



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. Minister Wiebes
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. Minister Van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Betreft: Consultatie van wetwijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES

Kralendijk, 26 september 2019,

Geachte Ministers,

De Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire ("Kamer") reageert hiermee op de consultatieversie van het voorstel tot wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en wijziging van de Wet financiën openbare lichamen BES ("Voorstel").

De Kamer is een publiekrechtelijke rechtspersoon waarvan de leden op democratische wijze worden gekozen door kiesgerechtigden binnen het werkingsgebied van de Kamer. Zij heeft onder meer tot wettelijke taak om al hetgeen te verrichten dat bevorderlijk kan zijn voor de belangen van handel en nijverheid.

De Kamer komt tot de conclusie dat van het Voorstel een negatieve invloed kan uitgaan op de belangen van handel en nijverheid op Bonaire. Dit is om de volgende redenen. Het Voorstel komt te vroeg na de invoering van de huidige Wet elektriciteit en drinkwater BES en omvat op dit moment te veel onduidelijkheden om daarover een gedegen oordeel te vormen. Er is géén "impact assessment" gedaan. De Kamer heeft géén breed gedragen en sterk gevoelde maatschappelijke wens mogen constateren om tot deze wetwijziging te komen. Het voorstel wijkt af van het regulatorisch kader in Europees Nederland en introduceert een onzuivere en praktisch moeilijk-uitvoerbare maatstaf om welzijn of draagkracht te meten. Het koppelt daar belangrijke economisch gevolgen aan. Drinkwater – en elektriciteitsregulering is complex en leidt gemakkelijk tot onbedoelde effecten. Eén daarvan is het verhogen van de *cost-of-doing business* van vitale sectoren op het eiland, zoals de toerisme- en hospitality sector, essentiële maatschappelijke voorzieningen, en ook de agrarische sector. Tenslotte is de wijziging niet nodig omdat de huidige wet al een mogelijkheid bevat om bepaalde groepen te ontzien. Deze redenen worden hieronder nader toegelicht.

De Kamer komt tot deze opvatting op basis van de gesprekken die in de voorbereiding voor deze brief door de Kamer zijn gevoerd met een breed scala aan betrokkenen en belangenorganisaties op Bonaire. Daar onder bevonden zich BONHATA, Bonaire Business & Employers Organisation, Bonaire Hospitality Group, Kriabon, Unkobon, Usibo en overige individuele ondernemers, zoals diverse

kunukero's, Mangazina di Rei en Echo. BONHATA heeft in deze een brief aan u geschreven die door veel van deze partijen is ondertekend, waaronder de Kamer. Ook Unkobon heeft in de consultatieronde haar mening naar voren gebracht. Tenslotte heeft op 16 september op instigatie van lenW op Bonaire een vergadering plaatsgehad waar bovengenoemde partijen aanwezig waren. Van bedoelde vergadering is een onafhankelijk verslag gemaakt dat door lenW zal worden gepubliceerd.

De Kamer hecht er aan tevens zelfstandig haar mening over het Voorstel te geven. Deze brief geeft uitsluitend de mening van de Kamer weer.

1. Aanleiding

Het Ministerie van lenW bereidt met het Ministerie van EZK de wetwijziging Wet elektriciteit en drinkwater BES voor. Deze wetwijziging is bedoeld voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De wijziging van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES en Wet financiën Openbare Lichamen BES biedt de juridische grondslag voor de invoering van een afvalwaterheffing en wordt de grondslag voor het stellen van milieuregels voor bedrijven.

Over dit wetsontwerp is momenteel een internetconsultatie gaande, die sluit op 30 september 2019.

In de consultatie worden als te verwachten effecten voor drinkwater genoemd:

Er worden lage vaste en variabele tarieven ingevoerd voor kleinverbruikers. Bij algemene maatregel van bestuur worden vervolgens de categorieën afnemers om wie het gaat aangewezen. Bij ministeriële regeling kunnen deze categorieën nader worden begrensd. Het wetsvoorstel leidt tot een versterking van de "governance". De minister is daardoor beter in staat de systeem- en eindverantwoordelijkheid voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland waar te maken en de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid van de drinkwatervoorziening te borgen. Tegelijkertijd is de subsidieverstrekking beheersbaar te houden en specifiek in te kunnen zetten.

Voor elektriciteit worden als te verwachten effecten genoemd:

Het wetsvoorstel biedt de elektriciteitsdistributeurs de mogelijkheid om subsidie vanuit het Rijk niet meer in te zetten voor netbeheerkosten, maar in plaats daarvan voor verduurzaming. Het wetsvoorstel maakt dit ook voor Saba en Sint Eustatius mogelijk, maar dwingt deze distributeurs hiertoe niet. Verder maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om huishoudens en/of klanten met kleine aansluitingen minder te laten betalen dan zakelijke klanten en/of klanten met grote aansluitingen.

2. Algemeen, Wet 2016

Het Voorstel behelst onder meer een wijziging van de Wet elektriciteit en drinkwater BES, die op 1 juli 2016 in werking is getreden onder intrekking van de Wet elektriciteitsconcessies BES en Wet drinkwater BES. De belangrijkste wijzigingen die door die Wet in 2016 werden ingevoerd waren dat niet (als in Europees Nederland) naar volledige marktwerking (en splitsing) werd gestreefd, maar een systeem van productievergunningen, distributieaanwijzingen en tariefregulering werd ingevoerd onder toezicht van ACM. Er werd voor drinkwater en elektriciteit een uniforme tariefstructuur ingevoerd, zoals die ook geldt in Europees Nederland en overigens vele andere landen met tariefregulering.

Doelstelling van de nieuwe wet in 2016 was het bereiken van duurzame, betrouwbare, en betaalbare voorzieningen van goede kwaliteit. De wet werd gezien als een initiatief om economische ontwikkeling te stimuleren en optimaal gebruik te maken van natuurlijke energiebronnen (zon en wind). Wat betreft duurzaamheid verklaarde de Minister in 2015, onder druk van de Tweede Kamer die 100% eiste, te streven naar "zoveel mogelijk duurzame energieopwekking, maar in ieder geval 50 %".

Wat betreft elektriciteit leidt dit ertoe dat het variabele tarief stijgt en lasten verschuiven naar afnemers (a) met een groot verbruik (door de stijging van het variabele tarief) of (b) met een in verhouding tot verbruik kleine aansluiting. Daarbij wordt in de Memorie opgemerkt dat *"de stijging van het variabele tarief naar verwachting klein [is], mogelijk rond de 10% op Bonaire"*. De Memorie vermeldt ook dat het Openbaar Lichaam Bonaire eventueel het tarief voor kleine aansluitingen verder kan verlagen en dat eventueel een onderscheid kan worden gemaakt tussen zakelijke en niet-zakelijke afnemers.

Wat betreft drinkwater is het gevolg (volgens de Memorie) een *"[o]nderscheid naar categorieën afnemers, waaronder kleinverbruikers, bij wie een lager dan kostendekkend tarief in rekening kan worden gebracht, met verdiscontering van de minderopbrengsten in de tarieven voor het hogere verbruik. Waar nodig vindt specifieke ondersteuning door subsidie plaats."* In principe is het aan de distributeurs om de nieuwe tariefstructuur vorm te geven binnen de genoemde wettelijke kaders. Producent, distributeur of het Openbaar Lichaam Bonaire kan subsidie aanvragen bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit betreft met name de exploitatie. Voor investeringen zijn daarnaast op basis van de Kaderwet subsidies lenW subsidies mogelijk.

5. Opmerkingen ten aanzien van het voorstel

Rechtsonzekerheid

Het Voorstel formuleert een aantal uitgangspunten zonder dat duidelijk is wat de exacte voorzienbare gevolgen van die voorstellen zullen zijn. Dat zal nog worden uitgewerkt in lagere wetgeving, te weten een Ministeriële Regeling en een AMvB, maar vooralsnog is veel onduidelijk, waaronder:

- of, en zo ja, met welk bedrag de elektriciteit en drinkwater betreffende subsidies voor de BES-eilanden zullen afnemen en wanneer;
- of, en zo ja, hoe en wanneer eventueel op die wijze, of door efficiëntieverhoging, vrijgekomen subsidies zullen worden ingezet om duurzame/ CO2-arme projecten te ondersteunen en op welke termijn;
- of, en zo ja, hoe en wanneer de aldus te realiseren CO2-arme projecten tot tariefverlaging zullen leiden en op welke termijn;
- of, en zo ja, hoe de lasten voor de afnemers in het algemeen zullen toenemen als gevolg van het afnemen van de structurele subsidies op het vaste tarief (en wegtarief);
- wat precies moet worden verstaan onder de stelling dat het vaste tarief van een modaal huishouden in Caribisch Nederland naar het Europees Nederlandse niveau van een modaal huishouden gaat;
- of het voorgaande een verlaging van het vaste tarief inhoudt en, zo ja, wat die verlaging van dat vaste tarief inhoudt en voor wie;
- wat precies wordt bedoeld met *"het vaste deel van de distributiekosten"*, dat naar het gebruiksaafhankelijke tarief gaat;
- wat wordt verstaan onder *"differentiëren uit maatschappelijke overwegingen"*;
- hoe de verdeling van vast tarief naar gebruiksaafhankelijk tarief zal plaatsvinden, wat betreft omvang, categorisering van afnemers en allocatie tussen de te onderscheiden categorieën;
- wat moet worden verstaan onder een *"huishouden"*, *"zakelijke klant"*, *"grootverbruiker"* of *"kleinverbruiker"*;
- waarom een dergelijk onderscheid de juiste maatstaf is om juist de minder draagkrachtigen te ontzien;
- hoe de verlaging van vaste tarieven bij de *"huishoudens"/"kleinverbruiker"* wordt gecompenseerd door een verhoging van de tarieven bij *"zakelijke klanten"/"grootverbruiker"*;

in een BV. Zij kunnen zo hun persoonlijke levenssfeer afschermen van de risico's van zakelijke aansprakelijkheid.

Veel Bonairianen hebben 2 of méér bedrijvigheden of banen nodig om in het levensonderhoud te voorzien. Zakelijk en privé lopen volledig door elkaar heen. "Huishoudens" kunnen door sociale omstandigheden gedwongen worden per aansluiting relatief veel water of elektriciteit af te nemen. Het zal dus lastig worden om een objectief onderscheid te maken tussen de "één" (lees: "huishouden") van de "ander" (lees: "zakelijke klant" of "grote afnemer"). Een lastenverlichtingsbeleid voor bepaalde groepen, dat criteria hanteert als "huishouden" of "zakelijk" of dat gebaseerd is op verbruikte volumes, zal in die situatie onvermijdelijk tot onrechtvaardige uitkomsten en hoge administratieve lasten leiden.

Afgezien van praktische overwegingen is het hanteren van volumes of categorieën een onzuivere maatstaf om het welvaartsniveau of de draagkracht van organisaties, personen of huishoudens te bepalen. Daarom is in 2016 ook gekozen voor een objectief systeem dat bedoeld was om tot lastenverlichting voor iederéén te komen. Dat is het huidige in de wet verankerde systeem, wat overigens ook in Europees Nederland en de gehele Europese Unie geldt als een uniform rechtvaardig en efficiënt systeem voor de beheersing van utiliteitskosten.

De huidige wet voorziet al in de mogelijkheid om bepaalde groepen te ontzien.

Artikel 3.14 lid 3 van de huidige wet bepaalt dat "[d]e tarieven kunnen verschillen voor verschillende categorieën afnemers". Het volgende lid van dit artikel bepaalt dat de tarieven echter niet discriminerend mogen zijn. Voor zover bekend is van deze regel geen gebruik gemaakt. Dat is ook begrijpelijk omdat voor de toepassing van een verschillend tarief volgens deze regels een rechtvaardigingsgrond nodig is. Anders zou men snel het discriminatieverbod kunnen overschrijden. Deze regels vergen derhalve een juridische afweging die moeilijk te maken is en informatie vereist waarover het distributiebedrijf niet noodzakelijkerwijze beschikt. Dat is echter exact dezelfde afweging die onder het voorliggende wijzigingsvoorstel moet worden gemaakt. Door het wijzigingsvoorstel te beperken tot een verduidelijking van (de interpretatie van) dit artikel zouden veel gevallen al onder de huidige wet kunnen worden opgelost.

Substantiële subsidiebedragen.

Blijkens de Memorie van Toelichting gaat het niet om een gering bedrag aan subsidies voor elektriciteit en drinkwater. De Memorie spreekt van een in de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat structureel opgenomen bedrag van €1 mln. en een stijging van het vaste gebruikstarief voor drinkwater op Bonaire binnen 1,5 jaar met een factor 7. Ook uit andere, publieke bronnen ontstaat de indruk dat het hier om enkele miljoenen euro's gaat, voor drinkwater en elektriciteit tezamen naar schatting om 7 à 8 miljoen euro per jaar. Dit is in verhouding tot de vrije uitkering in de begroting van het Openbaar Lichaam Bonaire een hoog bedrag en een aanpassing vereist dus een zorgvuldige afweging en een zorgvuldig ingericht proces.

Cost-of-doing business Bonaire

De *cost-of-doing business* voor ondernemers op Bonaire is hoog. Dit geldt in het bijzonder voor ondernemingen die voor hun bedrijfsvoering veel onroerend goed moeten inzetten, zoals de toerisme-industrie en horeca. Dit zijn belangrijke pijlers van de economie en belangrijke werkgelegenheidsverschaffers. In het algemeen zijn dit ook grote afnemers van water en elektriciteit. Hetzelfde geldt ook voor de onroerend goed intensieve non-profit sector, zoals het ziekenhuis, de brandweer en de luchthaven. Deze activiteiten zijn van vitaal belang voor de economie en samenleving van Bonaire. Een lastenverzwaring zou de economie kunnen raken en is niet gerechtvaardigd indien daaraan niet een impact-assessment ten grondslag ligt die aangeeft dat sectoren niet onevenredig geschaad worden. Overigens zou van een lastenverzwaring ook een onbedoelde prikkel kunnen uitgaan om zélf te gaan produceren. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn

goed functioneren van de bedrijven te garanderen, en is niet gekozen met het oogmerk het bedrijf optimaal in te richten om maatschappelijke afwegingen te maken. Dit houdt in dat indien van de distributiebedrijven gevegd wordt dat zij dergelijke overwegingen gaan maken, aan hen een duidelijk wettelijk kader dient te worden geboden om deze afwegingen te maken én zij toegang dienen te krijgen tot de informatie die nodig is om de afwegingen in individuele gevallen en concrete omstandigheden te maken. Daarbij zij tenslotte nog opgemerkt dat het verwacht mag worden dat niet iedere afnemer onmiddellijk de afweging van het distributiebedrijf als juist zal aanvaarden. In het bijzonder niet als die afweging tot een tariefverhoging leidt.

Het voorgaande leidt tot de conclusies opgenomen in de aanhef van deze brief. Wij lichten één en ander vanzelfsprekend graag toe.

Met de meeste hoogachting,



H.H.M. Groot
Voorzitter



W. Koster
Directeur