



Besluit – Zienswijzen op het concept methodebesluit

Bijlage bij het methodebesluit elektriciteit en drinkwater Caribisch Nederland 2020 - 2025

Ons kenmerk : ACM/UIT/517035

Zaaknummer : ACM/18/034526

Zienswijzen op het concept methodebesluit elektriciteit en drinkwater Caribisch Nederland 2020 - 2029

September 2019

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Inhoud

1	Inleiding en leeswijzer	3
2	Zienswijzen op de procedure en grondslag methode	4
3	Zienswijzen op het juridisch kader	7
4	Zienswijzen op het reguleringskader	8
5	Zienswijzen op de methode van regulering	13
5.1	Zienswijzen op de lengte van reguleringsperiode	13
5.2	Zienswijzen op de bepaling van de tarieven	16
5.2.1	Vaststelling kostenbasis (inclusief vaste en variabele kosten)	16
5.2.2	Beoordeling omvangrijke gebeurtenissen	23
5.2.3	Toepassing van profit sharing en andere correcties achteraf	24
5.2.4	Overig	29
5.3	Zienswijzen op het redelijk rendement	29
5.4	Zienswijzen op de energiekosten	30

1 Inleiding en leeswijzer

1. Met het oog op de zorgvuldige besluitvorming voor het vaststellen van methodebesluiten heeft de ACM belanghebbenden de gelegenheid geboden tot het indienen van zienswijzen. In deze bijlage behandelt de ACM de zienswijzen die zijn ingediend door belanghebbenden op het concept methodebesluit elektriciteit en drinkwater Caribisch Nederland 2020-2029.¹ Deze bijlage maakt deel uit van het methodebesluit Caribisch Nederland 2020-2025.
2. De volgende belanghebbenden hebben met betrekking tot de methode een zienswijze bij de ACM naar voren gebracht:
 - SEC (schriftelijk ingediend per e-mail op 18 juni 2019)
 - STUCO (mondeling tijdens het werkbezoek op 11 juni 2019 en schriftelijk ingediend per e-mail op 5 juni 2019)
 - WEB (mondeling tijdens het werkbezoek op 5 en 6 juni 2019 en schriftelijk ingediend per e-mail op 5 juli 2019)
 - CGB (mondeling tijdens de video conference op 26 juni 2019 en schriftelijk ingediend per e-mail op 27 juni 2019)
3. Bij de behandeling van de zienswijzen is op hoofdlijnen aangesloten bij de hoofdstukindeling van het concept methodebesluit. Daar waar zienswijzen (ook) tegen de samenvatting in hoofdstuk 1 daarvan zijn gericht, kiest de ACM ervoor deze zienswijzen te behandelen bij het hoofdstuk waaraan de samenvatting refereert. De zienswijzen zijn per onderwerp geclusterd, samengevat en genummerd. Bij elke zienswijze is in een tabel aangegeven welke respondenten de zienswijze hebben ingediend en of de zienswijze heeft geleid tot wijziging van het concept methodebesluit.² Elke zienswijze is voorzien van een reactie en conclusie van de ACM.

¹ Belanghebbende als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Regeling elektriciteit en drinkwater BES.

² Onder een wijziging wordt in dit verband ook verstaan een tekstuele wijziging van het methodebesluit of een gewijzigde of aanvullende motivering van het methodebesluit.

2 Zienswijzen op de procedure en grondslag methode

4. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op hoofdstuk 2 van het concept methodebesluit. Tevens worden meer algemene zienswijzen ten aanzien van de taken en werkwijze van de ACM behandeld.

Zienswijze 1: “De ACM had STUCO uitgebreider en vaker moeten informeren over de concept methode”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

5. STUCO stelt dat de ACM haar uitgebreider en vaker had moeten informeren in de aanloop naar het nemen van het concept methodebesluit. STUCO heeft behoefte aan aanvullende toelichting en vraagt om een extra consultatieronde. STUCO licht dit als volgt toe.
6. STUCO heeft tot op heden niet het gevoel dat er een open dialoog of flexibiliteit is in de omgang met de ACM, met uitzondering van één vergadering van een bezoekende delegatie van de ACM in juni 2019. Hier werd de methode op zeer hoog niveau behandeld. Er was geen toegankelijke consultatie of dialoog, zeker niet tot het detail zoals beschreven in het concept methodebesluit. STUCO ervaart een gevoel van verwaarlozing in het totstandkomingsproces van het concept methodebesluit.
7. Vanaf randnummer 99 in het concept methodebesluit legt de ACM uit hoe zij de inkomsten alloceert over de verschillende afnemerscategorieën bij het vaststellen van de tarieven. STUCO vraagt zich af of er niet een eenvoudigere methode is. De beschrijving is lastig te volgen zonder een duidelijke uitwerking, in bijvoorbeeld Excel. STUCO stelt voor dat de ACM alsnog deze uitwerking biedt. STUCO wil vervolgens de kans krijgen om dit model te bespreken met de hierbij betrokken personen.

Reactie van de ACM op zienswijze

8. De ACM betreurt het dat STUCO een gebrek aan open dialoog met en flexibiliteit van de ACM ervaart. De ACM heeft geprobeerd STUCO bij alle stappen van het proces te betrekken. Zo heeft de ACM in januari bij de start van het proces STUCO mondeling verzocht om input voor het concept methodebesluit. Ook via haar e-mail van 11 maart jl. heeft de ACM STUCO om inbreng verzocht. STUCO heeft echter geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. De ACM staat altijd open voor een gesprek hierover met STUCO.
9. De ACM ziet geen mogelijkheid binnen de planning om een extra consultatieronde in te voegen, omdat anders tijdige besluitvorming over tarieven 2020 in gevaar komt. De ACM is bovendien van mening dat ze voldoende mogelijkheden tot inspraak heeft geboden. Uiteraard kan STUCO altijd vragen stellen aan de ACM over voorgenomen besluiten of onduidelijkheden in de methode.
10. Bij het concept methodebesluit heeft de ACM geen rekenmodel gepubliceerd. Dit omdat rekenmodellen geen integraal vormen onderdeel van het methodebesluit, maar van de jaarlijkse tarievenbeschikkingen. Deze rekenmodellen stemt de ACM in een latere fase met de nutsbedrijven af. De ACM begrijpt desalniettemin de vraag van STUCO om een uitwerking ter

illustratie van de reguleringsmethodiek. In het kader van de tarievenbeschikkingen per 1 januari 2020 zal de ACM de rekenmodellen voor STUCO opstellen en samen met haar afstemmen.

Conclusie zienswijze

11. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 2: “De ACM moet de concept methode tegelijk met WACC-methode consulteren”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

12. De ACM heeft de concept WACC-methode niet gelijktijdig met het concept methodebesluit ter consultatie gelegd. STUCO acht deze aanpak niet acceptabel. De resultaten van het WACC onderzoek en de effecten hiervan op STUCO zijn STUCO nu simpelweg niet bekend.

Reactie van de ACM op zienswijze

13. De ACM benadrukt dat de WACC-methode en het concept methodebesluit los van elkaar gelezen kunnen worden. Het is mogelijk een geïnformeerde zienswijze in te dienen op de concept methode zonder dat de WACC-methode is gepubliceerd. Voor de WACC-methode geldt vervolgens weer een consultatie periode van zes weken, vanaf de dag van publicatie. STUCO kan hierop haar zienswijze naar voren brengen. Toch begrijpt de ACM de wens van STUCO. De ACM had de WACC-methode en de concept methode graag gelijktijdig gecommuniceerd. Het WACC-onderzoek kostte echter meer tijd om af te ronden dan verwacht. Om belanghebbenden zo snel mogelijk in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven, heeft de ACM gekozen voor een afzonderlijke consultatie.

Conclusie zienswijze

14. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 3: “De ACM moet impactanalyse uitvoeren voor de effecten van de methode”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

15. WEB vraagt de ACM om een impact analyse uit te voeren op de nieuwe methodiek en deze op te nemen in het uiteindelijke besluit.

Reactie van de ACM op zienswijze

16. De ACM ziet geen noodzaak tot een impact analyse en is niet voornemens deze te uit te voeren. Desalniettemin wil de ACM benadrukken dat de voorgenomen wijzigingen niet onbedachtzaam tot stand zijn gekomen. Ervaringen uit de eerste reguleringsperiode hebben inzicht verschaft in de werking van de methode voor de ACM en de nutsbedrijven. De redenen voor de aanpassingen in de methode staan voldoende toegelicht in het conceptbesluit.

Conclusie zienswijze

17. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 4: “De ACM moet bezwaren tegen de methode voor de eerste periode betrekken in de besluitvorming voor de tweede periode en/of wachten op een uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
CGB	Nee
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

18. CGB geeft aan dat het hoger beroep tegen de 2017 tarieven nog loopt. CGB verzoekt de ACM de bezwaren die zij in deze procedure tegen de methode 2017-2019 heeft geuit, hier als herhaald en ingelast te beschouwen. CGB verwijst zonder verdere motivatie naar haar beroepsgronden.

19. STUCO is van mening dat de formele implementatie van het methodebesluit moet worden uitgesteld totdat de resultaten van de lopende juridische procedures bekend zijn.

Reactie van de ACM op zienswijze

20. Voor het verzoek van CGB verwijst de ACM in reactie op de door CGB geuite bezwaren naar de uitspraak van het Gerecht van 22 augustus 2018³ en haar verweerschrift van 18 april 2019 met de daarbij gevoegde stukken, die zij in het kader van het hoger beroep heeft ingediend. CGB heeft in haar zienswijze niet gemotiveerd waarom deze weerlegging niet zou volstaan.⁴

21. De methode dient als basis voor de tarieven van 2020. De methode moet daarom voorafgaand aan deze beschikkingen worden vastgesteld. Hierdoor kan de ACM niet wachten op de resultaten van de lopende juridische procedures. Indien de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof daartoe aanleiding geeft, zal de ACM in overweging nemen de voorliggende methode aan te passen dan wel, de effecten verwerken via de tarievenbeschikkingen.

Conclusie zienswijze

22. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

³ Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 22 augustus 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:30.

⁴ Zie ook: ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1140 r.o. 24 en ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2240, r.o. 17.

3 Zienswijzen op het juridisch kader

23. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op hoofdstuk 3 van het concept methodebesluit.

Zienswijze 5: “Er moeten rechtsmiddelen open staan tegen het methodebesluit”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

24. STUCO is het niet eens met de status van het methodebesluit als beleidsregel. Zij vindt dit een keuze die meer in het voordeel is van de ACM dan de nutsbedrijven. STUCO ziet de tarievenbeschikkingen als een verlengstuk van het beleid. Ze vindt het logischer en praktischer als zij de onderliggende methodologie, in plaats van de tarievenbeschikkingen, rechtstreeks kan adresseren. De recente pleidooien van STUCO in de beroepsprocedure tegen de tarievenbeschikkingen van de ACM bewijzen volgens haar dit punt. De onderwerpen die aan de orde kwamen tijdens de procedure, waren namelijk niet gericht op de tarieven zelf maar op de onderliggende methode. STUCO is daarom van mening dat rechtstreekse rechtsmiddelen tegen de methode open moeten staan.

Reactie van de ACM op zienswijze

25. Het feit dat de methode een beleidsregel is volgt uit de uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 31 juli 2018 waarbij zij overwoog dat de methode er niet op is gericht om derden te binden maar de ACM zelf, en hiernaast geen zelfstandige normen vaststelt.⁵ De War-BES biedt vervolgens geen mogelijkheid tot bezwaar of beroep tegen een beleidsregel, waardoor de methode via een productie- of tarievenbeschikking moet worden getoetst. De ACM benadrukt dat dit niet haar keuze is, dit volgt uit de uitspraak van het Gerecht en de keuzes van de wetgever. De ACM kan dit niet via haar methodebesluit veranderen.

Conclusie zienswijze

26. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

⁵ Gerecht van eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 31 juli 2018, ECLI:NL:OGHACMB:2018:149, r.o. 6.8.

4 Zienswijzen op het reguleringskader

27. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op hoofdstuk 4 van het concept methodebesluit.

Zienswijze 6: “De ACM moet haar voorkeur voor profit sharing boven alternatieven beter motiveren”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

28. SEC is van mening dat de ACM alleen andere zeer gecompliceerde en inefficiënte alternatieven voor de methode heeft overwogen. SEC wil weten waarom de ACM niet minder gecompliceerde alternatieven heeft overwogen en niet heeft gemotiveerd waarom deze niet zijn gekozen.

29. WEB haalt aan dat profit sharing slechts één van de methodieken is waartoe de ACM kan besluiten. Nergens in de wetgeving is beschreven hoe profit sharing moet werken. Het is voor WEB belangrijk om haar kosten terug te verdienen en voldoende reserves aan te kunnen houden. In deze context begrijpt WEB niet waarom een methodiek als cost-plus wordt gediskwalificeerd. Deze methode zou naar de mening van WEB prima passen binnen de wetgeving.

Reactie van de ACM op zienswijze

30. De ACM heeft bij haar keuze voor een methode verschillende alternatieven onderzocht. Zo heeft de ACM gekeken naar cost-plus regulering, een frontier shift en een benchmark. Deze methoden zijn, net als profit sharing, als mogelijke opties genoemd tijdens de parlementaire behandeling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES.⁶ In hoofdstuk 4 van de methode heeft de ACM gemotiveerd uiteengezet waarom profit sharing het beste aansluit bij de uitgangspunten en de doelen van haar regulering en van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. Dit in tegenstelling tot de door WEB voorgestelde cost-plus regulering, die een efficiëntieprikkel mist.⁷ Dit leidt ertoe dat de ACM geen nieuwe aanleiding ziet om alternatieven voor profit sharing te overwegen.

Conclusie zienswijze

31. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 7: “Een doelmatigheidsprikkel in de regulering is onnodig vanwege intrinsieke motivatie en politieke druk om kostenefficiënt te werken”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee
WEB	Nee

⁶ Zie: *Kamerstukken II 2014/15*, 34 089, nr. 3, p.10 en *Kamerstukken II 2014/15*, 34 089, nr. 6, p. 17.

⁷ WEB heeft haar voorkeur voor cost-plus ook ingebracht in haar bezwaar, beroep en hoger beroep tegen de productieprijsbeschikkingen van 2017, ter volledigheid verwijst de ACM WEB naar haar verweerschrift van 25 februari 2019 in het hoger beroep.

Samenvatting zienswijze

32. SEC vindt dat politieke druk haar als overheidsbedrijf al voldoende motiveert om efficiënt te werken. Kiezers zouden kunnen protesteren, waarmee de positie van de consument geborgd is.
33. WEB benadrukt dat er in Caribisch Nederland al een hoop intrinsieke prikkels tot efficiëntie zijn. Cost-plus-regulering zou vanwege de intrinsieke prikkels naar mening van WEB prima passen binnen de wetgeving.

Reactie van de ACM op zienswijze

34. De doelstelling van de Wet elektriciteit en drinkwater BES is een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteits- en drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. Tariefregulering moet nutsbedrijven stimuleren om doelmatig (efficiënt) te werken. De ACM voert deze wetgeving uit, en vult de doelstelling van doelmatigheid in door het opnemen van een doelmatigheidsprikkel in de tariefregulering. Het toepassen van cost-plus regulering zou niet leiden tot een doelmatigheidsprikkel, en dus geen juiste invulling van de wettelijke taak van de ACM zijn.
35. Het feit dat SEC zich al voldoende gemotiveerd voelt via politieke druk en dat kiezers zouden kunnen protesteren, doet hier niet aan af. Beide elementen kunnen naast elkaar bestaan. Datzelfde geldt voor de intrinsieke motivatie die WEB voelt om kostenefficiënt te werken. De ACM moedigt aan dat nutsbedrijven de betaalbaarheid van elektriciteit en drinkwater voor ogen houden bij keuzes in hun bedrijfsvoering. Echter vereist artikel 2.1, lid 2, van de Regeling elektriciteit en drinkwater BES dat ook de methode de bedrijven dient te prikkelen tot een doelmatige bedrijfsvoering, wat dus los staat van eventuele intrinsieke prikkels die bedrijven daarbuiten nog ervaren. Met andere woorden, de intrinsieke prikkels doen niet af aan het feit dat de methode zelf een prikkel dient te bevatten.

Conclusie zienswijze

36. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 8: “De methode leidt tot ongewenst en onredelijk jojo-effect”.

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

37. SEC geeft aan dat als het nutsbedrijf winst maakt, als gevolg van lagere kosten, dit nadelige gevolgen heeft voor het toekomstig inkomen van het nutsbedrijf, vanwege het 'jojo-effect' van profit sharing.
38. SEC erkent dat dit effect zichzelf uiteindelijk zal uitbalanceren, maar het risico bestaat dat SEC grote bedragen zou moeten voorfinancieren. Hiervoor zou SEC een externe lening moeten afsluiten, waardoor de tarieven vermoedelijk zullen stijgen. SEC wil een financiële buffer opbouwen voordat de profit sharing in werking treedt. SEC benadrukt dat een hogere winst niet alleen voortvloeit uit lagere kosten, dit kan ook komen door hogere inkomsten (schenkingen, subsidies, hoger volume). SEC ziet een probleem als een hogere omzet wordt gecombineerd met

lagere kosten. Dit zal het 'jojo-effect' versterken.

Reactie van de ACM op zienswijze

39. De ACM begrijpt wat SEC bedoelt met het beschreven jojo-effect, en is blij dat SEC het met de ACM eens is dat deze effecten uitbalanceren, wanneer er sprake is van stabiele kosten. Wanneer SEC er in slaagt over de jaren de kosten te verlagen (het uiteindelijke doel van de efficiëntieprikkel binnen de tariefregulering) is er geen sprake van een jojo-effect, maar zal SEC zien dat de afstand tussen inkomsten en kosten ongeveer stabiel blijft. Daarbij mag SEC ieder jaar de helft van de gerealiseerde kostenbesparing behouden. Wanneer de kosten van SEC stijgen, en deze stijging niet gedekt wordt door volumegroei, cpi of door extra tariefruimte die de ACM heeft toegekend in verband met omvangrijke gebeurtenissen, dan zal SEC inderdaad tijdelijk dit verschil terug zien in de vorm van een lagere winst. Profit sharing leidt er vervolgens toe dat SEC in het tweede jaar na deze stijging voor de helft gecompenseerd wordt voor deze stijging in de kosten. Het klopt dat SEC dit bedrag moet 'voorfinancieren', maar de ACM ziet geen aanleiding om te verwachten dat dit niet redelijk inpasbaar zou zijn in de bedrijfsvoering. Bovendien gaat de methode uit van de vergoeding van een redelijk rendement, bovenop de operationele kosten en afschrijvingen. Een stijging van de kosten zal daarmee ook niet direct leiden tot een verlies, maar in eerste instantie slechts tot een daling van het rendement op eigen vermogen. Pas wanneer de kostenstijging groter is dan de vergoeding voor het eigen vermogen die uit de methode volgt, is sprake van een verlies.⁸
40. De ACM zal te allen tijde de financiële situatie van SEC in de gaten houden en in overleg treden met SEC wanneer duidelijk wordt dat SEC grote financiële risico's loopt. Daarnaast benadrukt de ACM dat SEC in eerste instantie zelf in de positie is om kostenstijgingen te beperken.
41. Tot slot gaat de ACM nog in op de stelling van SEC dat inkomstenstijgingen door de profit sharing worden afgestraft. SEC noemt in dit verband hogere inkomsten door volumegroei, schenkingen en subsidies. Voor volumegroei geldt dat de ACM met ingang van de tweede reguleringsperiode een wijziging aanbrengt in de volumecorrectie van de inkomsten. De ACM beoogt hiermee juist te voorkomen dat volumegroei (of –krimp) een onredelijke uitwerking heeft op de profit sharing. De ACM verwijst hiervoor naar randnummer 113 van het methodebesluit. Voor schenkingen en investeringssubsidies geldt dat de ACM er in het algemeen vanuit gaat dat deze aanvullende inkomsten bedoeld zijn ter dekking van speciale kosten of investeringen. Door deze schenkingen of subsidies te salderen met de kosten of investeringen waarvoor ze verstrekt worden, voorkomt de ACM juist dat deze inkomsten leiden tot grote effecten in de profit sharing.

Conclusie zienswijze

42. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 9: “De methode is complex, niet transparant en moeilijk uitvoerbaar.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee
STUCO	Nee

⁸ Voor het jaar 2019 bedroeg deze vermogenskostenvergoeding ca. USD 440.000, gebaseerd op de verwachte Regulatory Asset Base voor 2019 en de WACC voor 2019. De OPEX van 2019 zouden met meer dan 20% moeten stijgen om deze vermogenskostenvergoeding te overschrijden.

Samenvatting zienswijze

43. SEC is van mening dat de methode niet goed te begrijpen is voor bedrijven en consumenten. Volgens SEC neemt de aankomende wetgeving een groot deel van de transparantie en duidelijkheid weg. Ook vindt SEC het feit dat de ACM de methode kan aanpassen niet transparant.
44. STUCO betwijfelt dat de methode eenvoudig is en ziet het nieuwe methodebesluit en de toepassing hiervan als meer complex. STUCO ervaart de verfijning van de regulering door de ACM als nadelig voor kleine entiteiten zoals STUCO. Dit leidt tot administratieve overbelasting en extra inspanning. De ACM geeft geen indicatie van kosten-batenafwegingen. Naar het oordeel van STUCO respecteert de ACM de vertrekpunten van de regulering, zoals beschreven in randnummers 56 en 57 van het concept methodebesluit, niet.

Reactie van de ACM op zienswijze

45. De ACM beoogt haar methode zo helder mogelijk vast te leggen in haar methodebesluit. Indien bepaalde punten onduidelijk zijn, is de ACM bereid deze verder toe te lichten. Wel dient in dat geval duidelijk te worden aangegeven welke passages verduidelijking vereisen.
46. De ACM kan niet vooruit lopen op aankomende wetgeving en werkt met het geldend juridisch kader. Indien nieuwe wetgeving aanpassing van de methode vereist, zal de ACM dit uiteraard in de besluiten meenemen. Verder wordt de methode alleen tussentijds gewijzigd als (cumulatief) onvoorziene omstandigheden hiertoe aanleiding geven, de effecten niet kunnen worden opgelost via de tarievenbesluiten en niet kan worden gewacht tot de volgende reguleringsperiode.
47. De ACM heeft bij de methode zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de methode van de eerste reguleringsperiode. Daarbij streeft de ACM er naar zo veel mogelijk gebruik te maken van gegevens en informatie zoals die door de nutsbedrijven zelf geadministreerd wordt. Hierdoor verwacht de ACM geen grote stijging, en mogelijk zelfs een daling, van de administratieve belasting voor de nutsbedrijven.

Conclusie zienswijze

48. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 10: “De methode houdt onvoldoende rekening met betrouwbaarheid en duurzaamheid en is teveel gericht op korte termijn voordelen voor de consumenten.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

49. STUCO is van mening dat de regulering door de ACM vooral gericht is op betaalbaarheid voor de afnemer. Als voorbeelden hierbij noemt STUCO het schrappen van investeringen uit de RAB (regulatory asset base) en kosten uit de tariefberekening, en ook de keuze voor 50% als profit sharing percentage. STUCO stelt dat dit ten koste gaat van de even belangrijke doelen van betrouwbaarheid en duurzaamheid. De focus op het korte termijnvoordeel voor de afnemer leidt volgens STUCO tot een middellange- en langetermijnrisico voor de continuïteit van het nutsbedrijf.

Reactie van de ACM op zienswijze

50. De ACM ziet niet hoe de systematiek van profit sharing, waarbij de tarieven op een t-2 basis de werkelijke kosten van het nutsbedrijf volgen, leidt tot middellange- en langetermijnrisico's voor de continuïteit van de gereguleerde nutsbedrijven. Ook is de ACM van mening dat het reguleringsmodel zoals gepresenteerd in de nieuwe reguleringsmethode wel degelijk een goede balans kiest tussen de belangen van betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. De ACM gaat hieronder inhoudelijk in op de zienswijze van STUCO en de voorbeelden die zij noemt.
51. De ACM is van mening dat de regulering juist bijdraagt aan de doelen van betrouwbaarheid en duurzaamheid. Om deze doelen te bereiken biedt de ACM STUCO via de reguleringsmethode zekerheid over de vergoeding van de kapitaalkosten van nieuwe investeringen. Door de RAB te baseren op de historische kostprijs van de eigen investeringen van STUCO, creëert de ACM een mechanisme waarin de door STUCO gefinancierde investeringen (die geacht worden bij te dragen aan de betrouwbaarheid en duurzaamheid van de energievoorziening op St. Eustatius) tot vergoeding leiden. Die vergoeding bestaat uit de afschrijving van de geïnvesteerde activa en een redelijk rendement, zodat STUCO winst kan behalen over het geïnvesteerde vermogen. Doordat de ACM de tarieven jaarlijks baseert op een zo recent mogelijke inschatting van de eigen kosten van het bedrijf, voorkomt de ACM juist dat een langetermijnrisico voor de continuïteit van het nutsbedrijf ontstaat.
52. In de beantwoording van zienswijze 20 legt de ACM verder uit waarom zij van mening is dat de systematiek van profit sharing niet leidt tot grote risico's voor de nutsbedrijven. Daar geeft de ACM ook een onderbouwing voor het profit sharing percentage van 50%. In de beantwoording van zienswijzen 12 en 15 legt de ACM uit waarom zij soms aanpassingen doet in de gerealiseerde investeringen en kosten wanneer die worden gebruikt om toekomstige kosten te schatten. De ACM is van mening dat deze aanpassingen er niet toe leiden dat de nutsbedrijven onvoldoende vergoeding krijgen via de tarieven. Deze aanpassingen zijn er voor bedoeld om te voorkomen dat de afnemer teveel betaalt. Door omvangrijke gebeurtenissen mee te nemen in de kostenschattting, creëert de ACM ruimte voor investeringen in de tarieven, bijvoorbeeld investeringen die bijdragen aan de leveringszekerheid en duurzaamheid. Ten slotte is de ACM van mening dat de keuze voor een langere reguleringsperiode bijdraagt aan de zekerheid die nutsbedrijven hebben over de toekomstige vergoeding van hun kosten en investeringen.

Conclusie zienswijze

53. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

5 Zienswijzen op de methode van regulering

54. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op hoofdstuk 5 van het concept methodebesluit. Omdat dit een omvangrijk hoofdstuk betreft, maakt de ACM in de beantwoording van zienswijzen nog een toedeling naar enkele onderliggende onderwerpen binnen dit hoofdstuk.

5.1 Zienswijzen op de lengte van reguleringsperiode

55. In deze paragraaf behandelt de ACM zienswijzen die zien op paragraaf 5.1 van het concept methodebesluit.

Zienswijze 11: “Tien jaar is een te lange reguleringsperiode”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
CGB	Ja
STUCO	Ja
WEB	Ja

Samenvatting zienswijze

56. Het concept methodebesluit voorziet in een reguleringsperiode van tien jaar. CGB geeft de voorkeur aan een veel kortere reguleringsperiode, bij voorkeur drie jaar en maximaal vijf jaar. De redenen hiervoor zijn dat het WACC-besluit voor drie jaar geldt, het methodebesluit in Europees Nederland gelimiteerd is tot vijf jaar; en dat het concept methodebesluit nieuwe aspecten bevat welke in de praktijk nog niet zijn getest. Volgens CGB zou het beter zijn om eerst een duidelijk beeld te hebben over de gevolgen voor de lokale markt van de huidige methode van regulering alvorens te committeren aan een tienjarige methodologie.
57. In randnummer 28 staat: “de methode geldt voor een periode die ligt tussen drie en tien jaar”. Het is niet duidelijk voor STUCO hoe zij deze opmerking moet interpreteren, in relatie tot randnummer 2, waarin de ACM stelt dat de methode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2029 geldt. STUCO is ook van mening dat een periode van tien jaar te lang is voor de tweede reguleringsperiode. Zij voorziet een aantal omstandigheden waarvoor een aanpassing van de methodologie het bedrijf ten goede zou komen. Als eerste noemt STUCO uitspraken van de rechtbank of het hof. STUCO verwacht een uitspraak op het hoger beroep over de tarieven voor 2017. Ten tweede noemt STUCO wetswijzigingen, specifiek de geplande wetswijzigingen, die eventueel per 1 januari 2021 in werking zou kunnen treden. Ten derde noemt STUCO veranderingen in de bedrijfsomgeving, inclusief veranderingen in het klantenbestand, een verandering van sleutelleveranciers, veranderingen in de kapitaalstructuur en economische ontwikkelingen. Tot slot noemt STUCO veranderingen in technologie, bijvoorbeeld ontwikkelingen ten aanzien van hernieuwbare energie. Kortere reguleringsperiodes zouden een snellere aanpassing aan deze ontwikkelingen mogelijk maken.
58. STUCO is benieuwd hoe volgens de ACM een tienjarige reguleringsperiode in het voordeel van het nutsbedrijf zou zijn. STUCO merkt op dat een reguleringsperiode in Europees Nederland nooit langer dan vijf jaar is geweest.
59. WEB heeft tot slot ook een nadrukkelijk voorkeur voor een reguleringsperiode van drie jaar. Hiertoe geeft zij verschillende argumenten. Als eerste noemt WEB de komende wetswijziging,

waardoor mogelijk de methodiek aangepast dient te worden. Vervolgens noemt WEB de in september verwachte uitspraak van het hoger beroep tegen de 2017 tarieven. WEB haalt aan dat zij opereert in een instabiele omgeving, het eiland groeit en er plannen zijn voor verduurzaming. Ook decentrale opwek doet zijn opkomst en het is voor WEB onduidelijk hoe dit zich gaat ontwikkelen. Tot slot noemt WEB dat profit sharing in de tweede periode voor het eerst wordt toegepast op distributie. Deze omstandigheden vragen om flexibiliteit, waarbij een periode van drie jaar beter aansluit, aldus WEB. Werklast vindt WEB geen probleem, als de methodiek correct blijkt kan deze volgens WEB eenvoudig weer 'gekopieerd' worden naar een nieuwe periode.

60. Het feit dat de methode een beleidsregel is waar van kan worden afgeweken biedt volgens WEB geen soelaas. WEB ziet dit als een 'initiatiefrecht' van de ACM waarvan de onderneming te sterk afhankelijk zouden zijn. Hier merkt WEB bij op dat in Europees Nederland nooit een reguleringstermijn is vastgesteld hoger dan vijf jaar, waarbij de lengte van vijf jaar nog niet is geëvalueerd.

Reactie van de ACM op zienswijze

61. De nutsbedrijven noemen in de zienswijzen een aantal argumenten waarom een periode van tien jaar te lang zou zijn. CGB, WEB en STUCO trekken hierbij allen een parallel met de reguleringsperiode in Europees Nederland, welke maximaal vijf jaar bedraagt. Het maximum van vijf jaar in Europees Nederland komt voort uit het wettelijk kader, waarin is opgenomen dat een reguleringsperiode niet langer dan vijf jaar mag bedragen. Dit in tegenstelling tot het wettelijk kader voor Caribisch Nederland, waarin een maximum van tien jaar is opgenomen. Dat er in beide situaties daarom verschillende keuzes kunnen worden gemaakt, is een logisch gevolg van de verschillende kaders waarin de ACM haar keuzes dient te maken.
62. Hierbij speelt ook mee dat de methodebesluiten in Europees Nederland hun uitwerking kennen in x-factorbesluiten, waarin op basis van de historische kosten van de bedrijven al voorafgaand aan de reguleringsperiode de toegestane inkomsten voor de jaren binnen de reguleringsperiode grotendeels bepaald worden. Dit in tegenstelling tot de praktijk voor Caribisch Nederland, waar de methode pas in de tarievenbesluiten wordt ingevuld op basis van de kosten in het meest recent afgesloten boekjaar. Slechts de WACC wordt al eerder ingevuld op basis van data van de financiële markten, maar deze stelt de ACM dan ook voor een periode van slechts drie jaar vast. De parallel met Europees Nederland gaat daarom niet op.
63. CGB en WEB noemen daarnaast dat de nieuwe methode een aantal nieuwe aspecten bevat, die eerst in de praktijk getoetst moeten worden voordat deze voor een langere periode worden vastgelegd. CGB concretiseert deze aspecten niet. WEB verwijst hierbij naar de profit sharing die in de tweede periode voor het eerst op distributie wordt toegepast. De ACM merkt op dat de methode in grote lijnen sterk overeenkomt met de methode voor de eerste reguleringsperiode. Op enkele punten is de methode aangescherpt of verder geconcretiseerd. Wat voortkomt uit de ervaringen die de ACM met deze methode heeft opgedaan in de eerste reguleringsperiode. Omdat de methode dus in grote lijnen vergelijkbaar is aan de eerdere methode, acht de ACM juist de tweede reguleringsperiode een geschikt moment om deze voor een langere periode vast te leggen. Dat specifiek de profit sharing voor de distributietarieven nog niet eerder is toegepast doet daar niet aan af. De ACM heeft inmiddels wel ervaring opgedaan met profit sharing voor de productieprijzen. Ook zal zij bij de exacte vormgeving van de profit sharing voor de distributietarieven in de tarievenbesluiten uiteraard de nutsbedrijven betrekken om dit op een correctie manier te verwerken. De ACM ziet hier geen reden in om de methode voor slechts drie of vijf jaar vast te stellen.

64. WEB en STUCO noemen daarnaast allebei de uitspraak in het hoger beroep voor de tarieven 2017 en de beoogde wetswijzigingen als reden om een kortere reguleringsperiode te hanteren. De ACM merkt daarbij op dat zowel de uitspraak als de beoogde wetswijzigingen op een relatief korte termijn voorzien worden. Zelfs in het geval de ACM zou kiezen voor de minimale duur van drie jaar betekent dit dat deze tijdens de reguleringsperiode kunnen plaatsvinden. Het hanteren van een kortere reguleringsperiode verandert daardoor niet dat er mogelijk een afwijking van de methode nodig is indien de uitspraak of een wetswijziging maakt dat bepaalde aspecten niet langer kunnen worden toegepast. De ACM zal dit uiteraard meenemen in de toepassing van de methode in de tarievenbesluiten. De ACM ziet hier geen reden in om de methode voor slechts drie of vijf jaar vast te stellen.
65. Ten slotte noemen WEB en STUCO nog de veranderende omstandigheden waarin zij opereren als reden om een relatief kortere periode te hanteren. WEB wijst hierbij op de instabiele omgeving, de groei van het eiland, de verduurzamingsplannen en decentrale opwek. STUCO noemt hierbij veranderingen in de bedrijfsomgeving, klantenbestand, sleutelleveranciers, kapitaalstructuur, economische ontwikkelingen, en veranderingen in technologie zoals hernieuwbare energie. De ACM merkt hierbij op dat in zoverre deze ontwikkelingen gevolgen hebben voor kosten en volumes van nutsbedrijven, dit binnen de methode al wordt meegenomen omdat jaarlijks de tarievenbesluiten worden ingevuld op basis van de gegevens uit het meest recent afgesloten boekjaar. Ook tijdens de eerste reguleringsperiode heeft de ACM rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen in o.a. de productiemix en de volumes van de bedrijven. Voor specifiek de WACC hanteert de ACM ook een kortere periode, om rekening te houden met ontwikkelingen op de financiële markten en het risicoprofiel van de nutsbedrijven.
66. De ACM is van mening dat het vastleggen van de methode voor een langere periode meer stabiliteit geeft aan de regulering. Door de methode langer vast te leggen, zullen de bedrijven ook beter vertrouwd raken met de methode, en de effecten en prikkels die daarvan uitgaan. Om die reden stelt de ACM de methode voor een langere periode vast dan in de eerste reguleringsperiode.
67. Wel heeft de ACM op basis van de zienswijzen geconcludeerd dat het draagvlak voor een reguleringsperiode van tien jaar onvoldoende is. De ACM heeft daarom besloten om een kortere reguleringsperiode dan tien jaar te hanteren, te weten zes jaar. Deze wijziging komt daarmee (deels) tegemoet aan de bezwaren van de bedrijven. Bijkomend voordeel van een periode van zes jaar is dat de WACC voor drie jaar geldt, en daarmee de WACC slecht één maal binnen de periode hoeft te worden geactualiseerd.

Conclusie zienswijze

68. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. In het methodebesluit past de ACM de argumentatie voor de lengte van de reguleringsperiode aan, en ook vervangt zij de eerdere gecommuniceerde tien jaar door een periode van zes jaar.

5.2 Zienswijzen op de bepaling van de tarieven

69. Deze paragraaf behandelt de zienswijzen die zien op paragraaf 5.2 van het concept methodebesluit. Omdat dit een omvangrijke paragraaf betreft, maakt de ACM in de beantwoording van zienswijzen nog een toedeling naar enkele onderliggende onderwerpen.

5.2.1 Vaststelling kostenbasis (inclusief vaste en variabele kosten)

Zienswijze 12: “De ACM zou geen aanpassingen moeten doen op de gerealiseerde kosten bij het vaststellen van de regulatorische kostenbasis.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee
STUCO	Nee
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

70. Uit de methode volgt dat de ACM aanpassingen kan doen op de kosten, bijvoorbeeld als niet alle kosten die het nutsbedrijf maakt nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken van het nutsbedrijf. SEC vraagt zich af waarom de ACM bepaalde kosten niet meeneemt en waar precies de grens ligt. Neemt de ACM bijvoorbeeld wel loonkosten mee? Ook kan de ACM afschrijvingen anders berekenen dan de nutsbedrijven. SEC vindt dit in strijd met het standpunt dat de ACM niet op de stoel van de bestuurder van het bedrijf wil gaan zitten.

71. In randnummer 73 leest STUCO een voorstel van de ACM om incidentele kosten weg te laten in de kostenbasis. STUCO geeft aan dat in de omgeving waar zij opereert, waar natuurrampen regelmatig voorkomen, regelmatig onverwachte, niet-begrote bedrijfskosten voorkomen. Of deze kosten incidenteel zijn of niet, lijkt aan de ACM om te beoordelen. Het uitsluiten van zulke kosten zou schadelijk kunnen zijn voor de duurzame voortzetting van de bedrijfsvoering en in het verlengde van het vermogen van het nutsbedrijf, als enige aanbieder, om de bewonersgemeenschap van Sint Eustatius te bedienen.

72. WEB geeft aan dat zij begrip heeft voor hetgeen is opgemerkt in het methodebesluit over de incidentele kosten. Dit past naar haar mening bij wat zij onder de aandacht heeft gebracht in de tarievenrondes. Veelal classificeerde ACM kosten als incidentele kosten, ondanks dat deze gewoonweg efficiënte kosten kunnen zijn. Wel stelt WEB dat de in randnummer 68 beschreven aanpassingen die ACM op de kosten kan doen een te ruime bevoegdheid geven aan de ACM. Deze aanpassingen doen ook het uitgangspunt om dichterbij de kosten uit jaar $t-2$ te blijven teniet. WEB vindt dat dit geen recht doet aan het basisbeginsel om kosten te kunnen terugverdienen en leidt tot onzekerheid voor investeerders.

Reactie van de ACM op zienswijze

73. SEC vraagt zich af waarom de ACM niet altijd alle kosten van het nutsbedrijf betreft bij het vaststellen van de kostenbasis. In randnummer 68 van het concept methodebesluit legt de ACM uit dat zij kosten die niet zien op de wettelijke taken waarvoor de tarieven gelden, zal verwijderen uit de kostenbasis. De ACM doet dit om te voorkomen dat via de gereguleerde tarieven ook een vergoeding ontstaat voor niet-tariefgereguleerde diensten of activiteiten. Als een nutsbedrijf bijvoorbeeld kosten maakt voor het ophalen van huisvuil, dient deze dienst niet vergoed te worden via het tarief voor elektriciteit of drinkwater. Dit leidt tot kruissubsidiëring tussen de wel en niet

tariefgeruleerde activiteiten. Om die reden saldeert de ACM soms bepaalde overige inkomsten op de kosten van het bedrijf. In het geval de werkelijke kosten van een bepaalde activiteit niet bekend zijn, neemt de ACM de inkomsten uit die activiteit als proxy voor de kosten. Door deze in mindering te brengen op de kosten in de kostenbasis, voorkomt de ACM daarmee te hoge tarieven voor de gereguleerde diensten (elektriciteit en drinkwater).

74. De ACM schetst in randnummer 73 van het concept methodebesluit de moeilijkheid omtrent het schatten van incidentele kosten. De zienswijze van STUCO bevestigt de door de ACM geschetste moeilijkheid. Om die reden stelt de ACM in het opvolgende randnummer juist een wijziging voor ten opzichte van de eerste reguleringsperiode. In beginsel zal de ACM minder snel incidentele kosten uit de kostenbasis verwijderen. In de zienswijze van WEB leest de ACM steun voor deze wijziging. Wel stelt WEB dat de ACM zichzelf in randnummer 68 een te ruime bevoegdheid geeft om alsnog kosten aan te passen. Voor de redenen die de ACM heeft om eventuele aanpassingen aan de kosten te doen, zoals beschreven in randnummer 68, verwijst de ACM naar de aanvullende motivering op dit punt in randnummers 73 en 78 van deze zienswijzebijlage.
75. De ACM is zich bewust van de kwetsbaarheid van het Caribische gebied voor natuurrampen. Natuurrampen zijn onvoorspelbaar en hebben grote financiële gevolgen voor de nutsbedrijven. De ACM erkent dit risico in haar concept methodebesluit. De kosten die hieruit voort kunnen vloeien kan de ACM niet schatten onder de noemer incidentele kosten, maar kan zij meenemen in de vorm van een force majeure.

Conclusie zienswijze

76. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 13: “De ACM zou extra inkomsten buiten tariefinkomsten niet van de kosten af moeten trekken.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

77. SEC stelt dat de ACM extra inkomsten buiten de tariefinkomsten van de kosten af trekt en vindt dit onredelijk. Waarom zou SEC extra inkomsten genereren als zij het volgend jaar hiervoor wordt gestraft met lagere tarieven. Volgens SEC geldt hetzelfde voor het feit dat de ACM voorzieningen kan aanpassen.

Reactie van de ACM op zienswijze

78. Wanneer SEC inkomsten realiseert bovenop de inkomsten die zij al heeft uit de gereguleerde tarieven, ontstaat in feite een dubbele vergoeding voor de onderliggende kosten. In de situaties die SEC noemt, werkt dat als volgt. Wanneer SEC inkomsten heeft uit het verlenen van adviesdiensten aan andere bedrijven, terwijl de loonkosten van de medewerkers die deze adviesdiensten verlenen in de reguliere kostenbasis (OPEX) zijn opgenomen, leidt dit tot een dubbele vergoeding: SEC heeft inkomsten uit het verlenen van diensten, maar de loonkosten van personeel worden ook al vergoed uit de gereguleerde tarieven (die gebaseerd zijn op alle kosten die SEC maakt). Hetzelfde geldt voor huurinkomsten uit de huur van bijvoorbeeld een kantoorpand dat is opgenomen in de regulatorische activabasis. De huurinkomsten zijn dubbelop,

omdat de kapitaalkosten van het betreffende kantoorpand al onderdeel zijn van de kostenbasis die in hun geheel gedekt wordt door de tarieven. Om te voorkomen dat een dubbele vergoeding ontstaat, brengt de ACM deze additionele inkomsten in mindering op de totale kostenbasis. Daarbij gaat de ACM er vanuit dat de inkomsten die verkregen zijn uit de extra geleverde activiteit in lijn liggen met de werkelijke kosten van deze extra geleverde activiteit. Indien de ACM ziet dat nutsbedrijven op niet-economische gronden contracten aangaan, of niet-gereguleerde diensten leveren ver onder de economische kostprijs, kan zij hier nader onderzoek naar doen.

79. Voor wat betreft de mogelijkheid om voorzieningen aan te passen bij het vaststellen van de regulatorische kostenbasis, verwijst de ACM naar randnummer 71 van het concept methodebesluit. De ACM zal voorzieningen gewoon betrekken wanneer zij inschat dat deze een goede maatstaf vormen voor de toekomstige kosten. De ACM heeft in de afgelopen jaren echter vastgesteld dat het regelmatig voorkomt dat de hoogte van de mutatie van de voorzieningen juist geen goede schatter vormt door allerlei eenmalige aanpassingen, of boekhoudkundige keuzes. Daarom houdt de ACM de mogelijkheid open om dit per geval te bekijken.

Conclusie zienswijze

80. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit

Zienswijze 14: “De ACM zou rentekosten moeten betrekken bij het vaststellen van de regulatorische kostenbasis.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee

Samenvatting zienswijze

81. STUCO mist duidelijkheid over de kosten van financiering door derden, met name de rentekosten. Aangezien rentekosten een normaal element zijn in de kostenstructuur van de meeste bedrijven, zou STUCO het waarderen als de ACM deze kosten zou betrekken bij het bepalen van de maximum tarieven. Deze overweging is voor STUCO van belang, aangezien zij in de toekomst mogelijk financiering door derden nodig heeft ter uitbreiding van het nutsbedrijf.

Reactie van de ACM op zienswijze

82. De ACM deelt de conclusie van STUCO dat rentekosten een normaal element zijn in de kostenstructuur van de meeste bedrijven. Rentekosten zijn onderdeel van de financieringskosten van een bedrijf. De ACM vergoedt de financieringskosten door middel van het toepassen van een rendement op de waarde van de gereguleerde activabasis. Dit rendement is de WACC. De WACC is hierbij een gewogen gemiddelde van de vergoeding van het vreemd vermogen (rentekosten) en de vergoeding van het eigen vermogen. De WACC berekening is een bijlage van het methodebesluit.

Conclusie zienswijze

83. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 15: “De ACM moet kapitaalkosten van gedoneerde assets betrekken bij de regulatorische kostenbasis.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

84. In randnummer 68 van het concept methodebesluit schrijft de ACM dat de waardering en afschrijving van activa mogelijk anders berekend wordt dan de waardering en afschrijving zoals deze in de jaarrekening van de nutsbedrijven is opgenomen. De ACM hanteert het principe dat activa tegen historische kostprijs worden opgenomen in de regulatorische activabasis. Ontvangen vergoedingen worden in mindering gebracht op de geactiveerde bestedingen. STUCO is van mening dat het weglaten van gedoneerde activa in de regulatorische activabasis direct leidt tot een deflatie van de daadwerkelijke afschrijvingskosten en een deflatie van het WACC-rendement op de investeringen. Naar de mening van STUCO is dit in strijd met de wet, waarin staat dat de werkelijke productiekosten in overweging moeten worden genomen bij de tariefstelling. STUCO beschouwt ACM haar standpunt als een inbreuk op haar vermogen om zichzelf in de toekomst te onderhouden.
85. WEB haalt aan dat het voor Caribisch Nederland niet is gegarandeerd dat er voor de vervanging van gesubsidieerde activa een herhaling van de subsidie zal plaatsvinden. Financiering aantrekken is een uitdaging. Door toch kosten voor kapitaal mee te nemen in geval van een gedoneerde asset, kunnen bedrijven vermogen opbouwen voor de vervanging van gedoneerde assets. Daarnaast valt, volgens WEB, het niet uit te sluiten dat als gevolg van een force majeure (zoals een orkaan) een compleet nieuwe situatie ontstaat. In een dergelijk geval zal WEB in staat moeten blijven een goed financieel beleid te voeren en kan het in mindering brengen van vergoedingen hiermee in strijd zijn. Er kunnen dus gevallen in de Caribische situatie zijn waar het meenemen van CAPEX voor gedoneerde assets toch correct kan zijn.

Reactie van de ACM op zienswijze

86. De ACM baseert de tarieven voor de nutsbedrijven op de (efficiënte) kosten die daadwerkelijk door de bedrijven worden gemaakt. Om deze kosten te bepalen is het noodzakelijk om de waarde van de aan verschillende domeinen toegerekende activa te bepalen. Deze activawaarde noemt de ACM de *regulatory asset value* (RAV).
87. De ACM baseert de RAV op informatie van de bedrijven zelf. Hierbij kijkt zij naar de historische aanschafwaarde van de activa. In geval er ook een subsidie is verstrekt ten behoeve van de aanschaf van de betreffende activa, brengt de ACM deze subsidie in mindering op de historische aanschafwaarde. Immers, als er al een subsidie is verstrekt ter dekking van de kosten verbonden aan de betreffende activa, dienen deze kosten niet nogmaals via de tarieven gedekt te worden. Dit zou leiden tot een dubbele dekking van de daadwerkelijke kosten. Dat is evident in strijd met het doel dat de wetgever voor ogen had bij de eerder aan STUCO verstrekte subsidie, namelijk een daling van het totaal aan in rekening te brengen kosten bij eindafnemers ten opzichte van de situatie zonder subsidie.⁹ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever met de subsidie heeft beoogd te voorkomen dat de inwoners via hun tarieven alsnog zouden moeten betalen voor de overgang naar duurzame energie. Doel van de subsidie is juist om de kosten laag te houden.¹⁰

⁹ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 089, nr. 3, p. 15.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 089, nr. 6, p. 12 en p. 15.

Uiteraard wordt er in het geval de subsidie kleiner is dan de totale (efficiënte) kosten van de activa wel het surplus aan kosten in de tariefbepaling meegenomen.

88. In hoger beroep tegen de productieprijsen voor het jaar 2017 voerde STUCO op dit punt aan dat er in de accountingregels op twee methodes met subsidies omgegaan kan worden.¹¹ De eerste methode is door de subsidie in mindering te brengen op de boekhoudkundige aanschafwaarde. De tweede methode is door de subsidie als vooruit ontvangen bedrag op te nemen, en deze jaarlijks te laten vrijvallen tegen de afschrijvingskosten. De ACM merkt op dat in het geval de subsidie even groot is als de aanschafwaarde, de netto kosten in beide gevallen nihil zijn. Bij gebruikmaking van de eerste methode is namelijk de boekwaarde nihil, en zijn er ook geen kosten. In het tweede geval vallen de (bruto) afschrijvingskosten weg tegen de vrijval van de subsidie, en zijn er ook geen netto kosten. De RAV stelt de ACM daarom ook gelijk aan nihil, het bedrijf is immers via de subsidie al gecompenseerd voor de kosten.
89. Het standpunt van STUCO en WEB in deze kwestie is ook onderwerp van de lopende procedures van STUCO met betrekking tot de productieprijsen voor het jaar 2017. Hierin betoogt STUCO primair om de afschrijvingskosten via de tarieven vergoed te krijgen. De ACM begrijpt uit de huidige zienswijze echter dat STUCO van mening is dat zij ook de WACC over de gedoneerde assets vergoed dient te krijgen. Net als bij het betoog met betrekking tot de afschrijvingen, kan de ACM niet in dit standpunt meegaan. De WACC heeft tot doel om de vermogenskosten te bepalen, die een onderneming dient te maken voor het aantrekken van vreemd of eigen vermogen. In dit geval betreft het echter activa die door middel van subsidie zijn betaald. Het nutsbedrijf hoeft hier dus zelf geen vermogen voor aan te trekken, en van vermogenskosten is dus ook geen sprake.
90. De ACM begrijpt de wens van de nutsbedrijven om een reserve op te bouwen ter vervanging van activa die nu met subsidie zijn aangelegd, gelijk aan hoe ook andere ondernemingen graag reserves opbouwen. De ACM is echter van mening dat het door STUCO en WEB voorgestelde middel, namelijk het vergoeden van de kapitaalkosten over gedoneerde assets, niet in lijn is met de taak van de ACM, en ook tot ongewenste effecten leidt. Immers heeft de ACM als taak om de tarieven te baseren op de werkelijke (efficiënte) kosten, waar het voorstel van STUCO en WEB tot een overdekking ten opzichte van de werkelijke kosten leidt. Deze overdekking zou tot doel hebben een reserve op te bouwen voor toekomstige vervanging van activa, waar het in de praktijk nog onduidelijk is hoe toekomstige vervangingen gefinancierd worden. Dit is daarmee een speculatieve vergoeding voor nog onduidelijke toekomstige kosten.
91. Ten overvloede merkt de ACM op dat de bedrijven toekomstige vervangingsinvesteringen, in geval zij deze zelf dienen te financieren, ook via de tarieven kunnen terugverdienen. In dat geval vergoedt de systematiek namelijk afschrijvings- en vermogenskosten, waarmee de bedrijven potentiële vermogensverschaffers ook een rendement kunnen bieden.

Conclusie zienswijze

92. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

¹¹ Volledigheidshalve verwijst de ACM naar paragraaf 5.5 van haar verweerschrift van 3 december 2018 inzake het hoger beroep tegen de productieprijsbeschikkingen 2017 STUCO.

Zienswijze 16: “De ACM moet de werkwijze voor het splitsen van vaste en variabele kosten beter uitwerken en toelichten.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Ja
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

93. WEB begrijpt de noodzaak tot het splitsen van de vaste en variabele kosten. Wel merkt zij op dat een aantal zaken nog onvoldoende zijn uitgewerkt. WEB kan zich een goed beeld vormen van hoe voor de kosten in jaar $t-2$ een splitsing wordt gemaakt tussen de vaste en variabele kosten door de verschillende kostensoorten als variabel of vast te labelen. De wijze waarop dit voor de realisatie in jaar t gebeurt, is echter niet voldoende beschreven.
94. WEB kan zich voorstellen dat voor de gerealiseerde kosten opnieuw een toedeling van kostensoorten gemaakt zal worden. Echter heeft WEB ook in de gesprekken met de ACM vernomen dat zij gebruik wil maken van een bepaald percentage, dat zij voor een langere periode vast zet. WEB vermoedt dat dit in de praktijk lastig zal zijn, omdat een stijging in de volumes de verhouding tussen variabele en vaste kosten ook verandert. Het percentage moet dan telkens worden aangepast. WEB heeft daarom een voorkeur voor het verrichten van een toedeling in kostensoorten per afgesloten jaar.
95. In haar mondelinge zienswijze heeft WEB nog gevraagd de mogelijk verwarrende term ‘volumedrijver’ te vervangen door ‘tariefdrager’. Ook heeft WEB aangegeven dat voor een juiste uitvoering van de volumecorrectie het gebruiken van de juiste volumes van groot belang is. In dit verband vraagt WEB om de beschrijving van het schatten van volumes zoals opgenomen in randnummer 100 van het concept methodebesluit te verduidelijken.
96. SEC vraagt zich af waarom de vaste kosten moeten worden berekend op basis van het volume (van variabele kosten).

Reactie van de ACM op zienswijze

97. De ACM werkt toe naar het splitsen van vaste en variabele kosten om in de volumecorrectie rekening te kunnen houden met het effect van volumegroei. Op alle eilanden in Caribisch Nederland is met regelmaat sprake van aanzienlijke groei in de volumes wat betekent dat de ACM er voor moet zorgen dat de regulering hier voldoende rekening mee houdt. Overigens is dit tevens van toepassing op volumedalingen.
98. WEB stelt terecht dat de exacte wijze van splitsing niet in detail is uitgewerkt in het concept methodebesluit. Hoewel de ACM de methode graag zo specifiek mogelijk vaststelt, is dat op dit punt nog niet mogelijk. De ACM heeft in de dataverzoeken die in juni zijn uitgestuurd de nutsbedrijven gevraagd met een voorstel te komen over de mogelijkheden om de kosten te splitsen in een vast en variabel deel. Daarbij zijn de opties die WEB noemt (indeling op basis van kostensoort of toedeling op basis van percentages) beide reële mogelijkheden. Een combinatie van beide opties is ook mogelijk, en ook kan de gekozen optie per bedrijf verschillen. De ACM zal op basis van de voorstellen van de nutsbedrijven een keuze maken voor een methodiek op dit punt en deze toelichten en motiveren in de tarievenbesluiten voor het jaar 2020.

99. De ACM is het met WEB eens dat het niet nodig is de term volumedrijver te introduceren. Wat in feite bedoeld wordt, kan al voldoende duidelijk beschreven worden als tariefdrager. Ook onderkent de ACM dat de beschrijving in randnummer 100 van het concept methodebesluit tot verwarring kan leiden, dus zal de ACM deze beschrijving verduidelijken.
100. De ACM gaat er vanuit dat de verbeterde beschrijvingen in randnummer 100 en randnummer 101 ook de vraag van SEC beantwoorden. De reden dat de ACM voor de vaststelling van de tarieven een inschatting van het volume wil hebben, is dat de vaste kosten juist niet meebewegen met dit volume. Door de verwachte vaste kosten voor het aankomende tariefjaar te delen door het verwachte volume, ligt de tariefruimte per eenheid (kWh of kVA bijvoorbeeld) zo dicht mogelijk in de buurt van de werkelijke kosten in dat jaar. Op die manier voorkomt de ACM dat in de latere volumecorrectie over dat jaar een grote nacalculatie ontstaat.

Conclusie zienswijze

101. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. In de tekst van het methodebesluit vervangt de ACM het woord volumedrijver door tariefdrager. Daarnaast verduidelijkt de ACM hoe zij omgaat met het schatten van volumes in randnummer 100 en randnummer 101 van het methodebesluit.

Zienswijze 17: “Voorzieningen kunnen wel worden meegenomen in de regulatorische kostenbasis.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

102. WEB benadrukt dat zij graag in een situatie terecht komt waar de kosten uit de winst- en verliesrekening voor wat betreft voorzieningen één-op-één in de kostenbasis worden opgenomen. De kosten worden niet bepaald op basis van een ‘hoog over’ arbitrair percentage. WEB vermoedt dat er nu een bepaalde mate van stabiliteit is bereikt waardoor de daadwerkelijke kosten van voorzieningen een juiste basis vormen voor de tarieven.

Reactie van de ACM op zienswijze

103. De ACM begrijpt de wens van WEB om in de tariefbepaling de mutatie aan voorzieningen te kunnen meenemen, in het geval deze de beste schatter vormt voor toekomstige (efficiënte) kosten. Wel is hiervoor een bepaalde mate van stabiliteit in de kostenbepaling noodzakelijk, wat WEB in haar zienswijze onderkent. Het zal daarom per geval verschillen in hoeverre het gewenst is om de mutatie aan de voorziening mee te nemen als schatter voor toekomstige kosten. Hier blijft de ACM kritisch naar kijken. De ACM houdt deze optie ook open in haar beschrijving in randnummer 71 van het methodebesluit. Hier geeft de ACM aan dat zij mutaties in de voorzieningen kan vervangen door een schatter die beter bij de verwachte toekomstige kosten aansluit, als de mutaties geen goede schatting geven. Indien de mutaties in de voorziening echter de beste schatter voor toekomstige kosten vormen, kan de ACM deze in de kostenbasis meenemen.

Conclusie zienswijze

104. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

5.2.2 Beoordeling omvangrijke gebeurtenissen

Zienswijze 18: “De criteria voor de beoordeling van ‘omvangrijke gebeurtenissen’ zijn onduidelijk.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee
WEB	Nee
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

105. De ACM introduceert voor de tweede reguleringsperiode het begrip ‘omvangrijke gebeurtenis’. Het is voor STUCO onduidelijk wat ‘groot’ is en vindt dat er aanzienlijke ruimte opengelaten is voor de discretionaire bevoegdheid van de ACM.
106. De introductie van ‘omvangrijke gebeurtenis’ past naar de mening van WEB bij het uitgangspunt dat een onderneming in staat moet zijn om haar kosten te kunnen terugverdienen (mits efficiënt). WEB haalt aan dat doordat de kosten van het jaar t-2 de basis vormen van tariefjaar t er een mismatch in inkomsten en uitgaven kan ontstaan in een bepaald jaar. WEB vindt het belangrijk deze schatting zo goed mogelijk te krijgen. Naar de mening van WEB is de ‘omvangrijke gebeurtenis’ hiertoe een goede stap, zolang deze geldt voor zowel de OPEX als de CAPEX. Wel heeft zij moeite met de term omvangrijk. In de praktijk kunnen er ook minder omvangrijke posten zijn die al dan niet gecumuleerd tot ongewenste en onverantwoorde mismatches kunnen leiden. WEB vindt dat evident duidelijke ontwikkelingen ook een plaats moeten krijgen om de schatting zo goed mogelijk te krijgen, ook als ze minder omvangrijk zijn.
107. SEC begrijpt niet waarom de ACM strenger wordt op het meenemen van toekomstige ontwikkelingen in de kosten. Deze zijn makkelijker te voorspellen dan incidentele kosten

Reactie van de ACM op zienswijze

108. Het klopt dat de ACM niet kwantitatief heeft vastgelegd wat ‘omvangrijk’ inhoudt. Dat is naar de mening van de ACM onwenselijk. Het gaat bij de beoordeling van een ‘omvangrijke gebeurtenis’ namelijk niet alleen om de financiële impact, maar evengoed om onder andere de impact op de ontwikkeling van de volumes, eventuele uitbreiding van het dienstenaanbod of de geleverde kwaliteit, en de veranderingen die dit met zich meebrengt voor de bedrijfsvoering. Effecten die (vrijwel) uitsluitend van invloed zijn op de ontwikkeling van de volumes, worden nadrukkelijk niet als omvangrijke gebeurtenis bestempeld, aangezien de ACM in de tariefregulering al op andere wijze rekening houdt met reguliere volumegroei. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen in de kosten als gevolg van algemene prijsstijgingen. Ook is het van belang dat de gebeurtenis voldoende zeker en voorspelbaar is, omdat anders de effecten ervan niet goed kunnen worden meegenomen in de schattingen voor het aankomende tarievenjaar. Vanwege deze verschillende eigenschappen is het niet mogelijk om vooraf een sluitende verzameling criteria te formuleren op basis waarvan een gebeurtenis als ‘omvangrijk’ kan worden aangemerkt. Het klopt dus dat de term ‘omvangrijk’ niet sluitend is gedefinieerd. Naar zijn aard vereist de kwalificatie van een feitelijke gebeurtenis als ‘omvangrijke gebeurtenis’ maatwerk. De ACM moet

daarom per geval beoordelen of deze 'omvangrijk' is. De ACM blijft daarmee binnen de beoordelingsruimte die haar bij de vaststelling van de methode toekomt.

109. De ACM is het niet met SEC eens dat de regulering strenger wordt in het meenemen van toekomstige ontwikkelingen. Wel is het zo dat bijvoorbeeld investeringen die zien op uitbreiding van het volume doorgaans niet meer als omvangrijke gebeurtenis worden gekwalificeerd, omdat deze op een andere manier worden meegenomen in de kosteninschatting (via de variabele kosten in de volumecorrectie).
110. Zoals ook omschreven in het concept methodebesluit zal de ACM in alle gevallen beoordelen of en waarom een bepaalde gebeurtenis moet worden beschouwd als 'omvangrijk' en hoe dit tot uiting komt in de schattingen die de ACM maakt. De ACM zal dit ook steeds motiveren in de tarievenbesluiten. De nutsbedrijven kunnen bij een verschil van inzicht hierover ook bezwaar aantekenen tegen deze tarievenbesluiten. Overigens benadrukt de ACM nogmaals dat de nutsbedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van de informatie die de ACM zou moeten betrekken in zijn beoordeling.

Conclusie zienswijze

111. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 19: "Het is onduidelijk of force majeure onder omvangrijke gebeurtenis valt"

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

112. Het is voor SEC onduidelijk of een orkaan een omvangrijke gebeurtenis of een force majeure is.

Reactie van de ACM op zienswijze

113. Met omvangrijke gebeurtenissen bedoelt de ACM ontwikkelingen die door het nutsbedrijf vooraf voorzien en ingeschat kunnen worden. Eventuele kosten die ontstaan door bijvoorbeeld schade als gevolg van een orkaan vallen hier uiteraard niet onder, omdat pas achteraf duidelijk is of deze zullen plaatsvinden, en wat hiervan de effecten zijn. Een orkaan kan mogelijk wel reden zijn om op basis van force majeure aanpassingen te doen aan de tarieven. Overigens kan het zo zijn dat de kosten die naar aanleiding van een orkaan later gemaakt moeten worden in de vorm van een omvangrijke gebeurtenis worden meegenomen bij het vaststellen van de tarieven.

Conclusie zienswijze

114. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

5.2.3 Toepassing van profit sharing en andere correcties achteraf

Zienswijze 20: "De ACM zou een hoger profit sharing percentage moeten kiezen waardoor de nutsbedrijven minder risico lopen."

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze:

115. De ACM kiest ervoor om in de tweede reguleringsperiode de gekozen profit sharing verdeling van 50-50% voort te zetten. STUCO merkt op dat de keuze voor een percentage van 50% nooit door de ACM is toegelicht. Bovendien is STUCO van mening dat een minder drastische verdeling van 85-15% of 80-20% het gewenste doel van kostenefficiëntie zou ondersteunen, zonder de financiële positie van het nutsbedrijf op de langere termijn in gevaar te brengen.
116. WEB is van mening dat een percentage van 50% voor profit sharing een groot risico geeft op over- of onderdekking. WEB vindt het risico op onderdekking onverantwoord en niet in verhouding tot het efficiëntie doel. De manier van schatten leidt volgens WEB tot een grote kans op een verschil met de realisatie. Volgens WEB is dit een aanleiding om te kiezen voor een percentage dat meer recht doet aan het kunnen terugverdienen van de kosten. WEB stelt voor 75 procent van het verschil na te calculeren, waardoor de methodiek dichterbij cost-plus komt.

Reactie van de ACM op zienswijze

117. Om te beginnen wil de ACM benadrukken dat de financiële risico's die de nutsbedrijven lopen op onder- of overdekking als gevolg van de tariefregulering, beperkt zijn. De systematiek die de ACM 'profit sharing' noemt bestaat namelijk niet alleen uit de keuze van een percentage voor het verdelen van verschillen tussen de verwachte en gerealiseerde kosten (beide inclusief een redelijk rendement). Naast dit percentage zijn allerlei andere keuzes van belang op de mate waarin de nutsbedrijven risico's lopen. Voor al deze andere keuzes heeft de ACM steeds gekozen voor de variant die het minste risico bij het nutsbedrijf legt. Ter illustratie hiervan legt de ACM voor de belangrijkste keuzes hieronder uit hoe deze bedragen aan het beperken van het financiële risico voor de nutsbedrijven.
118. Op de volgende manieren beperkt de ACM het financiële risico voor de nutsbedrijven al in grote mate:
- Om de kosten zo goed mogelijk te kunnen schatten maakt de ACM steeds gebruik van de eigen kosten van het nutsbedrijf (met uitzondering van het redelijk rendement). Eventuele tegenvallers worden op die manier weer onderdeel van de kosten die de ACM gebruikt om toekomstige tarieven te schatten. Ter vergelijking: in Europees Nederland is het gebruikelijk om de verwachte kosten te schatten op basis van de kosten van andere nutsbedrijven, waardoor de eigen kosten slechts in beperkte mate in de inkomsten van een bedrijf doorwerken.
 - Om de kosten zo goed mogelijk te kunnen schatten gebruikt de ACM jaarlijks de meest recente gegevens die beschikbaar zijn over de kosten. De ACM minimaliseert op die manier de vertraging tussen gerealiseerde kosten en de schatting voor het aankomende jaar. Deze vertraging is aanzienlijk kleiner dan het geval is bij netbeheerders in Europees Nederland.
 - De ACM corrigeert voor ontwikkelingen in het volume (zowel stijgingen als dalingen). Deze volumecorrectie is vanaf de tweede reguleringsperiode nauwkeuriger doordat de ACM de vaste en de variabele kosten verschillende behandelt.
 - De ACM probeert rekening te houden met omvangrijke gebeurtenissen die invloed hebben op de kosten van de nutsbedrijven. Dit draagt bij aan een nauwkeurige schatting.

- Tot slot heeft de ACM altijd nog de mogelijkheid om op basis van force majeure omstandigheden aanpassingen te doen aan de tarieven, en op die manier eventuele risico's bij de bedrijven weg te halen.

119. De bovenstaande keuzes laten zien dat de ACM zich maximaal inspant om tot een nauwkeurige schatting van de kosten te komen. Op die manier probeert de ACM het verschil tussen de geschatte en gerealiseerde kosten zo klein mogelijk te maken. De toepassing van de profit sharing ziet vervolgens uitsluitend op het verschil tussen geschatte en gerealiseerde kosten. Het nutsbedrijf mag 50% van dit verschil houden als het positief is, en wordt voor 50% gecompenseerd als dit verschil in het nadeel van het bedrijf uitpakt.
120. De keuze voor 50% is gebaseerd op de redenering dat de nutsbedrijven en hun afnemers de resterende risico's in gelijke mate delen. De ACM ziet geen reden om meer risico bij de afnemers neer te leggen dan bij de nutsbedrijven.

Conclusie zienswijze

121. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 21: "De ACM zou ook op dubieuze debiteuren profit sharing moeten toepassen."

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Ja
WEB	Ja

Samenvatting zienswijze

122. De ACM past geen profit sharing toe op dubieuze debiteuren. Volgens SEC heeft de ACM hiermee besloten dat alle nadelen van 'underperforming' gedragen moeten worden door de nutsbedrijven. De redenering hierachter vindt SEC onduidelijk, en onhaalbaar.
123. WEB vindt het merkwaardig dat voor de kosten van dubieuze debiteuren geen profit sharing zal gelden. Het is onduidelijk waarom voor deze post een zwaardere prikkel moet gelden, en hiermee wordt ook extra zwaarte toegekend aan het maken van een juiste schatting. WEB pleit dan ook om deze post in de profit sharing mee te nemen.

Reactie van de ACM op zienswijze

124. Waar de meeste kosten gebaseerd worden op de realisatie in jaar t-2, wordt de hoogte van de kostenpost dubieuze debiteuren in beginsel normatief vastgesteld. Hierdoor geldt al een sterkere prikkel om deze norm te behalen. Wanneer deze kosten niet meegaan in de profit sharing, wordt dit effect verder versterkt. De ACM begrijpt dat de nutsbedrijven deze prikkel onevenredig zwaar achten en heeft op basis van de zienswijzen besloten om dubieuze debiteuren mee te nemen in de profit sharing. De mogelijkheid dat de ACM een norm kan toepassen op de hoogte van verwachte dubieuze debiteuren bij het schatten van de kosten blijft onveranderd.

Conclusie zienswijze

125. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging in het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. De wijziging is terug te vinden in paragraaf 5.2, stap 4, van het methodebesluit.

Zienswijze 22: “Het is niet redelijk dat ACM de bevoegdheid heeft met terugwerkende kracht toegekende tariefruimte in te trekken.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

126. SEC geeft aan dat de ACM een deel van de eerder toegestane opbrengsten kan nacalculeren en hierop correcties kan toepassen in de vorm van inhoudingen op de tarieven in het daaropvolgende jaar. SEC stelt dat de ACM hiermee winsten kan afromen indien de ACM die oneerlijk vindt. SEC vindt deze bepaling eenzijdig van aard en botsen met randnummer 6 van het concept methodebesluit. Het bevordert onzekerheid en totalitarisme, aldus SEC.

Reactie van de ACM op zienswijze

127. In randnummer 116 van het concept methodebesluit beschrijft de ACM dat zij eerder toegekende inkomsten in verband met omvangrijke gebeurtenissen kan nacalculeren indien de activiteiten waarvoor deze extra inkomsten verstrekt zijn niet of vertraagd zijn uitgevoerd. De ACM beschrijft duidelijk dat deze bevoegdheid uitsluitend in uitzonderlijke situaties zal worden toegepast. Het gaat hier om de situatie dat een nutsbedrijf verwachtte kosten te maken voor een omvangrijke gebeurtenis, die door de ACM is geaccepteerd, maar die zich uiteindelijk niet heeft voorgedaan. In deze situatie zou het nutsbedrijf dus aanvullende inkomsten ontvangen waar geen kosten tegenover staan. Deze bevoegdheid is niet bedoeld om winsten af te romen, en komt ook niet in de plaats van het profit sharing mechanisme. Ook vindt de ACM deze bevoegdheid niet eenzijdig van aard, het betreft in feite de tegenhanger van de ‘force majeure’ situatie die beschreven is in randnummer 115 van het concept methodebesluit.

Conclusie zienswijze

128. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 23: “Speciale behandeling bij het toepassen van profit sharing op netverliezen.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
STUCO	Nee
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

129. In randnummer 114 van het concept methodebesluit beschrijft de ACM een aantal kostenposten waarvoor een speciale behandeling bestaat in de profit sharing. Volgens STUCO identificeert de ACM de kosten van netverliezen als kosten die moeten worden weggelaten uit de profit sharing. Omdat netverliezen inherent zijn aan de productie en distributie van elektriciteit en drinkwater en zij, tot zekere hoogte, onveranderlijk zijn zonder grote investeringen te doen (welke op termijn leiden tot hogere afschrijvingskosten), begrijpt STUCO niet volledig waarom deze kosten worden weggelaten, vooral omdat de gerealiseerde kosten van STUCO vaak ver onder de benchmarkindicatoren van niet-inkomsten in de regio of zelfs over de wereld zijn.

130. WEB vindt dat voor netverliezen sprake zou moeten zijn van het door haar geopperde hogere percentage in de profit sharing (75%). De post is volatiel, nauwelijks voorspelbaar en substantieel.

Reactie van de ACM op zienswijze

131. De hoogte van de netverliezen is mede afhankelijk van investeringen en onderhoud door het nutsbedrijf aan haar netwerk. Tot op zekere hoogte kunnen de nutsbedrijven daarmee invloed uitoefenen op de hoogte van de netverliezen. De ACM acht het niet redelijk dat de afnemers volledig op zouden draaien voor inefficiëntie op dit vlak, noch dat het risico volledig bij de nutsbedrijven ligt. Om deze reden heeft de ACM in het concept methodebesluit beschreven dat de kosten van netverliezen onderdeel zullen zijn van de profit sharing. De ACM ziet geen aanleiding voor een afwijkend profit sharing percentage en hanteert daarom 50%.

Conclusie zienswijze

132. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

Zienswijze 24: “De ACM moet bij toepassing volumecorrectie rekening houden met effect van vaststelling subsidie als totaalbedrag, dat niet meegroeit met volumes.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Ja

Samenvatting zienswijze

133. WEB brengt het effect van de subsidies ter sprake. De tariefsubsidies van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn absolute bedragen. Deze bedragen zijn gebaseerd op de volumes zoals gehanteerd bij de tariefbeschikkingen door de ACM. Deze bedragen bewegen niet mee indien het daadwerkelijke volume hoger is dan het volume waarop de tarieven zijn gebaseerd. Als gevolg hiervan is de extra opbrengst als gevolg van meer dan verwacht volume niet gebaseerd op de door de ACM vastgestelde tarieven, maar slechts op de netto tarieven zoals vastgesteld door WEB (ACM tarieven minus korting als gevolg van subsidie). Deze bedragen worden wel verlaagd indien het gerealiseerde volume lager is dan de tariefbeschikking. WEB verzoekt dit effect alsnog te adresseren.

Reactie van de ACM op zienswijze

134. De ACM begrijpt dat de hoogte van de subsidie wordt vastgesteld en uitgekeerd op basis van geraamde volumes. De vaste gebruikstarieven worden vastgesteld met inachtneming van deze subsidie. Hierbij ligt een risico op onderdekking van de kosten bij de nutsbedrijven. Bij het toepassen van de volumecorrectie kijkt de ACM naar het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde volumes. De ACM deelt de conclusie van WEB dat extra inkomsten als gevolg van hogere volumes niet per definitie gelijk zullen zijn aan de door de ACM vastgestelde tarieven. De ACM vindt het redelijk om hier rekening mee te houden en neemt voor deze situatie een toevoeging op in het methodebesluit.

Conclusie zienswijze

135. Deze zienswijze heeft geleid tot een aanvulling op de beschrijving van de volumecorrectie in het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. De wijziging is terug te vinden in paragraaf 5.2, stap 4, van het methodebesluit.

5.2.4 Overig

Zienswijze 25: “Mag het nutsbedrijf zelf de technische categorieën indelen?”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

136. SEC vraagt of zij de technische categorieën zelf mag indelen.

Reactie van de ACM op zienswijze

137. In het tarievenvoorstel mag SEC, als distributeur, voorstellen welke (technische) categorieën ze wil hanteren. Binnen een tariefcategorie mag de distributeur verschillende tarieven hanteren voor verschillende groepen afnemers, zolang dat onderscheid gerechtvaardigd wordt door de kosten die het nutsbedrijf maakt voor die specifieke groepen afnemers.

Conclusie zienswijze

138. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

5.3 Zienswijzen op het redelijk rendement

139. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op de wijze van berekening van het redelijk rendement (WACC-methode). Hoewel de betreffende berekeningswijze bij consultatie van het concept methodebesluit nog niet bekend was, heeft de ACM al wel enkele opmerkingen over de WACC. Zienswijzen die de ACM heeft ontvangen op de concept WACC-methode heeft de ACM los opgenomen bij het WACC-besluit.

Zienswijze 26: “Voor de WACC moet meer aansluiting worden gezocht bij de feitelijke situatie waarin de nutsbedrijven opereren.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Nee

Samenvatting zienswijze

140. WEB vindt het meer voor de hand liggen om een Caribisch bureau onderzoek te laten doen voor de WACC. WEB benadrukt dat er referenties gezocht moeten worden in de Caribisch regio en dat de daadwerkelijke kosten vreemd vermogen in acht genomen zouden moeten worden bij de WACC.

141. WEB vindt dat kosten van vermogen terugverdiend moeten kunnen worden.

Reactie van de ACM op zienswijze

142. De ACM acht het bij het bepalen van de WACC van belang dat de consultant rekening houdt met de relevante aspecten van de bedrijven, en welke activiteiten zij verrichten. Hierbij heeft zij de consultant ook meegegeven om bij de bepaling van het redelijk rendement in ogenschouw te nemen dat dit bedrijven binnen de Caribische regio betreffen. De ACM ziet geen reden om gegeven dit feit ook specifiek te zoeken naar een Caribisch bureau om het WACC onderzoek uit te

voeren. Van belang is wel dat de consultant gedegen onderzoek doet naar de omstandigheden waarin de bedrijven actief zijn, en wat dit betekent voor onder andere de samenstelling van de vergelijkingsgroep.

143. Bij de totstandkoming van de WACC voor de eerste reguleringsperiode is destijds onderbouwd waarom er geen geschikte vergelijkbare ondernemingen binnen de Caribische regio zijn meegenomen. Bedrijven bleken niet beursgenoteerd, onvoldoende liquide of significante andere activiteiten te verrichten. Dit betekent dat ofwel niet voldoende nauwkeurig een bèta valt te bepalen, ofwel dat de bèta niet voldoende representatief is voor de activiteiten van de nutsbedrijven in Caribisch Nederland. Voor de WACC voor de twee reguleringsperiode heeft de consultant opnieuw gekeken naar geschikte bedrijven binnen deze regio, maar deze bleken opnieuw niet beschikbaar.
144. Voor zover WEB van mening is dat de daadwerkelijke kosten van vreemd vermogen in acht moeten worden genomen, en dat bedrijven deze kosten moeten terugverdienen, benadrukt de ACM dat zij een redelijk rendement dient vast te stellen. Hiertoe kijkt zij op basis van artikel 2.1 van de Regeling elektriciteit en drinkwater BES naar het rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Hiervoor dient de ACM te kijken naar de rendementen op vergelijkbare ondernemingen en obligaties. De daadwerkelijke vermogenskosten van het bedrijf kunnen hiervan afwijken.

Conclusie zienswijze

145. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

5.4 Zienswijzen op de energiekosten

146. In dit hoofdstuk behandelt de ACM zienswijzen die zien op paragraaf 5.4 van het concept methodebesluit (betreffende energiekosten).

Zienswijze 27: “De ACM moet transparant zijn over onderzoek naar de efficiëntie van productie wind- en zonneparken, uitkomsten consulteren en resultaten terughoudend gebruiken.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
CGB	Ja
WEB	Ja

Samenvatting zienswijze

147. CGB uit haar zorgen over het lopende DNV-GL onderzoek naar de efficiëntie van de productie van de wind- en zonneparken. CGB geeft aan niet op de hoogte te zijn van het plaatsvinden van dit onderzoek. Ze heeft geen kennis over de inhoud en gevolgen van het onderzoek op de tariefregulering. CGB vreest dat de ACM het onderzoek op een bepaald moment presenteert, zonder CGB de gelegenheid te geven om te adviseren of commentaar te leveren op de input en output van dit onderzoek. CGB verzoekt de ACM om een concept onderzoeksrapport en om de gelegenheid een reactie te geven op dit rapport, alvorens publicatie.
148. WEB verzoekt de ACM terughoudend te zijn met de uitkomsten van een onderzoek naar de efficiëntie uit zonne- of windproductie. Er kunnen volgens WEB legitieme redenen zijn waardoor

het technisch rendement kan afwijken van het gerealiseerde rendement, zoals specifieke lokale omstandigheden of curtailing. Deze factoren kunnen gewoonweg efficiënt en/of onvermijdelijk zijn.

Reactie van de ACM op zienswijze

149. Met de toename van het aandeel elektriciteitsproductie met hernieuwbare energie, acht de ACM het in het belang van de afnemers dat deze productie efficiënt plaatsvindt. In de huidige reguleringsmethodiek ontbreekt een dergelijke prikkel. Tot op heden is hiervoor geen kader ontwikkeld. De ACM wil de mogelijkheden onderzoeken voor het ontwikkelen van een kader en begrijpt het belang van de bedrijven bij een dergelijk onderzoek. Om die reden zal de ACM de belanghebbende partijen de mogelijkheid geven te reageren op het onderzoek alvorens implementatie in de regulering.

Conclusie zienswijze

150. Deze zienswijzen hebben geleid tot een wijziging van de beschrijving van het onderzoek naar de efficiëntie uit zonne- en windproductie in het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. De wijziging is terug te vinden in paragraaf 5.4 van het methodebesluit.

Zienswijze 28: “Een efficiëntieprikkel op de inkoop van brandstof is onwerkbaar en onredelijk.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
WEB	Ja

Samenvatting zienswijze

151. In randnummer 130 van het concept methodebesluit beschrijft de ACM een mogelijke efficiencyprikkel voor de inkoop van brandstoffen voor elektriciteit, namelijk het gebruik maken van een openbare index van de olieprijs. Volgens WEB leidt het inbouwen van deze mogelijke efficiëntieprikkel tot een volstrekt onwerkbaar situatie. De brandstofmarkt op Bonaire wordt namelijk gedomineerd door een monopolie van Curoil. Het is voor WEB niet mogelijk om de brandstof op een andere wijze in te kopen.

Reactie van de ACM op zienswijze

152. De totale kosten van de elektriciteitsproducenten bestaan gemiddeld voor de helft uit de brandstofkosten. Tot op heden worden deze brandstofkosten één-op-één vergoed in het variabele gebruikstarief. Gezien het aandeel van de brandstofkosten in de totale kosten, zou de ACM een prikkel willen introduceren om de inkoop van brandstof zo efficiënt als in de praktijk mogelijk te doen. Dit vereist op dit moment nog nader onderzoek. Binnen de scope van een dergelijk onderzoek kan vervolgens ook gekeken worden naar de brandstofmarkt per eiland, en welke restricties (efficiënte) ondernemingen daarbij kunnen ondervinden.

Conclusie zienswijze

153. Deze zienswijze heeft geleid tot een wijziging van de beschrijving van onderzoek naar de efficiëntie op de inkoop van brandstof in het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit. De wijziging is terug te vinden in paragraaf 5.4 van het methodebesluit.

Zienswijze 29: “De ACM moet toelichting geven op de rol van de productieprijs bij een geïntegreerd bedrijf en hoe deze wordt doorberekend in het variabele distributietarief.”

Respondenten	Leidt tot wijziging van de methode?
SEC	Nee

Samenvatting zienswijze

154. SEC verwijst naar het randnummer 7 van het concept methodebesluit waarin staat dat de distributeur het variabele gebruikstarief betaalt aan de producent ter dekking van de productieprijs. SEC geeft hierbij aan dat zij als producent én distributeur niet de kosten voor het produceren bij zichzelf in rekening kan brengen.
155. SEC vraagt verduidelijking. Kan zij als producent maandelijks de tarieven aanpassen, maar als distributeur maar twee keer per jaar? Dit leidt tot weinig consolidatie, aldus SEC.

Reactie van de ACM op zienswijze

156. SEC zal als een geïntegreerd bedrijf, waarin zowel productie als distributie van elektriciteit plaatsvindt, de prijs die distributeur SEC aan producent SEC betaalt intern verrekenen.¹² Dit volgt uit artikel 2.5, vijfde lid, van de Wet Elektriciteit en drinkwater BES.
157. De productieprijs die de producent aan de distributeur in rekening brengt (in het geval van een geïntegreerd bedrijf een interne verrekenprijs) wordt telkens voor een jaar vastgelegd. Een uitzondering hierop volgt uit artikel 2.5, derde lid, van de Wet elektriciteit en drinkwater BES. In plaats van een voor een jaar vaststaande prijs voor energiekosten, kan de ACM een variabele component vaststellen, gerelateerd aan de gerealiseerde maandelijks olieprijs. De ACM kiest ervoor om de energiekosten maandelijks te laten variëren. De ACM kan het variabel tarief dat de distributeur aan de consument in rekening brengt, op basis van artikel 3.14, zesde lid van de Wet elektriciteit en drinkwater BES echter enkel jaarlijks of halfjaarlijks vaststellen.¹³ Hierom past de ACM het variabele gebruikstarief dat de distributeurs in rekening mogen brengen halfjaarlijks aan, te weten per 1 januari en per 1 juli.

Conclusie zienswijze

158. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van het methodebesluit ten opzichte van het concept methodebesluit.

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 089, nr. 3, p. 9-11.