

Unkobon reactie internetconsultatie Wetswijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES (Wedb)

Algemeen

Unkobon is de consumentenbond van Bonaire. Deze reactie op het voorstel wijziging Wedb heeft betrekking op de situatie op dit eiland. Unkobon geeft toestemming deze reactie te publiceren.

Impact analyse

In Europees Nederland is het gebruikelijk om bij nieuwe wetgeving een impactanalyse te laten opstellen door bijvoorbeeld het CPB of de rekenkamer. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk voorkomen dat wetgeving onvoorziene negatieve effecten heeft. Helaas is dit bij nieuwe wetgeving voor de BES-eilanden niet gebruikelijk. Zowel bij de belasting- en premiewetgeving BES die in 2011 is ingevoerd als bij de Wedb van 2016, bleek achteraf een lastenverschuiving naar de lagere inkomens te hebben plaatsgevonden. Ook de voorliggende consultatieversie van de Wijziging Wedb ontbeert een impactanalyse. De voorgestelde tariefregulering is bijzonder complex. De door de voorgestelde wijziging mogelijk gemaakte flexibiliteit in de vaststelling van de gereguleerde tarieven is daar debet aan. Die flexibiliteit leidt tot een groot aantal mogelijke tarieven, zowel voor de vaste als voor de variabele gebruikstarieven. Dit maakt het lastig de gevolgen te voorzien zonder meerdere scenario's door te rekenen.

De vraag is of, en zo ja in hoeverre de voorgestelde wijziging de ongewenste effecten van de huidige wet wegneemt. Om te voorkomen dat de wijziging onvoldoende effectief is of zelfs onvoorziene negatieve effecten heeft, is een gedegen impactanalyse dringend gewenst.

Op Bonaire is het nieuwe stelsel pas in 2018 ingevoerd. Het is wenselijk om in de analyse de effecten ten opzichte van de situatie in 2017 mee te nemen. In de huidige situatie kunnen eventuele door de Wedb veroorzaakte hogere lasten voor elektriciteitsgebruik ruimschoots gecompenseerd zijn door lagere lasten van watergebruik (dit speelt bijvoorbeeld bij hotels). Inzicht in dit gecombineerde effect is onontbeerlijk voor de uiteindelijke vormgeving van de Wedb en de daarvoor benodigde wijzigingen.

Met een impactanalyse moet duidelijk worden in hoeverre de doelen van de Wedb, een betrouwbare, betaalbare, duurzame en kwalitatief hoogwaardige voorziening met de wetswijziging worden bereikt. Eerst dan kan de wenselijkheid van de voorgestelde wijzigingen worden beoordeeld.

Huidige Wet elektriciteit en drinkwater BES

De Wet elektriciteit en drinkwater BES die in 2016 van kracht is geworden, richtte zich met name op het inrichten van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Voor betrouwbaarheid (leveringszekerheid) zijn kostendekkende tarieven nodig. Omdat werd voorzien dat dit tot maatschappelijk onaanvaardbaar hogere tarieven zou leiden, is in de wet de mogelijkheid van tariefsubsidies van het rijk opgenomen.

Bij de regulering van de tarieven is zoveel mogelijk aangesloten bij het in Nederland gehanteerde kostenveroorzakingsbeginsel. Er kwam een vast netwerktarief en een variabel tarief voor het gebruik. De netwerktarieven die door de ACM op basis van het kostenveroorzakingsprincipe voor de BES-eilanden

werden berekend, zouden met de subsidies worden verlaagd tot het gemiddelde Nederlandse netwerktarief.

Voor het vaststellen van de tariefsubsidies werd aangesloten bij de in Nederland geldende gesocialiseerde netwerktarieven. Voorzover dit onvoldoende zou zijn voor de minst draagkrachtige afnemers, is de mogelijkheid opgenomen om het vast gebruikstarief voor elektriciteit voor afnemers met de laagste aansluitcapaciteit te limiteren.

Tijdens de parlementaire behandeling van de wet vond de regering een verdergaande inkomenspolitiek via de tarieven voor water en elektriciteit ongewenst. De regering nam, bij monde van minister Schulz, het standpunt in dat voor inkomenspolitieke maatregelen andere instrumenten beschikbaar zijn.

Wat is het probleem

De tarieven zijn inmiddels kostendekkend, maar het doel van betaalbaarheid is op Bonaire niet gehaald. Volgens het CBS waren de kosten voor elektriciteit op Bonaire in het derde kwartaal van 2018 gemiddeld [18% hoger dan in 2017](#). Kort gezegd omdat de eis van kostendekking zorgde voor 24% stijging en de tariefsubsidie die stijging slechts beperkte tot 18%. De subsidie voor Bonaire was onvoldoende om elektriciteit en water betaalbaar te houden. Dit werd mede veroorzaakt doordat het ministerie van EZK voor de vaststelling van de hoogte van de tariefsubsidie de gemiddelde Nederlandse netwerktarieven hanteert inclusief 21% BTW. Daarmee krijgt de gebruiker op te maken met een netwerktarief dat 21% Nederlandse BTW bevat. In plaats van een vrijstelling van de lokale ABB voor elektriciteit en water, een vrijstelling in verband met de geringe draagkracht van de bevolking, krijgt de gebruiker een tarief op zijn maandrekening dat 21% Nederlandse BTW bevat.

Zoals verwacht kwamen de hogere lasten van het nieuwe tariefstelsel onevenredig bij kleine gebruikers te liggen. Bij huishoudens die veelal tot de lagere inkomensgroep behoren. Pagabon gebruikers betaalden voor elektriciteit 24% meer, en bij de helft van de overige kleine aansluitingen werd de maandrekening voor stroom gemiddeld zelfs meer dan 40% hoger. De tarieven voor drinkwater zorgden voor een nog grotere verschuiving van groot- naar kleingebruikers. Vooral voor de lagere inkomensgroepen werden stroom en water onbetaalbaar. De tijdens de parlementaire behandeling genoemde andere beschikbare inkomenspolitieke instrumenten bleven desondanks ongebruikt. Er is zelfs geen sociaal minimum vastgesteld met daaraan gekoppelde lonen en uitkeringen waar de armste gezinnen op kunnen terugvallen.

Op Bonaire heerste de indruk dat de nieuwe systematiek geen ruimte liet voor tariefstelling op basis van maatschappelijke overwegingen. Hierdoor ontstond de wens om de tariefregulering aan te passen. Het valt te betwijfelen of de op Bonaire heersende indruk juist is, en ook of de voorgestelde aanpassing van de tariefregulering de oplossing biedt.

Logische oplossingen

Reeds in 2016 zag de regering in dat het voeren van inkomenspolitiek via de tarieven van elektriciteit en drinkwater zijn grenzen heeft. De voorgestelde complexe tariefregulering dreigt die grenzen ruimschoots te overschrijden. De problematiek rond de betaalbaarheid van elektriciteit kan eenvoudig worden opgelost met een combinatie van een kleine aanpassing van de huidige regelgeving en het inzetten van instrumenten die zijn ontworpen om

inkomenspolitiek te voeren. Hieronder volgen suggesties voor mogelijke maatregelen.

1. Stel de subsidie voor vaste gebruikerstarieven voor elektriciteit vast met als referentie de gemiddelde Nederlandse netwerktarieven **exclusief BTW**. Dit voorkomt de overheveling van Nederlandse BTW naar gebruikers op de BES-eilanden.
2. Maak een maatschappelijk gewenste verdeling van de toegekende tariefsubsidie over de verschillende aansluitcategorieën mogelijk. Een andere verdeling van de toegekende tariefsubsidie had de verschuiving van de lasten naar de kleine gebruikers op Bonaire sterk kunnen verzachten. Van de \$3,36 miljoen subsidie over 2019 voor vaste gebruikstarieven elektriciteit is bijna de helft aan grotere (bedrijfs-) aansluitingen toegekend. Onduidelijk is of de subsidievoorwaarden van EZK een andere verdeling in de weg staan.
3. De voorgestelde verhoging van de variabele stroomtarieven om de prikkel tot verduurzaming te vergroten, komt met name ten laste van de groep die de investering in alternatieve energie niet kan betalen. Het zou meer passen om de stimulans om over te stappen op wind- en zonne-energie via een positieve prikkel te stimuleren. Met een gerichte subsidie die ook voor de lagere inkomensgroepen beschikbaar is, kan Nederland een imagooversterkende voorbeeldfunctie in de regio creëren.
4. Aan het gedifferentieerde tarief voor drinkwater dat tot 2018 werd gebruikt kleefden ook voor consumenten nogal wat nadelen. Bijvoorbeeld dat huishoudens met vier of meer personen bij normaal watergebruik al werden geconfronteerd met het hoogste tarief. In de praktijk varieerde het aantal dagen per maand tussen 28 en 35, hetgeen ook zorgde voor onevenwichtigheden bij kleingebruikers. Eventuele lekkages waren al helemaal desastreus voor de consument. Het is ook niet erg efficiënt om 12 keer per jaar de meters te moeten opnemen. In een nieuw op te zetten differentiatie in het variabele drinkwatertarief zullen de bovengenoemde nadelen moeten worden ondervangen.
5. Het is vreemd dat tot nog toe geen inkomenspolitieke instrumenten zijn ingezet voor de groep waarvoor de betaalbaarheid van stroom en water door de regelgeving in het gedrang is gekomen. Het is zaak om nu zo snel mogelijk de interdepartementale muren die dit in de weg staan te slechten.

De regering kan bijvoorbeeld artikel 19 van de *'Beleidsregels onderstand BES 2017'* aanpassen om het mogelijk te maken dat huishoudens met een laag inkomen, nog vóóordat ze worden afgesloten van water of elektriciteit, een structurele bijdrage ontvangen voor de kosten van water en stroom. Als deze bijdrage rechtstreeks ten behoeve van deze huishoudens aan het distributiebedrijf wordt betaald, kan dat deze eerste levensbehoefte veel gerichter betaalbaar maken voor de groep die het echt nodig heeft. Structurele bijdragen via de onderstand zijn nu niet mogelijk omdat bij het ministerie van SZW het beleid van andere departementen niet wordt doorkruist met een dergelijk generiek beleid, tenzij de andere departementen er om vragen en dit gepaard gaat met financiële compensatie door die andere departementen.

Beter ten halve gekeerd

In het voorstel tot wetwijziging komt het gebruik van voor de hand liggende inkomenspolitieke instrumenten niet ter sprake. Er is voor gekozen om toch inkomenspolitiek te bedrijven via de tarieven voor water en elektriciteit. Om dit te realiseren is een uiterst complexe methode van tariefstelling ontworpen. De nutsbedrijven worden verantwoordelijk gemaakt voor een gerichte toepassing van dit inkomenspolitieke instrument. Een ingewikkelde taak waar de nutsbedrijven niet op zijn toegerust.

Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Het regeringsstandpunt dat inkomenspolitiek via de daarvoor ontworpen instrumenten moet worden bedreven is logisch en voor de hand liggend. Voor de BES zijn toepasselijke instrumenten beschikbaar die met een kleine aanpassing op korte termijn de gewenste betaalbaarheid voor de groep lagere inkomens kunnen bewerkstelligen. Unkobon pleit ervoor om de departementale muren te slechten en op korte termijn inkomenspolitieke instrumenten in te zetten. De wijziging van de Wedb kan zich dan beperken tot het mogelijk maken van logische oplossingen en het zeker stellen van betaalbaarheid d.m.v. de gelijkstelling met de netwerktarieven in Europees Nederland zonder Nederlandse BTW.

Duurzaamheid versus betaalbaarheid

De aanzienlijke tariefsubsidies voor de elektriciteits- en watervoorziening hebben als doel om de gesocialiseerde netwerktarieven in Europees Nederland ook te laten gelden voor Caribisch Nederland. Net als op de afgelegen Waddeneilanden wordt daarmee op de BES-eilanden de betaalbaarheid van deze voorziening bevorderd. Met het wetsvoorstel dreigt de koppeling met de vaste netwerktarieven in Nederland langzaam maar zeker uit beeld te raken. Het wetsvoorstel biedt de elektriciteitsdistributeurs de mogelijkheid om subsidie vanuit het Rijk niet meer in te zetten voor verlaging van de netwerktarieven, maar in plaats daarvan voor verduurzaming met gelijktijdige verhoging van de variabele gebruikstarieven. Betaalbaarheid kan in dit voorstel worden ingeruild voor duurzaamheid. Door het openen van de mogelijkheid de tariefsubsidie een ander doel te geven en de variabele tarieven te verhogen, komt de betaalbaarheid in het gedrang. Dit is niet wenselijk.

In de huidige wet is decentrale opwekking van energie mogelijk gemaakt. *In Caribisch Nederland schijnt de zon vaak en waait het veel. Dit potentieel voor duurzame elektriciteitsopwekking moet worden benut. 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.* Aldus de regering in de Memorie van Toelichting bij de huidige Wedb. Op Bonaire is het nieuwe tariefsysteem in april 2018 ingegaan.

Het ministerie van EZK concludeert nu al dat de reductie van fossiele-CO₂-uitstoot in de wet op een aantal aspecten niet effectief nagestreefd of ondersteund wordt als de netwerktarieven via subsidie worden verlaagd tot het Europees Nederlandse niveau. Een toerekening van een deel van kosten van het netwerkbeheer aan de productiekosten leidt volgens de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wedb via hogere variabele tarieven tot een effectievere prikkel tot decentrale opwekking van energie door gebruikers. Een verhoging op Bonaire van het variabele gebruikstarief van 27 dollarcent naar 30 dollarcent per kWh zou de prikkel effectief versterken.

Unkobon heeft gegronde twijfels over het realiteitsgehalte van deze stelling. De negatieve prikkel van hogere variabele tarieven slaat de facto neer op die mensen die de investeringen voor alternatieve energie niet kunnen betalen. Het variabele tarief van 27 dollarcent per kWh (vergelijk 23 eurocent in Europees Nederland) geeft al een zodanig grote prikkel tot investeringen in niet fossiele energieopwekking, dat het Water en Elektriciteitsbedrijf Bonaire maatregelen heeft genomen om deze prikkel flink te dempen. Maatregelen waarvan de noodzaak door experts wordt betwijfeld.

Niet de hoogte van het kWh-tarief maar het huidige ontmoedigingsbeleid staat de gewenste CO2 reductie in de weg. De doelstelling van CO2 uitstoot reductie zal extra worden belemmerd indien wordt gekozen voor geopperde hogere tarieven voor klanten met zonnepanelen. Unkobon raadt daarom aan om niet aan symptoombestrijding te doen, maar om de oorzaken die hebben geleid tot het ontmoedigingsbeleid weg te nemen. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van investeringen in een stabiel "smart" netwerk ter vervanging van het huidige verouderde netwerk op Bonaire en het vaststellen van terugleververgoedingen die off-grid gaan ontmoedigen.

Stimulering van duurzame energie-opwekking is nu al mogelijk via het verstrekken van investeringssubsidies zoals dat op Saba en Sint Eustatius is gebeurd. Daarnaast kan decentrale energieopwekking worden gestimuleerd door stimuleringsregelingen voor de Caribische gemeenten van het land subsidieregelingen in te voeren die ook voor kleingebruikers beschikbaar zijn. Het is het sowieso een gemiste kans als NL niet veel steviger investeert in zonne- en windenergie op het eiland. Dat is prima als testcase en betekent imago-versterking voor Nederland op het gebied van duurzaamheid.

Subsidieplafond

In haar advies bij het ontwerp van de huidige wet voorspelde de Raad van State reeds dat subsidies structureel noodzakelijk zouden zijn om elektriciteit en water op de BES-eilanden betaalbaar te houden. De voorspelling van de regering dat er efficiencyvoordelen kunnen worden behaald die lagere tarieven mogelijk maken, blijkt inmiddels weinig realistisch. De tariefsubsidies zijn hoger dan verwacht en zijn structureel noodzakelijk om de betaalbaarheid in stand te houden. Het lijkt erop dat de ministeries een manier hebben gevonden om de - in hun ogen te hoge - kosten van de solidariteit met Caribisch Nederland, te beperken.

In Nederland is de socialisering van de tarieven niet aan een plafond gebonden. In Caribisch Nederland komt dat er wel: in het wijzigingsvoorstel van de Wedb is een subsidieplafond mogelijk gemaakt. Dit is ongewenst omdat hiermee de betaalbaarheid in het gedrang kan komen.