15, 34 089, nr. 4, p.8



5.3 Kamerbehandeling

In de Kamerbehandeling is diverse malen benadrukt dat de tarieven te hoog zijn en tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau moeten worden teruggebracht. Gevraagd is dit te relateren aan het beschikbare inkomen en om decentrale elektriciteitsopwekking te subsidiëren. Daarbij blijkt telkenmale de misvatting te bestaan dat zonnepanelen zich op de eilanden in vier jaar terugverdienen. De minister brengt daartegen in dat niet beoogd wordt om inkomenspolitiek te bedrijven. Na een lang debat komt de Kamer tot een motie (nummer 13) om te komen tot een plan dat streeft naar een betaalbaar en maximaal duurzame energievoorziening, zo mogelijk 100%, op de BES eilanden en de Kamer hierover te informeren voor de zomer 2016. De minister geeft uiteindelijk aan naar 50% duurzame opwekking te streven. Zie de hiernavolgende beschrijving en citaten.

Gedurende de Kamerbehandeling wijzen diverse partijen erop dat steun nodig is om de tarieven op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te houden. Benadrukt wordt dat de tarieven tot een maatschappelijk niet draagbaar niveau zijn gestegen. Er wordt gewezen op de huidige situatie waarbij kosten tussen de 14% en 17% van een modaal inkomen bedragen. Een partij wijst op het NSOB-rapport dat stelt dat het voorkomen van onverantwoorde prijsstijgingen een humanitaire, sociale en politieke noodzaak is.

Partijen vragen naar een aanvaardbaar maximumtarief en vragen welk percentage volgens de regering de verschillende inkomensgroepen aan hun energie en waterrekening kwijt mogen zijn. Zij vragen op welke manier windmolens en zonnepanelen betaalbaar worden gemaakt voor particulieren en bedrijven. De Kamerleden wensen graag inzicht in de prijzen voor windmolens en zonnepanelen in Caribisch Nederland (in vergelijking met Europees Nederland). Wordt hier subsidie voor beschikbaar gesteld, en, zo nee, wordt dat overwogen? Wordt overwogen specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ondernemers en mensen met een laag inkomen die niet zijn aangesloten op het net, zonnepanelen met extra subsidie te verstrekken? Zo nee, waarom niet? De leden vragen naar de mogelijkheden om gezamenlijk inkopen van zonnepanelen en windmolens door elektriciteitsbedrijven, andere bedrijven en particulieren. Zij vragen op welke wijze voorkomen wordt dat teveel wordt opgewekt en het net overbelast raakt. De Kamerleden vinden het van groot belang dat decentrale energieopwekking op de Caribische eilanden mogelijk is, om de overstap naar een meer duurzame energievoorziening te bevorderen. Zij vragen of de vastlegging van de markt in het wetsvoorstel belemmerend kan werken voor nieuwe initiatieven bij decentrale energie en andere vormen van duurzame energieopwekking. Wat is de hoogte van de terugleververgoeding en zal de hoogte worden aangepast? Waarom wordt de vergoeding voor teruglevering aan het net voor kleine producenten beperkt? Juist een aantrekkelijke regeling zou de voorzieningszekerheid en toename van hernieuwbare energie toch stimuleren? ⁴⁶

De minister stelt:

“de tarieven voor elektriciteit en drinkwater zouden zonder nadere financiële steun vanuit Europees Nederland tot een maatschappelijk niet draagbaar niveau stijgen”.

⁴⁶ Verslag Vaste Kamercommissie 19 januari 2015, p.12 onder “Duurzame decentrale elektriciteitsopwekking”



Er wordt een aantal malen besproken dat het zelf produceren van elektriciteit met behulp van zonnepanelen op de eilanden financieel erg aantrekkelijk zou zijn. Gesteld wordt dat zonnepanelen in vier jaar worden terugverdiend. Dit is de reden waarom daar in de wet limieten aan worden gesteld. Het is tevens de reden waarom geen subsidiëring of voorfinanciering nodig is. Gesteld wordt dat ook een coöperatieve *solar farm* zou worden overwogen waar particulieren en bedrijven aan mee zouden kunnen doen. Anderen zouden dat voorbeeld na kunnen volgen. Weer wordt gevraagd om tegemoet te komen aan particulieren met een laag inkomen.

De minister stelt dat niet beoogd wordt specifieke inkomenspolitiek te bedrijven. Een partij vraagt welk percentage voor verschillende inkomensgroepen acceptabel wordt geacht. Er wordt kritiek geuit dat het kabinet geen aanvaardbaar geachte percentages van het inkomen voor water en elektriciteit geeft. Een partij stelt vragen over hoe het private karakter van sommige regelingen zich verhoudt tot de publieke taken. Een partij vraagt zich af of er geen sprake is van een gift in plaats van een subsidie en of er geen doelen aan die gift moeten worden verbonden.

Een partij dient een amendement in om in de wet mogelijk te maken dat de maandelijkse kosten die eindgebruikers (consumenten en ondernemers) aan elektriciteit en water besteden worden beperkt. Gesteld wordt dat die regelmatig 30% van het inkomen bedragen. Die partij dient ook een motie in die daarop steunt en voorstelt om het tarief zo vast te stellen dat:

“het gemiddeld gezinsverbruik aan elektriciteit tegen maximaal het gemiddelde Europees Nederlandse geldende tarief af te nemen is”.

Deze motie wordt ingetrokken omdat het amendement het niet haalt in de Kamer.

Twee partijen dienen een motie (13) in waarin de regering wordt verzocht:

“om te komen tot een plan dat streeft naar een betaalbaar en maximaal duurzame energievoorziening, zo mogelijk 100%, op de BES eilanden en de Kamer hierover te informeren voor de zomer 2016”.

Deze motie wordt aangenomen.⁴⁷

Een partij verwijst uitvoerig naar de conclusies van de Commissie Spies en stelt dat subsidiëren van vaste netwerkkosten niet genoeg is. Een andere partij vraagt hoe de hoogte van de subsidie wordt vastgesteld. Die partij benadrukt dat de minister aangeeft dat maatschappelijk aanvaardbare tarieven worden nagestreefd, maar geen doelstellingen worden beoogd die betrekking hebben op het aanvaardbaar geachte percentage van het inkomen dat aan water of elektriciteit wordt besteed. Er wordt gesteld dat met het Wetsvoorstel geen inkomenspolitiek moet worden bedreven. Deze partij vindt dit juist, maar vraagt zich af welk afwegingskader er

⁴⁷ Nota naar Aanleiding van het verslag, 10 april 2015.



dan wordt gebruikt om de hoogte van de subsidie te bepalen? Weer een partij vraagt zich af hoe de betaalbaarheid kan worden gegarandeerd zonder iets aan inkomen te doen?

De partij die motie 13 heeft ingediend stelt er moeite mee te hebben dat de minister vaag is over de doelen en financiële onderbouwing van de subsidie.

“Het enige wat de minister zegt is dat er na twee jaar wordt geëvalueerd. Maar als je niet duidelijk bent over je doelen krijg je ook een heel vage evaluatie.”

De minister merkt nog op:

“Ik kan het de Kamer meegeven dat het een idee kan zijn om te bezien of we de komende jaren kunnen monitoren om welke percentages van het inkomen het werkelijk gaat of onze voorspelling uitkomt dat het uiteindelijk beter betaalbaar zal worden.”

In de Kamer vindt een lange discussie plaats over de duurzaamheidsdoelstelling, waarin een aantal partijen aandringt op 100% of zoveel mogelijk. De minister suggereert dan te kiezen voor zoveel mogelijk duurzaamheid in plaats van die 100%:

“[e]en vast doel van 100% duurzame energie kan wel eens conflicteren met de betaalbaarheid. Als je het helemaal duurzaam maakt, kun je van bepaalde andere zaken, zoals die olie-gestookte generatoren, geen gebruik meer maken, terwijl die de voorziening juist kunnen stabiliseren. Volgens mij kun je echter wel streven naar zoveel mogelijk duurzaamheid terwijl je het betaalbaarheidsprincipe overeind houdt”.

Vanuit de Kamer wordt daarop vervolgd:

“Het kabinet heeft wel een streven vastgesteld, en dat is 50%.”

Waarop de minister antwoordt:

“Als ik het nu bij elkaar optel, dan zit ik ongeveer op 40: in 2010 naar 20% en dan bij een volgend plan ook weer 20%. Dan zit ik rond de 40%. Ik denk daarom dat 50% een ambitieuzer percentage is, waarmee de lat in ieder geval alweer een stukje hoger wordt gelegd.”⁴⁸

5.4 2016- 2018: Periode na inwerkingtreding van de wet

De uitvoering van Motie 13.

Ter uitvoering van Motie 13 bood de minister in juli 2016 een rapport aan van Schelleman&VanWeijsten Sustainable Energy Consultancy, dat diverse mogelijkheden tot verduurzaming van de elektriciteitsproductie beschrijft, van windenergie, centrale en decentrale zonne-energie, elektriciteitsopslag, Ocean Thermal Energy Conversion (OTEC) tot geothermie, en een aantal scenario's uitwerkt. Het rapport beveelt verdere haalbaarheidsstudies aan voor windenergie op Saba en Sint Eustatius, OTEC op Bonaire en geothermie op

⁴⁸ Verslag Kamerbehandeling 12 november 2015, p. 5.



Saba. Ook beveelt het aan een financiële regeling voor de eilanden te onderzoeken voor de stimulering van decentrale duurzame energie, en sluit de aanbevelingen af met:

“Zo ’n regeling met een voldoende aantrekkelijk teruglevertarief, moet ook een opslag kennen om de extra kosten voor elektriciteitsopslag voor WEB of CGB te financieren.”

In februari 2017 schrijft de minister aan de Kamer over het door het ministerie van EZK opgestelde (niet gedateerde) plan “Duurzame en betaalbare energie in Caribisch Nederland” dat voortbouwt op voormelde studie en de toekomstvisie op de energievoorziening biedt. Het plan benadrukt dat de betrouwbaarheid vooral wordt bedreigd door de kwaliteit van de netten en krapte in de productiecapaciteit. Wat betreft betaalbaarheid wordt aangegeven dat de meest effectieve manier om de kosten te beperken is om de fossiele elektriciteitsproductie te vervangen door duurzame productie. Betaalbaarheid en verduurzaming gaan dan hand in hand. Betreffende de subsidiëring van de netbeheerkosten stelt het rapport:

“In Europees Nederland worden de kosten van het net dus gedragen door afnemers op het betreffende net, zodat er voor alle afnemers een dragelijk tarief geldt. Deze socialiseringsgedachte is sinds 2012 uitgebreid tot Caribisch Nederland waarbij er echter geen verrekening binnen of tussen netbeheerders plaatsheeft, maar uit de algemene middelen een subsidie wordt verstrekt.”

Het plan beschrijft de korte- en lange termijnplannen voor de eilanden. Ten aanzien van Sint Eustatius wordt geconcludeerd dat het met de bestaande en voorgenomen plannen hard op weg is naar een elektriciteitsvoorziening waarvan het aandeel duurzaam in 2020 tot de wereldtop zal behoren: 66%. Concrete acties zijn de realisatie van de tweede zonneweide, studies en realisatie betreffende windenergie, en innovatie stimuleren via de regeling Demonstratie energie-innovatie (DEI). De conclusie voor Saba is dat na realisatie van de twee zonneweides 49% van de diesel en CO₂ uitstoot wordt bespaard, het Sabaanse elektriciteitsbedrijf financieel gezond is en de consumententarieven acceptabel zijn. Geothermie zal worden onderzocht. Op Bonaire heeft op dat moment vanwege de sterke groei in de vraag uitbreiding van de productiecapaciteit met regelbaar vermogen de prioriteit. Verdere verduurzaming is daarna mogelijk vooral door bijplaatsen van windturbines. OTEC kan worden verkend. Decentrale productie met zonnepanelen heeft potentie. WEB was ten tijde van het opstellen van het plan aan praktische regels en aan andere maatregelen om decentraal opgewekte elektriciteit in te passen. Het OLB werkte ten tijde van het plan aan een “Energievisie voor Bonaire”. Concrete acties zijn: verbeteren van de leveringszekerheid, faciliteren van decentrale productie, ontwikkelen van de Energievisie OLB en een haalbaarheidsstudie naar OTEC.

Het plan concludeert dat betaalbare energie en verduurzaming in Caribisch Nederland hand in hand gaan. Door de hoge productiekosten is een investering in duurzame centrale productie rendabel, terwijl in Europees Nederland financiële ondersteuning nodig is.

“Dit betekent dat verduurzaming een eigen business case kan hebben waarvoor geen subsidie nodig is, maar voor de business case dienen bij de huidige olieprijs de financieringskosten voor duurzame investeringen wel laag te zijn.”



Ook schrijft de minister in februari 2017 dat per 1 januari 2018 de regeling Demonstratie energie-innovatie (DEI) wordt opengesteld voor Caribisch Nederland.⁴⁹

Prijsstijgingen 2018.

Begin 2018 deden zich in Caribisch Nederland grote stijgingen voor in de elektriciteitsstarieven (op Bonaire met 23,6 %). Daarover werden Kamervragen gesteld, waarop de minister antwoordde:

“Er is Rijksbreed beleid om de sociaaleconomische ontwikkeling van Caribisch Nederland te bevorderen. Er is bovendien flankerend beleid om de vaste gebruikstarieven te verlagen zodat de netbeheertarieven in Caribisch Nederland vergelijkbaar zijn met die in Europees Nederland. Dit gebeurt met een subsidie vanuit het ministerie van EZK voor elektriciteit en vanuit I&W voor drinkwater. In de subsidiebeschikking voor de elektriciteitsstarieven is expliciet opgenomen dat WEB zelf de subsidie kan verdelen en specifiek kan inzetten om de rekening van groepen die er onder het nieuwe tariefstelsel op achteruit gaan, te verlagen.”

Dat was de Kamerleden niet genoeg en zij vervolgden met de vraag of de minister bereid was om zich in te zetten voor een betaalbare energievoorziening als per motie verzocht door de Kamer⁵⁰. Het antwoord van de minister:

“Ja. Het beleid zoals vervat in het ‘Plan voor een betaalbare en duurzame energievoorziening in Caribisch Nederland. De ontwikkeling van de elektriciteitsvoorziening’⁵¹ is mede gebaseerd op het onderzoeksrapport ‘Renewable Energy Future for the Dutch Caribbean Islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba’⁵². Met dit plan wil ik inzetten op duurzame energievoorziening waardoor de kosten voor energieverbruik in Caribisch Nederland verlaagd kunnen worden, terwijl tegelijk schonere energie wordt opgewekt en inwoners van Caribisch Nederland minder afhankelijk zijn van fossiele brandstof om energie op te wekken. Het heeft mijn voorkeur de betaalbaarheid te verbeteren door (financiële) steun voor duurzame productie, boven tariefsteun voor de (fossiele) energierekening van de eindgebruiker. Toch is er nu tariefsteun ten behoeve van de betaalbaarheid bij onder andere de sociaaleconomisch zwakkere eindgebruiker. Mijn ambtgenote van I&W is zich eveneens bewust van de prijsstijgingen van drinkwater in Caribisch Nederland. Voor de korte termijn worden deze via subsidie zoveel mogelijk opgevangen. Omdat de tariefstructuur van de wet momenteel onvoldoende mogelijkheden biedt om de betaalbaarheid voor kleinverbruikers voor drinkwater te borgen wordt een wetswijziging voor drinkwater voorbereid waarbij tevens de uitkomsten van de evaluatie van de wet zullen worden meegenomen. De minister van IenW zal u daaromtrent nader informeren.” (...)

“Ik ga een subsidie verstrekken die de netbeheertarieven voor elektriciteit verlaagt tot ongeveer Europees Nederlands niveau. In de subsidiebeschikking heb ik expliciet opgenomen dat het bedrijf zelf

⁴⁹ Brief Minister van EZK aan de Tweede Kamer, februari 2017

⁵⁰ Kamerstuk 34 089, nr. 13

⁵¹ Kamerstuk 34 089, nr. 16

⁵² Kamerstuk 34 089, nr. 14



de subsidie kan verdelen en zo kan toespitsen op huishoudelijke klanten, die het meest geraakt worden. Ongeveer twee derde van de stijging is het gevolg van hogere olieprijzen die op de mondiale markt tot stand komen. Ik ben niet bereid tot een aanvullende brandstofsubsidie. Mijn ambtgenote van I&W subsidieert daarnaast het vaste gebruikstarief voor drinkwater. Deze subsidie neemt exponentieel toe als gevolg van de berekende gestegen kosten. Daarbij kan momenteel geen rekening worden gehouden met kleinverbruik, zoals in het antwoord op vraag [6] toegelicht. Om die reden wordt een wetswijziging voorbereid om tot de gewenste differentiatie en flexibiliteit in de tariefstructuur te komen.”⁵³

5.5 2019: voorstel tot wijziging van de wet

In 2019 wordt de aangekondigde wetswijziging voorbereid en in 2019 geconsulteerd. Na de consultatie wordt de wetswijziging aangepast en in 2020 opnieuw in consultatie gebracht. Aanleiding met betrekking tot elektriciteit was in 2018/2019 dat na de invoering van de wet op alle drie openbare lichamen de vaststelling van de maximumtarieven heeft geleid tot hogere in het vaste tarief te verdisconteren distributietarieven dan vóór de invoering. Een andere aanleiding is het energie- en klimaatbeleid, gericht op reductie van fossiele-CO₂-uitstoot, dat in de wet op een aantal aspecten niet effectief nagestreefd of ondersteund wordt. Het wetsontwerp stelt voor dat:

- a) het vaste tarief wordt beperkt tot het Europees Nederlandse niveau van een modaal huishouden (de vigerende berekeningswijze blijft het uitgangspunt);
- b) overige kosten in het variabele tarief komen;
- c) er een lastenverdeling komt tussen grote en kleine klanten; en
- d) er subsidie op netbeheerkosten beschikbaar blijft, maar er een alternatief komt voor verduurzaming.

Wat dat laatste punt betreft introduceert het wetsvoorstel een grondslag voor subsidiëring van activiteiten die leiden tot CO₂-reductie. Het biedt de minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling verschillende vormen van subsidiëring uit te werken, zoals investeringssubsidies, (eventueel met terugbetalingsverplichting), (gedeeltelijke) garantstelling of borgtocht, of een subsidie voor daadwerkelijk geproduceerde duurzame elektriciteit waarmee fossiele productie wordt vermeden, vergelijkbaar met de Europees Nederlandse SDE+ regeling.

Met betrekking tot drinkwater was de aanleiding dat er sinds 2016 een ontwikkeling van kosten en tarieven was waarbij de betaalbaarheid en dus de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening voor de eerste levensbehoeften niet langer was gewaarborgd. Uitgangspunten van het voorstel zijn dat een hoger variabel verbruikstarief bij een hoger verbruik lage vaste en variabele tarieven voor de eerste levensbehoeften compenseert, en dat een verbeterde en meer samenhangende *governance* beter recht doet aan de wettelijke verantwoordelijkheden en taken van de minister.

⁵³ Brief minister van EZK aan de Kamer, 26 April 2018



Gebleken was dat het stelsel onder de wet niet leidde tot een betaalbare en toegankelijke drinkwatervoorziening voor de eerste levensbehoefte. Naast de wens van de minister en de Eilandbesturen daartegen op te treden, garandeert een aantal internationale verdragen en resoluties direct of indirect de toegang tot voldoende en schoon drinkwater, waaronder het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten⁵⁴, VN Resoluties 64/292⁵⁵ en 70/169⁵⁶, het Verdrag inzake de rechten van het kind, en het VN-Gehandicaptenverdrag.⁵⁷ Ook richt *Sustainable Development Goal* (SDG) 6 van de Verenigde Naties zich op de toegankelijkheid van schoon drinkwater en sanitair⁵⁸ en heeft de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevelingen te dien aanzien gedaan.⁵⁹ Vorig jaar heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen die nogmaals het recht op veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen als mensenrechten bevestigt en benadrukt dat toegang tot schoon drinkwater onontbeerlijk is voor een gezond en waardig leven.⁶⁰ In dit verband kan er ook sprake zijn van waterarmoede.⁶¹

Het wetsvoorstel voert daarom lage vaste en variabele tarieven in voor kleinverbruikers. Voor zover deze niet kostendekkend zijn kunnen deze gecompenseerd worden door hogere vaste en variabele tarieven voor meerverbruik. Waar nodig kan specifieke ondersteuning door subsidie plaats hebben.

De voorgenomen wijziging van de wet wordt in 2019 in consultatie gebracht. Het wijzigingsvoorstel was om te differentiëren tussen grootverbruikers en kleinverbruikers, net als onder het capaciteitstarief van vóór de invoering van de wet in 2016. Diverse belangengroepen en maatschappelijke organisaties, zoals consumentenorganisatie Unkobon, de Kamer van Koophandel Bonaire, hotel- en toerismebrancheorganisatie Bonhata, landbouwbelangenvereniging Kriabon, ondernemersvereniging BBE en WEB, hebben hun mening geuit over (met name) de in dat wetsvoorstel voorgenomen tariefsystematiek. Zij betoogden dat deze tariefsystematiek niet wenselijk zou zijn, omdat daardoor de nutsbedrijven onevenredig benadeeld zouden worden en het geen oplossing biedt voor de betaalbaarheidsvraag. Daarop is het voorstel aangepast en zijn de tariefvoorstellen laten vallen. De tariefstructuur van de wet blijft daarmee in de aangepaste voorstellen ongewijzigd. Het uiteindelijke (sterk afgezwakte) wetsvoorstel wordt door I&W in 2022 aan de Kamer aangeboden.⁶²

⁵⁴ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁵⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>

⁵⁶ <https://digitallibrary.un.org/record/821067>

⁵⁷ Zie ook: EU Report on access to water as a human right https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0231_EN.html#_section1

⁵⁸ <https://sdgs.un.org/goals/goal6>

⁵⁹ <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/water-sanitation-and-health/water-safety-and-quality/drinking-water-quality-guidelines>

⁶⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0346_EN.html

⁶¹ Zie paragraaf 5.12.

⁶² Zie paragraaf 5.9



5.6 2019: Interdepartementaal beleidsonderzoek: gebrek aan gedeeld beeld voorzieningenniveau

Tegelijkertijd vond in 2019 een interdepartementaal onderzoek plaats naar de coördinerende rol van BZK als het gaat om Caribisch Nederland (“Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan”). In dit rapport wordt geconcludeerd dat er een integrale visie op het te voeren Rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland ontbreekt. Departementen werken naar eigen inzicht aan de realisatie van hun eigen beleidsdoelen.

“Dit maakt dat complexe onderwerpen, zoals de betaalbaarheid van *nutsdiensten en een sociaal minimum, niet als geheel worden benaderd.*” (p5)

Er worden diverse aanbevelingen gedaan om duidelijkheid te krijgen over de taakverdeling tussen het Rijk en de eilanden, meer inzicht te bieden in de geldstromen en een versterking van de coördinerende rol van BZK. In het onderzoek is o.a. gekeken naar de beleidsterreinen energie en drinkwater. Geconcludeerd wordt dat de nieuwe Wet elektriciteit en drinkwater BES niet heeft geleid tot een toegenomen betaalbaarheid van de nutsdiensten. De gesprekken tussen ministeries en de openbare lichamen verlopen moeizaam omdat een gedeeld beeld over het noodzakelijke voorzieningenniveau ontbreekt.

In de reactie van het Kabinet op dit rapport en op de voorlichting van de Raad van State, geeft het Kabinet onder andere aan om het begrip “legislatieve terughoudendheid” los te laten en over te gaan op “*comply or explain*”. Dit houdt in dat bij elke nieuwe wetgeving of nieuw beleid in Europees Nederland, overwogen moet worden of dit ook voor Caribisch Nederland ingevoerd zou kunnen worden. Dus niet meer “nee, tenzij”, maar een “ja, tenzij”. Er is een lijst met criteria opgesteld die redenen kunnen zijn dat toch afgeweken wordt van het beleid of van de wetgeving, maar dit is niet meer automatisch het geval. Gronden voor afwijking die denkbaar zijn voor het elektriciteits- en drinkwaterbeleid, vormen het insulaire karakter en de kleinschaligheid.

5.7 2020 - 2022: Drinkwaterproblemen op Sint Eustatius en onderzoek drinkwatervoorziening

In 2020 is de drinkwatervoorziening op Sint Eustatius enkele malen aanleiding voor Kamervragen (2895 in april 2020 en 3220 in mei 2022). Aanleiding was een bericht dat inwoners van Sint Eustatius slechts enkele uren per dag water uit de kraan kregen⁶³. De minister geeft in de beantwoording aan dat de uitbreiding van het drinkwaternetwerk heeft geleid tot problemen in de productiecapaciteit en dat er daarnaast veel problemen zijn in de eerder aangelegde waterleidingen. Met incidentele en structurele subsidie ondersteunt I&W de maatregelen om deze problemen op te lossen.

In 2021 heeft I&W door KPMG een onderzoek laten doen naar de drinkwatervoorziening⁶⁴. In het KPMG-rapport worden vier scenario's onderzocht om de kosten en de subsidie van drinkwater beheersbaar te houden.

⁶³ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2020/04/26/inwoners-sint-eustatius-boos-en-bezorgd-zelfs-in-coronatijd-komt-hier-amper-water-uit-de-kraan/>

⁶⁴ Verkenning exploitatie drinkwatervoorziening Caribisch Nederland, 12 mei 2021.



KPMG concludeert dat de kosten voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland hoog zullen blijven en dat de huidige vorm van jaarlijkse (incidentele) subsidie onzekerheid met zich meebrengt.

Aan elk van de onderzochte scenario kleven nadelen en er is geen eenduidige conclusie geformuleerd.

- Socialiseren (hogere kosten in Caribisch Nederland via een opslag in de tarieven in Europees Nederland verrekenen): dit scenario heeft een groot positief effect op de betaalbaarheid en bevat een structurele oplossing voor het subsidievraagstuk. Grootste nadeel is dat dit significante aanpassingen van wetten in zowel Europees als Caribisch Nederland vergt. Het is het meest complexe scenario en vraagt een lange doorlooptijd.
- Subsidiëren (tarieven verlagen met subsidie): hier zijn verschillende mogelijkheden waarbij voortzetting van de huidige subsidie op het vastrecht het meest eenvoudig is omdat dit wettelijk al mogelijk is. Toevoegen van de mogelijkheid om ook het variabele tarief te subsidiëren vraagt een wetswijziging, maar draagt wel meer bij aan de betaalbaarheid.
- Gedifferentieerde tarieven (lagere tarieven voor financieel kwetsbare groepen afnemers): dit scenario wordt niet wenselijk geacht omdat het geen oplossing biedt voor de totale bevolking. Ook wordt gesteld dat drinkwater niet het geëigende instrument is om kosten voor levensonderhoud te verlagen.
- Inzet van duurzame energie (besparing brandstofkosten met als gevolg lagere elektriciteitsprijs): de impact van duurzamere energievoorziening op de productie van drinkwater is niet zodanig groot dat dit scenario alleen voldoende zou zijn.

Op basis van deze resultaten verhoogt I&W de subsidies en legt deze structureel vast. Dit is te lezen in het “Bestedingsplan drinkwater CN” dat op 1 juli 2022 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. In dit bestedingsplan staat aangegeven hoeveel subsidie er in de periode vanaf 2022 naar Caribisch Nederland gaat om de drinkwatertarieven structureel te verlagen ten opzichte van de kostprijs. Dit wordt voor een deel gefinancierd uit de extra middelen die het kabinet heeft vrijgemaakt voor armoedebestrijding in Caribisch Nederland, waaronder het verlagen van de kosten van levensonderhoud. Voor 2022 gaat dit om een bedrag van EUR 4,5 miljoen en vanaf 2023 structureel EUR 2,25 miljoen per jaar. Aanvullend op deze bedragen uit het regeerakkoord stelt I&W aanvullende bedragen beschikbaar uit de eigen begroting:

*bedragen zijn in mln.	2022	2023	2024	2025	2026	2027 e.v
1. Thans beschikbaar op de lenW begroting	1,6	1,6	3,1	1,5	1,5	1,5
2. Beschikbaar uit CA middelen	4,5	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25
3. Extra middelen lenW verwerkt bij VJN	0	2,55	1,25	3,1	3,1	3,25
4. Totaal	6,1	6,4	6,6	6,85	6,85	7



I&W geeft aan de bedragen te hebben gebaseerd op het KPMG-rapport om de vaste tarieven voor drinkwater te verlagen tot circa USD 7 per maand (behoudens onvoorziene omstandigheden). Op de vraag of er een alternatief instrument is dan subsidie, volgt de volgende passage:

“Nee. In 2021 heeft IenW door KPMG een onderzoek laten uitvoeren naar de exploitatie van drinkwatervoorziening. Dit is mid november 2021 gedeeld met de Tweede Kamer. Opties anders dan subsidiëring konden rekenen op te weinig draagvlak en brachten veel bestuurlijke, praktische en juridische consequenties met zich. De optie “verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening” draagt wel bij aan de drinkwaterprijzen maar niet voldoende om af te zien van subsidiëring.”

5.8 2021: Onderzoek ABD en Algemene Rekenkamer: Goede stappen gezet, maar structurele afspraken noodzakelijk

De Algemene Bestuursdienst (ABD) heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek gedaan naar de publieke voorzieningen in Caribisch Nederland, wat geleid heeft tot het rapport “Kleinschaligheid vergt ondersteuning” (maart 2021, ABD). Als het over de elektriciteits- en drinkwatervoorziening op de eilanden gaat, concludeert ABD het volgende:

“Tegelijkertijd wordt onderkend dat er een legitieme behoefte is aan decentrale autonomie op de eilanden, en is er de vaststelling dat er de laatste tijd op onderdelen ook stappen in de goede richting zijn gezet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de elektriciteitsvoorziening en de drinkwatervoorziening op de eilanden die qua governance en functioneren goed op weg zijn. Dit is mede dankzij de inzet van het rijk (EZK en IenW). De vakdepartementen zijn vaak te hulp gekomen met zowel mensen (expertise) als financiële middelen. Een goede samenwerking met het rijk loont.” (p.61)

“De behoefte bij de eilanden aan personele en financiële ondersteuning is voor een groot deel structureel. Dat hangt samen met de kleine schaal van de eilanden waardoor bepaalde voorzieningen (luchthavens, drinkwater) nooit rendabel te exploiteren zijn en er ook niet altijd voldoende geschikt en deskundig personeel op de eilanden te vinden is. Aan de Europees Nederlandse kant wordt deze ondersteuning echter te zeer op ad hoc basis ingevuld, vaak bij dreigende situaties of als zich incidenten voordoen. Dat is verre van ideaal. Een meer structurele betrokkenheid en ondersteuning voorkomt incidentpolitiek.” (p.61/62)

Per eiland worden aanbevelingen gedaan, waarbij vooral wordt bevestigd dat de nutsbedrijven eigendom moeten blijven van de openbare lichamen, maar dat samenwerkingsverbanden noodzakelijk zijn. De aanbevelingen aan de Rijksoverheid zijn gericht op het versterken van de coördinerende rol van BZK en het mogelijk maken van toegang tot laagrentende leningen voor de overheidsbedrijven. Heel uitgebreid wordt verder ingegaan op het heroverwegen van de financiële relaties:

“De vormgeving van de financiële relaties met Caribisch Nederland vraagt heroverweging. De huidige gang van zaken met enerzijds een BES-fonds met vrije uitkeringen en anderzijds vakdepartementen die voortdurend naar aanleiding van incidenten ad hoc binnen hun begroting op zoek moeten naar budget,



is verre van ideaal. De keuze is hier tussen ophoging van de vrije uitkering of structurele middelen voor Caribisch Nederland op de begrotingen van vakdepartementen. (...) Dat vergt wel een wederzijdse afspraak over wat als ‘aanvaardbare tarieven’ beschouwd moet worden.”

Eveneens in 2021, publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar bijzondere uitkeringen in Caribisch Nederland⁶⁵. De Tweede Kamer had om dit onderzoek gevraagd. In dit rapport concludeert de Rekenkamer dat het toezicht op rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van de bijzondere uitkeringen tekortschiet, dat de informatievoorziening aan het parlement niet navolgbaar is en dat BZK er onvoldoende in slaagt om samenhang te realiseren en de beleidsvrijheid van de openbare lichamen te bevorderen. In een commissievergadering over dit rapport komt de energietransitie in Caribisch Nederland aan bod.

“Specifiek voor de energietransitie zijn er sinds 10-10-10 bijzondere uitkeringen en subsidies ingezet. In onderstaande tabel staan, zoals door de fractie van de Partij voor de Dieren verzocht, per eiland uitgesplitst de concrete maatregelen met bijdragen van het Rijk aan de energietransitie in Caribisch Nederland. Andere bijdragen, zoals tariefsteun voor netbeheer, zijn niet opgenomen in deze tabel.”

eiland	jaar	project	bedrag
Bonaire	2017	Ondersteuning masterplan verduurzaming	\$ 577.705
Saba	2014	Zuinigere power plant	\$ 4.613.384
Saba	2015	Zonneweide 1	€ 5.000.000
Saba	2019	Zonneweide 2	\$ 633.595
Saba	2020	Afronding zonneweide 1	\$ 278.104
Sint Eustatius	2015	Zonneweide fase 1	\$ 6.573.735
Sint Eustatius	2016	Zonneweide fase 2	\$ 7.581.860

In de commissievergadering komen de financiële regelingen aan bod die in Europees Nederland gelden om duurzame energie te stimuleren. De minister merkt op dat de SDE++ regeling niet geldt omdat deze regeling bekostigd wordt door energieverbruikers uit de Opslag Duurzame Energie. Gebruikers in Caribisch Nederland zijn vrijgesteld van deze opslag. Verder zouden zonnepanelen zich binnen enkele jaren terugverdienen, waardoor ook minder noodzaak is voor zulke regelingen. Wel is de Demonstratieregeling Energie-innovatie (DEI) opengesteld. De verantwoordelijkheid voor het water- en energiebeleid, inclusief het opleggen van heffingen, ligt bij de openbare lichamen.

⁶⁵ Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland”, AKR, 2021



5.9 2022: beperkte wetswijziging

Na de consultatie van het wetswijzigingsvoorstel in 2019 wordt het wetsvoorstel aangepast en richten de wijzigingen zich op bepalingen in de wet en de Warenwet BES betreffende de drinkwatervoorziening. Op 8 maart 2022 dient I&W dit gewijzigde voorstel in (36050).

Een aantal relevante passages uit de Memorie van Toelichting bij dit wijzigingsvoorstel:

“Sinds de invoering van de Wedb is door middel van subsidie het vaste gebruikstarief lager dan de kostendekkende tarieven gehouden waardoor drinkwater ook voor de laagste inkomensgroepen toegankelijk blijft. Dit beleid waarbij van jaar tot jaar wordt gesuppleerd zal worden voortgezet totdat een meer structurele financiële oplossing wordt ontwikkeld ten behoeve van een ook voor de laagste inkomensgroepen betaalbare en toegankelijke voorziening, bij kostendekkende tarieven en een financieel gezonde sector.”

“In eerste instantie was een mede-aanleiding voor de wijziging van de Wedb een verzoek van het openbaar lichaam Bonaire tot herinvoering van het progressieve tariefstelsel voor drinkwater. Na een eerste consultatieronde in de zomer van 2019 trok het openbaar lichaam Bonaire, ondersteund door maatschappelijke organisaties op Bonaire, dit verzoek weer in. Herinvoering zou namelijk (toch) tot hogere kosten voor de drinkwatervoorziening leiden, mede omdat minder daadkrachtige gezinnen vaak samen onder één dak wonen en bij herinvoering van het stelsel in de hoogste groep zouden vallen. Met het verwerken van deze reacties blijft de vigerende tariefstructuur met betrekking tot levering van drinkwater via een leidingnetwerk ongewijzigd en worden niet langer aanpassingen hieraan in de onderhavige wetswijziging voorgesteld.”

Kort samengevat wordt de wet vooral gewijzigd om de uitvoerbaarheid daarvan te bevorderen: in het voorstel blijven de tarievenbepalingen van kracht, wordt de verplichte drinkwatervoorraad van 7 dagen vervangen door de zorg dat het drinkwaterbedrijf binnen 24 uur een hoeveelheid drinkwater kan leveren die op dag basis tenminste 75% bedraagt van de hoeveelheid die wordt geleverd op een maximum dag, wordt de bepaling over restitutie van aansluiting aangepast, wordt het artikel over wegtransport van drinkwater gewijzigd, krijgt de minister aanwijzingsbevoegdheden betreffende rampen en te hoge of te lage tarieven, en worden de wet en de Warenwet BES op elkaar afgestemd met het oog op gebotteld water.

De wetswijziging is op 15 november door de Eerste Kamer aangenomen en is op 1 januari 2023 in werking getreden.

5.10 2022: Verduurzamingsplannen EZK en extreme stijging energierekening in Europees Nederland

Op 22 april 2021 nam de Kamer de motie-Boucke aan (Kamerstuk 35 632, nr. 15) waarin de regering verzocht wordt om met de openbare lichamen een routekaart met bijbehorende financiële middelen op te stellen hoe



Caribisch Nederland stappen kan zetten naar een klimaatneutrale energievoorziening. Als opvolging van deze motie heeft EZK onderzoek laten uitvoeren door TNO. Op 22 maart stuurt de minister van EZK een brief naar de kamer met de uitkomsten van dat onderzoek. Hierin schrijft hij dat het Kabinet de ambitie heeft om met het Koninkrijk een showcase te zijn voor de verduurzaming van kleine eilandstaten.

In de kamerbrief geeft de minister aan dat de gemiddelde energierekening op Bonaire, Sint Eustatius en Saba USD 1.309 bedraagt op jaarbasis, mede dankzij de incidentele en structurele subsidies. In Europees Nederland is dit USD 3.164, inclusief gas.

TNO beschrijft een aantal stappen, waarvan de eerste stap is om op korte termijn de concrete plannen die er zijn uit te voeren om het aandeel duurzame energie fors uit te breiden. Per eiland vergt dit een andere aanpak met andere investeringsbedragen. TNO geeft aan dat de voorgestelde plannen op Bonaire leiden tot lagere, op Sint Eustatius tot gelijke productiekosten en op Saba tot hogere productiekosten. Als alle investeringen met 100% gesubsidieerd zouden worden, zou dat (indicatief) leiden tot een productieprijs op Bonaire van 0,14 USD/kWh, op Sint Eustatius 0,22 USD/kWh en op Saba 0,21 USD/kWh.

De minister geeft aan bij de Voorjaarsnota een concreter plan te presenteren.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (21 september 2022) werd voor het eerst gesproken over het instellen van een “energieplafond”: een maximale prijs voor het variabele elektriciteitstarief, om op die manier de extreme stijging van de energierekening als gevolg van de oorlog in Oekraïne te beperken. Waar het voorheen nog ondenkbaar was dat er een subsidie zou zijn op een met o.a. fossiel opgewekte elektriciteitsprijs, werd deze maatregel noodzakelijk geacht om te voorkomen dat mensen hun energierekening niet meer kunnen betalen. Betaalde een huishouden in 2021 nog gemiddeld 1479 euro per jaar aan energie, in 2022 is dat 86% hoger met 2800 euro. Met de invoering van het prijsplafond zou een gemiddeld huishouden maximaal 2892 euro kwijt zijn aan energie.

Ook voor Caribisch Nederland is een soortgelijke maatregel geïntroduceerd: voor 2023 wordt het vaste tarief voor alle afnemers van elektriciteit op nul dollar vastgesteld, vergelijkbaar met de maatregel tijdens de COVID-pandemie. Daarnaast is ook voor Caribisch Nederland een prijsplafond voorgesteld waarbij EZK een variabel tarief boven de USD 0,38 per kWh voor 50% subsidieert⁶⁶.

5.11 Sociaal minimum en verlaging hoge kosten levensonderhoud

Al jaren speelt de discussie tussen SZW en de openbare lichamen over de armoede op de eilanden: de kosten van levensonderhoud zijn hoog en de inkomens zijn laag. In 2018 heeft Regioplan in opdracht van SZW onderzoek gedaan naar de kosten van levensonderhoud in Caribisch Nederland ("Onderzoek naar een ijkpunt

⁶⁶ <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2022/oktober/4/kabinet-stelt-15-miljoen-euro-beschikbaar-voor-lagere-energiekosten-caribisch-nederland>



voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland"). In dit onderzoek zijn de kosten voor elektriciteit en drinkwater nog gebaseerd op de tariefstructuur voor de inwerkingtreding van de wet.

In de Kabinetsreactie op dit onderzoek (29 juni 2018) stelt het Kabinet het volgende:

“Om aan de genoemde ambitie te kunnen voldoen, stelt het kabinet een driesporenaanpak voor. Ten eerste wordt ingezet op een verhoging van inkomens en uitkeringen gericht op de groepen waar de problematiek het grootste is. Ten tweede wordt ingezet op verlaging van de kosten van levensonderhoud, met de nadruk op wonen, nutsvoorzieningen en levensmiddelen. Het werken aan de economie en arbeidsmarkt van de eilanden speelt daarbij als derde spoor overkoepelend een belangrijke rol. Belangrijke uitgangspunten zijn dat werken moet blijven lonen en dat de maatregelen passen bij de lokale context en kleine schaal van de eilanden.”

Specifiek op het gebied van verlaging van de kosten van elektriciteit en drinkwater stelt het Kabinet dat EZK investeringen in zonne-energie steunt om de prijs van elektriciteit te verlagen. Verder wordt de netwerksubsidie genoemd en wordt voor Bonaire aangegeven dat mensen kunnen overstappen naar “prepaid” (*pagabon*) en op die manier geen vast gebruikstarief hoeven te betalen. Tot slot wordt aangegeven dat EZK en I&W een wetswijziging voorbereiden om de tariefsystematiek opnieuw te wijzigen.

In de periode van 2018 tot en met heden heeft SZW meerdere voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gestuurd op het gebied van de armoedebestrijding. Voor het overzicht in deze rapportage verwijzen we naar de meest recente voortgangsrapportage van 18 oktober 2022. Relevante passage over de kosten van elektriciteit en drinkwater:

“De subsidies voor het verlagen van de drinkwatertarieven zijn structureel (in plaats van ad hoc) vastgelegd (en gemaximeerd). Daarnaast ontvangen de eilanden incidentele subsidies voor investeringen in hun watervoorziening (die anders doorberekend worden aan de inwoners).”

“In Caribisch Nederland worden in 2023 maatregelen getroffen voor de betaalbaarheid van energie. Het kabinet heeft overlegd met de eilandsbesturen en elektriciteitsbedrijven en treft naar aanleiding hiervan een tweetal maatregelen. De vaste kosten van het netbeheer worden in 2023 naar een nultarief teruggebracht. Hiermee worden ook de huishoudens met een laag verbruik (waaronder huishoudens in energiearmoede) effectief bereikt. Dit scheelt ongeveer 390 dollar per jaar voor een huishouden. Bij eindgebruikers wordt in 2023 50% van het variabele tarief gedekt door het kabinet voor zover dit tarief boven USD 0,38 per kWh uitkomt. Hiermee blijft er een sterke prikkel voor elektriciteitsbedrijven en eindgebruikers om kosten en verbruik te beperken. Deze maatregelen gelden ook voor het MKB in Caribisch Nederland. Met dit pakket is in totaal 15 miljoen euro gemoeid.”

Op 5 oktober stuurt de staatssecretaris van Financiën een wijzigingsvoorstel (36 202) van naar de Kamer met daarin onder andere een wijziging van de Belastingwet BES om zonnepanelen, zonnecollectoren en windturbines vrij te stellen van de algemene bestedingsbelasting (ABB) en van invoerrechten. Het doel van dit



voorstel is om ondernemers en particulieren te stimuleren om te investeren in verduurzaming. Voor particulieren en ondernemers geldt alleen de vrijstelling van de invoerrechten, de vrijstelling van de algemene bestedingsbelasting geldt alleen voor de verkoop aan elektriciteitsproducenten. Deze wijziging is op 1 januari 2023 in werking getreden.

5.12 Toegang tot energie/ water- en energiearmoede⁶⁷

In de beschrijving van het voorstel tot wetwijziging is aangegeven dat een aantal internationale verdragen en resoluties noopt tot de verplichting van verdragsstaten om toegang te garanderen tot voldoende en schoon drinkwater.⁶⁸ Toegang tot energie heeft niet dezelfde formele status als de toegang tot voldoende en schoon drinkwater. Desalniettemin wordt verdedigd⁶⁹ om aan de toegang tot energie eenzelfde status toe te kennen, vanwege de centrale rol van de toegang tot energie in de EU 2030 agenda, de *Sustainable Development Goals* en het Akkoord van Parijs.⁷⁰

Internationaal erkent VN SDG 7 het recht op betaalbare en schone energie. Deze doelstelling beoogt universele toegang tot betaalbare, betrouwbare en moderne energiediensten en een substantiële toename van duurzame energie in het jaar 2030.⁷¹ De VN SDGs maken onderscheid tussen armoede (SDG 1) en energiearmoede (SDG 7). Daarbij wordt met name gewezen op de verwevenheid van SDG 7 met de SDGs betreffende armoede en ongelijkheid (SDG 5).⁷²

⁶⁷ Dit rapport richt zich op het effectief en efficiënt bereiken van de doelstellingen van de wet. De wet richt zich op de elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Als het gaat om “energie” als breder begrip, dan valt daar ook kookgas onder. Op Bonaire wordt door een private onderneming op beperkte schaal kookgas aangeboden in 100 pond gasflessen aan huishoudens en voor commercieel gebruik. Gemiddeld zal een huishouden naar schatting 1 a 2 flessen per jaar gebruiken, die zo’n USD 60 (huishoudelijk) en USD 142 (commercieel) per fles kosten.

Ook kent Bonaire een rioolsysteem waarvan het effluent wordt gezuiverd en op beperkte schaal als irrigatiewater wordt gebruikt. Op Saba en Sint Eustatius is geen rioolsysteem. De levering van kookgas en irrigatiewater valt buiten de werking van de wet. Aangezien deze producten buiten de werking van de wet vallen, het naar schatting kleine hoeveelheden betreft en betrouwbare gegevens veelal ontbreken, worden zij in dit rapport buiten beschouwing gelaten en worden de begrippen “energiearmoede” en “waterarmoede” i.c. opgevat als synoniem met respectievelijk “elektriciteitsarmoede” en “drinkwaterarmoede”.

⁶⁸ Zie paragraaf 5.5.

⁶⁹ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/reel.12412>;

⁷⁰ Zie onder meer: https://www.scienceopen.com/document_file/c3efa42a-b169-4440-bf3b-42335b42ee2f/API/i1943-4618-3-2-140.pdf; <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/reel.12412>;

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2019.1671355>;

https://www.researchgate.net/publication/222812201_The_Human_Right_to_Access_Electricity;

https://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian_forum/bradbrook_hr.pdf

⁷¹ Zie onder meer: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>; <https://www.seforall.org/sustainable-development-goal-7-sdg7>

⁷² <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17480PB8.pdf>



Het begrip “energiearmoede” is niet nieuw, maar heeft vooral sinds 2015 veel algemener ingang gevonden door het bereiken van het Klimaatakkoord van Parijs en het vaststellen van de 17 VN SDGs, waaronder SDG 6.⁷³ In het in paragraaf 5.11 op pagina 62 genoemde citaat uit de voortgangsrapportage van SZW uit 2022 wordt het begrip “energiearmoede” nu ook gebruikt.

Ook binnen de EU heeft het denken rond klimaatarmoede zich met name na 2015 verder ontwikkeld. Artikel 3.3 (d) van de EU-klimaatverordening⁷⁴ van 2018 eist van lidstaten dat zij in hun nationale energie- en klimaatplannen het aantal gezinnen dat in energiearmoede leeft aangeven en, indien dit aantal significant is, aangeven welke doelstelling de lidstaat te dien aanzien heeft en welk beleid en welke maatregelen zullen worden genomen om de energiearmoede te bestrijden.

Wat betreft de toegang tot energie erkent overweging 59 van de EU Elektriciteitsverordening uit 2019 energiearmoede en de noodzaak om gerichte steun te verlenen.⁷⁵ De verordening stelt dat energiediensten van fundamenteel belang zijn voor de bescherming van het welzijn van burgers van de Unie:

“Voldoende verwarming, koeling en verlichting en energie voor de aandrijving van apparaten zijn diensten die van essentieel belang zijn voor een redelijke levensstandaard en de gezondheid van de burgers te waarborgen. (...) Energiearme huishoudens kunnen zich deze energiediensten niet veroorloven als gevolg van een combinatie van een laag inkomen, hoge energie-uitgaven en de gebrekkige energie-efficiëntie van hun woningen. (...) Precieze meting zou de Lidstaten moeten helpen de huishoudens die aan energiearmoede lijden te identificeren, teneinde gerichte steun te kunnen verlenen.”

Artikel 29 van de Elektriciteitsverordening draagt de lidstaten op criteria te formuleren ter bepaling van energiearmoede, waaronder mogelijk een laag inkomen, hoge uitgaven van het besteedbaar inkomen aan energie en geringe energie efficiëntie.

De Europese Commissie heeft op 14 oktober 2020 een aanbeveling gedaan⁷⁶ betreffende energiearmoede waarin de Lidstaten onder meer wordt aanbevolen een systematische aanpak te ontwikkelen voor de liberalisering van de energiemarkten, om te zorgen voor energiebesparing voor alle geledingen van de samenleving, met name de meest behoeftigen en in het bijzonder rekening te houden met de daarbij opgenomen richtsnoeren voor zowel indicatoren inzake energiearmoede als de definitie van wanneer er sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid huishoudens die met energiearmoede kampt. Daarbij heeft de Europese Commissie

⁷³ <https://link.springer.com/article/10.1007/s43621-022-00100-y>;

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032115001586>

⁷⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:L:2018:328:TOC&uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0001.01.ENG

⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0943&from=EN>

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0944>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020H1563&qid=1606124119302>; https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/energy-poverty-eu_en;



een aantal indicatoren aangegeven om energiearmoede te bepalen. In de bij de aanbeveling behorende bijlage onderscheidt zij vier groepen van indicatoren:

- a) Indicatoren om uitgaven aan energie te vergelijken met inkomen;
- b) Indicatoren gebaseerd op zelfevaluatie;
- c) Indicatoren gebaseerd op directe meting; en
- d) indirecte indicatoren.⁷⁷

Een aantal Europese lidstaten heeft dergelijke criteria geformuleerd, waaronder: Engeland, Frankrijk, Ierland, Noord-Ierland, Schotland, Oostenrijk, België, Slowakije en Cyprus. Een aantal daarvan houdt 10% aan energiekosten van het besteedbaar inkomen aan als grenswaarde, al dan niet gecombineerd met andere factoren.⁷⁸ Daarnaast is er een aantal studies dat energiearmoede relateert aan het besteedbaar inkomen. De in die studies gehanteerde percentages van het inkomen lopen uiteen van 10% tot 10-20 % en 10-30%.⁷⁹

In Europees Nederland heeft TNO in 2021 uitgebreid onderzoek gedaan naar energiearmoede (“De feiten over energiearmoede in Nederland”).⁸⁰ Energiearmoede is niet altijd gelijk aan armoede, omdat een gezin met een gemiddeld inkomen dat in een slecht geïsoleerd huis woont, toch in de problemen kan komen met een hoge energierekening. In het TNO-rapport is op basis van verschillende indicatoren de energiearmoede in kaart gebracht. TNO beveelt indicatoren aan als: aandeel van het inkomen dat aan energie opgaat, combinatie van hoge energielasten en laag inkomen, combinatie van hoge energielasten, laag inkomen en slecht geïsoleerde woning. En tot slot ook de combinatie met het niet zelf kunnen verduurzamen.⁸¹

Het mensenrecht op toegang tot voldoende en schoon drinkwater is in paragraaf 5.5 nader toegelicht. In een verkennende studie⁸² heeft KWR waterarmoede in Nederland onderzocht. KWR geeft aan dat de Europees Nederlandse drinkwatersector verschillende initiatieven ontwikkelt om dit soort armoede tegen te gaan. Ondanks het feit dat alle inwoners van Nederland op grond van de Drinkwaterwet recht hebben op de levering van water, geeft KWR aan dat een situatie kan ontstaan waarin een huishouden niet in staat is de waterrekening te voldoen. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre alle individuele huishoudens in Nederland de capaciteit hebben om voldoende kraanwater tot hun beschikking te hebben voor huishoudelijk gebruik. Het ontbreken van die capaciteit kan leiden tot betalingsachterstanden, met in het uiterste geval een afsluiting van drinkwater tot gevolg, of het (extreem) proberen te besparen van water in huis om de rekening zo laag mogelijk te houden.

⁷⁷ Zie ook: <https://www.energy-poverty.eu/indicators-data>.

⁷⁸ Zie onder meer: Directorate General for Internal policies, Policy Department C: Citizens’ rights and constitutional affairs, “Gender perspective on access to energy in the EU.” 2017; en <https://www.odyssee-mure.eu/publications/policy-brief/measuring-energy-poverty.pdf>

⁷⁹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629621002929>; <https://www.esmap.org/node/56715>

⁸⁰ <https://www.tno.nl/en/newsroom/2020/11/energy-poverty-energy-transition/>

⁸¹ Zie ook: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:0219a3ee-4510-41de-9b09-3054c25845e0>

⁸² <https://edepot.wur.nl/584604> KWR Waterarmoede in Nederland: een verkenning



In dit rapport wordt derhalve het begrip “waterarmoede” naast het begrip “energiearmoede” gehanteerd en wordt het op gelijkwaardige wijze behandeld.

5.13 Jurisprudentie

De wet heeft tot zes gerechtelijke uitspraken geleid. In drie afzonderlijke procedures in 2017 en 2018, hebben CG, WEB en STUCO de ACM gedaagd voor het Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In al deze procedures werden de eisen ongegrond verklaard, dan wel werd de eiser niet-ontvankelijk verklaard⁸³. Daarop zijn de drie bedrijven alle in hoger beroep gegaan bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba⁸⁴. In deze procedures hebben de bedrijven diverse bezwaren geuit tegen de toepassing van het methodebesluit. De meeste daarvan zijn ook in beroep afgewezen.

Van belang zijn twee aspecten van deze jurisprudentie, te weten de invulling van de begrippen “betaalbaar” in de zin van “werkelijke kosten” en “efficiënte kosten”, en de karakterisering door het Gemeenschappelijk Hof van het tariefreguleringsstelsel van de wet en de toepassing daarvan door belanghebbenden.

Zowel het Gerecht als het Gemeenschappelijk Hof leggen op basis van de wetshistorie het begrip “betaalbaar”, zoals dit in de wet wordt gehanteerd, uit als: het bereiken van een efficiënte kostenstructuur van de productie- en leveringsbedrijven. Tezelfdertijd omschrijft het Gemeenschappelijk Hof het reguleringsregime dat die “betaalbaarheid” beoogt te bereiken als “technocratisch” en “gejuridiseerd”.

Ten aanzien van het eerste punt, verwijst het Gerecht onder meer naar de Memorie van Toelichting bij de wet⁸⁵:

“De Memorie van Toelichting (MvT) zegt onder het kopje “hoofddijnen van het wetsvoorstel” over de wet E&D BES:

“Dit wetsvoorstel richt zich op het inrichten van een betaalbare en betrouwbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening. (...) Onder betaalbaar wordt transparantie, efficiëntie en doelmatigheid verstaan. (...) Hiernaast vult dit wetsvoorstel het aspect efficiëntie in door tariefregulering op basis van kosten.”

⁸³ ECLI:NL:OGEABES:2018:29 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700369 en BON201700370; ECLI:NL:OGEABES:2018:30 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700509; ECLI:NL:OGEABES:2018:53 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 31-07-2018, EUX201700010-WAR 40/2017 en EUX201700011-WAR 41/2017.

⁸⁴ ECLI:NL:OGHACMB:2020:197 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00049 en 46; ECLI:NL:OGHACMB:2020:198 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00047 en 48; en ECLI:NL:OGHACMB:2020:199 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, EUX 2018 H00004 en 5.

⁸⁵ ECLI:NL:OGEABES:2018:29 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700369 en BON201700370, overweging 7.1.2.; ECLI:NL:OGEABES:2018:30 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700509, overweging 8.2.



Onder de paragraaf “doelstellingen en methode” stelt de MvT onder meer:

“Het derde en laatste doel is productieve efficiëntie van de onderneming. Hierdoor kunnen diensten van voldoende kwaliteit tegen de laagst mogelijke kosten worden geleverd. Het uitgangspunt voor de tarieven van productie, transport en levering is kostenoriëntatie. (...) De drinkwater- en energiebedrijven weten zich ervan verzekerd dat de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement in het tarief worden gedekt.”

Het Gerecht overweegt dan⁸⁶:

“Naar het oordeel van het Gerecht blijkt uit de tekst van de wet in combinatie met de toelichting hierop en het doel van de wet dat met de term ‘werkelijke kosten’, slechts die werkelijke kosten kunnen zijn bedoeld, die ook efficiënte kosten zijn. Het doel van de wet komt er immers in de kern op neer dat verweerder de verplichting heeft erop toe te zien dat de nutsbedrijven hun bedrijf efficiënt en doelmatig managen, omdat zij anders te hoge tarieven in rekening moeten brengen bij de consument. De wet ziet (onder meer) op bescherming van de consument tegen eventuele te hoge kosten. Werkelijke kosten die niet efficiënt zijn, mogen daarom niet worden meegenomen voor de bepaling van de productieprijs.”

In hoger beroep overweegt het Gemeenschappelijk Hof hierover⁸⁷:

“(…) Enerzijds is er het meer feitelijke element “gebaseerd op de werkelijke kosten” en anderzijds het naar zijn aard meer normatieve element “met inachtneming van een redelijk rendement”. Het Hof gaat ervan uit dat het element “met inachtneming van een redelijk rendement” uitsluitend ziet op de kapitaalslasten. Het vindt hiervoor bevestiging in het gegeven dat de door ACM gehanteerde WACC-methode, die dient ter bepaling van het redelijk rendement, gaat over het gewogen gemiddelde van de kosten van eigen en vreemd vermogen en dus over de kapitaalslasten. Dit betekent dat voor de kapitaalslasten (een zekere) abstractie mag (en moet) plaatsvinden van de werkelijke kosten, waarbij de kapitaalslasten van een efficiënt gefinancierde onderneming het normatieve kader (mogen) vormen. De mate van abstractie wordt echter begrensd door het vereiste van de werkelijke kosten. En wel in die zin dat als een onderneming wel efficiënt gefinancierd is met de werkelijke kosten, die kosten in aanmerking moeten worden genomen. Het is daarbij aan de onderneming om zich daarop gemotiveerd te beroepen en vervolgens aan ACM om aannemelijk te maken dat werkelijke kosten geen efficiënte kosten zijn. (...) Voor de operationele en onderhoudskosten en de energiekosten geldt het element “met inachtneming van een redelijk rendement” niet. Dit staat er, in het licht van de bedoeling van de wetgever, echter niet aan in de weg dat als niet duidelijk is dat werkelijke operationele en

⁸⁶ ECLI:NL:OG EABES:2018:29 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700369 en BON201700370, overweging 7.1.2.; ECLI:NL:OG EABES:2018:30 Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 22-08-2018, BON201700509, overweging 8.3.

⁸⁷ ECLI:NL:OG HACMB:2020:197 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00049 en 46, overweging 6.6; ECLI:NL:OG HACMB:2020:198 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00047 en 48, overweging 7.1.



onderhoudslasten en werkelijke energiekosten efficiënt zijn, ACM een overeenkomstige correctie mag aanbrengen in de in aanmerking te nemen kosten."

Ten aanzien van het tweede punt overweegt het Gemeenschappelijk Hof⁸⁸:

"(...) Het nogal technocratische reguleringsregime voor de BES-eilanden zoals neergelegd in de Wet, de Regeling en het methodebesluit blijkt in de praktijk een zware wissel te trekken op zowel de betrokken ondernemingen als de "regulator". Niet alleen is het arbeids- en kostenintensief, het leidt ook tot juridische procedures waarin (de) betrokken ondernemingen en ACM tegenover elkaar komen te staan en waarin het gejuridiseerde kader belemmerend werkt op de samenwerking die noodzakelijk is om een betrouwbare, betaalbare en zowel uit bedrijfseconomisch als uit milieuperspectief duurzame elektriciteits- en drinkwaterproductie op de BES-eilanden zeker te stellen. Daardoor kunnen de beoogde positieve maatschappelijke effecten van de(ze) regulering uit het zicht raken en schiet de Wet zijn doel deels voorbij. Het Hof roept alle "spelers" op om zich in dit licht te beraden op hun (toekomstige) opstelling en werkwijze."

In deze jurisprudentie van het Gerecht van Eerste Aanleg en het Gemeenschappelijk hof lijkt een groot deel van de onduidelijkheid rond de wettelijke begrippen "werkelijke" en "efficiënte" kosten te zijn weggenomen.

Het Hof wijst echter ook op het nogal technocratische reguleringsregime, dat in de praktijk een zware wissel trekt op zowel de betrokken ondernemingen als de "regulator". Niet alleen is het arbeids- en kostenintensief, het leidt ook tot juridische procedures waarin (de) betrokken ondernemingen en ACM tegenover elkaar komen te staan en waarin het gejuridiseerde kader belemmerend werkt op de samenwerking. Daardoor kunnen de beoogde positieve maatschappelijke effecten van de(ze) regulering uit het zicht raken en schiet de wet (naar de mening van het Hof) zijn doel deels voorbij.

⁸⁸ ECLI:NL:OGHACMB:2020:197 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00049 en 46, overweging 20; ECLI:NL:OGHACMB:2020:198 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, BON 2018 H00047 en 48, overweging 15.2; en ECLI:NL:OGHACMB:2020:199 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 21-10-2020, EUX 2018 H00004 en 5, overweging 16.3.



6) Analyse, conclusies en aanbevelingen

6.1 Betaalbaarheid

Met betrekking tot het wettelijk doel “betaalbaarheid” leidt dit onderzoek tot conclusies en aanbevelingen op de volgende deelgebieden:

- de definitie van het begrip “betaalbaarheid” in de context van elektriciteits- en drinkwaterlevering;
- de financiële gezondheid van de nutsbedrijven;
- de *corporate governance* van de nutsbedrijven.

Deze deelgebieden komen hierna aan bod. Elk onderdeel wordt afgesloten met een overzicht van aanbevelingen.

Definitie van betaalbaarheid

Uit de gesprekken en de analyse van de wetsgeschiedenis blijkt dat wat betreft de doelstelling “betaalbaarheid” er zeker een substantiële verbetering is opgetreden, maar de doelen niet voldoende zijn gehaald: de tarieven voor elektriciteit en drinkwater worden door vrijwel alle gesprekspartners nog steeds niet als betaalbaar ervaren. Zij geven niet uitdrukkelijk aan of elektriciteit iets minder of meer onbetaalbaar is dan drinkwater. Deze situatie bestaat ondanks het feit dat de betrokken ministeries substantiële subsidies hebben verleend om de tarieven te verlagen.

Deels is dit verklaarbaar doordat de wet de doelstelling “betaalbaar” niet definieert. Op zichzelf was dit ten tijde van de totstandkoming van de wet niet zo vreemd, want de wet is in belangrijke opzichten gebaseerd op het Europees Nederlandse inzicht over marktordering en de Europees Nederlandse energiewetgeving en drinkwaterwetgeving definiëren het begrip ook niet. Ook heeft het begrip “energiearmoede” pas ná de inwerkingtreding van de wet, en vooral sinds de oorlog in Oekraïne, algemeen ingang gevonden.

Er was echter vanaf het begin van de totstandkoming van de wet discussie over de inhoud en concretisering van dit begrip. Zoals in paragrafen 5.1 en 5.3 aangegeven, streefde de minister vanaf het begin naar “*tarieven op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau*” en werd onmiddellijk erkend dat “*de kosten van de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening in Caribisch Nederland hoog [waren] terwijl het gemiddelde inkomensniveau laag is*”. In de Tweede Kamer behandeling⁸⁹ werd al gesteld dat de maandelijkse kosten die eindgebruikers (consumenten en ondernemers) aan elektriciteit en water besteden regelmatig 30% van het inkomen bedragen.

Sinds de publicatie in het Staatsblad is er een belangrijke mate van voortschrijdend inzicht en maatschappelijke bewustwording wat betreft de toegankelijkheid (en dus betaalbaarheid) van schoon drinkwater en “schone” elektriciteit. Verwezen zij naar paragraaf 5.12 voor een toelichting op het recht op toegang tot energie en de

⁸⁹ Zie paragraaf 5.3



begrippen energiearmoede en waterarmoede, alsmede het voortschrijdend inzicht rond die begrippen sinds het Klimaatakkoord van Parijs en de VN SDGs in 2015.

De huidige discussie in Europees Nederland rond de sterk gestegen energierekening⁹⁰ maakt duidelijk dat ook in Europees Nederland een impliciete grens is bereikt, waardoor maatregelen worden genomen die een jaar eerder ondenkbaar en onbespreekbaar waren. Het subsidiëren van een variabel (in Europees Nederland zelfs commercieel) elektriciteitstarief is een sprekend voorbeeld. In de gesprekken wezen *stakeholders* in Caribisch Nederland erop dat de situatie die zich nu in Europees Nederland voordoet, er in Caribisch Nederland al lange tijd was: té hoge -onbetaalbare- tarieven voor drinkwater en elektriciteit.

Dat roept de vraag op wanneer water en elektriciteit dan wél of juist niét betaalbaar is. Die vraag is lastig omdat hij alleen beantwoord kan worden aan de hand van de voorvraag: voor wie? En omdat hij onmiddellijk leidt tot de vervolgvraag: door wie? Met andere woorden: waar ligt de verantwoordelijkheid voor de betaalbaarheid?

Dit is de rode-draad van de discussie over betaalbare tarieven versus inkomenspolitiek en armoedebeleid. Ten tijde van het opstellen van de wet, en ook in de periode daarna, werd enerzijds erkend dat de tarieven te hoog waren (ter bestrijding waarvan jaarlijks tariefsubsidies worden verleend), maar anderzijds werd ook bepleit dat inkomenspolitiek en armoedebestrijding taken waren van SZW en de openbare lichamen, die niet via de drinkwater- en elektriciteitstarieven opgelost moesten worden. Om betaalbare tarieven te bereiken gaat de wet uit van “zuivere” vaststelling van kostengebaseerde tarieven en, voor elektriciteit, het uitsparen van brandstofkosten door verduurzaming van de elektriciteitsproductie, waardoor de tarieven zouden dalen. Tenslotte zou betaalbaarheid (tijdelijk) kunnen worden bereikt door de mogelijkheid tot het verlenen van subsidie. Maar dat zou niet tot inkomenspolitiek en armoedebeleid moeten leiden. Dat laatste zou moeten worden vormgegeven door SZW, niét door EZK en I&W.

Deze tegenstelling tussen enerzijds betaalbare tarieven en anderzijds inkomenspolitiek en armoedebeleid was bij de totstandkoming van de wet verklaarbaar, maar is nu -naar huidige inzichten- enigszins achterhaald. De tegenstelling leidt niet tot werkbare oplossingsrichtingen. Zoals in paragrafen 5.5 en 5.12 is aangegeven, is toegang tot voldoende en schoon drinkwater een mensenrecht, wordt verdedigd dat de toegang tot duurzame energie gelijkaardig zou moeten worden beschouwd, en worden de specifieke begrippen “energiearmoede” en “waterarmoede” nu erkend, naast het algemene begrip “armoede”. De methodologieën om energie- en waterarmoede te bepalen verschillen, maar niet de basispremissie dat deze vormen van armoede bestaan en bestreden moeten worden.

Hoewel de in paragraaf 5.12 genoemde (internationale) ontwikkelingen niet alle geheel direct van toepassing zijn op de BES-eilanden, geven zij wel aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen in deze discussie. Ook zullen zij voor een deel in Europees Nederland van toepassing worden en dan onder het huidige “*comply or*

⁹⁰ Zie paragraaf 5.10



explain” beleid ook relevant worden voor Caribisch Nederland. Omdat in Europa en in Europees Nederland energiearmoede verder is uitgewerkt dan drinkwaterarmoede (voornamelijk omdat energie een grotere kostenpost is dan drinkwater) gaat de beschouwing hierna met name over energie. In Caribisch Nederland zijn de drinkwaterkosten vele malen hoger dan in Europees Nederland, waardoor drinkwaterarmoede veel relevanter is. Waar mogelijk wordt in dit rapport de parallel met drinkwaterarmoede en de bestrijding daarvan getrokken vanuit de ervaringen met energiearmoede.

Als in paragraaf 5.12 aangegeven, onderscheidt de Europese Commissie vier groepen van indicatoren, die uiteenlopen van indicatoren om uitgaven aan energie te vergelijken met inkomen tot indirecte indicatoren. De meest eenvoudig vaststelbare indicator bestaat erin dat een deel van de bevolking een substantieel percentage van het (vrij-) beschikbare (gezins-) inkomen moet besteden aan de voldoening van de noodzakelijke energiebehoefte. Hoe hoog dat percentage precies mag zijn voordat er sprake is van energiearmoede is een politieke keuze, maar niet dát er een grenswaarde is. Mensen leven in deze vormen van armoede als ze meer dan dat percentage moeten besteden. Daarnaast worden tal van meer subjectieve, maar statistisch verifieerbare en relevante, criteria benut (zoals energiewaarde van de woning). Voor deze discussie wordt dit buiten beschouwing gelaten, maar ze spelen vanzelfsprekend wel een rol. De verwachting is op dit moment dat zij de argumentering eerder zullen versterken dan afzwakken.

Ook echter als energie-armoede en drinkwaterarmoede in algemene zin bestreden worden, zullen er nog mensen in armoede leven en zullen er nog huishoudens zijn die hun rekening niet kunnen betalen. Deze categorie valt onder de algemene noemer van “armoedebestrijding”, die een verantwoordelijkheid is van SZW. Het lijkt dus redelijk om de verantwoordelijkheidsdiscussie tussen de betrokken ministeries, gegeven het voorgaande, als volgt te voeren:

- a) EZK en I&W zijn verantwoordelijk respectievelijk wat betreft de tarieven om “energiearmoede” en “drinkwaterarmoede” te bestrijden, en
- b) SZW en de openbare lichamen zijn verantwoordelijk om “armoede” te bestrijden.

Een werkbare oplossing lijkt te zijn om de doelstelling “betaalbare tarieven” te koppelen aan het bestrijden van energie-armoede en drinkwaterarmoede. Uiteraard is er een sterk verband tussen deze twee verschillende verantwoordelijkheden. Als er weinig armoede is en de inkomens zijn hoog, dan zal een hoger elektriciteits- of drinkwatertarief niet direct tot energie- of waterarmoede leiden. Dan is een bepaald tarief dus wellicht “betaalbaar” te noemen. Andersom geldt ook: als er relatief veel armoede is, dan is een tarief al snel niet betaalbaar. Het begrip “betaalbaar” kan echter niet redelijk ingevuld worden zonder een relatie met inkomen te leggen. Het stellen dat een tarief betaalbaar is omdat het gebaseerd is op de daadwerkelijke kosten, ligt ver af van wat in het normale taalgebruik verstaan wordt onder “betaalbaar”, zo blijkt uit de met *stakeholders* gevoerde gesprekken.



Om te bepalen of er momenteel sprake is van energie of waterarmoede, wordt hierna de energierekening en de drinkwaterrekening gerelateerd aan de mediane inkomens van een huishouden. Deze indicator geeft nog niet aan hoe hoog de energierekening is in verhouding tot het (vrij-) beschikbaar (discretionair) inkomen. Dat is vanzelfsprekend lager, maar cijfers daarover zijn niet beschikbaar.

Ter vergelijking is voor Europees Nederland de situatie weergegeven vóór de energiecrisis en na de extra aangekondigde maatregelen. De bedragen zijn allemaal omgerekend naar USD.

Openbaar lichaam	Energier rekening	Mediaan inkomen 2020	%
Bonaire	1.832	17.500	11%
Sint Eustatius	1.980	18.400	11%
Saba	1.845	21.200	10%
Europees Nederland 2020	1.810	33.176	5%
Europees Nederland 2023	2.940 ⁹¹	33.176	9%

Openbaar lichaam	Drinkwaterrekening	% Mediaan inkomen
Bonaire	564	3%
Sint Eustatius	777	4%
Europees Nederland	146 ⁹²	0,4%

Wanneer gekeken wordt naar het mediaan gestandaardiseerd inkomen, blijkt dat men in Caribisch Nederland gemiddeld 10 tot 11% van dat inkomen kwijt is aan de elektriciteitsrekening. Dit is bij een conservatieve inschatting ten aanzien van het gemiddelde elektriciteitsverbruik. Verwezen zij naar hetgeen daarover in de Kamer is besproken⁹³:

⁹¹ Energier rekening 2020 is gebaseerd op de hoogte van de gemiddelde energierekening volgens het CBS. Een inschatting van de energierekening in Europees Nederland voor 2023 is lastig omdat het sterk afhangt van de situatie, het verbruik en het type contract dat iemand heeft. Op de website BusinessInsider is een analyse gedaan van 10 verschillende typen huishoudens. Voor deze analyse is gekozen om van die 10 typen de mediaan te kiezen, een bedrag van EUR 2.800 per jaar.

⁹² De gemiddelde rekening hangt sterk af van de regio en van de samenstelling van het huishouden. Dit rapport hanteert de gegevens uit de 'drinkwaterstatistieken' zoals Vewin deze over 2022 heeft gerapporteerd: een gemiddelde kuubprijs van EUR 1,36 met een gemiddeld verbruik van 100 kuub per jaar.

⁹³ Zie bijvoorbeeld Paragraaf 5.1



“[d]e prijs voor een liter water in Caribisch Nederland is vijf tot dertigmaal zo hoog als in Europees Nederland (prijspeil 2013). Afgezien van belastingen betaalt men voor een kilowattuur in Caribisch Nederland ongeveer het dubbele ten opzichte van Europees Nederland (prijspeil 2014)”.

Met name bij huishoudens met lagere inkomens leven veel mensen samen in een woning en is het elektriciteitsverbruik (waarschijnlijk) hoger. Dit percentage ligt op een niveau dat volgens diverse bronnen als “energiearmoede” kan worden aangemerkt. Dit percentage wordt in diverse landen en door diverse schrijvers op 10%, en soms op 10 tot 20% of 30%, gesteld (zie paragraaf 5.12 en de daar genoemde bronnen). Hierna wordt een percentage van tien aangehouden voor elektriciteit. Voor Europees Nederland was voor de huidige energiecrisis gemiddeld 5% van het mediaan inkomen nodig voor de energierekening. In de huidige situatie is dit opgelopen tot 9%, met de kanttekening dat de rekening in Europees Nederland sterker verschilt tussen huishoudens onderling vanwege de grote relatie tussen het type huis en het gasverbruik. Of dat in Caribisch Nederland ook sterk verschilt is niet bekend, omdat er nog geen onderzoeksresultaten bestaan van de relatie tussen elektriciteits- en drinkwaterverbruik, hoogte van het inkomen en type huis.

Omgerekend kan worden dat, met een vast gebruikstarief op nul en een energierekening die ten hoogste 10% van het mediaan inkomen bedraagt, het variabel tarief maximaal USD 0,39 (Bonaire), 0,41 (Sint Eustatius) of 0,47 (Saba) per kWh zou mogen zijn om niet in algemene zin van “energiearmoede” te spreken. Voor drinkwater wordt in de eerdergenoemde KWR-verkenning nog geen specifieke grens voorgesteld voor Nederland. Wel wordt gerefereerd aan de norm die in Engeland gekozen is van 3%, maar daarin vallen ook de afvalwaterkosten die in Nederland vaak apart in rekening worden gebracht. In het volgende wordt uitgegaan van die grens en worden afvalwaterkosten buiten beschouwing worden gelaten (strikt genomen zou de grens anders lager moeten worden gesteld). Op Bonaire bedraagt de waterrekening zo’n 3% van het mediaan inkomen en op Sint Eustatius is dit 4%. In Europees Nederland ligt dit een factor 10 lager op zo’n 0,4%. Om op Sint Eustatius op de grens van 3% uit te komen, zou het variabele tarief maximaal USD 3,9 per kuub mogen zijn, met het huidige vaste tarief.

Ook met de genoemde tarieven op de grens van energiearmoede en drinkwaterarmoede zal voor een deel van de afnemers de rekening niet goed te betalen zijn. Voor deze groep zouden aanvullende maatregelen beschikbaar kunnen worden gesteld, zoals een energie- of watertoeslag, zodat deze groep toch de beschikking kan krijgen en houden over elektriciteit of drinkwater. Dit valt dan onder de verantwoordelijkheid van SZW en de openbare lichamen onder de taak “armoedebestrijding”. Op dit moment is er voor 2022 en voor 2023 een budget beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen. De effecten van deze incidentele maatregel zijn in deze analyse niet meegenomen, maar hebben in 2022 en 2023 uiteraard een positief effect op de betaalbaarheid van de rekening van veel huishoudens met een laag inkomen.

Het voorgaande laat zien dat er mogelijkheden zijn om een uitspraak te doen over de maximale hoogte van de tarieven om te zorgen dat een groot deel van de huishoudens de rekening kan betalen, dus om energiearmoede en drinkwaterarmoede te bestrijden en daarmee “betaalbare” tarieven vast te stellen.



Conclusies betaalbaarheid

Op basis van het voorgaande worden de volgende conclusies getrokken:

- De tarieven voor de elektriciteits- en drinkwatervoorziening zijn op alle drie de eilanden hoog en liggen op of boven de grens van “elektriciteits- en waterarmoede” als gerekend wordt met 10% voor elektriciteitsarmoede en 3% voor drinkwaterarmoede en onder bepaalde aannames over het gemiddelde verbruik.
- Een structurele oplossing is nodig om de tarieven betaalbaar te maken. Het verlagen van het netwerkstarief alleen is daarbij niet toereikend; er zal gekeken moeten worden naar de totale rekening van vast en variabel tarief. Hierbij zal een relatie gelegd moeten worden met de hoogte van de inkomens, om een juiste invulling van het begrip “betaalbaarheid” te geven.

Aanbevelingen betaalbaarheid

Op basis van het voorgaande worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Definieer het begrip “betaalbaarheid”, door het te relateren aan het (mediaan) (vrij-)bestedbaar of discretionair inkomen;
- Richt de hoogte van de subsidies zodanig in dat het vaste tarief en het variabele tarief gezamenlijk leiden tot een betaalbare energie- en drinkwaterrekening;
- Doe aanvullend onderzoek om beter inzicht te krijgen in het gemiddelde verbruik van huishoudens, de relatie met het inkomen en eventuele andere kenmerken; en
- Ontwikkel maatregel(en) om voor “armere huishoudens” aanvullende steun te geven (via SZW/openbare lichamen, vergelijkbaar met huidige maatregelen).

Deze aanbevelingen zijn zowel voor elektriciteit als voor drinkwater, op korte termijn uitvoerbaar en vereisen geen wetswijziging, maar volgen uit de uitleg van de doelstelling “betaalbaarheid”. Zo dat wenselijk wordt geacht kan de wet vanzelfsprekend gewijzigd worden om daarin de doelstelling “betaalbaar” nader te omschrijven of weg te laten.

I&W gaf aan dat subsidie op het variabele tarief niet mogelijk is zonder wettelijke grondslag. De wet biedt hier inderdaad geen grondslag voor, maar het is wel mogelijk om, vergelijkbaar zoals EZK dat doet, subsidie te verstrekken op basis van bijvoorbeeld de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat.⁹⁴

Financiële gezondheid nutsbedrijven

Tariefregulering (tezamen met subsidiëring) zou naar de mening van de wetgever in 2016 moeten leiden tot “betaalbaarheid”, maar ook tot financieel gezonde nutsbedrijven. Deze (sub) doelstelling is expliciet in de wetgeschiedenis geformuleerd.⁹⁵ Zonder structureel financieel gezonde nutsbedrijven zou het bereikte voordeel van betaalbare tarieven mogelijk van korte duur zijn. Het streven naar financieel gezonde bedrijven kan echter

⁹⁴ wetten.nl - Regeling - Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat - BWBR0009196 (overheid.nl)

⁹⁵ Zie paragrafen 5.4 en 5.9.



op gespannen voet staan met het streven naar betaalbare tarieven. In het navolgende wordt onderzocht in hoeverre dat het geval is en worden enkele suggesties gedaan om die spanning te verminderen.

Aan de ene kant zijn vrijwel alle *stakeholders* positief over de vaststelling van tarieven door een externe en onafhankelijke partij. Aan de andere kant zijn er gemengde gevoelens over de effecten van tariefregulering. Volgens afnemerorganisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven⁹⁶ zijn er inefficiënties bij de nutsbedrijven die door de tariefregulering nog niet goed worden geadresseerd. De nutsbedrijven zélf geven aan, met name op de bovenwindse eilanden, dat de nadruk te veel ligt op consumentenbescherming en dat de bedrijven geen redelijke winst kunnen behalen.⁹⁷ Vanuit bijvoorbeeld EZK zijn er zorgen over de effecten van problemen bij bijvoorbeeld drinkwater (STUCO) en afvalwater (WEB), die vanwege de geïntegreerde bedrijven ook gevolgen kunnen hebben voor de energievoorziening.

In bijlage 4 is een overzicht gegeven van de winstcijfers van de bedrijven zoals opgegeven in de jaarrekeningen. Met de kanttekening dat de cijfers in de jaarrekening niet dezelfde zijn als de “regulatoire” kosten die ACM berekent, kan gesteld worden dat WEB in alle jaren, behalve 2017, een positief resultaat heeft behaald. STUCO heeft alle jaren een verlies geleden, behalve in 2016. SEC heeft alle jaren een positief resultaat behaald, behalve in 2014. Ook de accountant van de drie distributeurs is kritisch over de effecten van de tariefregulering op de lange termijn winstgevendheid en de liquiditeit van met name de kleinere geïntegreerde nutsbedrijven.

Nadere analyse wijst erop dat het probleem niet zozeer wordt veroorzaakt door de tariefregulering en -methode zélf. Deze is erop gericht om de nutsbedrijven hun kosten terug te laten verdienen en een redelijk rendement te behalen op hun gereguleerde activa basis. Ook is er ruimte om besluiten van de toezichthouder aan te vechten, en dat is in de praktijk ook gebeurd. Door de rechterlijke uitspraken is inmiddels meer duidelijkheid gekomen over bepaalde invulling van de tariefregulering.⁹⁸ Hierdoor is er meer stabiliteit gekomen, zo gaven de *stakeholders* aan. Als op onderdelen de tariefregulering gewijzigd zou worden, dan zou dit opnieuw kunnen leiden tot jarenlange procedures en discussies over de invulling hiervan. Dit wordt door betrokkenen niet als wenselijk ervaren.

De knelpunten zitten met name in de praktische uitvoering van de tariefregulering en vooral bij de kleinere, bovenwindse, geïntegreerde nutsbedrijven:

- een veelheid aan technische, economische, financiële en “regulatoire” uitdagingen om een gering inwonertal adequaat te bedienen;
- een kwetsbare *governance*-structuur en een klein werknemersbestand dat die veelheid aan uitdagingen moet adresseren;
- weinig tijd en middelen om voldoende kennis van de regulering op te bouwen en in stand te houden;

⁹⁶ Zie paragraaf 4.1

⁹⁷ Zie ook paragraaf 4.1 “Tariefregulering”

⁹⁸ Zie paragraaf 5.13



- een te lage en kwetsbare kasstroom om financiering mogelijk te maken; en
- een gering eigen vermogen om tijdelijke schommelingen op te kunnen vangen; en (als gevolg) een grote afhankelijkheid van subsidie (waarop “regulatorisch” geen rendement behaald kan worden).

Voor een deel kunnen deze knelpunten worden verlicht door het bieden van daadwerkelijke, fysieke ondersteuning bij het op- en aanpakken van de uitdagingen: het bieden van technische- of administratieve ondersteuning in de vorm van Fte om projecten te realiseren, studies of rapportages te maken, en kennis of vaardigheden op te bouwen.⁹⁹ Verder zouden de bedrijven meer samen kunnen werken om kennis en ervaringen te delen en gezamenlijk op te trekken waar dat kan, richting ministeries en toezichthouders. Dat leidt mogelijk tot lastenverlichtingen. Voor een deel is betere toegang tot betaalbaar kapitaal nodig. Hierbij speelt een rol dat - vanwege de financiële positie van de nutsbedrijven- het aantrekken van vreemd vermogen moeilijk en duur is. Zelfs indien vreemd vermogen financiering mogelijk zou zijn, zijn de rentetarieven op de Caribische eilanden structureel substantieel hoger dan in Europees Nederland.

Het gestelde probleem van “kruissubsidie” tussen de verschillende activiteiten van de nutsbedrijven lijkt ook geen oorzaak te hebben in de regulering.¹⁰⁰ ACM baseert de tarieven voor de verschillende activiteiten op de onderliggende kosten van die activiteiten. Dat een geïntegreerd bedrijf eigen vermogen kan aanwenden voor de verschillende activiteiten is een eigen keuze van dat bedrijf. Dit kan, gegeven het beperkte eigen vermogen (zie hierboven) van de bedrijven uiteraard wel tot uitdagingen leiden, zoals dit rapport ook aangeeft. Het opsplitsen van de bedrijven in zuivere drinkwater- of elektriciteitsbedrijven lijkt vanuit het oogpunt van efficiëntie geen reële optie en ook geen oplossing voor dit probleem.

Het eerdergenoemde rapport van KPMG¹⁰¹ sprak alleen van subsidiëring van kosten, als alternatief voor socialiseren, gedifferentieerde tarieven en verduurzaming. Ter verwezenlijking van de (sub)doelstelling “financieel gezonde nutsbedrijven”, zou echter ook kunnen worden gedacht aan:

- Speciale aandelen uitgeven. Het zou voor de hand liggen om het eigen vermogen van de kleinere nutsbedrijven te versterken, waarbij géén of slechts een gering rendement op het eigen vermogen zou worden verwacht. Om de stemverhoudingen niet te zeer te beïnvloeden zou aan stemrechtloze aandelen kunnen worden gedacht of aan certificering van aandelen. Dit laatste zou kunnen worden gecombineerd met een stichting administratiekantoor die als doelstelling heeft om de eigen vermogenspositie van de bedrijven te verbeteren. De genoemde stichting zou de aanwending van het vermogen en de uitvoering van het

⁹⁹ In de gesprekken hebben ministeries aangegeven al in zeker mate technische ondersteuning te bieden voor onder meer het verbeteringstraject voor de drinkwaterleidingen, zie voetnoten 20 en 29 en paragraaf 5.7, en bij complexe verduurzamingsprojecten. Men zou deze ondersteuning kunnen uitbreiden en aanvullen met administratieve ondersteuning om studies of rapportages te maken, en kennis of vaardigheden op te bouwen.

¹⁰⁰ Zie ook paragraaf 4.1, onder “Tariefregulering”

¹⁰¹ Zie paragraaf 5.7.



ondernemingsplan kunnen monitoren. Een dergelijke oplossing wordt naar verluidt nu ook aan Europees Nederlandse netbeheerders geboden die versterking van het eigen vermogen nodig hebben.

Maar ook aan andere oplossingen kan worden gedacht, zoals:

- Achtergesteld lenen. Dicht bij deze aanpak door uitgifte van aandelen, zou een benadering liggen waarbij wordt gewerkt met achtergestelde, renteloze leningen. Deze zouden dan zodanig moeten worden gestructureerd dat zij jaarrekening-technisch en “regulatoir” kwalificeren als eigen vermogen.
- Een “blue bond” uitgeven. ESG (“*environmental, social, governance*”) gerelateerde obligaties en ETFs in de vorm van “*green bonds*” en “*blue bonds*” zijn populair onder beleggers en al door andere kleinere eiland staten uitgegeven. De Staat zou dan rente en aflossing kunnen garanderen of financieren met subsidie.
- Toegang verschaffen tot Europees Nederlandse financiering. Toegang zou kunnen worden verstrekt tot Europees Nederlandse overheidsfinanciers, zoals Bank der Nederlandse Gemeenten en de Waterschapsbank.
- Garanties verstrekken. De Staat zou rente en aflossing van derden-vreemd vermogensverschaffers kunnen garanderen of financieren met subsidie.

Vanzelfsprekend zou een dergelijke structuur moeten worden voorafgegaan door een studie naar de nu bestaande financiële positie, het benodigde kapitaal en het bijbehorende ondernemingsplan. Daarbij horen duidelijke afspraken over de maximale doorwerking in de tarieven. In een dergelijke studie zou ook nader onderzocht kunnen worden of de zorgen die EZK heeft geuit over de doorwerking van problemen in de ene tak (bijvoorbeeld drinkwater of afvalwater) leiden tot negatieve impact op de energievoorziening.

Door *stakeholders* werd de uitdaging genoemd van de “voorfinanciering”: bedrijven moeten eventuele tariefsubsidie voorfinancieren zolang de ministeries de subsidie nog niet daadwerkelijk hebben overgemaakt. Aanbevolen wordt om dit op te lossen met bijvoorbeeld de betaling van een voorschot, dat nadien wordt verrekend. De tariefsteun kan vrij eenvoudig vooraf berekend worden omdat per aansluiting een subsidiebedrag wordt bepaald. De ministeries hebben echter aangegeven dat dit inmiddels de gangbare werkwijze is, en dat het proces is vereenvoudigd.

Een verdere uitdaging voor de nutsbedrijven als het gaat om de drinkwatervoorziening vormt het risico van de Euro-Dollar wisselkoers. Caribisch Nederland hanteert de US Dollar als functionele valuta. Een “betaalbaar” tarief wordt dus gedefinieerd in US Dollar, terwijl I&W de subsidie in de begroting opneemt in Euro’s. Het “betaalbare” tarief zou niet afhankelijk mogen zijn van de schommelingen in de wisselkoersen. Eventuele tariefsubsidies zouden derhalve ook in US Dollar kunnen worden gedenomineerd zoals EZK dat doet, of dat op een andere manier het wisselkoersrisico voor rekening van het ministerie valt in plaats van voor de bedrijven of de afnemers.

Tot slot kan het ook helpen om de nutsbedrijven minder brandstofprijzfluctuatierisico te laten lopen, door vaker dan nu het geval is de wijzigingen in de brandstofprijzen door te rekenen in de consumententarieven. Op dit



moment kan dat twee keer per jaar en voorgesteld wordt om dit minstens vier keer per jaar, of desnoods zelfs elke maand, te verwerken. In de Caribische regio is dit vrij gebruikelijk en de berekening hiervoor (de maandelijkse productieprijs) wordt al door de ACM vastgesteld, zodat dit weinig extra lasten met zich meebrengt. Gekozen kan ook worden om dit de distributiebedrijven zelf te laten doen met alleen een jaarlijkse controle hierop door ACM.

Bij de voornoemde financiële ondersteuning is het mogelijk om aan de nutsbedrijven beperkingen op te leggen wat betreft de uitkering van dividend zolang de financiële ondersteuning van toepassing is. Naar verluidt gebeurt dit ook nu al daar waar subsidie wordt verleend. Men wil vermijden dat de indruk ontstaat dat de subsidiegelden aan de aandeelhouder worden uitgekeerd. Daar is echter tegen in te brengen dat het hier twee verschillende zaken betreft. De tariefsteun die de ministeries verstrekken is bedoeld om de tarieven voor afnemers betaalbaar te maken. Dividend is een vergoeding voor het risico dat de aandeelhouder loopt bij het verstrekken van (risicodragend)vermogen aan een bedrijf. Het nutsbedrijf wordt daarom onder de regulering toegestaan om een redelijk rendement te maken op de gereguleerde activa. Dit rendement staat mede ter beschikking van de aandeelhouder. Hij kan besluiten het uit te keren als dividend of het als reserve in het nutsbedrijf te laten om het eigen vermogen te versterken. Hij kan aan dat laatste eventueel voorwaarden verbinden. Het onthouden van dit beslissingsrecht aan de aandeelhouder spoort niet met de uitgangspunten van de tariefregulering, en zou deze minder efficiënt kunnen maken.¹⁰² Als er zorgen bestaan over de aanwending van de financiële ondersteuning zou het meer in de rede liggen om het (ACM) toezicht daarop specifiek aan te scherpen. Als deze zaken daarentegen tóch aan elkaar verbonden worden, wordt de aandeelhouder verplicht om zijn dividend in het nutsbedrijf te houden, waar het mogelijk wordt aangewend voor andere doelen dan het verlagen van de tarieven.

Een ander punt is dat de bedrijven aangeven dat het begrip “maximumtarief” tot verwarring leidt. Deze term wekt de suggestie dat de bedrijven ook lagere tarieven kunnen hanteren, terwijl dat niet zo is. Het tarief zoals ACM dat vaststelt, is het kostendeckende tarief. Als de bedrijven een lager tarief hanteren, gaat dat ten koste van de financiële gezondheid van het bedrijf. Dit is vrij eenvoudig aan te passen door ACM het tarief te laten vaststellen in plaats van een maximumtarief. Uiteraard wel met de mogelijkheid dat het tarief verlaagd kan worden als daar dekking voor is door middel van subsidie.

Tot slot is door WEB genoemd dat het feit dat de kosten van twee van de drie activiteiten van WEB wél (namelijk elektriciteit en drinkwater) en de kosten van de andere (afvalwater) niet gereguleerd wordt, soms leidt tot onzekerheid bij bijvoorbeeld banken over de kostendeckendheid en risico's van het afvalwaterdeel. Dit zou opgelost kunnen worden door ook de vaststelling van de kosten van het afvalwater onder de regulering onder te brengen, zodat op z'n minst door een toezichthouder de totale jaarlijkse kosten voor afvalwater vastgesteld zouden worden.

¹⁰² Dit is in de interviews ook door ACM aangegeven, zie paragraaf 4.1.



Conclusies financiële gezondheid

Op basis van het voorgaande worden de volgende conclusies getrokken:

- De tariefregulering op zichzelf lijkt geen belemmering voor gezonde bedrijven en wijziging van de systematiek kan juist leiden tot extra onzekerheid;
- Met name de kleinere nutsbedrijven ervaren andere knelpunten waardoor hun financiële gezondheid niet gegarandeerd is. Deze knelpunten hebben te maken met de kleinschaligheid van de eilanden;
- Toegang tot kapitaal en voorfinancieringsrisico's zijn met name grote risico's voor deze kleine bedrijven; en
- De term “maximumtarieven” leidt tot verwarring omdat het de suggestie wekt dat de tarieven ook lager vastgesteld kunnen worden.

Aanbevelingen financiële gezondheid

Op basis van de voorgaande conclusies worden de volgende aanbevelingen:

- Bied meer technische- of administratieve ondersteuning in de vorm van Fte om projecten te realiseren, studies of rapportages te maken, en kennis of vaardigheden op te bouwen;¹⁰³
- Bestudeer de nu bestaande financiële positie, het benodigde kapitaal en het bijbehorende ondernemingsplan, en maak duidelijke afspraken over de maximale doorwerking in de tarieven;
- Overweeg om, naast de voorgeschreven maximale verhouding tussen vreemd- en eigen vermogen, voor distributie- en geïntegreerde bedrijven ook liquiditeitsratio's voor te schrijven;
- Verschaf betere toegang tot betaalbaar kapitaal door de uitgifte van speciale aandelen, achtergestelde leningen, “green/blue bonds”, toegang tot Europees Nederlandse financiers of garanties;
- Vermijd wisselkoersrisico's voor de nutsbedrijven tussen de Euro en US Dollar;
- Verhoog de frequentie waarmee brandstofprijzfluctuaties kunnen worden doorbelast (alleen voor elektriciteit);
- Stel “tarieven” vast in plaats van “maximumtarieven”; en
- Overweeg om op Bonaire ook de kosten van afvalwater onderdeel te maken van de regulering.

De eerste drie aanbevelingen zijn met name van belang voor de bovenwindse bedrijven. Het grootste deel van deze aanbevelingen vergt geen wetwijziging, behalve de laatste 3 aanbevelingen die een wetwijziging vereisen in verband met de huidige formulering van de artikelen 5.1, 3.14 lid 6 en 3.14 lid van de wet.

Corporate Governance van de nutsbedrijven

In het navolgende wordt onderzocht in hoeverre de *corporate governance* van de distributiebedrijven en de geïntegreerde nutsbedrijven bijdraagt tot een betaalbaar tarief. De reden daartoe is gelegen in het feit dat gedurende diverse gesprekken naar voren is gebracht dat er bij de beoordeling van het toezicht op die bedrijven, bijna als vanzelfsprekend, vanuit werd gegaan dat de raden van commissarissen toezicht zouden houden op de betaalbaarheid van de tarieven (en de leveringszekerheid op korte en langere termijn). Ook over de

¹⁰³ Zie ook voetnoot 29 en 99.



verantwoordelijkheden van de openbare lichamen als aandeelhouders zijn verschillende verwachtingen. Deze verbinding werd overigens ook al tijdens de behandeling in de Kamer gelegd.¹⁰⁴

Geconcludeerd wordt dat het denken op het gebied van goede *corporate governance* aan sterke ontwikkeling onderhevig is in de richting van een ESG, duurzame en *stakeholder* benadering. Dit geldt temeer nu de bedrijven die onder de werking van de wet vallen, nutsbedrijven zijn, en uitsluitend een publieke functie hebben. De toepasselijke regelgeving, waaronder de wet, loopt nog achter op deze ontwikkelingen en benadrukt niet het publieke karakter van de bedrijven (zoals ten aanzien van het streven naar betaalbare tarieven en verduurzaming). En zelfs die regelgeving is (nog) niet verwerkt in de statuten van de distributiebedrijven en de geïntegreerde nutsbedrijven.

Daardoor kan formeel de taakstelling van het bestuur en de raad van commissarissen om te handelen in het belang van de vennootschap, -zoals hierboven ook al aangegeven- op gespannen voet (komen te) staan met “betaalbare” tarieven en verduurzaming. Dit geldt in mindere mate voor de doelstelling van leveringszekerheid op korte en langere termijn, omdat in het algemeen mag worden aangenomen dat (een gebrek aan) die zekerheid ook de continuïteit van de onderneming bedreigt.

Daarom wordt voorgesteld de statuten in die zin te wijzigen dat wordt benadrukt dat de bedrijven een openbare nutsfunctie hebben en de belangen van hun *stakeholders* (in ruime zin) en verduurzaming dienen na te streven.¹⁰⁵

De wettelijke vereisten voor de productiebedrijven, distributiebedrijven en geïntegreerde nutsbedrijven zijn beschreven in paragraaf 2.2. Ten aanzien van besluiten tot benoeming of herbenoeming van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon moet van de minister een verklaring van geen bezwaar worden ontvangen op grond van de Wet FinBES. Ook kan die minister van BZK “op grond van overwegingen van deugdelijk bestuur aanwijzingen geven” aan zo een vertegenwoordiger “met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering op het terrein van het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag ende salarissen van bestuurders”.¹⁰⁶

Hiernaast hebben de openbare lichamen elk een Code *Corporate Governance* opgesteld (Bonaire in 2009, Sint Eustatius in 2012 en Saba in 2013) (“Codes”). Hierin worden de taakstelling en werkwijze, de

¹⁰⁴ Zie paragrafen 5.1, 5.5 en 5.8

¹⁰⁵ Vergelijk ook artikel 2.3 van de statuten van Bonaire Brandstof Terminals B.V.: “Bij het nastreven van haar doel neemt de Vennootschap de belangen van de met haar verbonden onderneming in acht, waaronder de rechtmatige belangen van consumenten, leveranciers, werknemers, aandeelhouders en de maatschappij en omgeving waarin de Vennootschap haar activiteiten verricht. Deze belangen worden onder meer behartigd door het voeren van een duurzaam beleid, gericht op de lange termijn, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het veiligstellen van de betaalbaarheid, de leveringszekerheid en de veilige opslag, transport en levering van brandstof op Bonaire.”

¹⁰⁶ Artikel 9 lid 6 en 8 Wet FinBES



rapportageverplichtingen, deskundigheid en samenstelling, onafhankelijkheid, bezoldiging, etc. van de raad van commissarissen, het bestuur en de algemene vergadering van overheidsdeelnemingen van de openbare lichamen voorgeschreven.¹⁰⁷

In 2019 is, op verzoek van het ministerie van BZK, het rapport “Naar een actief aandeelhouderschap” verschenen¹⁰⁸. Dit rapport richt zich op Bonaire en adviseert de Code aan te passen aan de actualiteit. Ook adviseert het dat elke overheidsvennootschap een stakeholderbeleid ontwikkelt en met stakeholders een inhoudelijke agenda ontwikkelt. Ook is de Code grotendeels gebaseerd op de *Corporate Governance Code* Tabaksblat uit 2004, die in 2016¹⁰⁹ ingrijpend is herzien en hernoemd tot de “Code Van Manen”.

De Code Van Manen benadrukt “*de lange termijn waarde creatie van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming*” en “*de weging daartoe van de in aanmerking komende belangen van de stakeholders*”. De Code van Manen wijst in Principe 1.1 op de aandacht binnen de strategievorming voor “*andere door de vennootschap en de met haar verbonden onderneming relevante aspecten van ondernemen, zoals milieu, sociale en personeelsaangelegenheden, de keten waarin de onderneming opereert, eerbiediging van mensenrechten en bestrijding corruptie en omkoping*”. De Code van Manen is met ingang van 1 januari 2023 herzien. Eén van de belangrijke wijzigingen is dat de recent herziene Code van Manen nóg meer nadruk legt op “duurzaamheid”. Daartoe is Principe 1.1 gewijzigd en is een uitvoerige toelichting bij dit Principe opgenomen, die met betrekking tot het begrip “duurzaamheid” verwijst naar “*de balans tussen de sociale, ecologische en economische aspecten van het ondernemen, ook wel de drie P’s: people, planet en profit*”. Voor de invulling van de aspecten *people, planet* en *profit* verwijst de toelichting onder meer naar de recent aangenomen EU Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). Ook verwijst de toelichting naar de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de OESO due diligence handreiking voor maatschappelijk verantwoord ondernemen uit 2018, de UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UN Global Compact, en de Task Force on Climate-related Financial Disclosures. De Code verwacht dat het bestuur de relevante ontwikkelingen op dit vlak volgt en er rekening mee houdt. Ook heeft de herziene Code van Manen het begrip “stakeholders” verruimd door aan te geven dat dit groepen of individuen zijn “*die direct of indirect het bereiken van de*

¹⁰⁷ De Codes hebben als uitgangspunt dat: “de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. Deze partijen betreffen de groepen en individuele belanghebbende, die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed. Het bestuur en de raad van commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen, doorgaans gericht op de continuïteit van de vennootschap [de Code van Sint Eustatius wijkt hier licht af, en stelt “waarbij het belang van de continuïteit van de vennootschap voorop dient te staan”]. Daarbij streeft de vennootschap naar het creëren van toegevoegde waarde voor alle betrokken partijen op lange termijn.” De Codes stellen dat de raad van commissarissen: “tot taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en staat hij het bestuur met raad ter zijde. De raad richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokken partijen af”.

¹⁰⁸ crmLiNK 2019.

¹⁰⁹ De Nederlandse Corporate Governance Code van Monitoring Commissie Van Manen, 8 december 2016.



*doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of erdoor (kunnen) worden beïnvloed: werknemers, aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers en andere belanghebbenden”.*¹¹⁰

Het consultatiedocument van de Commissie *Corporate Governance* van februari 2022 licht toe dat één van de belangrijkste wijzigingen van de noodzaak tot herziening van de Code Van Manen is het toevoegen van “*een heldere strategie op het gebied van ESG*” en “*het formuleren van concrete doelstelling op dat gebied*”. “*De belangen van relevante stakeholders moeten worden meegenomen in de afwegingen (...) bij het bepalen van de ESG-strategie*”, aldus het Consultatiedocument.¹¹¹

De Code voor Bonaire wordt thans herzien naar aanleiding van deze ontwikkelingen. Van de herziene Code is wel een ontwerp beschikbaar, maar dit is nog niet aangenomen. Het ontwerp benadrukt op enkele plaatsen het belang van de maatschappelijk omgeving.^{112 113}

Statuten distributiebedrijven

In het navolgende wordt ingegaan op de statuten van WEB als grootste van de drie distributiebedrijven. Er wordt, beknoptheid halve, vanuit gegaan dat hetgeen ten aanzien van WEB wordt geconcludeerd, ook *mutatis mutandis* geldt voor de andere twee distributiebedrijven.

De statuten van WEB van mei 2014 bevatten een eenvoudige doelomschrijving:

*“de productie en distributie van (drink)water, de inzameling en behandeling van afvalwater, zomede de productie en distributie van elektriciteit als dan niet in samenwerking met anderen. (...)*¹¹⁴

Een aantal besluiten van het bestuur van WEB is onderworpen aan goedkeuring van de raad van commissarissen¹¹⁵. Ook de tarieven van WEB zijn aan de goedkeuring van de aandeelhouder onderworpen. (Dit geldt overigens niet voor STUCO en voor SEC). Dit lijkt niet wenselijk, omdat de tarieven al door een

¹¹⁰ Principe 1.1 Code Van Manen, zoals geactualiseerd op 20 december 2022 en in werking per 1 januari 2023, en toelichting.

¹¹¹ Consultatiedocument Voorstel tot Actualisatie, De Nederlandse Corporate Governance Code, Monitoring Commissie Corporate Governance Code, februari 2022.

¹¹² “Corporate governance heeft betrekking op een breder terrein dan het rechtspersonenrecht. Het gaat niet alleen om hoe rechtspersonen intern functioneren maar ook om de rol en plaats van die rechtspersoon in de samenleving. In dat verband wordt wel gesproken over de sociale en maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming., of over maatschappelijk ondernemen. Wat dit laatste betreft kan worden gedacht aan het milieu (...), maar ook aan het inkoopbeleid (...). In toenemende mate zullen ook overheidsvennootschappen op deze ethische kant van hun functioneren worden aangesproken.” Ontwerp Corporate Governance Code Bonaire 2022, versie d.d. 20 april 2022, p. 5.

¹¹³ “De RVC richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de entiteit en daaraan verbonden onderneming of organisatie, daarbij tevens acht slaand op de maatschappelijke belangen.” Ontwerp Corporate Governance Code Bonaire 2022, versie d.d. 20 april 2022, p. 18.

¹¹⁴ Artikel 2 Statuten WEB, alsmede enkele ondersteunende doelen, zoals, in het kort, verstrekken en aangaan van geldleningen, verkrijgen van registergoederen, deelnemen in andere ondernemingen, en daarmee verband houdende handelingen.

¹¹⁵ Artikel 7.7 Statuten WEB.



onafhankelijk toezichthouder worden vastgesteld. Hierdoor lijkt de aandeelhouder toch nog een rol te hebben bij de vaststelling van de tarieven, terwijl dit de facto geen daadwerkelijke materiële betekenis heeft.

De statuten van WEB vermelden dat:

*“Eén (1) commissaris wordt voorgedragen door de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De overige commissarissen worden voorgedragen door het Openbaar Lichaam Bonaire.”*¹¹⁶ en

*“Bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden laat de Raad van Commissarissen zich uitsluitend leiden door de belangen van de vennootschap en haar onderneming.”*¹¹⁷

Conclusie Corporate Governance

Op grond van het voorgaande kan de volgende conclusie worden getrokken:

- De statuten van WEB (en vermoedelijk ook die van de andere distributiebedrijven) sluiten (nog) niet aan bij de bovengeschetste ontwikkelingen op het gebied van *good governance*, ESG/verduurzaming en stakeholder benadering, en reflecteren met name niet het openbare nutskarakter van de distributiebedrijven. Dit kan ertoe leiden dat bestuur en raad van commissarissen het nastreven van “betaalbare” tarieven als in dit advies voorgestaan niet rekenen tot het *“belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming”*.

Met name vereisen de statuten dat commissarissen zich *“uitsluitend [laten] leiden door de belangen van de vennootschap en haar onderneming”*. Voor de commissarissen kan dit ook tot lastige belangenafweging en verantwoording leiden daar waar zij worden voorgedragen door een ministerie, en daar waar een minister gebruik zou maken van zijn rechten tot “geen bezwaar” of een aanwijzing op grond van de FinBES. In ieder geval wordt er door diverse *stakeholders*, waaronder toezichthouders, vanuit gegaan dat het toezicht van de commissarissen zich uitstrekt tot de publieke belangen en niet alleen het *“belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming”*.

Aanbevelingen Corporate Governance

Op grond van het voorgaande kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Wijzig de statuten van de distributiebedrijven en geïntegreerde nutsbedrijven door daarin het publieke/*stakeholder*/ESG/verduurzamingsbelangen duidelijker te benadrukken;
- Wijzig artikel 3.11 lid 3 van de wet om de bedoelde statutenwijziging verplicht te stellen; en
- Bevorder dat de raden van commissarissen regulier overleg hebben met de toezichthouders, vergelijkbaar met de reguliere gesprekken met de controlerend accountant.

¹¹⁶ Artikel 9.1 Statuten WEB.

¹¹⁷ Artikel 9.6 Statuten WEB.



6.2 Betrouwbaarheid

De doelstelling “betrouwbaar” omvat kwaliteit en leveringszekerheid op korte en lange termijn. In de gesprekken wordt in het algemeen de kwaliteit en leveringszekerheid op korte termijn als goed ervaren. In algemene zin ervaart men de huidige betrouwbaarheid van zowel drinkwater- als elektriciteitslevering als verbeterd. Dit geldt niet voor iedereen wat betreft de leveringszekerheid op lange termijn. Ook zijn er bedenkingen betreffende de gelijke behandeling bij het toezicht op de kwaliteit van het drinkwater op resorts en ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe projecten die verder verwijderd zijn van de bestaande netten. Met betrekking tot de doelstelling “betrouwbaar”, geven de gesprekken aanleiding om hieronder de volgende onderdelen nader uit te werken:

- KCD's;
- Regie elektriciteitsproductie;
- De monopolistische structuur van distributie en netten
- Technisch toezicht elektriciteit; en
- Drinkwaterkwaliteit resorts.

KCD's

De wet vereist van distributiebedrijven tweejaarlijks een KCD.¹¹⁸ Deze KCD-verplichting heeft geleid tot meer aandacht voor planning en vooruitkijken en wordt door geen enkele *stakeholder* bekritiseerd. Wel is de frequentie (elke twee jaar) voor met name de kleinere bedrijven een zware belasting. Zij stellen voor om deze frequentie te verlagen. Een mogelijke oplossing zou voor hen kunnen zijn om de frequentie te verlagen naar elke drie jaar en alleen bij grote tussentijdse wijzigingen (bijvoorbeeld in de verwachte vraag) een tussentijdse update van het KCD te vragen. Daarbij speelt een rol dat het CBS voor de bovenwindse eilanden in de komende jaren slechts een geringe bevolkingsgroei verwacht.

Het KCD is wettelijk alleen verplicht voor distributeurs. Voor geïntegreerde bedrijven vereist de wet dat “*een KCD tevens betrekking [heeft] op de productie*”. De KCD-verplichting geldt dus wettelijk niet:

- voor producenten die geen deel uitmaken van een geïntegreerd bedrijf; en
- voor een distributeur ten aanzien van productie, indien de distributeur geen deel uitmaakt van een geïntegreerd bedrijf.

De wet geeft niet nader aan wat precies moet worden verstaan onder de woorden dat “*een KCD tevens betrekking op de productie*” heeft. De wet vereist dat de distributeur in het KCD een vijfjarige prognose maakt van de vraag naar elektriciteit en drinkwater. Dat zal dus voor een geïntegreerd bedrijf ook gelden. Maar de wet vereist van de distributeur alleen dat hij aannemelijk maakt dat hij over voldoende capaciteit beschikt om te voorzien in de totale behoefte aan transport, niet aan productiecapaciteit. Ook vereist de wet dat de distributeur

¹¹⁸ Zie paragrafen 2.4 en 4.2



aannemelijk maakt dat hij beschikt over een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem om de kwaliteitseisen die gesteld zijn bij of krachtens de wet te borgen. De wet geeft verder specifieke kwaliteitseisen voor drinkwaterproductie, niet voor elektriciteitsproductie.

Bij een geïntegreerd bedrijf zal het voor de hand liggen om aan te nemen dat de woorden “*een KCD tevens betrekking op de productie*” inhouden dat het KCD van dat bedrijf wat betreft drinkwater- en elektriciteitsproductie aan dezelfde vereisten moet voldoen ten aanzien van distributie, wat betreft capaciteit en kwaliteit.

Het is echter wettelijk de vraag in hoeverre een KCD van een niet-geïntegreerd bedrijf (dus zonder productie) betrekking moet hebben op de vereisten van:

- voldoende drinkwaterproductiecapaciteit; en
- voldoende elektriciteitsproductie en de kwaliteit van de elektriciteitsproductie.

Voor Sint Eustatius levert dit geen vraagstukken op, omdat STUCO distributeur en producent is van drinkwater en elektriciteit, een geïntegreerd bedrijf. Dat is anders op Saba (voor drinkwater) en Bonaire (voor elektriciteit). Omdat voor Saba de drinkwatersituatie volop in ontwikkeling is en dit ook in de recent ingegane wetswijziging is geadresseerd, wordt hierop in dit rapport niet nader ingegaan als het gaat om de KCD-verplichting.

Bonaire: elektriciteitsproductie

Op Bonaire is WEB ten aanzien van drinkwater een geïntegreerd bedrijf. Wat betreft elektriciteitsproductie zijn er twee partijen met een vergunning. CG is een onafhankelijke en private elektriciteitsproducent, en geen “distributeur” of “geïntegreerd bedrijf” in de zin van de wet. WEB is op Bonaire distributeur en producent van drinkwater en van elektriciteit, maar de feitelijke elektriciteitsproductiecapaciteit van WEB is uiterst gering. Zij beschikt over een kleine zonneweide met een capaciteit van ongeveer 0,2 MW (minder dan 1% van de totale capaciteit). WEB koopt het overgrote deel van de, voor de elektriciteitsvoorziening op het eiland noodzakelijke, elektriciteitsproductie door middel van haar PPA met CG. De wet bepaalt dat als meerdere producenten een vergunning hebben voor het grondgebied van een openbaar lichaam, zij gezamenlijk in de vraag voorzien.

CG beschikt over een elektriciteitsproductievergunning (en verplichting) tot 2025 met (in dat jaar) een maximaal opgesteld piekvermogen van 22 MW. WEB beschikt over een productievergunning met de voorwaarde dat de productie van WEB samen met de productie van CG de gehele eilandelijke vraag moet dekken. De productiehoeveelheden in de vergunning van WEB zijn berekend als de verwachte eilandelijke vraag minus de productiehoeveelheid die aan CG is vergund. WEB heeft van 2020 tot en met 19 augustus 2025 een vergunning voor een productiehoeveelheid die gelijk is aan de productie van haar zonneweide. WEB's vergunning bepaalt dat als de gehele eilandelijke vraag deze minimum productiehoeveelheid overstijgt, WEB deze benodigde elektriciteit dient te kopen van CG, indien WEB de benodigde elektriciteit niet zélf kan produceren.



In de elektriciteitsproductievergunningen zijn de productievermogens van CG en WEB dus aan elkaar gekoppeld om aan de totale vraag te voldoen. Daarbij heeft CG een productieverplichting, en WEB de verplichting om -als haar productiecapaciteit te gering is- het tekort bij CG in te kopen. Daarmee lijkt de vraag beantwoord wie verantwoordelijk is om voldoende elektriciteitsproductie tot stand te brengen en in stand te houden, namelijk WEB¹¹⁹. Hoe deze verantwoordelijkheid wordt geborgd, wordt hierna besproken in de paragraaf “Regie voorzieningszekerheid elektriciteitsvoorziening”.

Conclusie Bonaire

De vraag blijft echter onbeantwoord of WEB in haar KCD voldoende- en kwalitatieve elektriciteitsproductiecapaciteit aannemelijk moet maken. Dit klemt temeer daar CG een onafhankelijke private producent is, die zelf géén wettelijke KCD-verplichting heeft en een vergunning heeft tot 2025. CG is niet tot verdere investeringen in productiecapaciteit verplicht dan waartoe zij vergunning heeft. Mogelijk is hiervoor een voorziening in de PPA opgenomen, maar deze privaatrechtelijke overeenkomst is niet openbaar.¹²⁰ Daarom wordt aanbevolen om deze leemten in de wet te dichten, door wettelijk te bepalen dat een niet-geïntegreerde elektriciteitsdistributeur in zijn KCD voldoende- en kwalitatieve elektriciteitsproductiecapaciteit aannemelijk moet maken, en ook niet geïntegreerde producenten te verplichten een KCD op te stellen.

Conclusie toets of vaststelling

Tot slot is er geen vaststelling van het KCD. De wet voorziet alleen in een “toets” door ILT. Een grondigere toets met als resultaat een formele vaststelling zou de wijze van toezicht hierop kunnen versterken. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop in Europees Nederland investeringsplannen worden getoetst.

Aanbevelingen KCD's

Op grond van het voorgaande worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Verlaag administratieve lasten voor bovenwindse eilanden door de wettelijk vereiste frequentie van KCD's voor die eilanden te verlagen van eens per twee jaar naar eens per drie jaar;
- Neem onduidelijkheid weg ten aanzien van de vereisten voor KCD's van geïntegreerde bedrijven;
- Verduidelijk dat niet-geïntegreerde bedrijven in hun KCD's moeten voldoen aan de wettelijke vereisten ten aanzien van voldoende drinkwaterproductiecapaciteit en voldoende- en kwalitatieve elektriciteitsproductie (dit speelt mogelijk op Saba minder een rol voor drinkwater, maar dat is op dit moment nog niet goed vast te stellen).
- Neem een KCD-plicht op voor niet geïntegreerde drinkwater- en elektriciteitsproducenten; en
- Laat KCD's wettelijk vaststellen na beoordeling door de toezichthouder.

¹¹⁹ Al beantwoordt ACM deze vraag in 2017 anders: “*Artikel 2.1 van de Wet elektriciteit en drinkwater BES maakt CGB verantwoordelijk voor de voorzieningszekerheid en leveringszekerheid van elektriciteit op het eiland.*” (paragraaf 5.11 van besluit op bezwaar productieprijs ContourGlobal 2017 met kenmerk ACM/DJZ/2017/205520_OV)

¹²⁰ Het distributiebedrijf is wettelijk niet verplicht een PPA te laten toetsen. Een producent is alleen verplicht “een overeenkomst of conceptovereenkomst” aan het ministerie te verstrekken ten tijde van de aanvraag van zijn vergunning, zie Artikel 5.1 lid 3 ministeriële regeling wet.



Al deze aanbevelingen vereisen een wetswijziging. Voor drinkwaterbedrijven zijn de tweede tot en met de vierde aanbevelingen minder urgent dan voor elektriciteit, omdat op Bonaire en Sint Eustatius de drinkwaterbedrijven geïntegreerd zijn en op Saba de drinkwatervoorziening in ontwikkeling is en deze aanbeveling daarom nog niet nodig hoeft te zijn.

Regie voorzieningszekerheid elektriciteitsvoorziening

In de voorgaande paragraaf is in het kader van de KCD-verplichting de situatie ten aanzien van de elektriciteitsproductie op Bonaire beschreven. Hier speelt, naast het beschreven knelpunt als het gaat om het KCD, nog een ander vraagstuk, zo bleek uit de gesprekken.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de borging van de lange termijn elektriciteitsproductie op Bonaire. Als gezegd, zijn er twee elektriciteitsproducenten, die gezamenlijk de totale capaciteit aan stroom moeten leveren. Dit is in het verleden niet altijd probleemloos gebleken. Er waren de déconfiture van WEB en het faillissement van het moederbedrijf van Ecopower, die tot veel leveringsproblemen leidden en uiteindelijk tot de overname van de productie door CG (nog voor de inwerkingtreding van de wet). Voorafgaand aan het moment waarop CG enkele jaren geleden opnieuw besloot te investeren in additionele dieselcapaciteit en een energiemanagementsysteem, ontstond er op Bonaire een situatie dat er onvoldoende geïnstalleerde elektriciteitsproductiecapaciteit was om aan de toename van de vraag te voldoen. De investeringen in capaciteit hadden grotendeels stilgestaan, terwijl de bevolking, het toerisme en de per capita elektriciteitsvraag sterker waren gestegen dan verwacht. Daardoor werden gedurende enkele jaren diesel-Aggreko's gehuurd, tot het moment waarop CG verder investeerde. Dit leidde tot aanzienlijk hogere productiekosten, die -met instemming van de ACM- werden doorberekend aan de consument.

Op dit moment is het niet ondenkbaar dat eenzelfde situatie opnieuw kan ontstaan. Als hiervoor aangegeven, is CG niet verplicht tot verder investeren in productiecapaciteit dan tot het vermogen waartoe vergunning is verleend. Dat is 22 MWp geïnstalleerd vermogen tot 2025. Om een vergunning te verkrijgen is CG wettelijk verplicht een overeenkomst of een conceptovereenkomst te hebben met de distributeur.¹²¹ De inhoud van deze overeenkomst of conceptovereenkomst wordt in de wet op geen enkele wijze bepaald. Ook is een producent niet verplicht om wijzigingen van de overeenkomst of de definitieve versie over te leggen aan de toezichthouder. Een distributiebedrijf heeft geen zelfstandige wettelijke verplichting om de (concept)overeenkomst over te leggen of te laten toetsen. Naar verluidt heeft CG aan haar wettelijke vereiste voldaan door het sluiten van de PPA met WEB. CG heeft op basis daarvan een vergunning tot elektriciteitsproductie verkregen.

Inzage in de PPA is in het kader van dit rapport aan partijen verzocht, maar deze is niet verschaft. Het is dus onmogelijk om een beoordeling van deze rechtsverhouding te geven. Deze PPA is, voor zover bekend, sinds de

¹²¹ Artikel 5.1 lid 3 ministeriële regeling wet.



datum van vergunningverlening diverse malen gewijzigd. De PPA noch de gewijzigde versies daarvan zijn openbaar. Over het verloop van eventuele wijzigingsbesprekingen is openbaar niets bekend.

In het verleden zijn in verband met het project WEB-Ecopower, naar de PPA twee onderzoeken gedaan, door SEO en Mazars.^{122 123}

PPA's zijn lange-termijn overeenkomsten tot levering van elektriciteit. Vaak is de looptijd gebaseerd op de technische- of economische levensduur van de installaties of de financieringstermijn. Dit soort overeenkomsten is vormvrij en in het algemeen zeer toegesneden op de specifieke omstandigheden van het geval en de positie van partijen. In de praktijk bestaat er dan ook een enorme diversiteit aan PPA's. Een indicatie van onderwerpen die in het algemeen in dit type contracten worden overeengekomen zijn in diverse bronnen te vinden.¹²⁴

WEB heeft in de productievergunning een minimum productiehoeveelheid. De vergunning bepaalt dat als de gehele eilandelijke vraag deze minimum productiehoeveelheid overstijgt, WEB deze benodigde elektriciteit dient te kopen van CG. Gezien haar huidige geringe elektriciteitsproductiecapaciteit, moet WEB onder de PPA dus bijna de gehele benodigde capaciteit (meer dan 99%) voor de elektriciteitsvoorziening op het eiland van CG kopen. CG verzorgt ook feitelijk de balancering van het elektriciteitsdistributienetwerk. Dat wil zeggen dat CG te allen tijde verzekert dat vraag en aanbod op het net in balans zijn. Wettelijk heeft WEB heeft de taak om aannemelijk te maken om over voldoende transportcapaciteit te beschikken, *“zorg te dragen voor een betrouwbare levering”*,¹²⁵ *“te waarborgen dat het net zonder verstoring kan voldoen aan de vraag naar het transport van elektriciteit”* en om dat net veilig, betrouwbaar en doelmatig te beheren.¹²⁶ Dit zijn echter netbeheer- en transporttaken, géén productietaken. WEB is wel op grond van haar

¹²² Rapport Mazars “bevindingen – onderzoek WEB Bonaire (project WEB – Ecopower)”, november 2015 en SEO “Corporate Governance Water en Energiebedrijf Bonaire N.V.”, 2013; zie ook Brief Regering 01-03-2016: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vk20ip0yt2za>

¹²³ In het SEO-rapport werd melding gemaakt van een omvangrijk niet verklaard verschil tussen een investering zoals die in de (toenmalige) PPA overeen was gekomen en de investering zoals die kon worden verklaard uit de informatie die beschikbaar was voor SEO. De minister heeft naar aanleiding daarvan nader onderzoek laten uitvoeren door de Landsadvocaat, die daarbij accountants van Mazars heeft betrokken. Mazars heeft het verschil van USD 10 miljoen alsnog kunnen verklaren aan de hand van nader ontvangen informatie. De Landsadvocaat gaf evenwel naar aanleiding van de onderzoeken aan dat de onderzoeken aanwijzingen bevatten dat indertijd de onderhandelingen met de producent over de PPA zonder voldoende slagkracht en kennis zijn gevoerd.

¹²⁴ Waaronder WBCSD, RMI, IRENA en EFET, zie https://www.wbcsd.org/Programs/Climate-and-Energy/Climate/Resources/Corporate_Renewable_PPAs_Scaling_up_globally; <https://rmi.org/wp-content/uploads/2018/12/rmi-brc-intro-vppa.pdf>; <https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Events/2018/Aug/Renewable-Energy-PPAs.pdf?la=en&hash=C365D5D08EBFF26A1F7A29A13D721C5B3C4390D9>; <https://www.efet.org/files/documents/EFET%20Power%20Purchase%20Agreement%20Full%20Version%202019%20-%2004.11.2021.pdf>

¹²⁵ Artikel 3.5 lid 3 b wet vereist dat een distributeur in het KCD “aannemelijk maakt dat hij over voldoende capaciteit beschikt om te voorzien in de totale behoefte aan het transport (...)”, en Artikel 3.5 lid 2 a wet

¹²⁶ Artikel 3.5 lid 1 a en lid 1 b wet.



elektriciteitsproductievergunning verantwoordelijk om voldoende elektriciteitsproductie tot stand te brengen en in stand te houden.

Men mag dus aannemen dat in de PPA specifieke afspraken zijn gemaakt betreffende de betrouwbaarheid, korte- en lange-termijn leveringszekerheid, minimum productiecapaciteit en balancering van het net, en dat hierin ook afspraken zijn opgenomen over de wederzijdse verantwoordelijkheden als het gaat om instandhouding en uitbreiding van de productiecapaciteit.

Het rapport van Schelleman & Van Weijsten uit 2016 wijst nog op andere afspraken. Het stelt dat de PPA aan CG het exclusieve recht verschaft om elektriciteit te leveren tot de door WEB voorspelde piekbelasting én de voorspelde piekvraag. CG hoeft dus niet meer te leveren dan het kán, maar heeft wel het recht de gehele vraag te belevaren (voor zover het dat kan). Het rapport constateert dat in de jaren tot en met 2024 de actuele en voorspelde piekvraag substantieel én toenemend groter is dan de voorspelde piekbelasting, en concludeert dat er dus capaciteit moet worden bijgebouwd. Het rapport vermeldt in verband daarmee, dat CG een “*right-of-first refusal*” zou hebben om die exces-vraag te leveren onder de PPA, of een amendement daarvan. De PPA zou vermelden dat indien dit niet mogelijk zou zijn, partijen tot een wederzijds aanvaardbare (tijdelijke) oplossing zullen komen.¹²⁷ Ook zou de PPA een overeengekomen aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit bevatten en een bepaling die CG verplicht over te schakelen op biodiesel zodra deze commercieel beschikbaar wordt.¹²⁸

Het voorgaande geeft aan dat de PPA een voor de elektriciteitsvoorziening van Bonaire essentiële rechtsverhouding is.

In de gesprekken zijn zorgen geuit omtrent het vermogen om in de toekomst aan de totale elektriciteitsvraag te kunnen voldoen.¹²⁹ In het kort: CG geeft aan al tijdig een investeringsplan te hebben gemaakt om te voldoen aan de stijgende vraag - met duurzame productiemiddelen. CG stelt op grond van de PPA verplicht te zijn om investeringen eerst aan WEB voor te leggen. WEB stelt dat het voorstel van CG niet goed genoeg was. De tarieven zouden onvoldoende dalen, om welke reden WEB een verzoek heeft ingediend bij EZK om subsidie te krijgen. De beoordeling van die subsidieaanvraag heeft om allerlei redenen langer geduurd dan WEB had verwacht. Tot die tijd keurde WEB het voorstel van CG niet goed en kon CG de investering dus niet realiseren. Het is voor betrokkenen niet voldoende duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor het toezicht en de regie van de voorzieningszekerheid. Vele partijen hebben een rol, maar gezamenlijk kan het stelsel tot de leveringonzekerheid leiden.

¹²⁷ Schelleman & VanWeijsten, Renewable Energy Future for the Dutch Caribbean Islands, June 2016, pag. 43 en 44.

¹²⁸ Schelleman & VanWeijsten op cit. pag. 44 en 45.

¹²⁹ Dit werd al eerder gesteld in het Schelleman & VanWeijsten rapport op pag. 77: “[a]lthough (or maybe because) the PPA can be interpreted multiple ways, it has slowed down execution of structural expansion and led to installing costly temporary containerized Aggreko diesels”.



Deze situatie wringt met het huidige toezichtskader. WEB heeft een aantal wettelijke netbeheers-, transport- en KCD-plichten en heeft een minimale productieverplichting onder haar vergunning. Ook moet WEB voldoende elektriciteitsproductie tot stand brengen en in stand houden. De rol van het beoordelen van investeringen van de producent vallen hier niet onder en het is de vraag of dit een taak voor de distributeur zou moeten zijn. Zo lang ACM zorgdraagt voor het bepalen van de efficiënte kosten, zou WEB de doelmatigheid van een door CG voorgestelde investering niet hoeven te toetsen. Het is verder niet geheel eenduidig of de wettelijke plicht voor WEB ook inhoudt het balanceren van het net. Het net kan namelijk in staat zijn zonder verstoring aan de vraag te voldoen en veilig, betrouwbaar en doelmatig worden beheerd, maar de benutting van dat net kan onjuist zijn doordat vraag en aanbod niet worden gebalanceerd. In ieder geval wordt deze taak feitelijk uitgevoerd door CG en dus waarschijnlijk gereguleerd in de PPA. Ook overigens realiseert WEB de vervulling van een deel van haar taken via de PPA.

ACM ziet niet toe op de inhoud van de PPA of op de vraag wie balanceert of investeert, maar op de efficiëntie van de uiteindelijke kosten. ILT heeft op basis van de wet een recht op informatie, maar geen duidelijke wettelijke normstelling op basis waarvan moet worden getoetst en ook slechts een beperkte wettelijke bevoegdheid tot ingrijpen.¹³⁰ Het is dus de vraag welke toezichthouder aan zet is om te constateren dat er te weinig productiecapaciteit gepland wordt en het is daarnaast ook de vraag welke bevoegdheden de toezichthouders hebben om in zo'n situatie productiecapaciteit af te dwingen (en van welke producent). Ten aanzien van dit soort vragen is ILT ook in Europees Nederland niet met dit soort toezicht belast. Zie ook de paragraaf “Technisch toezicht elektriciteit” hierna.

Conclusies regie voorzieningszekerheid elektriciteitsvoorziening

Deze situatie is om diverse redenen onwenselijk. De wet beoogt, naast efficiënte kosten, ook de betrouwbaarheid (waaronder korte- en lange-termijn leveringszekerheid) en duurzaamheid te borgen. Het past dan niet dat de essentiële rechtsverhouding die dit in de “regulatoire” structuur moet borgen, namelijk de PPA, zich aan de openbaarheid en aan effectief toezicht onttrekt. Om dit te borgen moet effectief toezicht kunnen worden gehouden op deze afspraken tussen producent en distributeur. De wet geeft de toezichthouder de bevoegdheid om inlichtingen en inzage te vragen en afschriften te nemen, maar de wet geeft geen normatief kader aan op grond waarvan de toezichthouder de PPA zou moeten toetsen. Ook geeft de wet niet aan hoe de toezichthouder effectief zou kunnen optreden indien de inhoud van een privaatrechtelijke overeenkomst als de PPA onvoldoende zou blijken te zijn.

Ten tweede om reden van de geringe mate waarin de belangen van burgers, waaronder producenten, worden beschermd. Het is duidelijk dat de distributeur wettelijk een bijzonder monopolie wordt toegekend: zonder overeenkomst met de distributeur verkrijgt een producent geen vergunning. Indien het hier een

¹³⁰ Op basis van art. 6.3 van de wet is de minister (lees: ILT) bevoegd tot onderzoek, waar nodig met behulp van de sterke arm. Op grond van de artikelen 6.5 en 6.6 kan ILT een last onder dwangsom opleggen en in sommige gevallen een boete, maar dit lijken weinig effectieve middelen om in te grijpen in een privaatrechtelijke verhouding, zoals een wederkerige overeenkomst.



publiekrechtelijke regeling zou betreffen, zou het administratief recht, inclusief de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, direct gelden, en zou de burger, waaronder een producent, zich -waar passend- tot de administratieve rechter kunnen wenden. In deze situatie, echter, is het onduidelijk welke rechtsgang zal moeten worden gevolgd als een belanghebbende het vermoeden of aanwijzingen heeft dat de PPA niet de juiste waarborgen biedt of een (potentiële) producent van mening is dat hem geen recht wordt gedaan.

Tenslotte: het is niet moeilijk voor de overheid om door gebruikmaking van een publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar -lees: beter- resultaat te bereiken. Door, naast de al bestaande tariefregulering, duidelijkheid te scheppen op de al gedane aanbevelingen, wordt de noodzaak en inhoud van een PPA tot een minimale en praktische privaatrechtelijke regeling beperkt. Als deze openbaar is en onderworpen aan toezicht van ACM en/of ILT, kunnen de publieke belangen afdoende worden geborgd. In die situatie is het aan de overheid om de publiekrechtelijke weg te volgen.

Aanbevelingen regie voorzieningszekerheid elektriciteitsvoorziening¹³¹

Op grond van het voorgaande worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Volg de aanbevelingen ten aanzien van KCD's;
- Maak één partij met voldoende productiecapaciteit tot "hoofdproducent" met de verplichting tot coördinatie van de toereikendheid van de productie om te voldoen aan de korte- en lange-termijn eilandelijke vraag en balancerings van het net;
- Verduidelijk dat de productievergunning kan worden ingetrokken als de wet niet wordt nageleefd;
- Verplicht de distributeur tot afname en distributie van de gebalanceerde productie indien conform de technische codes; en
- Schep een wettelijk handhavings- en toetsingskader waarin o.a. beschreven wordt waaraan de wettelijk vereiste "overeenkomst" tussen distributeur en producent moet voldoen.

Deze aanbevelingen vereisen een wetswijziging.

Monopolistisch karakter netten en distributie

De economische ontwikkeling en bevolkingsgroei van de eilanden verschilt. Waar Bonaire sterk groeit, neemt de bevolking en economische activiteit op Sint Eustatius en Saba naar verwachting in de komende jaren nauwelijks toe. De sterke economische groei op Bonaire vertaalt zich ook in een grote toename in het aantal

¹³¹ Dit rapport richt zich op de efficiëntie en effectiviteit waarmee de doelstellingen van de wet worden bereikt, niet op handhaving en toezicht. De ACM heeft in het UHT geconcludeerd dat de handhaving niet doelmatig is (zie paragraaf 4.1). Dit rapport richt zich ook niet op de vraag of het wenselijk is dat de elektriciteitsproductie op Bonaire vrijwel geheel door een private partij wordt uitgevoerd. Indien dit een aandachtspunt wordt geacht, zou men wettelijk kunnen bepalen dat indien de hoofdproducent een private onderneming is, en de productievergunning wordt ingetrokken of de zeggenschap in de hoofdproducent wijzigt, het openbaar lichaam in het maatschappelijk belang een goedkeuringsrecht heeft en, indien het deze goedkeuring onthoudt, de verplichting heeft om de gereguleerde productieactiva tegen de werkelijke waarde over te nemen. Men zou ook in de productievergunning dat het openbaar lichaam te allen tijde een eerste zekerheidsrecht heeft op de productieactiva en geef de productielocatie uit in huur/erfpacht.



aansluitingen en de vraag naar drinkwater en elektriciteit op het eiland. De ontwikkeling vindt in sommige gevallen, zoals op plantage Bolivia, plaats waar nog geen elektriciteitsnet is aangelegd. Op sommige resorts hebben de aan derden toebehorende villa's gezamenlijk één aansluiting op het door de distributeur beheerde net. De wet schrijft voor dat de minister per eiland één distributiebedrijf aanwijst.¹³² Ook lijkt de wet uit te gaan van één “net”, te weten het elektriciteitsnet of drinkwaternet dat de aangewezen distributeur gebruikt voor transport en levering aan afnemers.¹³³

De groei roept de vraag op om een duidelijker aansluitbeleid en aansluitvoorschriften. Krachtens de wet geldt er voor de distributeur alleen een aansluitplicht ten aanzien van afnemers indien de kosten van de uitbreiding van het net niet disproportioneel groot zijn ten opzichte van de economische waarde van de aansluiting.¹³⁴ De hoogte van het aansluittarief is afhankelijk van de aansluitcapaciteit en de lengte van de verbinding indien deze meer dan 25 meter bedraagt. Indien op zo een aansluiting daarna een nieuwe aansluiting wordt aangelegd voor een andere afnemer, wordt de afnemer die betaald heeft voor de bestaande aansluiting daarvoor deels gecompenseerd.¹³⁵ Dit heeft in de praktijk op de bovenwindse eilanden tot discussie geleid over de mogelijkheid tot aansluiting, de kosten ervan en eventuele latere verrekeningen met andere gebruikers. De op 1 januari 2023 ingegane wetswijziging bevat een regeling die bedoeld is om deze situatie te adresseren. Op Bonaire heeft WEB een algemeen aansluitbeleid geformuleerd.¹³⁶ Dat beleid onderscheidt niet tussen de aansluiting van afnemers mét of zónder duurzame installaties. In Europees Nederland geldt een absolute aansluitplicht voor kleine afnemers en de aansluiting van duurzame productie-installaties, en is de normering in wet- en regelgeving (en door zelfregulering) veel verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in technische codes ten aanzien van de aansluiting van afnemers, de verdeling van capaciteit, de meting van energieverbruik, het transport van gas en elektriciteit en de vergoedingen aan afnemers bij storingen.

Eén en ander roept de verdere vraag op of het niet beter zou zijn om in ieder geval de mogelijkheid te creëren om in bepaalde situaties, net als in Europees Nederland, “private netten” wettelijk mogelijk te maken, die worden beheerd door de aangewezen distributeur voor dát specifieke net. Hiermee zou de ontwikkeling van die netten en het beheer daarvan met private, in plaats van publieke, middelen kunnen worden gefinancierd, terwijl het wettelijk toezicht zou blijven bestaan. Dat zou betekenen dat de wet meerdere distributeurs op een eiland mogelijk zou moeten maken en meerdere netten. In hun aansluitbeleid en aansluit/ transportvoorwaarden zouden de distributeurs voorwaarden kunnen stellen aan de koppeling van de netten. Indien de beheerders niet aangewezen zouden worden als “distributeur”, zouden mogelijk juridische bezwaren ontstaan, zoals betreffende

¹³² Artikel 3.2 lid 1 wet.

¹³³ Artikel 1.1 wet: “*net*: een elektriciteitsnet of drinkwaternet”, “*elektriciteitsnet*: één of meer verbindingen (...) van een distributeur voor het transport en de levering (...)”, “*distributeur*: een distributeur (...) die op grond van artikel 3.2 is aangewezen”, en artikel 3.2 lid 1: “Onze minister kan (...) voor ieder openbaar lichaam één distributeur aanwijzen (...)”.

¹³⁴ Artikel 3.5 lid 1c wet: “[e]en distributeur heeft (...) tot taak: (...) c. afnemers te voorzien van een aansluiting op het net, tenzij dit bedrijfseconomisch niet verantwoord is”

¹³⁵ Artikel 3.15 lid 4 wet.

¹³⁶ WEB Aansluitbeleid, versie 1.0, 8 april 2021



toezichtsbevoegdheden, betaalbaarheid voor kleinverbruikers, productiecapaciteit, leveringszekerheid en veiligheid. Hier zou dan nader onderzoek naar kunnen worden gedaan. Indien aanwijzing van meerdere distributeurs wettelijk mogelijk zou worden gemaakt, zouden deze vragen op gelijke wijze worden beantwoord als nu het geval is ten aanzien van dé distributeur op het eiland. Dat is juridisch eenvoudiger, maar dan is voorzienbaar dat de administratieve- en toezichtslasten zullen toenemen.

Wat elektriciteitslevering betreft zijn er op Bonaire verschillende resorts of appartementencomplexen¹³⁷ met één aansluiting. In de praktijk betekent dit dat er bepaalde afspraken zullen zijn gemaakt over de levering en betaling van de rekening, en dat de eigenaar dus elektriciteit en drinkwater verkoopt via een “privaat net”. Deze situatie wordt door de wet niet gereguleerd.

Wat de drinkwatervoorziening betreft is er, voor zover bekend, op Bonaire één resort dat drinkwater produceert en over het resort distribueert, en dus in de praktijk een “privaat net” beheert. Dit net staat onder toezicht van ILT. Zie hierover verder de paragraaf “Drinkwater kwaliteit resorts” hierna.

Conclusies Monopolistisch karakter netten en distributie

Naar aanleiding van het voorgaande worden de volgende conclusies getrokken:

- De wet schrijft voor dat de minister per eiland één distributiebedrijf aanwijst. Ook lijkt de wet uit te gaan van één “net”;
- Door de groei komt de vraag op om een duidelijker aansluitbeleid en aansluit/ transportvoorwaarden;
- De wet komt hieraan in zekere mate tegemoet; en
- De vraag rijst of het niet opportuun is om in ieder geval de mogelijkheid te creëren om in bepaalde situaties “private netten” mogelijk te maken.

Aanbevelingen Monopolistisch karakter netten en distributie

Naar aanleiding van het voorgaande kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Stel (voor elektriciteit) technische codes op, in ieder geval voor de aansluiting van afnemers en producenten, of verplicht distributeurs dat te doen, onder toezicht van ACM; en
- Overweeg (voor elektriciteit en drinkwater) om de wettelijke mogelijkheid te introduceren om private netten toe te staan onder beheer van meerdere distributeurs op een eiland.

De eerste aanbeveling vereist een wetswijziging indien het toezicht aan ACM wordt opgedragen; de tweede aanbeveling vereist een wetswijziging. Deze aanbevelingen gelden zowel voor elektriciteit als drinkwater.

Technisch toezicht elektriciteit

¹³⁷ Villa's worden soms gebouwd op één perceel, waarbij dat ene eigendom wordt verdeeld en verkocht als appartementsrechten. Voor zover deze achter één aansluiting op het net worden gerealiseerd ontstaat er een “privaat net” tussen de villa's.



De invulling van het technisch toezicht op de kwaliteitsvoorziening is in Caribisch Nederland anders georganiseerd dan in Europees Nederland. In Europees Nederland houdt ACM het technisch toezicht op de elektriciteitsvoorziening (en niet ILT), en is de normering in wet- en regelgeving (en door zelfregulering) veel verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in technische codes ten aanzien van de aansluiting van afnemers, de verdeling van capaciteit, de meting van energieverbruik, het transport van gas en elektriciteit en de vergoedingen aan afnemers bij storingen. In Caribisch Nederland wijst de wet niet ACM, maar ILT, aan als technisch toezichthouder voor zowel de drinkwater- als de elektriciteitsproductie en -distributie. ACM houdt toezicht op de tariefregulering. Zoals al aangegeven, geeft de wet de toezichthouder kwalitatieve normen ten aanzien van de kwaliteit van het drinkwater, maar ten aanzien van de elektriciteit slechts open normen.

ILT wordt dus aangewezen om toezicht te houden op een gebied (elektriciteit) waar zij dat in Europees Nederland niet doet en krijgt alleen op het gebied van drinkwater kwalitatieve wettelijke normen gesteld, niet voor elektriciteit. Bovendien wordt -zoals hiervoor aangegeven- van elektriciteitsproducenten niet vereist dat zij een KCD opstellen.

Een aantal stakeholders heeft kritiek geuit op de manier waarop ILT het toezicht op de elektriciteitsproductie uitvoert. ILT zou niet voldoende expertise op het gebied van technisch elektriciteitstoezicht hebben, en de bedrijven onvoldoende kritisch bevragen als het gaat om de borging van de kwaliteit en voorzieningszekerheid van de elektriciteitsvoorziening.

Het is goed hierbij onderscheid aan te brengen tussen enerzijds technisch toezicht op het netbeheer (KCD netbeheer, capaciteit van het net, onderzoek storingen, metering, veiligheid, etc.), en anderzijds toezicht op de productie (kwaliteit van de productie, leveringszekerheid, mogelijk KCD voor producenten). In Europees Nederland voert ACM toezicht op het netbeheer uit. De wet zou zodanig kunnen worden gewijzigd dat ACM op dit gebied ook in Caribisch Nederland een taak krijgt. ACM heeft echter in Europees Nederland geen kennis of ervaring met toezicht op productievoorzieningen en leveringszekerheid. De beperkingen die hiervoor gelden voor ILT, gelden dus mogelijk ook voor ACM. ILT heeft, vanwege de taakstelling op dit punt in Caribisch Nederland, in de afgelopen jaren kennis en ervaring op kunnen doen.

Conclusies technisch toezicht elektriciteit

Op grond van het voorgaande wordt het volgende geconcludeerd:

- De toezichthouder is aangewezen om toezicht te houden op een gebied (elektriciteit) waar hij dat in Europees Nederland niet doet en krijgt geen kwalitatieve wettelijke normen gesteld voor elektriciteit; en
- Van elektriciteitsproducenten wordt niet vereist dat zij een KCD opstellen, waardoor de toezichthouder weinig middelen heeft om toezicht te houden.

Aanbevelingen technisch toezicht elektriciteit

Naar aanleiding van het voorgaande worden de volgende aanbevelingen gedaan:



- In de voorgaande paragraaf “Aanbevelingen KCD’s” is al aanbevolen om een wettelijk vereiste van een KCD voor elektriciteitsproducenten in het leven te roepen;
- In de voorgaande paragraaf “Monopolistische netten en distributie” is al aanbevolen om technische codes op te (doen) stellen; en
- Denk na over de rol van ILT als toezichthouder op de kwaliteit en leveringszekerheid van elektriciteit; overweeg deze rol, mogelijk voor een deel (te weten: ten aanzien van het netbeheer), bij ACM te beleggen en de wet in die zin te wijzigen.

Deze aanbevelingen vereisen een wetswijziging.

Drinkwaterkwaliteit resorts

In Caribisch Nederland vallen alleen organisaties die zelf drinkwater produceren onder het kwaliteitstoezicht. Voor zover bekend, is dat op dit moment één resort op Bonaire en één op Sint Eustatius. Als een organisatie eenmaal onder het toezicht valt, wordt ook het netwerk dat zich binnen het resort bevindt (het “private net”) gecontroleerd. Aan de ene kant is dit vanuit het volksgezondheidsperspectief positief; legionellapreventie is bijvoorbeeld erg belangrijk. Aan de andere kant wordt dit niet van toepassing verklaard op alle andere grotere organisaties die een aanzienlijk privaat netwerk beheren, maar dat is aangesloten op het drinkwaternetwerk van de distributeur. In die gevallen houdt de controle “aan de poort” op en wordt het private netwerk niet gecontroleerd. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid: een “*unlevel playing field*”. In Europees Nederland gelden voor zulke organisaties ook aanvullende eisen. Ook vanuit bedrijven op Bonaire werd aanvullende regelgeving die zich tot al deze “private netten” uitstrekt als logisch gezien en als positief voor de bescherming van de gezondheid van bewoners en toeristen. Inmiddels is de wet gewijzigd en ook op dit onderdeel is een aanpassing doorgevoerd, waarbij meerdere instanties aangewezen kunnen worden om onder dit kwaliteitstoezicht te vallen. Dit is overigens nog niet verder vastgelegd in het Besluit elektriciteit en drinkwater BES, wat wel nodig is om dit daadwerkelijk in te voeren. Omdat dit recent is gewijzigd, is dit geen onderdeel van de evaluatie.

6.3 Duurzaamheid

De doelstelling “duurzaam” kan worden opgevat als “duurzame productie” in de traditie van het VN Brundtland rapport¹³⁸, de VN SDG’s¹³⁹ en de *EU Clean Deal*/ EU Taxonomie¹⁴⁰, of als leveringszekerheid op lange termijn. Voor het laatste wordt verwezen naar de voorgaande paragrafen over “betrouwbaarheid”. Hier wordt de eerste interpretatie besproken. Daarbij wordt voor de inhoud van het begrip (en verwante begrippen als “circulariteit”¹⁴¹ en “ESG”) verwezen naar de uitvoerige literatuur die daarover elders beschikbaar is.

In de gespreken met belanghebbenden op Sint Eustatius en Saba wordt geconstateerd dat de verduurzaming van de elektriciteitsproductie is verbeterd, maar nu weer lijkt af te nemen. Ook zijn er vragen hoe het kan zijn dat

¹³⁸ “Our common future” VN Brundtland commissie October 1987.

¹³⁹ <https://sdgs.un.org>.

¹⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

¹⁴¹ Zie bijvoorbeeld: <https://ellenmacarthurfoundation.org>



deze verduurzaming is toegenomen, maar de prijzen tóch stijgen. Op Bonaire wordt in het algemeen geconstateerd dat van de verduurzamingsdoelstelling nog niet genoeg is terechtgekomen. Ook blijkt uit de gesprekken dat wat betreft “duurzaamheid” in het algemeen niet wordt gedacht aan de drinkwatervoorziening.

Ten aanzien van het doel “duurzaamheid” volgen uit de gesprekken en analyses de volgende deelonderwerpen:

- Wettelijke bevordering van het doel “duurzaamheid”;
- Drinkwaterproductie;
- Centrale opwekking duurzame elektriciteit; en
- Decentrale opwekking duurzame elektriciteit.

Wettelijke bevordering van het doel

In Hoofdstuk 5 is uitvoerig ingegaan op de wetshistorie rond het begrip “duurzaamheid”. Deze discussie betrof voornamelijk de elektriciteitsproductie en de vraag hoe snel hoeveel procent van die productie zou moeten worden verduurzaamd, in de zin van elektriciteitsopwekking door met name windenergie en zonne-energie. Bij nadere beschouwing van de tekst van de wet, blijkt dat deze geen bepalingen bevat die het begrip definiëren, een eenduidige doelstelling formuleren of de verduurzaming van de elektriciteits- of waterproductie bevorderen. Het enige dat gezegd kan worden is dat het terugleveren aan het netwerk met bijvoorbeeld zonnepanelen bij de invoering van de wet niet langer verboden werd, en dat de tariefregulering voor producenten niet onderscheidt tussen fossiele en duurzame productieactiva, zodat ook op de laatste categorie onder de regulering een redelijk rendement is toegestaan.

Conclusies wettelijke bevordering van het doel

De wet bevat een duurzaamheidsdoelstelling, maar geen bepalingen die het begrip definiëren, een eenduidige doelstelling formuleren of de verduurzaming van de elektriciteits- of waterproductie bevorderen.

Aangezien het begrip “duurzaamheid” multi-interpretabel is en er binnen vele internationale organisaties een sterk voortschrijdend inzicht is ten aanzien van dit begrip, wordt aanbevolen om gebruik te maken van de op dit de bestaande begrippenkaders, zoals de EU Taxonomie¹⁴² en/of de *Global Reporting Initiative* (GRI)¹⁴³.

Aanbeveling wettelijke bevordering van het doel

- Formuleer duidelijke (SMART)¹⁴⁴ doelstellingen ten aanzien van specifieke verduurzamingsdoelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van:
 - energie-efficiëntieverbetering,
 - percentages centrale en decentrale duurzame elektriciteitsopwekking;
 - vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen;

¹⁴² <https://eu-taxonomy.info>

¹⁴³ <https://www.globalreporting.org>

¹⁴⁴ Specific, measurable, achievable, relevant, time-bound.



- vermindering van de emissie van broeikasgassen;
- bescherming van het aquatisch milieu tegen uitstoot van hyper-saline water en andere waterproductie restproducten; en
- de stimulering van circulaire processen ten aanzien de productie van drinkwater en de reductie van afvalwater.

Drinkwaterproductie¹⁴⁵

In de wet lijkt de doelstelling “duurzaam” algemeen van toepassing op elektriciteits- en drinkwaterproductie en -distributie. In de wetshistorie en de praktijk wordt deze vooral gekoppeld aan de elektriciteitsproductie.

Eenzijds is dit begrijpelijk omdat de drinkwaterproductie veel elektriciteit vergt en verduurzaming van de elektriciteitsproductie dus automatisch sterk positief doorwerkt in de drinkwaterproductie. Anderzijds is dit ook weer niet geheel vanzelfsprekend, omdat drinkwaterproductie door omgekeerde osmose (*reverse osmosis*) grote hoeveelheden hyper-saline water als restproduct oplevert, dat vervolgens in het aquatisch milieu terecht komt. In hoeverre hier momenteel toezicht op is door bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of Stinapa, is onbekend. Een globale analyse lijkt op te leveren dat zo lang het restproduct dieper dan 60 meter in de zee wordt teruggepompt, er geen eisen aan gesteld worden. Dit omdat het (op Bonaire) door Stinapa beheerde natuurpark alleen de oceaan tot 60 meter diepte omvat. Soortgelijke eisen gelden mogelijk ook voor Sint Eustatius en voor Saba.

Ook de energie-efficiëntie van het productieproces kan worden verbeterd om tot een duurzamer productie te komen. Ten slotte rijzen ook bij het vervoer van drinkwater per truck duurzaamheidsvragen. Ook met betrekking tot de drinkwaterproductie zouden dus verbeteringen kunnen worden bereikt om de belasting milieu en samenleving te minimaliseren.

Conclusie Drinkwaterproductie

- De toepasselijkheid van de wettelijke doelstelling “duurzaam” lijkt niet voldoende gekoppeld te worden aan de drinkwaterproductie en -distributie.

Aanbeveling drinkwaterproductie

- Onderzoek in hoeverre de drinkwatervoorziening kan worden verduurzaamd en of hiervoor een wetswijziging nodig is.

Duurzaamheid door centrale opwekking duurzame elektriciteit

Tijdens de gesprekken bleek dat de gewenste verduurzaming van de elektriciteitsproductie (nog) niet goed van de grond is gekomen. Het beeld zoals dat geschetst is in paragraaf 3.2 laat zien dat op Bonaire het aandeel duurzaamheid is gedaald van 32% naar 22%. Op Sint Eustatius is dit in de afgelopen jaren gestegen tot 45% en daarna weer gedaald naar 32%.¹⁴⁶ Op Saba is het van 0% gestegen naar 36%. In de Kamerbehandeling werd

¹⁴⁵ De wet ziet op elektriciteit en drinkwater. Zoals al eerder aangegeven, wordt het effluent van het Bonairiaans riool gezuiverd in een RWZI en als irrigatiewater verkocht en geleverd. Dit leidt tot een zekere mate van circulariteit en is duurzamer.

¹⁴⁶ In de Kamer werd voor Sint Eustatius zelfs gesproken van 66% in 2020 en 80 % daarna, zie paragraaf 5.4 en Duurzame en betaalbare energie in Caribisch Nederland Ministerie van EZ.



gesproken van minimaal 50% van de elektriciteitsvraag en “zoveel mogelijk”.¹⁴⁷ De in de Kamer genoemde 50% is op de BES-eilanden nooit gehaald. Er is geen kader opgesteld voor het toekennen van subsidies voor de eilanden als het gaat om het verduurzamen van de elektriciteitsproductie, waardoor de verschillende subsidiebedragen per eiland en de bereikte percentages, verschillen.

In maart vorig jaar schreef de minister van voor klimaat en energie dat “[h]et kabinet (...) de ambitie [heeft] om met het Koninkrijk een showcase te zijn voor de verduurzaming van kleine eilandstaten (small island states)”. Hij verwees daarbij naar de eerdergenoemde motie-Boucke c.s. en het TNO-advies voor de verduurzaming van Caribisch Nederland, en schetste “de mogelijkheden om op korte termijn forse stappen te zetten in de verduurzaming van de elektriciteitsproductie op Bonaire, Saba en Sint Eustatius”. De minister heeft de Kamer in september van dat jaar een update gegeven van deze projecten.¹⁴⁸ De in deze brieven geschetste mogelijkheden betreffen alle centraal opgewekte duurzame elektriciteit.

In paragraaf 3.1 is de specifieke situatie per eiland beschreven. Voor Bonaire is dat een hybride plan van een zonneweide, windturbines met batterij-opslag en vermogenselektronica. Voor Saba komt er een middelgrote orkaanbestendige windturbine. Sint Eustatius heeft gekozen voor een uitbreiding van de zonneweide met veel extra batterij-opslag.

Conclusies centrale opwekking duurzame elektriciteit

- De ambitie van een aandeel van minimaal 50% duurzaam opgewekte elektriciteit is niet behaald.
- Er ligt geen kader op grond waarvan subsidies worden toegekend en er zijn geen streefcijfers per eiland opgesteld.

Aanbeveling centrale opwekking duurzame elektriciteit

- Stel een kader op voor verduurzaming van de elektriciteitsproductie, inclusief afspraken over de financiering van de investeringen.

Duurzaamheid door decentrale opwekking duurzame elektriciteit

Decentraal opgesteld elektriciteitsproductievermogen maakte vanaf het begin een essentieel deel uit van de duurzame ambities.¹⁴⁹ In de Kamer is de wenselijkheid van decentrale opwekking benadrukt.¹⁵⁰ In 2016 werd decentrale opwekking aanbevolen in het Schelleman & VanWeijsten rapport, dat de verwachting uitsprak dat daarmee in 50% tot 60% van de vraag zou kunnen worden voorzien. Het rapport beval daartoe een “incentive

¹⁴⁷ Zie paragraaf 5.3 en de door de Kamer aangenomen Motie 13.

¹⁴⁸ Brieven aan de Tweede Kamer d.d. 22 maart 2022 en 28 september 2022, Kamerstukken 32 813, nrs. 1005 en 1116, en paragraaf 5.10

¹⁴⁹ Zie paragraaf 5.1.

¹⁵⁰ Zie paragraaf 5.3.



scheme” aan.¹⁵¹ Het voorstel tot wijziging van de wet uit 2019 introduceerde een grondslag voor subsidiëring van activiteiten die tot CO₂-reductie zouden leiden. Deze bood de minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling verschillende vormen van subsidiëring uit te werken, vergelijkbaar met de Europees Nederlandse SDE+ regeling. Deze voorstellen zijn ingetrokken. In zijn brieven van vorig jaar gaf de minister aan dat in het coalitieakkoord is opgenomen dat de Subsidieregeling Duurzame Energie (de SDE++-regeling) opengesteld zou worden voor aanvragen uit het hele Koninkrijk, en dat ook een Klimaatfonds zou worden ingesteld, waar vanuit het principe van “*comply or explain*” zou worden verkend hoe Caribisch Nederland hierin kan meelopen.

Het actuele beeld is minder goed. Op Saba is vrijwel geen decentrale opwekking. Op Sint Eustatius is er heel beperkte decentrale opwekking. Er is wel een resort dat een grote zonne-energie installatie heeft gebouwd. Verwezen zij naar paragraaf “Monopolistische netten en distributie” hierboven. Op Bonaire heeft een aantal organisaties (commerciële bedrijven, zoals resorts en supermarkten, en overheidsinstanties, zoals het ziekenhuis) zonnepanelen op de daken geplaatst. Dat levert hen een besparing op van het energieverbruik dat zij van de distributeur moeten inkopen, wat tot een positieve *business case* leidt. Deze organisaties verbruiken overdag veel elektriciteit en dimensioneren hun installaties zo dat zij vrijwel al de zélf opgewekte elektriciteit ook zélf gebruiken en weinig terugleveren aan het net; salderen is immers niet toegestaan en de terugleververgoeding is uiterst gering. De samenleving maakt dus (vrijwel) geen gebruik van die duurzame opwekkingscapaciteit.

Business case decentraal voor individuele afnemers, scholen, sociale woningen en soortgelijke organisaties

Voor individuele afnemers en organisaties die gedurende de zonrijke uren maar weinig stroom verbruiken (zoals bijvoorbeeld scholen en sociale woningen), is een positieve “*business case*” vrijwel niet te bereiken. Scholen zijn bijvoorbeeld simpelweg te weinig dagen open, waardoor een groot deel van de elektriciteitsproductie tegen een tarief van 1 dollarcent per kWh terug aan het net wordt geleverd. Voor huishoudens geldt dat het elektriciteitsverbruik voornamelijk ’s avonds na zonsondergang plaatsvindt. Ook zij kunnen de opgewekte zonnestroom niet of nauwelijks zelf gebruiken. Ze kopen ’s avonds in tegen het hoge variabele tarief en leveren overdag aan het net tegen de lage terugleververgoeding.

¹⁵¹ Schelleman & VanWeijsten op cit, pag 47: “(...) Additional capacity is necessary as the electricity demand at Bonaire is growing and there is a serious risk that the electricity demand cannot be guaranteed by the facilities if ContourGlobal. We distinguish the following opportunities for increased renewable electricity generation: 1. Enhance decentralized solar and/or wind power with a small-scale renewable energy scheme, similar to the approach taken at Curaçao. Depending on how this scheme will be developed it may result in sufficient solar capacity being installed to fully cover the expected increase in electricity demand, (...) These scenario’s will require additional electricity storage capacity to enable balancing of production and demand.”

Pag 77: “development of solar and wind power could therefore partly be realized through decentralized efforts: fostering households and companies to invest in their own small-scale solar or wind generation. This can be stimulated through an appropriate scheme, setting feed-in tariffs that are sufficiently attractive for the target groups and still enabling WEB and/or ContourGlobal to take adequate measures for supply and demand balancing and management. It is expected that with an adequate incentive scheme the share of renewable generation on Bonaire could increase to 50 % or maybe even 60%”.



Naast deze "mismatch" tussen de uren waarop wordt geproduceerd en de uren waarop wordt geconsumeerd, bestaat een zonne-installatie niet alleen uit panelen, maar ook uit omvormers en toebehoren, en moet deze in Caribisch Nederland storm (Bovenwinds: orkaan) bestendig worden geïnstalleerd. Panelen, omvormers en de installatie zijn in Caribisch Nederland duurder dan in Europees Nederland. Vervolgens is de corrosie veel groter door het Caribisch zee (oceaan) klimaat. In veel huizen (mede vanwege de Amerikaanse oriëntatie) is de stroomvoorziening in drie fasen op 220 en 110 volt uitgelegd, wat vereist dat de installatie uitgebreider moet zijn dan wanneer de voorziening alleen op 220 volt is. Ook is, als gezegd, een herkeuring van de installatie verplicht, wat tot aanvullende kosten kan leiden omdat bij herkeuring de volledige elektrische installatie aan de nieuwste normen moet voldoen. Het belangrijkste is echter dat het grootste deel van de bevolking helemaal niet over voldoende discretionair inkomen of spaargeld beschikt om een investering in een zonne-installatie te financieren. Er zijn dan ook nog maar weinig bedrijven op de eilanden te vinden die zonne-installaties aan particulieren verkopen, of ze installeren en onderhouden.

Hierover blijkt gedurende de wetsgeschiedenis een hardnekkig misverstand te hebben bestaan, namelijk dat zonne-installaties zichzelf voor de inwoners snel zouden terugbetalen.¹⁵² Het net moest -in die visie- dus beschermd worden tegen de onbalans die door ál die decentrale elektriciteitsopwekking zou ontstaan. Niets was echter minder waar. In de praktijk zijn zonnepanelen voorbehouden aan een klein, rijk deel van de bevolking en de al eerdergenoemde kleine groep organisaties die overdag veel consumeert. Van een grootschalige uitrol is niets gebleken. Het financiële beeld is in de recente periode wat verschoven doordat de brandstofprijzen, en daardoor de variabele elektriciteitsstarieven, sterk zijn gestegen. Het grootste deel van de bevolking beschikt echter nog steeds niet over voldoende discretionair inkomen of spaargeld om in zonne-energie te investeren. Verwezen zij naar het eerdere hoofdstuk over energie-armoede. Als de maandelijkse rekening zelfs niet kan worden betaald, is er vanzelfsprekend geen geld om te investeren.

In de wet zijn maatregelen genomen die eventuele netwerkrisico's verkleinen. Deze zijn in de Kamer expliciet besproken als compromis om decentrale elektriciteitsopwekking in elk geval toe te staan. Het vaste gebruikstarief is geïntroduceerd om alle afnemers te laten meebetalen aan de kosten van het netwerk, ongeacht het verbruik. Dus ook een huishouden of bedrijf dat voor een groot deel in het eigen verbruik voorziet met zonnepanelen, betaalt wel mee aan de netwerkkosten. Als een nutsbedrijf als gevolg van decentrale invoeding het netwerk moet verzwaren, worden deze kosten automatisch meegenomen in het netwerktarief voor alle afnemers. De wet voorziet in een beperkte aansluitverplichting voor het nutsbedrijf. Het nutsbedrijf kan eisen stellen aan de aansluiting en bijvoorbeeld een te grote decentrale productiecapaciteit verbieden, of teruglevering in technisch kwetsbare wijken (tijdelijk) verbieden.

Uiteraard helpt decentrale opwekking niet bij het waarborgen van het piekvermogen dat beschikbaar moet zijn, omdat de piek pas na zonsondergang is. Er blijft dus behoefte aan voldoende productiecapaciteit om tijdens deze piekuren te kunnen leveren. Als deze capaciteit alleen maar voor een paar uur per dag (of avond) gebruikt

¹⁵² Zie paragraaf 5.3.



wordt, dan is dat relatief duur, omdat die investeringskosten verdeeld worden over een kleinere hoeveelheid geleverde stroom. Decentrale opwekking kan dus leiden tot inefficiëntere productiecapaciteit, waardoor de productieprijs hoger is dan wanneer er geen decentrale opwekking zou zijn. Deze hogere productieprijs leidt tot een hoger variabel tarief en dit raakt afnemers zonder decentrale opwekking in grotere mate dan afnemers mét decentrale opwekking.

Dit risico (op inefficiënte productiecapaciteit) kan verminderd worden door bijvoorbeeld een hoger tarief te introduceren voor de piekuren (bijvoorbeeld avond), zodat er een prikkel is om tijdens die uren minder stroom te gebruiken. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat afnemers een digitale (slimme) meter hebben die dit verbruik apart kan bijhouden.

Het effect van inefficiëntere productiecapaciteit is voor de distributeur beperkt, omdat de decentraal ingevoede stroom voor een hogere prijs wordt doorverkocht dan de vergoeding die de distributeur hier voor geeft. Dit is het geval als de terugleververgoeding gemaximeerd wordt op het brandstofdeel van de productieprijs. Dat is het variabele deel van de productiekosten. Het maximeren van de terugleververgoeding op het brandstofdeel van de productieprijs (dus van het variabele deel van de productiekosten), beperkt het financiële risico voor de distributeur als het gaat om de variabele kosten. De distributeur verkoopt deze teruggeleverde stroom immers voor een hoger bedrag aan andere afnemers.

Hoe deze balans exact uitpakt, voert voor dit onderzoek te ver en zou mogelijk nader onderzocht kunnen worden voor de verschillende eilanden. Er is op dit moment geen basis om te stellen dat decentrale invoeding in alle gevallen nadeliger is dan centrale opwekking of dat het stimuleren van decentrale opwekking tot problemen bij de distributeur en tot financiële nadelen voor de “armere” consument (zonder zonnepanelen) zal leiden.

Wettelijke bepalingen decentrale duurzame elektriciteitsopwekking

De wet kent een aantal bepalingen die decentrale opwekking van duurzame elektriciteit niet bevorderen.

- Als eerste de beperking tot afnemen voor “eigen gebruik”: het is zonder productievergunning niet toegestaan om gezamenlijk met anderen elektriciteit op te wekken en te verrekenen, alvorens aan het net wordt “terug” geleverd. Dit beperkt de mogelijkheden om als buurt of vereniging van eigenaren (VvE) gezamenlijk te investeren en als “prosumert” te handelen, wat in Europees Nederland wel is toegestaan. Hiervóór is al gewezen op de wettelijke onmogelijkheid om “private netten” te hebben.
- Vervolgens het salderingsverbod gecombineerd met het lage teruglevertarief: er moet worden ingekocht tegen het variabele tarief, maar teruglevering wordt vergoed á 1 of 5 \$-cent/kWh. De wet voorziet erin dat deze terugleververgoeding maximaal gelijk mag zijn als de kosten van de uitgespaarde brandstof, maar - ondanks het feit dat deze kosten op dit moment zéér hoog zijn én bij afname van het net worden doorberekend in het variabele tarief - zijn deze terugleververgoedingen sinds 2016 nooit aangepast. De wet maakt dit mogelijk bij ministeriële regeling, zodat snel op prijsontwikkelingen kan worden gereageerd.



- Bij teruglevering aan het net heeft de particulier die de zonne-installatie laat plaatsen de verplichting een slimme meter te laten plaatsen en betalen, en de stroomvoorziening in de woning (opnieuw) te laten testen en certificeren. Ook dit werkt kostenverhogend. Ook is er een tekort aan inspecteurs om de installaties te keuren.
- Dan is er de regel dat niet meer mag worden teruggeleverd dan dat wordt afgenomen. Dit wordt tweemaal per jaar getoetst en als méér is teruggeleverd, krijgt de consument over het meerdere geen vergoeding.
- Als vijfde heeft de distributeur -naast de al beperkte aansluitplicht (zie hierboven)- geen wettelijke verplichting om de aansluiting te verzwaren om teruglevering mogelijk te maken.
- Tenslotte is er de financiële ontmoediging om “*off grid*” te gaan voor afnemers met een aansluiting van meer dan 14 kVA: de wet roept voor hen de verplichting in het leven om na afsluiting nog vijf jaar het vaste tarief te betalen.

Het effect van één en ander is dat decentrale duurzame elektriciteit niet erg van de grond komt. Als dit al, in beperkte mate, op Bonaire voorkomt, dan is dat bijna alleen door een heel specifieke (en kleine) groep grote afnemers of bedrijven.

Energie empowerment

Sinds 2016 zijn de internationale opvattingen over decentrale energieopwekking eerder sterker geworden dan dat zij zouden zijn afgenomen. Verwezen zij naar de paragraaf hierboven over het voortschrijdend inzicht ten aanzien van rechten tot toegang tot drinkwater en elektriciteit.¹⁵³ In 2015 publiceerde de Europese Commissie een communicatie aan het Europees Parlement getiteld “*delivering a new deal to the energy consumers*”.¹⁵⁴ Daarin beschreef de Commissie belemmeringen voor consumenten om volledig van de voordelen van de energietransitie genieten, door betekenisvol hun afname te controleren en hun rekeningen te verlagen. Eén van de genoemde belemmeringen was het voorkomen dat consumenten zélf elektriciteit opwekken en verbruiken.¹⁵⁵ In de communicatie benadrukt de Commissie de voordelen van zelf-opwekking van elektriciteit voor de consument én voor het netbeheer.¹⁵⁶

¹⁵³ Zie paragraaf 5.12

¹⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0339>

¹⁵⁵ “Obstacles to consumers – households, businesses and industry - fully benefitting from the ongoing energy transition, meaningfully controlling their consumption, and lowering their bills include: (...) Preventing consumers from self-generation and self-consumption reduces potential gains to them.” (...) “The combination of decentralised generation and storage options with demand side flexibility can further enable consumers to become their own suppliers and managers for (a part of) their energy needs, becoming producers and consumers and reduce their energy bills”

¹⁵⁶ “Decentralised renewable energy generation, whether used by consumers for their own use or supplied to the system, can usefully complement centralised generation sources. Where self-consumption exhibits a good match between production and load, it can help



De Commissie heeft in dat verband het Europees Economisch en Sociaal Comité geconsulteerd.¹⁵⁷ Dit Comité onderstreepte dat het niet slechts gaat om een aanvulling op de centrale elektriciteitsopwekking, maar om de vrijheid van consumenten om er voor te kiezen om een actieve rol in het energiesysteem van de toekomst te spelen door eigen opwekking, verbruik, opslag en verkoop.¹⁵⁸ Het Comité staat zelfs een ruimere opvatting voor dan de Commissie, omdat een te beperkte benadering bepaalde groepen consumenten ongerechtvaardigd zou uitsluiten.¹⁵⁹

Deze opvatting is door de Commissie overgenomen en maakt deel uit van de Elektriciteitsrichtlijn uit 2019.¹⁶⁰ Deze Richtlijn bevat een hoofdstuk (III) getiteld “*Consumer empowerment and protection*”, dat aan de Lidstaten regels voorschrijft met als doel om obstakels weg te nemen, die consumenten weerhouden van zelfopwekking van elektriciteit en van het verbruiken, opslaan en verkopen van die elektriciteit.¹⁶¹

Deze benadering in de Elektriciteitsrichtlijn wordt in het Wetsontwerp voor de Energiewet in het Nederlandse recht geïmplementeerd.¹⁶² De Raad van State heeft recent niet positief geadviseerd over het Wetsontwerp, maar

reducing grid losses and congestion, saving network costs in the long-term that would otherwise have to be paid by consumers. If consumers generate their own electricity from onsite renewable energy systems, they consume less electricity from the grid. This will affect how network tariffs are calculated. Network tariffs should be designed in a cost-reflective and fair manner while supporting energy efficiency and the renewable energy objectives and being simple and transparent for consumers.”

¹⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1519836926773&uri=CELEX:52015AE5067>

¹⁵⁸ Randnummers 1.8 en 4.3.5

¹⁵⁹ Randnummer 4.3.8 en 4.3.9 “The broadening of the definition of self-generation and self-consumption is also important because the narrow interpretation used to date (based on identification of the system operator with the end-consumer) only targets a particular group of ‘active consumers’. As such, the only consumers able to engage in self-generation and self-consumption are those with sufficient capital to invest in generating facilities or, more importantly, sufficient space (e.g. in or on buildings) to install them. For example, tenants would in effect be excluded.” “The same problem applies to industrial consumers, particularly smaller firms and those that do not have their own extensive premises. On the other hand, more broadly defined forms of self-generation and self-supply that use the public grid — in exchange for a fee, obviously — constitute models that also enable tenants, smaller firms, members of cooperatives, etc. to play an active and responsible role as prosumers in the energy market and to earn and/or save money. A narrow definition of the terms self-generation and self-consumption is therefore unjust in social policy terms and economically discriminatory.”

¹⁶⁰ EU RI 2019/944

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld overweging 42: “However, legal and commercial barriers exist, (...) Such obstacles, which prevent consumers from self-generating electricity and from consuming, storing or selling self-generated electricity to the market, should be removed while it should be ensured that such consumers contribute adequately to system costs.” Zie ook overwegingen 43, 47 en 61, en de art. 15 (Active customers) en 16 (Citizen Energy Communities).

¹⁶² Zie onder meer de Memorie van Toelichting, p.10: “Activering en bescherming van de eindafnemer (‘empowerment’) – De Elektriciteitsrichtlijn ziet een essentiële rol weggelegd voor de eindafnemer in het creëren van gezonde concurrentie en in het realiseren van meer flexibiliteit in het elektriciteitssysteem. De verschillende bepalingen moeten de eindafnemer in staat stellen om ‘actief’ te worden op de markt.” En p.21 onder B: De Elektriciteitsrichtlijn stelt de eindafnemer centraal; dit betreffen zowel huishoudelijke als niet-huishoudelijke eindafnemers. (...) Uitgangspunt is dat de eindafnemer moet kunnen profiteren van de (financiële) voordelen die de interne markt biedt en daarom rechtstreeks moet kunnen deelnemen aan deze markt.



daarbij werd niet getornd aan het feit dat Nederland rechtens verplicht is om deze bepalingen van de Richtlijn te implementeren.¹⁶³ De Raad adviseert ten behoeve van de duidelijkheid en snelheid de implementatie in een afzonderlijk wetsontwerp te doen. De verplichte implementatiedatum is al verstreken. Waar in 2016 in de Kamer een wens bestond om decentrale elektriciteitsopwekking in Caribisch Nederland te bevorderen, zal dus binnenkort in Europees Nederland een wettelijke plicht bestaan tot “*empowerment*” van de eindgebruiker.

Lokale diversiteit - onderzoek

Hiermee wordt niet betoogd om ten aanzien van decentrale opwekking een ongenueanceerde benadering te kiezen. Meerdere malen is benadrukt dat decentrale opwekking netcongestie kan veroorzaken. Ook kan zich de situatie voordoen dat decentrale opwekking uitsluitend voordelen geeft aan de bevolkingsgroepen die zich de investering kunnen permitteren, terwijl de lasten voor netwerkverzwaring en voor de capaciteit gedurende uren zonder zon en wind blijven rusten op dat deel van de bevolking dat deze investering niet kan doen. Verder kan het ook zijn dat voor Saba en Sint Eustatius, die overdag al vrijwel volledig op zonne-energie draaien, het minder zinvol is om decentrale opwekking te stimuleren. Nader onderzoek naar de precieze combinatie van decentraal en centraal per eiland (of zelfs per wijk binnen een eiland) wordt aanbevolen.

Gewezen wordt op de mogelijkheid dat als stimulering van decentrale opwekking wenselijk wordt geacht, dit mogelijk is door het wegnemen van beperkende regels en verhoging van de terugleververgoeding. Ook wordt erop gewezen dat eventuele gesignaleerde risico's van decentrale opwekking kunnen worden ondervangen door een combinatie van aansluit- en transportvoorwaarden, en subsidiëring of goedkope financiering. Er wordt aanbevolen om dit nader te onderzoeken.

Om meer concreet te zijn: als er een wettelijke basis is voor aansluit -en transportvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld door STUCO verzocht, kunnen deze voorwaarden bepalingen bevatten die recht doen aan de specifieke voorzieningssituatie op het betreffende eiland en kunnen deze ook worden aangepast als de omstandigheden dat toelaten. Als plotseling grootschalig zou worden aangeboden, zoals is gebeurd, kunnen de voorwaarden inhouden dat dan niet kan worden aangesloten of alleen op termijn of onder bepaalde aanvullende voorwaarden kan worden aangesloten. Als er echter wél capaciteit op het net is, zou met de hogere terugleververgoeding een *business case* kunnen worden bereikt met een acceptabele terugverdiendtijd. Indien men dit niet gepaard zou doen gaan van een mogelijkheid om door middel van (een combinatie van) subsidie en goedkope financiering (in het geval van Bonaire bijvoorbeeld met behulp van Qredits) zonnepanelen en installatie aan te schaffen, ontstaat een risico dat uitsluitend een bepaald deel van de bevolking toegang heeft tot energieconsumenten “*empowerment*”.

Aanbevelingen decentrale elektriciteitsopwekking

Op grond van het voorgaande worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Leg normen netinpassing/aansluiting/transport vast in technische codes;

¹⁶³ Advies Raad van State betreffende het Wetsontwerp Energiewet, van 1 februari 2023

- Doe nader onderzoek naar de optimale verhouding tussen decentrale en centrale opwekking per eiland en eventueel op buurt-niveau, waarbij rekening wordt gehouden met de overige overwegingen en aanbevelingen in dit hoofdstuk;
- Pas aan de hand van het bovenbedoelde onderzoek eventueel per eiland de volgende regelingen aan:
 - breng teruglevertarief op het niveau van de kosten van de uitgespaarde brandstof;
 - verruim de aansluitplicht en verplicht distributeurs dat afnemers met een hogere capaciteit kunnen invoeden dan hun piekafname is;
 - schaf de regel af dat niet meer mag worden teruggeleverd dan dat wordt afgenomen;
 - schaf de beperking tot afnemen voor “eigen gebruik” af;
 - schaf de verplichting af voor afnemers met een aansluiting van meer dan 14 kVA, om na afsluiting nog vijf jaar het vaste tarief te betalen;
- Voer aan de hand van het bovenbedoelde onderzoek eventueel de volgende maatregelen in:
 - subsidieer duurzame decentrale opwekking door particulieren en organisaties (zoals scholen en sociale woningbouwprojecten) met een laag dagverbruik, door middel van *rooftop-solar* en batterijopslag (op voorwaarde dat een oplossing wordt geboden voor het hergebruik of de verwerking van gebruikte batterijen);
 - subsidieer of vergoed de kosten van slimme meters en het testen en certificeren van de elektriciteitsinstallaties in de woning voor particulieren die de zonne-installatie laat plaatsen;
 - schaf ABB af op apparatuur, dus breid de huidige aanpassing uit van producenten naar alle aanschaffers van duurzame apparatuur¹⁶⁴;
 - stimuleer in de tariefstelling energie-efficiëntie en laagverbruikers (bijvoorbeeld door apart dag- en (hoger) nachttarief).

Een aantal van deze wijzigingen vergen een wetswijziging. Voor een aantal andere aanbevelingen is mogelijk wijziging van andere wetgeving nodig. Dit valt buiten het bereik van dit onderzoek.

¹⁶⁴ Per 1 januari 2023 is de invoer op zonnepanelen en windmolens van invoerrechten vrijgesteld. Ook is de ABB vrijgesteld voor de installatie van zonnepanelen en windmolens als deze bij een producent worden geïnstalleerd. Effecten hiervan zijn vanzelfsprekend op dit moment nog niet bekend.



Bijlage 1 – Besluiten ACM

Op grond van de Wet stelt ACM methodebesluiten en tarieven-besluiten vast. Het eerste concept methodebesluit voor de periode 2017-2019 is op 4 juli 2016 gepubliceerd. Op 15 augustus volgde de concept WACC-methode voor diezelfde periode. Op 3 oktober 2016 werd het methodebesluit vastgesteld. Op basis daarvan zijn op 20 december 2016 de eerste productieprijsen voor drinkwater en elektriciteit voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gepubliceerd (voor Saba alleen voor elektriciteit). Deze prijzen hadden nog geen gevolgen voor de afnemers op Bonaire, omdat de productieprijsen interne verrekenprijzen zijn voor geïntegreerde nutsbedrijven. Op Bonaire had het gevolgen voor WEB die vanaf 1 januari de vastgestelde productieprijs voor elektriciteit aan CG moest betalen.

De eerste keer dat de tarieven voor de eindafnemers worden vastgesteld, is in de maand juni. Dan stelt ACM de distributietarieven vast vanaf 1 juli 2017, voor elektriciteit en drinkwater op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanaf dat moment worden jaarlijks de productieprijsen en distributietarieven vastgesteld, met tussentijds per 1 juli een aanpassing van het variabele distributietarief voor elektriciteit vanwege eventuele wijzigingen in de brandstofkosten.

Jaarlijks komt dit neer op 6 productieprijsbesluiten en 8 distributietariefbesluiten voor de ACM¹⁶⁵.

Overzicht van genomen besluiten door de ACM t/m december 2022:

05-04-2016	Startdocument: uitleg tariefregulering
01-07-2016	Ingangsdatum wet
04-07-2016	Concept methodebesluit 2017-2019
15-08-2016	Concept WACC-methode 2017-2019 (incl. onderzoeksrapport Boer en Croon)
03-10-2016	Methodebesluit 2017-2019 (incl. zienswijzen op concept methode)
21-11-2016	WACC-methode 2017-2019
20-12-2016	Productieprijsen elektriciteit en drinkwater 2017 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
12-06-2017	Distributietarieven elektriciteit en drinkwater per 1 juli 2017 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
29-09-2017	Besluit op bezwaar productieprijs WEB (incl. aangepast rekenmodel)
29-09-2017	Besluit op bezwaar productieprijs STUCO
29-09-2017	Aanvulling op vaststelling vergelijkingsgroep CN - Boer en Croon (voor WACC)
12-10-2017	Besluit op bezwaar productieprijs CG
15-12-2017	Besluit op bezwaar distributietarieven elektriciteit 2017 WEB

¹⁶⁵ 6 productieprijsbesluiten: 2 voor elektriciteit Bonaire + 1 voor elektriciteit Sint Eustatius + 1 voor elektriciteit Saba + 1 voor drinkwater Bonaire + 1 voor drinkwater Sint Eustatius

8 distributietariefbesluiten: 1 voor elektriciteit Bonaire + 1 voor elektriciteit Sint Eustatius + 1 voor elektriciteit Saba + 1 voor drinkwater Bonaire + 1 voor drinkwater Sint Eustatius + 3 besluiten voor het variabele distributietarief elektriciteit voor alle eilanden



08-02-2018	Productieprijzen elektriciteit en drinkwater 2018 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
09-02-2018	Distributietarieven elektriciteit en drinkwater 2018 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
26-06-2018	Aanpassing variabel tarief elektriciteit per 1 juli 2018 Bonaire, Saba en Sint Eustatius
19-12-2018	Productieprijzen en distributietarieven elektriciteit en drinkwater 2019 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
16-05-2019	Concept methode 2020-2029
25-06-2019	Besluiten variabel tarief elektriciteit per 1 juli 2019 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
09-07-2019	Concept WACC-methode 2020-2022
25-09-2019	Methodebesluit 2020-2025
25-09-2019	WACC 2020-2022
13-01-2020	Productieprijzen en distributietarieven elektriciteit en drinkwater 2020 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
30-06-2020	Aanpassing variabel tarief elektriciteit per 1 juli 2020 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
22-10-2020	Uitspraak Hoger Beroep tarieven elektriciteit en drinkwater 2017
18-12-2020	Productieprijzen en distributietarieven elektriciteit en drinkwater 2021 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
06-05-2021	Herziene beslissing op bezwaar CG Bonaire 2017
30-06-2021	Aanpassing variabel tarief elektriciteit per 1 juli 2021 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
22-12-2021	Productieprijzen en distributietarieven 2022 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
24-06-2022	Aanpassing variabel tarief elektriciteit per 1 juli 2022 Bonaire, Sint Eustatius en Saba
01-07-2022	Ontwerpbesluit WACC 2023-2025
23-12-2022	Productieprijzen en distributietarieven 2023 Bonaire, Sint Eustatius en Saba



Bijlage 2 – Vragen interviews

Geïnterviewde organisaties:

Ministeries:

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Toezichthouders:

- Autoriteit Consument en Markt
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Ernst & Young
- Raad van Commissarissen STUCO en SEC

Nutsbedrijven:

- Water en Elektriciteitsbedrijf Bonaire
- Countour Global Bonaire
- Statia Utility Company
- Saba Electric Company

Lokale overheden:

- Openbaar lichaam Statia (regeringscommissaris en ambtenaren)
- Openbaar lichaam Bonaire (gedeputeerde en Eilandsraad)
- Openbaar lichaam Saba (Eilandsraad)

Afnemer- en ondernemersorganisaties:

- Centraal Dialoog Bonaire (waarin vertegenwoordigd: OLB, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en KvK)
- Unkobon Bonaire
- Bonhata Bonaire
- Business Association Saba



Vragenlijst interviews

Algemeen deel

1. Bent u het eens met de stelling dat de doelstellingen van de Wet elektriciteit en drinkwater BES (hierna: Wet WED BES) zijn het bereiken van een betaalbare, betrouwbare en duurzame levering van elektriciteit en drinkwater? Ziet u andere doelen?
2. In hoeverre bent u van mening dat de doelen van de wet behaald zijn, wat betreft:
 - a) Betaalbaarheid
 - i. Productieprijs
 - ii. Aansluittarief
 - iii. Vast gebruikstarief
 - iv. Variabel gebruikstarief
 - v. Pagabon
 - b) Betrouwbaarheid, wat betreft
 - i. Leveringszekerheid
 - ii. Kwaliteit
 - iii. Consumentenbescherming
 - c) Duurzaamheid
 - d) Evt. andere doelstellingen
3. Kunt u het voorgaande aangeven met betrekking tot:
 - a) Elektriciteitsproductie
 - b) Elektriciteitsdistributie en levering
 - c) Drinkwaterproductie
 - d) Drinkwaterdistributie en levering
4. Vindt u dat de Wet WED BES deze doelstellingen
 - a) Effectief bereikt
 - b) Efficiënt bereikt
5. Hoe beoordeelt u de methodiek van productievergunningen en distributieaanwijzingen in het kader van het effectief en efficiënt bereiken van de doelen van de Wet WED BES?
6. Bent u van mening dat de doelstellingen van de Wet WED BES (deels) beter langs privaatrechtelijke weg zouden kunnen worden bereikt? Zo ja, hoe?
7. Hoe beoordeelt u de “*profit-sharing*” reguleringsmethodiek en de methode van doorberekening van energiekosten in het kader van het effectief en efficiënt bereiken van de doelen van de Wet WED BES?
8. Hoe beoordeelt u de uitvoeringslasten, -kosten en opbrengsten in het kader van het effectief en efficiënt bereiken van de doelen van de Wet WED BES?



9. Vindt u dat de Wet WED BES tot neveneffecten leidt?
10. Vindt u dat de subsidiëring in het kader van de Wet WED BES
 - a. Tot het beoogde resultaat leidt
 - b. Effectief is
 - c. Efficiënt is
11. Welke suggesties heeft u voor eventuele verbeteringen in de uitvoering van de wet?
12. Welke suggesties heeft u voor eventuele verbeteringen van de wet zelf?



Bijlage 3 – Toezichtslasten

ILT

ILT geeft aan dat de huidige capaciteit voor het toezicht beperkt is tot 0,6 fte. Als de toezichtlast zou stijgen doordat er bijvoorbeeld extra taken voor ILT bij komen, dan zou dat gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het toezicht, als er dan geen extra middelen bij zouden komen.

ACM

ACM heeft een uitgebreide berekening toegestuurd van de kosten die te maken hebben met de uitvoering van de wet. Omdat in 2019 de stationering van 2 medewerkers op Bonaire geëindigd is en in 2019 de nieuwe reguleringsperiode voorbereid is, zijn in 2019 de kosten hoger dan in 2020 en 2021. In 2020 en 2021 is daarnaast minder gereisd vanwege corona. In 2022 zijn 4 werkbezoeken gebracht door medewerkers van de Directie Energie en (waarschijnlijk) 2 bezoeken door medewerkers van Directie Juridische Zaken.

Totale kosten toezicht en regulering (taken Directie Energie) (in euro's)	2019	2020	2021
Reguliere loonkosten	341.16	163.180	210.14
Reguliere uitgaven (voornamelijk onderzoeken), excl. reizen	49.314	30.862	454
Reiskosten (incl. declaraties, dagvergoedingen, etc.)	40.931	-	-
Bijzondere kosten aanwezigheid Bonaire (loonkosten en uitgaven 2019)	171.962	-	-
Totale kosten bezwaar en beroep (taken Directie Juridische Zaken)			
Reguliere loonkosten	100.633	96.801	259.741
Reguliere uitgaven, excl. reizen	-	-	-
Reiskosten (incl. declaraties, dagvergoedingen, etc.)	-	-	-
Totale kosten ACM voor taken Wet elektriciteit en drinkwater BES	704.005	290.843	470.335

WEB

WEB heeft een kwalitatieve beschrijving gegeven van de administratieve lasten die het gevolg zijn van de invoering van de wet. Een aantal hiervan zijn eenmalig om te kunnen voldoen aan de verplichtingen, zoals de invoering van een nieuw factureringssysteem om de nieuwe tariefstructuur mogelijk te maken, verschillende onderzoeken naar kosten en kostenstructuren, het opstellen van een aansluitbeleid. Daarnaast zijn er terugkerende werkzaamheden zoals:

- kosten van inhuur van reguleringsexperts, juridische expertise en accountantskosten
- interne overleggen over de tariefregulering, consultaties en wetgeving
- het verkrijgen, verwerken en verantwoorden van subsidies



- opstellen van KCD en andere rapportages voor ILT
WEB heeft geen indicatie kunnen geven van de totale administratieve lasten in USD.

STUCO

STUCO geeft aan dat de jaarlijkse administratieve lasten om te voldoen aan de verplichtingen uit de wet hoog zijn. Gemiddeld schat STUCO dit in op USD 75.000 tot USD 100.000 per jaar. Dit is verder niet opgesplitst in verschillende onderdelen, zodat dit niet goed te beoordelen is. Een deel van deze kosten bestaan uit de inzet van management en werknemers die nu gericht is op de tariefregulering in plaats van op andere belangrijke zaken.

SEC

SEC maakt gebruik van een administratiekantoor dat ondersteunt bij de reguleringszaken. Zij hebben informatie aangeleverd van de kosten over de periode vanaf 2016. Dit verschilt van jaar tot jaar, maar komt gemiddeld uit op zo'n USD 20.000 per jaar. Aanvullend hierop is ook het eigen personeel van SEC veel tijd kwijt met de regulering. Omgerekend naar USD is dat circa 15.000 per jaar.



Bijlage 4 – Resultaatscijfers bedrijven

Toelichting

De bedrijven hebben, behalve CG, hun winstcijfers aangeleverd. Deze informatie is niet geverifieerd en kan ook afwijken van de “regulatorische” winsten zijn volgens de reguleringssystematiek van ACM. Bijvoorbeeld doordat een bedrijf in hun jaarrekening wel afschrijvingen rekent over gesubsidieerde activa, terwijl ACM geen afschrijvingen betreft van gesubsidieerde activa. Een meer gedetailleerd onderzoek naar de regulatorische winsten of verliezen vergt een uitgebreidere studie en is geen onderdeel van deze evaluatie.

WEB

WEB maakt in het jaarverslag geen onderscheid tussen de verschillende activiteiten van WEB: afvalwater (niet-gereguleerd), drinkwater en elektriciteit.

Jaar	Totaal WEB (USD)
2015	5.687.000
2016	1.905.000
2017	-2.448.000
2018	2.493.000
2019	1.238.000
2020	664.000
2021	1.784.000

STUCO

Jaar	Elektriciteit (USD)	Drinkwater (USD)	Totaal (USD)
2014	0	-48.283	-48.283
2015	0	-229.489	-229.489
2016	443.672	-337.240	106.432
2017	68.786	-517.995	-449.209
2018	-112.101	-377.629	-489.730
2019	353.570	-529.573	-176.003
2020	-80.771	30.195	-50.576
2021	-351.454	-55.646	-407.100



SEC

Jaar	(USD)
2014	-117.483
2015	42.118
2016	42.484
2017	156.474
2018	300.642
2019	316.196
2020	65.768
2021	509.437