

# **Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur: Competitie, innovatie en duurzaamheid?**

**Een rapport in opdracht van Novem**

**Uitgevoerd door:**

**Erasmus center for Sustainable development & Management (ESM)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam  
Tel. 010 - 408 2050**

**Mei 2003**

**Dr. A.F. Correljé,  
Erasmus center for Sustainable development and Management  
(ESM), Erasmus Universiteit Rotterdam  
Sectie Economie der Infrastructuren, Faculteit technologie, Bestuur  
en Management, TU Delft**







# Inhoud

<b>Inhoud .....</b>	<b>3</b>
<b>Voorwoord .....</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 2 Het Onderzoek .....</b>	<b>5</b>
2.1 Interpretatie .....	5
2.2 Onderzoeksvragen .....	6
2.3 Onderzoeksopzet .....	7
<b>Hoofdstuk 3 Openbare Gunningsprocessen in Nederland .....</b>	<b>11</b>
3.1 De ontwikkeling van het juridische kader .....	11
3.2 Actoren, Verwachtingen, Belangen, Middelen en Strategieën .....	14
3.3 Bestuurlijke Inbedding .....	16
3.4 Fasering en Aansluiting bij het Bouwproces .....	17
3.5 Regulering .....	19
3.6 Conclusie .....	24
<b>Hoofdstuk 4 Ervaringen met Aanbestedingsprocedures .....</b>	<b>25</b>
4.1 Juridische Aspecten .....	26
4.2 Bestuurlijke Vormgeving .....	27
4.3 Informatie en Kennis .....	29
4.4 Economische Aspecten en Risicopercepties .....	30
4.5 Evaluatiemethoden en -criteria .....	31
4.6 Beleidsinstrumenten .....	32
4.7 Controle en Monitoring .....	32
4.8 Strategieontwikkeling .....	33
4.9 Almere: Poort .....	35
4.10 Haarlemmermeer: De President .....	36
<b>Hoofdstuk 5 De toekomst .....</b>	<b>39</b>
5.1 De Energiemarkt .....	39
5.2 Energie-Technologieën .....	40
5.3 Nieuwbouw van Woningen .....	41
5.4 Renovatie, Binnenstedelijke Vernieuwing en Utiliteitsbouw .....	41
5.5 Gemeente en Klimaatbeleid .....	42
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>43</b>
6.1 Aansluiting gunningsprocedure bij het planproces voor bouwprojecten .....	45
6.2 Aansluiting van het BAEI bij marktomstandigheden .....	46
6.3 De beschikbare beleidsinstrumenten .....	46
6.4 Identificatie van behoefte aan specifieke middelen en kennis bij verschillende partijen .....	47
6.5 Controle en toetsing van prestaties en regelingen .....	47
6.6 Wenselijkheid tot standaardisering van indicatoren, informatieverstrekking en procedures .....	48
<b>ANNEX 1: Lijst van geconsulteerde personen .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEX 2: Lijst van gebruikt materiaal .....</b>	<b>51</b>



# Voorwoord

In 2001 schreef ik in het Nawoord van de Brochure 'BAEI. Zo zit dat!' (Novem 2001) dat er verschillende opvattingen bestaan over de effecten van concurrentie op het gedrag van aanbieders en producenten. In de *statische* opvatting leidt concurrentie tot het aanbieden van *meer van het hetzelfde tegen lagere prijzen* en beperkt de creativiteit van de producenten zich tot het verlagen van de kosten, om de concurrentie te kunnen onderbieden. Op zich leidt dit natuurlijk tot een vergroting van de welvaart, maar het is de vraag of het welzijn er baat bij vindt. *Dynamische* concurrentie daarentegen leidt tot het wedijveren van aanbieders op kwalitatieve en duurzaamheidskenmerken van producten.

Ik gaf ook aan deze twee opvattingen niet slechts theoretische verschillen in het economische denken weerspiegelden, maar dat zij van groot belang zijn voor de manier waarop beleidsinstrumenten in elkaar gezet worden en voor het uiteindelijke effect ervan. Het BAEI is een bijzonder voorbeeld van een modern instrument, in die zin dat het tracht de preferenties op het gebied van duurzaamheid van *toekomstige* bewoners te bundelen en te verwoorden. Die bewoners zijn immers nog niet in beeld bij de ontwerp- en ontwikkelingsfase van een nieuwbouwplan en zijn daarmee geen echte partij in het marktproces. Een tweede bijzonderheid was dat het BAEI de mogelijkheid biedt om het creatieve concurrentieproces juist in de richting van kwaliteit en duurzaamheid te richten.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de manier waarop de toepassing van het BAEI zich ontwikkeld heeft. Het maakt duidelijk dat het tot stand brengen van een effectief proces van marktwerking nogal wat haken en ogen kent van allerlei aard. Randvoorwaarden, informatie, strategisch gedrag, het mijden van economische en politieke risico's zijn belangrijke belemmeringen gebleken. Initiatief, inzicht, lef, visie en het beschikken over voldoende middelen zijn belangrijke vereisten gebleken om effectief te kunnen opereren. Geconcludeerd kan worden dat de dynamische creativiteit met name wordt weerspiegeld door de manier waarop verschillende partijen het bestaan van het BAEI *gebruiken* in de ontwikkeling van energie-infrastructuren voor bouwprojecten.

Een belangrijke vraag die voortkomt uit de observaties gedaan tijdens het onderzoek overstijgt het belang van het BAEI. Deze vraag heeft betrekking op de scherpe scheiding tussen de exploitatie van transport- en distributienetwerken van die van productie- en handelsactiviteiten. Hoewel deze scheiding vooralsnog onontbeerlijk lijkt voor concurrentie tussen producenten en leveranciers, moet tegelijkertijd gevreesd worden dat er toch een ernstige beperking van de innovatie van uit gaat. Het loskoppelen van deze segmenten, in technische, organisatorische en financieel-economische zin, lijkt te leiden tot een sterke neiging tot bedrijfseconomische optimalisatie van ieder van deze onderdelen. Hierbij kan in feite geen rekening gehouden worden met het feit dat het uiteindelijk de totale performance van het gehele systeem is waar het om gaat (zie ook AER 2003).

Rest mij om iedereen te bedanken die mij in de periode tussen mei 2001 en mei 2003 van informatie voorzien heeft en met wie ik van gedachten gewisseld heb. Ik besef dat er mensen zullen zijn die hun bijdrage niet geheel zullen terugvinden op de manier die zij graag gezien zouden hebben. Ook wil ik benadrukken dat dit soort onderzoek, dat zich met name uitstrekt naar de 'zachte' kanten van beleidsanalyse en economische gedrag, van groot belang is voor het verkrijgen van inzicht in het functioneren van marktwerking in energieinfrastructuren. Dit inzicht is van groot belang voor het ontwerpen van effectieve, moderne sturingsinstrumenten, geschikt voor een 'marktgerichte' omgeving (zie AER/RVW 2003).

Aad Correljé

Krommenie, mei 2003





# Hoofdstuk 1 Inleiding

Marktwerking in de energiemarkt vereist een transparante en non-discriminatoire toegang tot de elektriciteitsnetten en gasleidingen. Hiertoe schrijven de Elektriciteit- en de Gaswet (E- en G-wet) voor dat deze distributiesystemen beheerd dienen te worden door onafhankelijke netbeheerders, die in beginsel exclusiviteit genieten voor wat betreft hun taakuitvoering in de voor hen vastgestelde gebieden.

Teneinde een integrale afweging van de totale energievoorziening op nieuwbouwlocaties te bevorderen voorzien de E-wet 1998 (Art. 20) en de G-wet (Art. 39) in de mogelijkheid a) om regels te stellen voor de aanleg van energie-infrastructuur op daarbij aan te wijzen gebieden, en b) om een besluit omtrent het gunnen van de aanleg en het beheer van een bepaalde infrastructuur te nemen op basis van een openbare procedure. Verdere invulling van deze artikelen wordt indertijd geacht vorm te krijgen in de Algemene Maatregel van Bestuur Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur (hierna 'het BAEI').

Na het in werking treden van het BAEI, in mei 2001, werd het onderhavige onderzoek "Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur: Competitie, innovatie en duurzaamheid?" gestart naar de toepassing ervan. Novem en het Ministerie van Economische Zaken gaven aan behoefte te hebben aan inzicht in de mogelijkheden die deze regelgeving biedt voor het stimuleren van de aanleg van optimale energie-infrastructuren. Hierbij waren de hoofdvragen, ten eerste, of het BAEI de gemeenten zal kunnen aanzetten tot het in gang zetten van openbare procedures voor de gunning van de aanleg daarvan; ten tweede, of er voldoende geïnteresseerde aanleggers van infrastructuur zullen reageren met duurzame, economisch efficiënte aanbiedingen; ten derde zou er aandacht besteed worden aan de vraag welke maatregelen en strategieën eventueel zouden kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van het BAEI.

Teneinde deze vragen te beantwoorden brengt dit onderzoek in kaart hoe de vooronderstellingen, de doelstelling, de uitgangspunten en de vormgeving van de AMvB-BAEI aansloten bij de omstandigheden in de dagelijkse praktijk van de energie- en de bouwsector en het gemeentelijk bestuur. Deze praktijk omvat het geheel van juridische, bestuurskundige en bedrijfseconomische factoren en verhoudingen, dat uiteindelijk bepaalt of de verschillende betrokken partijen voldoende stimulansen en mogelijkheden hebben om succesvol en effectief aan de slag te gaan met openbare procedures voor de gunning van de aanleg van energie-infrastructuur; zowel vanuit het vraag- als vanuit het aanbodperspectief.

Oorspronkelijk zou het onderzoek de volgende onderdelen omvatten:

- een korte verkenning van beschikbare juridische, bestuurskundige en bedrijfseconomische literatuur op het gebied van openbare aanbestedings- en gunningsprocedures, de randvoorwaarden daarbij en de uitkomsten ervan;
- een verkenning van de stand van zaken bij procedures voor de gunning van de aanleg van energie-infrastructuur die plaatsvinden, of inmiddels hebben plaatsgevonden, in Nederland;
- een gedetailleerde analyse van de ontwikkelingen bij een aantal procedures van gunning die in de loop van het jaar 2001, in samenwerking met, onder meer de Gemeente Almere en andere gemeenten;
- een evaluatie van mogelijke acties die kunnen bijdragen aan een verbeterde aansluiting tussen de BAEI en de praktijk, in overleg met betrokken partijen.

Gaande weg bleek echter een herziening noodzakelijk van de oorspronkelijke opzet van het onderzoek. Anders dan in eerste instantie verwacht werd, zijn er tot nu toe nog bijna geen BAEI procedures doorlopen die te analyseren zijn. Slechts in één concreet geval, in Almere, zijn er

aanbiedingen gedaan en is er inmiddels besloten welke aanbieder de infrastructuur mag aanleggen. Daarnaast bestaat er nog steeds het vermoeden, of de hoop, dat een aantal gemeenten zal besluiten tot een BAEI-procedure.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat, hoewel er dus nog maar één daadwerkelijke procedure volbracht is, het BAEI wel 'zijn schaduw vooruit werpt', in die zin dat de mogelijke keuze voor een BAEI-procedure door gemeenten gebruikt wordt in onderhandelingen met energiebedrijven. Ook zijn er een aantal gevallen waar gedurende de voorbereiding op een procedure toch besloten werd om de bestaande netbeheerder te laten aanleggen. De indruk bestaat dat hiermee ook resultaten bereikt worden in termen van duurzaamheid en - mogelijk - ook besparingen op aanlegkosten. Op zich is dat natuurlijk een positieve ontwikkeling. Feit is echter dat een analyse van deze ontwikkelingen niet is meegenomen in de oorspronkelijke onderzoeksopzet, die vooral uitging van het bestuderen van lopende procedures.

Om toch inzicht te krijgen in deze effecten werd in de loop van het jaar 2002 voorgesteld een extra onderzoeksvraag toe te voegen aan de reeds geformuleerde vragen en de methode van informatievergaring aan te passen. De fasering van het onderzoek, die als gevolg van het uitblijven van procedures toch al wijzigingen onderging, is overeenkomstig aangepast.

De nieuwe, vierde, onderzoeksvraag zou met name inzicht moeten gaan geven in de toepassing van het BAEI als argument in de onderhandelingen met de traditionele aanlegger, waarbij de dreiging van concurrentie in een markt leidt tot betere aanbiedingen van de deelnemers. Dit verschijnsel staat in de economische wetenschap bekend als *contestable markets*. Interessant hierbij is de vraag in hoeverre deze dreiging inderdaad leidt tot winst voor de gemeenten op het vlak van de duurzaamheid, of dat er hoofdzakelijk andere, financiële of andere, voordelen in de wacht gesleept worden.

Deze vragen kunnen uiteraard niet beantwoord worden volgens de in de oorspronkelijke opzet geformuleerde methodiek, die uitgaat van interviews en van de analyse van materiaal zoals dat in de procedures gebruikt wordt. Inzicht in de indirecte - en niet vastgelegde - gevolgen van het BAEI kan eigenlijk alleen verkregen worden door gesprekken met bij de besluitvorming betrokken personen. Soms zullen mededelingen daarover een vertrouwelijk karakter hebben, waarbij er bezwaar bestaat tegen openbaring van bronnen en concrete situaties. De selectie van te consulteren personen diende via-via te geschieden, waarbij met name geput kon worden uit de kennis van bij niet-BAEI onderhandelingen betrokken Novem-medewerkers en consultants. Van belang zijn hier natuurlijk: functionarissen van gemeenten, energiebedrijven, consultants en ontwikkelaars. Ook blijft hier natuurlijk nadrukkelijk de vraag van belang op welke manier gemeenten zich geïnformeerd hebben en zich hebben laten ondersteunen en welke - positieve en/of negatieve overweging er aan het besluit en de strategie ten grondslag lagen. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat er toch inzicht gegeven wordt in de (on)mogelijkheden van het BAEI en de daarvoor gebruikte strategieën

## Hoofdstuk 2 Het Onderzoek

### 2.1 Interpretatie

Novem en het Ministerie van Economische Zaken hebben behoefte aan inzicht in de mogelijkheden die de Algemene Maatregel van Bestuur, Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur (AMvB-BAEI) biedt voor het stimuleren van de aanleg van optimale energie-infrastructuren. De Nota van Toelichting bij het BAEI vermeldt: "Optimaal is in dit verband gelijk te stellen met een infrastructuur die betrouwbaar is, waarin duurzame energie een belangrijke rol speelt, die niet duurder is dan noodzakelijk en die de energiebesparing bevordert".

Hierbij zijn hoofdvragen, ten eerste, of de AMvB-BAEI de gemeenten zal kunnen aanzetten tot het in gang zetten van openbare procedures voor de gunning van de aanleg daarvan; ten tweede, of er voldoende geïnteresseerde aanleggers van infrastructuur zullen reageren met hoogwaardige, duurzame, economisch efficiënte aanbiedingen; ten derde zal aandacht besteed moeten worden aan de vraag welke maatregelen en strategieën eventueel kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de AMvB-BAEI. De vierde, toegevoegde, vraag was in hoeverre dreiging met het BAEI inderdaad winst betekent voor de gemeenten op het vlak van duurzaamheid of andere, bijvoorbeeld financiële, voordelen.

Uitgangspunt bij dit onderzoek is dat een overgang naar een duurzame energievoorziening, door middel van een geleidelijke vergroting van het aandeel duurzaam in het totale energieverbruik en een afname van het energieverbruik per hoofd van de bevolking of per eenheid BNP, een groot beroep doet op het innovatieve vermogen van de energiesector, van verbruikers en van de samenleving in bredere zin. Dit geldt zowel voor de ontwikkeling van 'harde' technologie, als van 'zachte' institutionele, organisatorische en economische aspecten. Het is daarbij van groot belang te weten op welke manier - bestaande en eventueel nieuwe - maatschappelijke, economische en bestuurlijke actoren aangezet kunnen worden tot het aanwenden van een maximaal innovatief vermogen, om op een zo efficiënt mogelijke manier de gewenste overgang te doen plaatsvinden.

In het licht van, enerzijds, het streven naar marktwerking in de energiemarkt en, anderzijds, het streven naar een duurzame samenleving is het belangrijk de vraag te stellen hoe marktwerking op milieu en duurzaamheid gerichte innovatie kan bevorderen. Beantwoording van deze vraag vergt een visie op het fenomeen 'marktwerking', die verder gaat dan de traditionele neo-klassieke opvattingen over de rol van markten en concurrentie<sup>1</sup>. In de traditionele opvatting wordt een concurrerende markt geacht efficiënt te zijn, omdat producenten elkaar dwingen om tegen de laagst mogelijke prijzen goederen aan consumenten te leveren op straffe van het verlies van marktaandeel. Dit dwingt hen tot het minimaliseren van hun kosten, waardoor uiteindelijk een - theoretisch - Pareto-optimale situatie bereikt zou worden. Kostenbesparing wordt in deze benadering dus cruciaal als doel én als middel. Deze beschouwing van het fenomeen markt kan als statisch beschouwd worden, in die zin dat *reeds bestaande* standaard producten en diensten tegen minimale kosten geleverd worden en dat innovatie zich vooral richt op kostenbesparing.

Dat kan aanleiding geven tot een onnodig pessimistische of verkeerde voorstelling van zaken, voor wat betreft de gevolgen van een liberalisering voor de *kwaliteit* en de *duurzaamheid* van het gebodene. Een alternatief voor de weinig hoopgevende traditionele visie beschouwt het fenomeen marktwerking niet als een statische *situatie*, maar als een dynamisch *proces*. In deze visie wordt een veel groter belang toegekend aan het gegeven dat consumenten hun vrije keuze zullen aanwenden om te kiezen voor het meest *aantrekkelijke, geschikte of duurzame* product, waarbij de *prijs* slechts één van de factoren is. Producenten zien zich in deze visie gedwongen te wedijveren in het vasthouden van klanten door het constant aanpassen en verbeteren van geleverde producten en

---

<sup>1</sup> Zie voor een verdere uitwerking van dit concept: Correljé 1999a,b.

diensten, door innovatie en door het vergroten van hun inzicht in de - evenmin statische - wensen van klanten. Concurrentie wordt in deze visie dus veel sterker gekoppeld aan creativiteit; het zoeken naar nieuwe oplossingen en een continue aanpassing en verbetering van bestaande producten en concepten.

Een cruciale factor voor het ontstaan van 'dynamische' concurrentie, en voor het oogsten van de voordelen daarvan, is dat vernieuwende concepten en oplossingen inderdaad de markt kunnen (blijven) bereiken. Dat betekent dat zowel het liberaliseringsproces als het marktwerkingsbeleid er nadrukkelijk op gericht moeten zijn om 'ruimte' te scheppen zodat (nieuwe) actoren nieuwe, meer hoogwaardige of duurzame concepten en producten kunnen testen en afzetten in de markt. Vaak echter hebben bestaande actoren voordelen op mogelijk meer innovatieve nieuwe toetreders. Vanuit de situatie van planning en regulering, hebben zij vaak al een 'goede toegang' tot beleidsmakers. De nieuwe toetreders manifesteren zich meestal nog niet nadrukkelijk en hebben dus nog geen stem. De andere groep potentiële belanghebbenden, de klanten, is groot en sterk gefragmenteerd en heeft derhalve weinig mogelijkheden om haar preferenties op eenduidige wijze te articuleren. Bovendien wordt voor hen pas gaandeweg duidelijk wat de voordelen van liberalisering kunnen zijn.

In principe zijn tenderprocedures een geschikte manier om op efficiënte wijze een (optimale) energie-infrastructuur te realiseren. De gewenste richting van de innovatie kan in een zogenaamd *Programma van Eisen* vastgelegd worden. De druk van de concurrentie met anderen kan indieners en nieuwe toetreders ertoe aanzetten om 'een stap verder te gaan' in kwalitatieve zin en om innovatieve concepten toe te passen, terwijl het benodigde (kosten)realisme door de indieners zelf gewaarborgd wordt.

Als er voldoende 'vraag' is naar dergelijke concepten wordt het voor energiebedrijven aantrekkelijk om zich te gaan profileren door middel van energie-efficiënte infrastructuren. Duidelijk is dat in het genereren van deze vraag de Nederlandse gemeenten en/of projectontwikkelaars een rol van belang spelen. Immers, zij zijn de partijen die kunnen besluiten te streven naar het aanleggen van optimale duurzame energie-infrastructuur, door middel van gunning via een openbare procedure (zie ook Moorman, Rooiers, 1999).

## 2.2 Onderzoeksvragen

Uitgaande van de bovenstaande vooronderstellingen kunnen een viertal hoofdvragen geformuleerd worden, die in dit onderzoek centraal zullen staan. Deze hoofdvragen laten zich onderverdelen in een aantal deelvragen.

### 1) *Is er sprake van de ontwikkeling van een vast patroon in de vorm van openbare gunningsprocessen in Nederland, of is er sprake van diversiteit?*

- wat is de fasering van gunningsprocedures en hoe sluit die aan bij het planproces voor bouwprojecten;
- hoe ontwikkelt zich het juridische kader;
- wat zijn de bepalende actoren, met welke verwachtingen, belangen, middelen en strategieën;
- hoe is de bestuurlijke inbedding binnen de gemeente geregeld;
- zijn er specifieke succes- of faalfactoren aan te wijzen.

### 2) *Welke knelpunten kunnen er geïdentificeerd worden bij de toepassing van gunningsprocedures?*

- juridische aspecten, met betrekking tot Nederlands en Europees recht;
- bestuurlijke vormgeving;
- informatie en kennis bij partijen;
- economische aspecten en risico-percepties;
- evaluatiemethoden en -criteria;
- beschikbare beleidsinstrumenten (incl. EPL, verschillende subsidies, ondersteuning voor wind, PV, etc.) in het streven naar duurzaamheid;

- controle en monitoring, onder meer in het uitvoeringsstadium;
- strategie-ontwikkeling bij verschillende partijen.

**3) Welke markt- en andere tendensen tekenen zich af in de energiesector en de woningbouw en wat is de invloed daarvan op de toepassing van openbare gunningsprocedures in de toekomst?**

- structuur van de energiemarkt;
- nieuwe toetreders uit binnen- en buitenland;
- energie-technologieën;
- nieuwbouw van woningen;
- renovatie en binnenstedelijke vernieuwing;
- utiliteitsbouw;
- gemeente en klimaatbeleid.

**4) Welke acties kunnen bijdragen aan het verbeteren van de aansluiting tussen het BAEI en de praktijk?**

- aansluiting gunningsprocedure bij het planproces voor bouwprojecten;
- aansluiting van het BAEI bij marktomstandigheden;
- rol beschikbare beleidsinstrumenten bij gunning van aanleg infrastructuur via BAEI;
- identificatie van behoefte aan specifieke middelen en kennis bij verschillende partijen;
- (onafhankelijke?) controle en toetsing van bij gunning overeengekomen prestaties en exploitatieregelingen;
- de wenselijkheid en de mogelijkheid tot standaardisering van indicatoren, informatieverstrekking, procedures en organisatiemodellen, bijvoorbeeld door middel van convenanten, etc..

## 2.3 Onderzoeksopzet

Zoals hiervoor al gesteld werd brengt dit onderzoek in kaart hoe de doelstelling, de uitgangspunten en vooronderstellingen en de vormgeving van het huidige BAEI aansluiten bij de omstandigheden en ontwikkelingen in de dagelijkse praktijk van de energie- en de bouwsector en het gemeentelijk bestuur. Deze praktijk omvat het geheel van juridische, bestuurskundige en bedrijfseconomische factoren en verhoudingen, dat uiteindelijk bepaalt of de verschillende betrokken partijen voldoende stimulansen en mogelijkheden hebben om succesvol en effectief aan de slag te gaan met openbare procedures voor de gunning van de aanleg en exploitatie van energie-infrastructuur; zowel vanuit het vraag- als het aanbod-perspectief.

Daarnaast zal worden nagegaan welke maatregelen eventueel zouden kunnen bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van het BAEI, zodanig dat ondersteuning verschaft kan worden bij het streven naar een optimale energie-infrastructuur.

De beoogde looptijd van het project zou het mogelijk moeten maken om, naast literatuurstudie en een brede verkennende fase, een aantal concrete projecten in hun ontwikkeling te bestuderen en de resultaten daarvan terug te koppelen. Het onderzoek zou de volgende drie fasen omvatten:

- een korte verkenning van beschikbare juridische, bestuurskundige en bedrijfseconomische literatuur op het gebied van procedures van openbare gunning en aanbesteding, de randvoorwaarden daarbij en de uitkomsten ervan; ii) een verkenning van de stand van zaken bij procedures van gunning van de aanleg van energie-infrastructuur die plaatsvinden, of inmiddels hebben plaatsgevonden; iii) formulering van onderzoeksvragen en keuze van projecten voor detail-analyse;
- Een gedetailleerde analyse van de ontwikkelingen bij een aantal procedures van gunning in de loop van het jaar 2001, in samenwerking met - onder meer - de Gemeente Almere. Andere projecten zouden in de verkennende fase geselecteerd worden, in overleg met Novem;
- Een evaluatie van mogelijke acties die kunnen bijdragen aan de verbetering van de aansluiting tussen het BAEI en de praktijk, in overleg met betrokken partijen. Terugkoppeling van conclusies met betrekking tot: i) de vormgeving van besluitvormingsprocessen en gunningsprocedures; ii)

geïdentificeerde knelpunten in de huidige praktijk; iii) de mogelijke noodzaak en de vorm van ondersteuning.

***Fase 1: Algemeen beeld en verkenning van gang van zaken bij afgeronde en lopende projecten van gunning.***

Analyse en gestructureerde beschrijving van:

- i) de institutionele verhoudingen en (potentiële) rol van actoren, zoals: rijk, provincie, verschillende onderdelen van de gemeente, projectontwikkelaars, financiers, bouwers, energiebedrijven, netbeheerders, makelaars, kopers/consumenten;
- ii) het juridische kader;
- iii) relatie procedure van gunning met formele besluitvormings- en bouwproces; de fasering, rechten, plichten en taken, keuzemogelijkheden op verschillende momenten, communicatie, informatiestromen tussen - en binnen - actoren en betrokken partijen;
- iv) de relatieve rollen van milieu-, economische-, strategische- en andere motieven, zoals de mogelijkheden tot innovatie, informatie, beeldvorming en marktverwerving bij de verschillende actoren.

Voorlopige inventarisatie van knelpunten en specifieke vraagstukken bij de verschillende procedures voor gunning;

Keuze van in detail te analyseren projecten en formulering en aanscherping verdere onderzoeksvragen fase 2.

***Onderzoeksmethode:***

- a) analyse van relevante wet- en regelgeving;
- b) identificatie en interpretatie institutioneel kader;
- c) kennisname en analyse van recente documentatie, onderzoeksrapporten en reeds afgeronde studies over tendering en gunningsprocedures in het besluitvormings- en bouwproces;
- d) evaluatie van woningbouwactiviteiten in de ( nabije) toekomst;
- e) kennisname van toepassing technologische innovaties m.b.t. duurzame energievoorziening op Vinex-locaties;
- f) het vergaren van “visies” en interpretaties met betrekking tot het gunnings-, het besluitvormings- en het bouwproces en de rollen van (nieuwe) actoren door middel van interviews (aan de hand van standaard vragenlijsten met “vrije” ruimte om door te vragen) met informanten bij Novem, betrokken gemeenten, project-ontwikkelaars, energiebedrijven, bouwondernemingen, EZ, VROM, IPO, VNG, “opinion leaders”;
- g) inzicht uit de project-documentatie van Novem en - indien mogelijk - in die van andere actoren.

***Resultaat:***

Inzicht in de algemene gang van zaken bij de gunning van de aanleg van de energievoorzieningsinfrastructuur op nieuwbouwlocaties in Nederland. Het in kaart brengen en verklaren van algemene en specifieke knelpunten en ‘successen’, kenmerkende verschillen tussen het verloop van projecten, behoeften aan kennis, inzichten en ondersteuning. Te presenteren in voorlopige rapportage en kleinschalig seminar in het voorjaar 2001.

***Fase 2: Gedetailleerde analyse van de ontwikkeling bij aantal lopende projecten.***

- analyse van het leerproces en de oplossingen van betrokken actoren en partijen voor specifieke knelpunten en vraagstukken in het besluitvormings-, gunnings-, en bouwproces op een aantal in overleg met Novem geselecteerde locaties.
- beantwoording van specifieke vragen en knelpunten die in fase 1 geformuleerd zijn.
- interactieve terugkoppeling van reeds opgedane ervaringen met betrokken partijen, met inachtneming van mogelijke beperkingen in het geval van ‘strategische’ informatie.

***Onderzoeksmethode:***

- a) kennisname en analyse van documentatie, rapporten, studies en ander (OEI-projectinfo) materiaal m.b.t. het besluitvormings- en bouwproces in betrokken project;

- b) regelmatige diepte-interviews met verschillende (vaste) informanten van de bij de projecten betrokken gemeentelijke diensten (ambtenaren en politieke echelon), projectontwikkelaars, energiebedrijven en bouwondernemingen en Novem.

**Resultaat:**

Inzichten in de ontwikkeling van kennisname en interpretatie van institutioneel/juridische, economische en technologische factoren door de verschillende actoren en de manier waarop dit van invloed is op (de ontwikkeling van) het proces van besluitvorming als geheel en de gunningsprocedure in het bijzonder, vastgelegd in discussiestuk.

**Fase 3: Een evaluatie van mogelijke acties die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de aansluiting tussen het BAEI en de praktijk, in overleg met betrokken partijen.**

- een evaluatie van de aansluiting van het BAEI bij het huidige planproces voor nieuwbouw- en renovatieprojecten;
- een evaluatie van de aansluiting van het BAEI bij de huidige - en te voorziene - marktomstandigheden;
- evaluatie van aansluiting van de verschillende beschikbare beleidsinstrumenten (onder meer EPL, Energievisie, REB, etc.) bij openbare gunning via het BAEI;
- identificatie van algemene behoefte aan specifieke middelen en kennis bij verschillende partijen en manieren van overdracht en overleg;
- de wenselijkheid/mogelijkheid van gestandaardiseerde of gecoördineerde informatie, procedures en organisatiemodellen (convenanten etc.).

**Onderzoeksmethode:**

- a) terugkoppeling onderzoeksuitkomsten van fase 1 en 2 naar actoren in het netwerk tijdens gesprekken aan de hand van discussiestuk;(een) workshop(s) met deelname van OEI-projectmanagers en geselecteerde functionarissen van Novem, gemeenten, projectontwikkelaars, traditionele en nieuwe energieleveranciers en distributeurs, bouwondernemingen, EZ, VROM, IPO, VNG en andere relevante personen/instituten en betrokken partijen.

**Resultaat:**

Terugkoppeling van conclusies met betrekking tot: i) de vormgeving van besluitvormingsprocessen en gunningsprocedures; ii) geïdentificeerde knelpunten in de huidige praktijk; iii) inzicht in de mogelijke noodzaak en vorm van ondersteuning.

**Herziene Fase 2: Gedetailleerde analyse van de ontwikkeling bij een aantal lopende projecten.**

In de herziene opzet heeft Fase Twee een ander karakter gekregen. In plaats van een gedetailleerde analyse van de ontwikkeling bij een aantal lopende projecten, is er een rondgang gemaakt langs gemeenten waarvan bekend was dat er situaties bestonden die in theorie via een BAEI-procedure geregeld zouden kunnen worden. Hier werd door middel van open interviews getracht inzicht te krijgen in:

- overwegingen en oplossingen van betrokken actoren en partijen voor specifieke knelpunten en vraagstukken in het besluitvormings-, gunnings-, en bouwproces op een aantal in overleg met Novem geselecteerde locaties;
- beantwoording van specifieke vragen en knelpunten die in fase 1 geformuleerd zijn.

**Onderzoeksmethode:**

- c) kennisname en analyse van documentatie, rapporten, studies en ander (OEI-projectinfo) materiaal m.b.t. het besluitvormings- en bouwproces in betrokken project;
- d) diepte-interviews met verschillende informanten van de bij de projecten betrokken gemeentelijke diensten (ambtenaren en politieke echelon), projectontwikkelaars, energiebedrijven en bouwondernemingen en Novem.

**Resultaat:**

Inzichten in de ontwikkeling van kennisname en interpretatie van institutioneel/juridische, economische en technologische factoren door de verschillende actoren en de manier waarop dit van invloed is op (de ontwikkeling van) het proces van besluitvorming als geheel en de gunningsprocedure in het bijzonder, vastgelegd in discussiestuk.



# Hoofdstuk 3 Openbare Gunningprocessen in Nederland

## 3.1 De ontwikkeling van het juridische kader

Marktwerking in de energiemarkt vereist een transparante en non-discriminatoire toegang tot de elektriciteitsnetten en gasleidingen. Hiertoe schrijven de Elektriciteits- en de Gaswet (E- en G-wet) voor dat deze distributiesystemen beheerd dienen te worden door onafhankelijke netbeheerders, die in beginsel exclusiviteit genieten voor hun taakuitvoering in de voor hen vastgestelde gebieden. Teneinde een integrale afweging van de totale energievoorziening op nieuwbouw-locaties te bevorderen voorzien de E-wet 1998 (Art. 20) en de G-wet (Art. 39) in de mogelijkheid a) om regels te stellen voor de aanleg van energie-infrastructuur op daarbij aan te wijzen gebieden en b) om een besluit omtrent het gunnen van de aanleg en het beheer van een bepaalde infrastructuur te nemen op basis van een openbare procedure. Verdere invulling van deze artikelen heeft vorm gekregen in de Algemene Maatregel van Bestuur Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur (AMvB BAEI).

De ontwikkeling van het juridische kader van de AMVB-BAEI is een gecompliceerd traject waarbij zich nogal wat onduidelijkheden voor gedaan hebben. Nadat een aantal ontwerp teksten voor de AMVB gecirculeerd heeft die tot sterk uiteenlopende reacties vanuit het veld leidden, werd uiteindelijk in het voorjaar van 2001 tot de volgende tekst besloten:

### **Besluit van 6 maart 2001, houdende regels betreffende de aanleg van de energie-infrastructuur door anderen dan de netbeheerders van het desbetreffende gebied (Besluit aanleg energie-infrastructuur)**

#### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- energie-infrastructuur: een samenstel van een net als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Elektriciteitswet 1998, een gastransportnet als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Gaswet of leidingen voor het transport van warmte;
- eisen voor de energie-infrastructuur: het programma van eisen dat in acht genomen moet worden door de natuurlijke persoon of rechtspersoon, bedoeld in artikel 5.

#### **Artikel 2**

Dit besluit is van toepassing ten aanzien van gebieden waarin projecten voor de bouw of vernieuwing van ten minste 500 woningen of woningequivalenten worden ontwikkeld.

#### **Artikel 3**

Het gemeentebestuur van de gemeente waarin een gebied als bedoeld in artikel 2 is gelegen bepaalt met inachtneming van het belang van een betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functionerende energiehuishouding of de aanleg van de energieinfrastructuur in dat gebied plaatsvindt:

- door de netbeheerder, bedoeld in de Elektriciteitswet 1998, voor zover het de aanleg van het net betreft, al dan niet tezamen met anderen, voor zover het de aanleg van het gastransportnet of leidingen voor het transport van warmte betreft, dan wel
- door een natuurlijke persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 5.

#### **Artikel 4**

- Indien het gemeentebestuur, bedoeld in artikel 3, bepaalt dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon als bedoeld in artikel 5 de energieinfrastructuur zal aanleggen, stelt het voor dat gebied, met inachtneming van het belang van een betrouwbare, duurzame, doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde energievoorziening, de eisen voor de energieinfrastructuur vast.
- Het gemeentebestuur bepaalt in de eisen voor de energie-infrastructuur onder meer binnen welke termijn een begin wordt gemaakt met de aanleg van de energie-infrastructuur en binnen welke termijn deze wordt voltooid.

#### **Artikel 5**

- Het gemeentebestuur, bedoeld in artikel 3, bepaalt door middel van een openbare procedure, waarbij ingeschreven wordt op een opdracht om de energie-infrastructuur van een gebied als bedoeld in artikel 2

aan te leggen, en met inachtneming van de eisen voor de energie-infrastructuur welke natuurlijke persoon of rechtspersoon die energie-infrastructuur mag aanleggen.

- De opdracht wordt algemeen bekend gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan inschrijven, dan wel waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden en twee of meer van de gegadigden voor inschrijving kunnen worden uitgenodigd.
- Het gemeentebestuur maakt een keuze uit de voorstellen voor de aanleg van de energie-infrastructuur met inachtneming van de eisen voor de energie-infrastructuur en bepaalt op grond daarvan welke natuurlijke persoon of rechtspersoon de energie-infrastructuur in het desbetreffende gebied aanlegt.
- Is overeenkomstig het derde lid bepaald welke natuurlijke persoon of rechtspersoon de energie-infrastructuur mag aanleggen, dan is die natuurlijke persoon of rechtspersoon ook daartoe gerechtigd.

#### **Artikel 6**

Indien een gemeentebestuur voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit door middel van een openbare procedure, die voldoet aan de regels, gesteld in de artikelen 4 en 5, heeft bepaald welke natuurlijke persoon of rechtspersoon de energie-infrastructuur in een gebied in de gemeente mag aanleggen, dan is die natuurlijke persoon of rechtspersoon ook daartoe gerechtigd.

#### **Artikel 7**

Onze Minister zendt binnen twee jaar na de plaatsing van dit besluit in het Staatsblad aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

Dit besluit gaf aanleiding tot een aantal onduidelijkheden met betrekking tot de interpretatie van begrippen en definities (zie ook Moorman, Rooiers, 1999). Deze onduidelijkheden kwamen voort uit het feit dat de definitieve versie in een aantal opzichten afweek van de verwachtingen. Daarnaast was het de vraag in hoeverre specifieke omstandigheden van invloed waren op de mogelijkheden tot toepassing van het BAEI (G3, 2001). De onbekendheid met de geheel nieuwe benadering gaf aanleiding tot veel vragen, zoals geïllustreerd kan worden aan de hand van de verslagen van de verschillende informatie bijeenkomsten die rond de toepassing van het BAEI georganiseerd zijn door Novem (BMT 2001).

Daarnaast bestond er grote onduidelijkheid rond definities. Hierover sprak de Minister van EZ zich nog uit in antwoorden op vragen van leden van de Tweede Kamer Crone en De Boer (beiden PvdA) op 21 juni 2001, rond het bedrijventerrein 'De President' bij Hoofddorp (Minez 2001).

Zo werd duidelijk dat gemeenten bij locaties waar meer dan 500 woningequivalenten worden gebouwd of gerenoveerd een afweging [moeten] maken of zij de energie-infrastructuur willen laten aanleggen door de regionale netbeheerder, of door een natuurlijke of rechtspersoon zoals bedoeld in artikel 5 van het BAEI. In dat laatste geval moet de gemeente een openbare procedure volgen. Het kan [...] ook zijn dat de gemeente, na een zorgvuldige afweging, besluit de infrastructuur aan te laten leggen door de regionale netbeheerder: "Het gemeentebestuur moet een zelfstandige afweging maken met betrekking tot de aanleg van de energie-infrastructuur in het aangewezen gebied. Die afweging zal het gemeentebestuur maken met inachtneming van de lokale omstandigheden en de behoeften aan een dergelijke infrastructuur in de gemeente. Het gemeentebestuur is dus niet verplicht te allen tijde een openbare procedure als bedoeld in artikel 5 van het besluit te volgen. Het gemeentebestuur kan immers tot het oordeel komen dat een dergelijke procedure in de gegeven omstandigheden niet zinvol is, bijvoorbeeld omdat de netbeheerder die de energie-infrastructuur zal aanleggen, in dat gebied al voldoende duurzame en energiebesparende maatregelen voor een redelijke prijs wil nemen."

Ook werd duidelijk gemaakt dat, zoals in artikel 2 van het BAEI staat aangegeven, het besluit alleen geldt voor woningbouw en utiliteitsbouw. Voor bedrijventerreinen en tuinbouwgebieden kan gebruik worden gemaakt van artikel 15 van de Elektriciteitswet 1998. Op grond van artikel 15 van de Elektriciteitswet 1998 kan een ontheffing worden aangevraagd voor het aanwijzen van een netbeheerder. Artikel 15, lid 2, onderdeel b geeft aan dat een rechtspersoon die een recht van gebruik heeft van een ander net dan het landelijk hoogspanningsnet een ontheffing kan verkrijgen voor een net dat "bestemd is om een aantal samenwerkende rechtspersonen te voorzien van elektriciteit en de samenwerking van deze rechtspersonen een betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch

verantwoord functionerende energiehuishoudingen tot doel heeft". Derhalve is het ook voor bedrijventerreinen en glastuinbouw mogelijk tot een duurzame energie-infrastructuur te komen, zij het niet via het BAEI maar door middel van het vragen van een ontheffing voor het aanwijzen van een netbeheerder voor het duurzame elektriciteitsnet dat zij zelf hebben aangelegd.

Aangetekend dient te worden dat een dergelijke procedure dan niet automatisch via de gemeente verloopt, maar vanwege de voornaamste eigenaar van de grond, een projectontwikkelaar of PPS-achtige constructies. Ook is in dit geval het belang van emissiebeperking niet doorslaggevend, maar kan ook op technische of economische specificaties getoetst worden.

Ook werd duidelijk gemaakt wat bedoeld werd met een 'openbare procedure' (artikel 5 van het Besluit). Volgens artikel 4 van de Richtlijn Werken (Europese richtlijn met aanbestedingsvoorschriften voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, 93/36/EEG, zoals aangepast door 97/52/EG) hoeft niet Europees te worden aanbesteed. Op basis van dit artikel zijn gemeenten die zich niet zelf bezighouden met onder andere de beschikbaarstelling of exploitatie van elektriciteits-, gas- en warmtenetwerken niet verplicht openbaar aan te besteden. Wel moet de gemeente zich houden aan de beginselen van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit<sup>2</sup>.

Met de term 'openbare procedure' is bedoeld dat de procedure openbaar moet zijn, zoals beschreven in artikel 5, tweede lid, van het BAEI. Hierin staat: 'De opdracht wordt algemeen bekend gemaakt, waarbij een ieder zich als gegadigde kan inschrijven, dan wel waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden en twee of meer gegadigden voor inschrijving kunnen worden uitgenodigd'. Verdere eisen zijn niet gesteld aan de vorm van de 'openbare procedure', zodat elke vorm die voldoet aan het criterium genoemd in artikel 5, tweede lid, mag worden toegepast. Het is derhalve aan de gemeente om te kiezen op welke manier zij de openbare procedure wil inrichten.

Een ander belangrijk vraagstuk betreft de ongelijkheid in de wet van de benadering van elektriciteit, enerzijds, en gas en warmte, anderzijds. Dit leidt tot belangrijke vragen met betrekking tot de rol van de Gemeente in gunningsprocedures rond verschillende typen voorzieningsconfiguraties, de rechten en risico's van netbeheerders en consumenten, de bepaling en controle van leverings- en transporttarieven, en de rol van de toezichthouder, DTe.

Naast deze vraagstukken spelen er echter vele interpretatieproblemen en (latente) onduidelijkheden met betrekking tot de interpretatie van het *Programma van Eisen* (PvE, zie hieronder) en de evaluatie van aanbiedingen. In principe zouden dit soort onduidelijkheden opgelost worden door het doorlopen van een aantal procedures met bijbehorende conflicten en de oplossing daarvan. Door het huidige gebrek aan *echte* procedures is er nog geen ervaring en jurisprudentie opgebouwd. Het feit dat er (nog) geen gewoonte bestaat leidt bij ieder project tot de vrees voor een gang naar de rechter met alle vertraging van dien. Het is met name deze vrees die de verschillende partijen doet besluiten tot afwijzing van het BAEI als middel in het selecteren van een energie-infrastructuur.

Geconcludeerd kan worden dat er een gebrekkig inzicht bestond in het juridische kader, met betrekking tot de vormgeving van de procedure, de uit te nodigen aanbieders, rechten en plichten, etc. Dit inzicht is weliswaar wat vergroot door interpretaties en de invulling van begrippen, maar het feit dat er tot nu toe slechts één procedure geheel doorlopen is betekent dat deze interpretaties nog geenszins 'stabiel' zijn. De vrees voor vertraging als gevolg van gerechtelijke procedures doet de partijen vaak besluiten tot afwijzing van het BAEI als middel in het selecteren van een energie-infrastructuur (zie ook Moorman, Rooiers, 1999).

---

<sup>2</sup> Zie Oosterhuis, Custers (2001)

### 3.2 Actoren, Verwachtingen, Belangen, Middelen en Strategieën

De volgende actoren kunnen onderscheiden worden bij een analyse van het besluitvormingsproces en het netwerk waarin dit plaatsvindt (zie Correljé *et al.* 2000):

- de bestuurlijk-politieke en ambtelijke echelons van *overheden*: het Rijk, de provincie en de gemeenten (waarbij ook de verschillende departementen en diensten ieder een specifieke rol spelen);
- de verschillende soorten *energiebedrijven*: elektriciteits-, gas- en warmteleveranciers, netwerkbeheerders, toeleveranciers;
- de *bouwsector*: projectontwikkelaars, financiers, bouwbedrijven en onderaannemers, toeleveranciers, architecten en makelaars;
- de (lokale) *gemeenschap*: de burgers in het algemeen, belangengroepen, omwonenden, potentiële kopers en verhuurders en huurders.

Afhankelijk van de lokale omstandigheden nemen verschillende partijen deel in het proces rond de aanleg van een energie-infrastructuur en het besluit al dan niet tot een BAEI-procedure over te gaan. De voornaamste daarvan zijn de Gemeente, de energiebedrijven en de bouwpartijen.

#### **De Gemeente**

Centraal is de rol van de Gemeente. Via een Raadsbesluit dient de gemeente een besluit te nemen over het al dan niet volgen van een BAEI procedure. Alvorens tot dat besluit te komen heeft zich al een intensief besluitvormingsproces afgespeeld waarbij de belangen, invalshoeken en visies van verschillende gemeentelijke afdelingen en wethouders met elkaar geconfronteerd zijn. Er zijn een drietal fundamentele belangen, namelijk, ten eerste, het financiële belang van de gemeente zelf, via de grondexploitatie, de inkomsten via de (toekomstige verkoop van) energiebedrijven en de kosten van een BAEI-procedure; ten tweede, het belang van het behalen van milieudoelstellingen; ten derde, het bewaren van de bestuurlijke integriteit en afleggen van politieke verantwoording over het gevolgde pad, ook naar de toekomstige bewoners en gebruikers van de infrastructuur.

Afhankelijk van lokale omstandigheden, de politieke samenstelling van de Raad en het Bestuur, ideeën binnen het ambtelijke echelon en mogelijkheden in termen van kennis en capaciteit zal een bepaalde ambitie geformuleerd worden. Duidelijk is dat deze ambitie betrekking heeft op zowel de inhoud als de vormgeving van het besluitvormingsproces. Bij dat laatste staat de ideologische vraag centraal in hoeverre er geloof gehecht wordt aan de effectiviteit van marktwerking. Een ander belangrijk vraagstuk, dat ook grotendeels afhankelijk is van de lokale context (en soms zelfs van persoonlijke verhoudingen) is in hoeverre een gemeente van mening is of zij een bestuurlijk of politiek risico nemen door te kiezen voor een bepaalde weg. De gemeente wenst een nieuwe wijk aan het bebouwde gebied toe te voegen die toekomst heeft en de aantrekkelijkheid van de gemeente vergroot. De opvatting over wat aantrekkelijk is en goed voor de gemeente zal sterk uiteenlopen.

Het gewicht dat hoofdrolspelers binnen het gemeentelijk apparaat aan bepaalde aspecten hechten zal een doorslaggevende rol spelen: wil de wethouder de nadruk op milieuvriendelijkheid of richt deze zich vooral op consumentenvoorkeuren of moderne architectuur? Of wordt gekozen voor 'van alles wat'? Binnen de gemeente zijn de ambities gekoppeld aan de organisatorische eenheden: grondbedrijf wil maximale opbrengst, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening streven naar een hoge kwaliteit van woning en woonmilieu, de milieuafdeling wil energie-efficiency, maar ook een duurzame ontwikkeling.

#### **Energiebedrijven**

In het verleden was het energiebedrijf er - in theorie - in eerste instantie op uit de aanleg van infrastructuur te kunnen dekken uit een aanlegbijdrage van toekomstige bewoners en eigenaren. Door

fenomenen als 'kostenverevening' over de verschillende soorten kosten en afnemers vond een zekere mate van kruissubsidiëring plaats. De *energiebedrijven* hadden - als nutsbedrijven - een dubbele doelstelling: het verkopen van energie en tegelijkertijd het inperken van het gebruik. Voor de energiebedrijven was het voornaamste economische vraagstuk met betrekking tot de keuze voor een bepaalde infrastructuur de vraag op welke termijn het investerende energiebedrijf de investering zou terug verdienen, gegeven bepaalde verhoudingen tussen de aansluitingsvergoeding en kosten, het vastrecht en de vaste kosten van de energievoorziening en het variabele element in de prijzen voor elektriciteit, gas en/of warmtelevering en de inkoop en productie kosten van de geleverde energie (zie VEEN 1992). Een factor van invloed in deze afweging was het bestaan van de MAP-gelden die door de energiebedrijven beheerd werden en andere subsidies (CO<sub>2</sub>-reductieplan, Investeringsubsidies, etc.) die konden worden ingezet ter subsidiëring van efficiënte energiesystemen (WKK, stadsverwarming, HR ketels, zonneboilers, etc.).

In de huidige situatie is er sprake van een scheiding tussen het netbeheer en de levering van energie. In principe zijn de belangen van de netbeheerder niet veranderd ten opzichte van het verleden, n.l. het voorzien in transportfaciliteiten tegen een kostendekkende vergoeding. Een belangrijk verschil is dat de vergoeding bepaald wordt door de DTe, in overleg met het Ministerie van EZ, en niet door de bedrijven zelf. Als gevolg van de ontkoppeling van transport en levering is de speelruimte om te schuiven met kosten en inkomsten aanzienlijk krappere. De simpele conclusie moet luiden dat de netbeheerder alle kosten voor netaanleg en beheer, die de gemiddelde kosten – waarop de DTe vergoeding baseert – te boven gaan, zal vermijden. Bovendien is er sprake van een geleidelijke vermindering van de toegestane vergoeding in de loop der tijd. Tegelijkertijd is er voor de netbeheerders geen specifiek geformuleerde taakstelling op het gebied van uitstootbeperking, zodat daar geen stimulans tot het nemen van risico's van uitgaat.

Dit laatste wordt nog versterkt door het nog steeds bestaande perspectief op privatisering van de voormalige nutsbedrijven. Hoe onduidelijk dat perspectief momenteel ook mag zijn voor met name de netbeheerders, het is duidelijk dat extra kosten of extra risico's een waardevermindering tot gevolg zullen hebben en dus ongewenst zijn voor zowel de bestuurders van de energiebedrijven als hun aandeelhouders, de gemeenten en het Duitse RWE, als enige buitenlandse eigenaar van een netwerkbedrijf in Nederland.)

In principe is de rol van de andere helft van de energiebedrijven, de leveranciers, nihil. Vanwege het streven naar concurrentie in de levering van elektriciteit en gas aan uiteindelijk alle soorten verbruikers zou er vanuit hun perspectief geen voorkeur dienen te bestaan. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat de traagheid van *verbruikers* in het wisselen van leverancier en hun binding met de (nog) aan de leverancier geassocieerde netbeheerders hen toch een belang geeft bij het behouden of binnenhalen van groepen gebruikers. Daarnaast zijn er elementen in de aan te bieden energie-infrastructuren, zoals warmtenetten, die wel geïntegreerd geëxploiteerd kunnen worden en daarmee dus ook consumenten – ook van elektriciteit – (semi) 'gebonden' kunnen worden. In dat geval zal het ten koste gaan van de omzet van gasbedrijven.

Gegeven de ontwikkeling van de structuur van de sector, in termen van marktaandelen, nieuwe toetreding en concentratie, valt te bezien in hoeverre de energiebedrijven voordeel zullen zien in een strategie van concurrentie, als alternatief voor een continuering van de traditionele 'samenwerking' en marktafscherming.

Naast de traditionele energiebedrijven wordt nieuwe toetreding voorzien door buitenlandse energiebedrijven en *energy service providers*, aanleggers en exploitanten van (bedrijfs)infrastructuren, leveranciers van materialen en projectontwikkelaars.

### ***Projectontwikkelaars en woningcorporaties***

Projectontwikkelaars streven naar winstmaximalisatie. Bij omvangrijke nieuwbouw is een snelle afzet van de woningen belangrijker dan een maximale opbrengst per woning: het gaat om de opbrengst

voor het gehele plan. Moeilijke afzet van 5 tot 10 % van het plan kan de winstmarge sterk doen krimpen. Projectontwikkelaars ambiëren niet alleen veel winst: belangrijk is ook om vaste relaties te verkrijgen. Continuïteit en omzet zijn even belangrijk als de winst op projecten. Dat vergt een goede naam en betrokkenheid in de initiatieffase van wijken en bouwplannen. Vermindering van afzetrisico is een belangrijke derde ambitie. Dat vergt aanpassingsvermogen en misschien een minder uitgesproken eigen beleid.

Woningcorporaties streven naar een zo groot mogelijke dekking van de uitgaven voor grond- en bouwkosten uit toekomstige huuropbrengsten, maar accepteren hierbij soms een zekere mate van onrendabele investering. Hier is in afnemende mate nog enige extra dekking uit subsidies. De onrendabele investering kan worden verdedigd vanwege de noodzaak het woningaanbod te spreiden en verder te differentiëren en vanwege de mogelijke meeropbrengst op langere termijn. De woningcorporaties stellen veel belang in de verhuurbaarheid op langere termijn bij een gematigd huurbeleid. Nieuwe woningen moeten bij voorkeur aansluiten op die bewonerswensen waarin tot nu toe slecht werd voorzien, zodat de afzetkansen worden vergroot. Daarbij beperken de corporaties zich gewoonlijk tot het goedkope huursegment. In toenemende mate wordt nieuwbouw wel gezien als een toevoeging aan een dynamischer woningvoorraad, in samenhang met de sloop en verkoop van woningen. De nieuwbouw wordt een onderdeel van portfolio-beleid.

### **Conclusie**

Belangrijk is de constatering dat een efficiënte energievoorziening qua CO<sub>2</sub>-emissies, het onderwerp van het OEI-programma en het BAEI, voor de meeste partijen niet meer dan een nevenzaak is (Correljé *et al* 2000). Kern van het overleg en de onderhandelingen tussen de partijen zijn de economische relaties. De energiebedrijven hebben in die setting nog steeds een belangrijke rol als aanlegger en toeleverancier, tot recentelijk in een wettelijke monopoliepositie en momenteel in een *de-facto* oligopolie positie.

Net als in het verleden vormt de constellatie van economische belangen en variabelen de grondslag van het besluitvormingsproces met betrekking tot de aanleg van energie-infrastructuren op nieuwbouwlocaties. Duidelijk is dat de mogelijkheden voor het vinden van financieringsconstructies die de opbrengsten en kosten van de keuze voor een bepaalde vorm van energievoorziening in een nieuwbouwproject op een zodanige wijze toedeelden dat alle partijen daarmee konden leven, verminderd zijn. Dit is met name de consequentie van de verminderde mogelijkheid tot afruil van economische en andere (imago, duurzaamheids, etc.) belangen tussen de verschillende actoren, de scherpere economische regulering van de energiesector en de toegenomen neiging tot het mijden van risico's. In theorie zou marktwerking de partijen toch tot 'concurrerende' aanbiedingen moeten dwingen. In de praktijk valt te bezien of de marktwerking voldoende effectief is.

Met betrekking tot de (toekomstige) bewoners werd door Correljé *et al* (2000) reeds gesteld dat zij niet geneigd waren iets te doen aan energiebesparing en dat de gemeente daarvoor de aangewezen instantie zou zijn. De bewoners blijven de grote afwezige bij het besluitvormingsproces. De meeste gemeenten, projectontwikkelaars en aannemers hanteren niet-gevalideerde en te simpele veronderstellingen met betrekking tot de preferenties en het toekomstige gedrag van de bewoners. Bovendien blijven de energiebedrijven problemen houden met betrekking tot de inschatting van de toekomstige energievraag in de nieuwbouwsituatie. Het is onbekend hoe kleinverbruikers zullen omgaan met de vrije keuze van leveranciers na 2007;

### **3.3 Bestuurlijke Inbedding**

In algemene zin kan gesteld worden dat de gemeente (en soms de bouwpartijen) een belangrijk deel van het besluitvormingstraject 'alleen' moeten afleggen en hierbij - in principe - in strategische zin tegenover de energiebedrijven zal staan. Daarna zal zij sterk gebonden zijn aan de uitkomsten van de tender. Dit contrasteert met het verleden waarin energie-infrastructurele concepten vaak in onderlinge

samenwerking werden ontwikkeld. Een belangrijk gegeven blijft dat gemeenten over het algemeen niet de kennis en ervaring in huis hebben om een optimaal besluitvormingsproces te creëren op dit gebied, vanwege het feit dat het organiseren daarvan geen dagelijkse bezigheid is.

Van groot belang is de inbedding van de openbare procedure in het besluitvormingsproces met betrekking tot de totstandkoming van een bouwlocatie als geheel<sup>3</sup>.

- de uitvoering van een dergelijke procedure vraagt om een plaatsbepaling met betrekking tot de bestuurlijke en inhoudelijke verantwoordelijkheden en taken van het college, de raad en van de verschillende gemeentelijke afdelingen.
- gunningsprocedures als de onderhavige kunnen zich binnen de gemeente van een inhoudelijk aspect van een bouwplan, tot een bestuurlijk vraagstuk en uiteindelijk een politiek strijdpunt ontwikkelen. Daarmee is de organisatie van het bestuurlijke *commitment* een belangrijk element in de vormgeving van een procedure.
- om de openbare procedure goed te laten aansluiten op het verloop van het bouwproces en de rol van verschillende actoren daarbij is een zorgvuldig geconstrueerd proces van planning en besluitvorming noodzakelijk.
- di gemeente zal een consistente Energievisie moeten gaan ontwikkelen voor de bouwlocatie(s). Deze visie zal voldoende - op de juiste manier geformuleerde - aanknopingspunten en eisen moeten bevatten voor bedrijven om hun aanbiedingen vorm te kunnen geven (zie ook hieronder)
- in het PvE opgenomen eisen zullen voldoende gedetailleerd moeten zijn, zodat zij aansluiten bij het bouwproject en richtinggevend zijn met betrekking tot aspecten op het gebied van emissie, kosten en techniek.
- eisen zullen de aanbieders echter een maximale vrijheid moeten bieden tot het toepassen van innovatieve technische en organisatorische concepten, aansluitend bij de omstandigheden.

Er is een belangrijke rol weggelegd voor ingehuurde 'externe' ondersteuning van adviesbureaus en/of Novem. Deze zijn in staat elders opgedane ervaring en inzichten aan te wenden in een voor de betrokken gemeente nieuwe situatie en ontwikkelen voldoende routine. Feit is echter dat er nog maar een zeer beperkt aantal adviesbureaus in staat is de ondersteuning te verlenen die nodig is voor het doorlopen van een BAEI procedure.

### 3.4 Fasering en Aansluiting bij het Bouwproces

In geval van een openbare procedure voor de gunning van de aanleg en exploitatie van de energie-infrastructuur kunnen drie delen in het besluitvormingsproces onderscheiden worden: het voortraject, de procedure zelf en een uitvoeringsfase.

#### **Het Voortraject:**

In de eerste fase is er met name sprake van de formulering van de ambities in een Energievisie voor een nieuwbouwplan. Afhankelijk van het feit of hier al projectontwikkelaars in beeld zijn of niet, heeft deze fase het karakter van een unilaterale bepaling van deze ambities binnen en door de gemeente, of van een onderhandeling tussen de gemeente en de projectontwikkelaars. Daarbij is een weloverwogen bestuurlijke taakverdeling binnen de gemeente, tussen afdelingen en tussen het college en de raad van belang. De in concurrentie aanbiedende bedrijven zullen een strategische onderhandelingspositie innemen - meestal gekenmerkt door terughoudendheid met betrekking tot de informatieverstrekking en het 'meedenken'. Bovendien loopt men het gevaar dat een te intensieve samenwerking met één of meer potentiële aanbieders in een later stadium de gunningsprocedure in

gevaar kan brengen. Immers andere potentiële aanbieders kunnen aanvoeren dat zij minder goed geïnformeerd zijn, omdat ze niet in het voortraject betrokken zijn geweest. In de eerste fase zal er daarom behoefte bestaan aan ondersteuning zijn met betrekking tot de ontwikkeling en globale invulling van deze Energievisie, in aansluiting op en rekening houden met de vormgeving, de inrichting en de exploitatie van het betreffende plan.

### **Gunningsprocedure:**

De tweede fase heeft met name betrekking op de organisatie en uitvoering van de gunningsprocedure. De ontwikkeling van de benodigde informatie en instrumenten ter formulering en evaluatie van de aanbiedingen vordert, maar er is nog geen sprake van een geïnstitutionaliseerde, algemeen geldende praktijk. Dit kan ook niet vanwege het feit dat de 'omgeving', inclusief het juridische kader, nog steeds in beweging is en gezien de vele onzekerheden met betrekking tot de richting waarin die zich zal ontwikkelen.

Volgens G3 kan een openbare procedure er als volgt uit zien (Novem 2002):

1. opstellen programma van eisen met hierin o.a.:
  - Informatie over het project
  - Doelstelling (doelstelling voor wat betreft duurzaamheid energievoorziening)
  - Procedure (verloop procedure, sluitingsdata)
  - Eisen aan de uitvoering van voorstellen
  - Wegingscriteria
  - Definities
2. algemene bekendmaking (incl. sluitingsdatum voorstellen);
3. indienen voorstellen;
4. eerste toets aan programma van eisen;
5. eventuele aanvulling (mag nog niet tot onderhandeling leiden);
6. offerte-beoordeling op basis van programma van eisen.

### **Uitvoering:**

De derde fase omvat het traject waarin het verkozen bedrijf zijn aanbieder gaat uitwerken, de gedetailleerde aanpassing daarvan - in technisch en exploitatie opzicht - aan het bouwplan, en de uitvoering. Dit traject vereist een sterke mate van controle waar de gemeente en/of de projectontwikkelaar in principe verantwoordelijk voor is, of zijn. Na de keuze van de aanlegger en het concept zal er veel minder ruimte en bereidheid zijn tot heroverweging, herziening en heronderhandeling van het aangeboden en geaccepteerde concept, zowel in technische als financiële zin. Het (al dan niet vermeende) financiële risico vormt de strategische geformuleerde *bottom-line*. Het valt ook te voorzien dat zich in dit traject onenigheden zullen voordoen over de interpretatie van de aanbieder in de uitwerking daarvan of over onvoorziene wijzigingen in de omstandigheden. Ook in het verleden vormde de uitwerkingsfase een probleem en was het toezicht op de uitwerking en de ondersteuning bij de onderhandelingen over deze 'details' een punt van zorg.

Geconcludeerd kan worden dat in slechts één geval van aanbesteding het stadium van de gunningsprocedure bereikt is. In andere gevallen werd er reeds in het voortraject besloten tot een andere oplossing. Hierbij kan geconstateerd worden dat zeker in een aantal gevallen voor vertraging gevreesd werd als er een BAEI procedure zou worden ingezet. Zeker gezien de aanloop problemen rond het BAEI lijkt dit reëel. Bij ontstentenis aan geslaagde procedures blijft de vraag in hoeverre het traject - en het mogelijk daaropvolgende juridische steekspel - bekort zal worden.

---

<sup>3</sup> Zie Correljé *et al* (1999: 82-89) en BMT, Management-en Marketing adviseurs: *Verslag bijeenkomst Innovatief aanbesteden van de energieinfrastructuur* d.d. 18 Mei 2000.



### 3.5 Regulering

Het BAEI heeft betrekking op woningbouwprojecten van 500 woningen (of equivalenten) en meer. Voor toepassing van het BAEI komen projecten in aanmerking die voornamelijk innovatieve technieken introduceren. Voor verschillende betrokkenen bij deze projecten, dat zijn naast de energiebedrijven ook gemeenten en projectontwikkelaars, is het integreren van nieuwe technieken op een dergelijke schaal risicovol. Er bestaat immers weinig ervaring en men heeft er onvoldoende kennis van.

De aanleg van energie-infrastructuren en de levering van energie worden bepaald door twee wetten: de Elektriciteitswet en de Gaswet. Beide wetten voorzien in algemeen geldende kaders voor de levering van elektriciteit en gas waarbij geen rol voor de gemeente is weggelegd, maar formuleren mogelijke uitzonderingen daarop in het geval van de AMVB-BAEI (Art. 20 E-wet, Art. 39 G-wet). Met betrekking tot warmte- en andere vormen van energielevering is voornamelijk niets geregeld.

<b>Tabel 3.1 Netwerk-exploitatie en Energielevering aan Kleinverbruikers</b>			
	<b>Electriciteit</b>	<b>Gas</b>	<b>Warmte</b>
<b>Aanleg</b>	Vrij aan te besteden door beheerder	Vrij aan te besteden door beheerder of derden	Vrij aan te besteden door exploitant
<b>Beheer</b>	Voorbehouden aan aangewezen netbeheerder	Tot 2007 door aangewezen vergunninghouder. Daarna vrij.	In principe vrij, mits aanleg/exploitatie vergunning van gemeente
<b>Vergoeding voor gebruik van net</b>	Gereguleerd op basis van kostendekkende vergoeding, vermits efficiënt geëxploiteerd	Tot 2007 op basis van kostendekkende vergoeding. Daarna afhankelijk van onderhandelingen met netgebruikers en mate van concurrentie.	Tot 2007, in de praktijk volgens het NMDA-principe. Daarna verliest het "Niet Meer Dan Anders"-principe zijn inhoud.
<b>Levering</b>	Tot 2007 voorbehouden aan aangewezen vergunninghouder. Daarna vrij.	Tot 2007 voorbehouden aan aangewezen vergunninghouder. Daarna vrij.	In principe vrij, op basis van aanleg/exploitatie overeenkomst met gemeente en/of derde partij.
<b>Vergoeding voor levering</b>	Tot 2007 op basis van maximale vergoeding, vastgesteld door de Minister. Daarna afhankelijk van onderhandelingen met groothandel en mate van concurrentie.	Tot 2007 op basis van maximale kostendekkende vergoeding, vastgesteld door de Minister. Daarna afhankelijk van onderhandelingen met groothandel en mate van concurrentie.	Tot 2007, in de praktijk volgens het "Niet Meer Dan Anders"-principe. Daarna verliest het "Niet Meer Dan Anders"-principe zijn inhoud. Afhankelijk van onderhandelingen met netgebruikers en relatieve prijzen van gas en elektriciteit.

Voortvloeiend uit de E- en de G-wet heeft de DTe Richtlijnen geformuleerd met betrekking tot de exploitatie van de netwerken en de levering aan gebonden klanten. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de situatie.

#### **Electriciteit**

In algemene zin wordt de levering van elektriciteit verzorgd door leveranciers die gereguleerde toegang krijgen tot de nationale, regionale en lokale distributie netwerken. Deze netwerken worden beheerd door netwerkbeheerders, die afgesplitst zijn van de traditionele regionaal en lokaal opererende distributiebedrijven<sup>4</sup>. Op deze manier is het gehele Nederlandse grondgebied onderverdeeld in grotere of kleinere regio's, waarbinnen het elektriciteitsnet door één van de

<sup>4</sup> Het nationale hoogspanningsnet wordt beheerd door Tennet. Voor het beheer van de regionale en lokale midden- en laagspannings netwerken heeft de Dte netbeheerders aangewezen.

netbeheerders beheerd wordt. Deze beheerders hebben in principe het alleenrecht - maar ook de plicht - tot aanleg en de exploitatie van bestaande en nieuw aan te leggen netten in deze gebieden. Onder voorwaarden is het echter ook mogelijk netten aan te leggen die onder geen van deze regels vallen (Art. 15).

De regulering houdt in dat de beheerders, in principe, een kostendekkende vergoeding ontvangen voor de exploitatie van deze netwerken, betrekking hebbende op de kosten van: de aansluiting van verbruikers (Art 25a), het transport van elektriciteit (Art 25b) en het verrichten van systeemdiensten (Art. 25c). De manier waarop deze kosten berekend en vergoed worden, wordt vastgesteld - op voorstel van de beheerders - door de Directeur van de DTe. Deze kosten worden integraal doorberekend aan de afnemers, in de vorm van de aansluitkosten, de vaste lasten en de variabele - afname afhankelijke - kosten, conform het 'kostenveroorzakingsprincipe' (DTe 2000).

De voorgestelde tarievenstructuur moet uniform zijn voor het hele land. Voor de onderscheiden gebieden kunnen verschillen voorkomen in de hoogte van de individuele tariefelementen - afhankelijk van de door de beheerder gemotiveerde kosten en de acceptatie daarvan door de DTe. Dit impliceert dat de vergoeding in principe kostendekkend is, met inbegrip van afschrijvingen en een 'redelijke' vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal. Wel wordt een efficiëntiekorting vastgesteld die de bedrijven dwingt om ieder jaar efficiënter te opereren. Een gemiddeld efficiënt opererende netwerkbeheerder moet dus in principe in staat zijn om zijn netwerk met een redelijk rendement zonder risico's te exploiteren (DTe).

Voor de daadwerkelijke levering van de stroom aan 'gebonden' kleinverbruikers hebben de traditionele elektriciteitsbedrijven vergunningen verkregen, die gelden tot aan het moment dat deze kleinverbruikers ook de vrije keus van leverancier verkrijgen, in 2007 of eerder. Deze vergunning impliceert een controle van de verkoopprijzen door het Ministerie van Economische Zaken.

Tot eind 2000 werd de inkoopprijs van de (basislast) elektriciteit voor de vergunninghoudende leveranciers grotendeels bepaald door het Protocol (zie Gas November 1999, 46-49). Daarna werden het inkoopbeleid van de leveranciers en de ontwikkeling van de 'groothandelsprijs' voor stroom, die - onder meer - een functie is van de mate van concurrentie in de markt voor opwekkers, bepalend. In principe kan er dus vanuit gegaan worden dat de inkomsten voor leveringen aan gebonden kleinverbruikers kostendekkend zal zijn, tot het moment dat zij vrijheid van keuze verkrijgen (2007 of eerder). Vanaf de vrijmaking zullen de bestaande leveranciers moeten concurreren met elkaar en met nieuwe toetreders en zullen de marges een functie worden van het inkoop- en verkoopbeleid.

In principe geldt deze regeling ook voor nieuwbouwlocaties met nieuw aan te leggen netwerken. Hier wordt het netwerk aangelegd door de aangewezen beheerder, terwijl de stroomlevering tot de vrijmaking voorbehouden is aan het lokale Elektriciteitsbedrijf (Zie ook Energiened 2002).

## **Gas**

In algemene zin wordt de levering van gas verzorgd door leveranciers die onderhandelde toegang krijgen tot de nationale, regionale en lokale distributie netwerken (Zie ook Energiened 2002). De bestaande netwerken zijn in eigendom van Gasunie en de traditionele regionaal en lokaal opererende distributiebedrijven, die op zich ook leveranciers zijn. Op deze manier is het gehele Nederlandse grondgebied onderverdeeld in grotere of kleinere regio's, waarbinnen de traditionele gasdistributeurs een vergunning hebben gekregen voor het transporteren van gas naar de kleinverbruikers (G-wet Art 13, 47). Deze vergunningen zijn van kracht totdat de gebonden verbruikers vrijheid van keuze zullen krijgen. Het is echter in Nederland, in principe, vrij om gastransport- of distributienetwerken aan te leggen. Dat betekent dat - nadat de kleinverbruikers vrijgemaakt zijn - ieder die dat wil gasnetten kan aanleggen (met inachtneming van de 'normale' bouw- en veiligheidsverordeningen).

De eigenaars van deze netwerken hebben de plicht om met een ieder die daartoe verzoekt te onderhandelen over het transport van gas. Zij dienen daarvoor indicatieve tarieven te publiceren. Het

is dus aan de netwerkeigenaars om een zodanige transportvergoeding te onderhandelen met de leveranciers dat hun kosten gedekt worden. De manier waarop deze kosten berekend en versleuteld worden in de aangeboden tarieven kan, bij bezwaren van de leveranciers, door middel van een procedure voorgelegd worden aan de NMa. Bovendien mogen deze tarieven niet hoger zijn voor 'derde' leveranciers, dan voor het distributiebedrijf dat het net in eigendom heeft en zelf ook levert. Hiertoe dienen de eigenaars van het net een transparante boekhouding bij te houden, die de NMa de mogelijkheid biedt om aangeboden tarieven en kosten te vergelijken. In toenemende mate heeft de DTe echter zelf het initiatief genomen om de tariefelementen en de hoogte daarvan vast te leggen.

Voor de verschillende distributiebedrijven kunnen verschillen voorkomen in de hoogte van het transporttarief. Zolang er echter geen concurrentie voor gaslevering is, is de transportvergoeding minimaal kostendekkend, met inbegrip van afschrijvingen en een 'redelijke' vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal. Aan de 'bovenkant' wordt de vergoeding gecontroleerd door de NMa - na mogelijke protesten van de leveranciers die van het net gebruik willen maken.

Zoals hierboven gesteld, zijn voor de levering van gas aan 'gebonden' kleinverbruikers vergunningen verleend aan de traditionele gasbedrijven, die gelden tot aan het moment dat deze kleinverbruikers ook de vrije keus van leverancier verkrijgen. Deze vergunning impliceert dat het Ministerie van Economische Zaken maximumprijzen vaststelt, waarbij de gasinkoopsprijs en de consumentprijsindex bepalend zijn. Ook wordt een efficiëntiekorting vastgesteld die de bedrijven dwingt om ieder jaar efficiënter te opereren. Een gemiddeld efficiënt opererende netwerkbeheerder moet dus in principe in staat zijn om zijn netwerk met een redelijk rendement zonder risico's te exploiteren - zolang er geen significante daling in de gasafzet optreedt.

Variërend per bedrijf, wordt de inkoopprijs van het gas voor de vergunninghoudende leveranciers bepaald door de met Gasunie afgesloten contracten en hun looptijd. Na afloop van deze contracten zal het inkoopbeleid van de leveranciers bepalend zijn. In principe kan er echter vanuit gegaan worden dat de inkomsten voor leveringen aan gebonden kleinverbruikers kostendekkend zal zijn, tot het moment dat zij vrijheid van keuze verkrijgen (2007 of eerder). Vanaf de vrijmaking zullen de bestaandeleveranciers moeten concurreren met elkaar en met nieuwe toetreders en zullen de marges een functie worden van het inkoop- en verkoopbeleid.

In principe geldt deze regeling ook voor nieuwbouwlocaties met nieuw aan te leggen netwerken. Totdat de kleinverbruikers vrijgemaakt zijn is het aanleggen van netten aan de lokale vergunninghouder voorbehouden, daarna kan ieder geïnteresseerd bedrijf een netwerk aanleggen. Er dient echter wel een goedgekeurde netbeheerder aangewezen te worden, met name om toezicht te houden op de vrije toegang tot het net. Gas leveren is mogelijk als het bedrijf daarvoor een vergunning verkrijgt (of al heeft) van het Ministerie van Economische Zaken<sup>5</sup>. Net als de Elektriciteitswet formuleert de Gaswet echter ook een uitzondering op dit uitgangspunt (Art. 28), die bepaalt dat de betrokken gemeente de aanleg van gasnetwerken op aangewezen locaties kan verbieden als zij geen aanlegvergunning heeft verstrekt. Aan het verstrekken van zo'n aanlegvergunning kan de gemeente voorwaarden verbinden met betrekking tot de voorschriften waaraan het aan te leggen net dient te voldoen. De wet voorziet daarbij in de mogelijkheid om deze vergunning te verlenen via een openbare aanbestedingprocedure. Dat impliceert dat de Gemeente zichzelf een taak kan geven in de aanleg van de gas infrastructuur, of het weren daarvan.

### **Warmte**

In algemene zin wordt de levering van warmte verzorgd door de voormalige lokale nutsbedrijven. Deze legden de netwerken en warmteopwekkingsinstallaties aan en zorgen voor de inkoop van gas en de teruggeleverde elektriciteit. Daarnaast werd elektriciteit geleverd aan de verbruikers. De vergoeding aan deze bedrijven geschiedde op basis van het algemeen aanvaarde "Niet Meer Dan

<sup>5</sup> Het is vooral nog onduidelijk in hoeverre er 'witte vlekken' bestaan in Nederland; in die zin dat er gebieden zijn die niet onder een tot nu toe afgegeven vergunning vallen.

Anders” principe, dat in grote lijnen, een kostendekkende en winstgevende exploitatie garandeerde (zie Energiened 2001).

In de nieuw ontstane situatie is er niets geregeld met betrekking tot warmtelevering. Dit betekent, in theorie, dat potentiële exploitanten van warmteleveringssystemen - op basis van een met de gemeente of derden gesloten overeenkomst - systemen kunnen aanleggen en exploiteren.

Aangezien er aangenomen werd dat weinig exploitanten bereid zullen zijn om zomaar een warmtenet naast een gasnet aan te leggen, geldt voor nieuwbouwlocaties dat de overheid deze systemen kan stimuleren - mits zij een milieuvoordeel opleveren - en formuleren zowel de Elektriciteits- (Art. 20) als de Gaswet (Art. 39) de mogelijkheid tot uitzonderingen op de vergunningen van de beheerders/exploitanten van E- en G-netwerken. Deze artikelen bepalen dat de betrokken gemeente de aanleg van deze netwerken op aangewezen locaties kan verbieden als zij geen aanlegvergunning heeft verstrekt. Aan het verstrekken van zo'n aanlegvergunning moet de gemeente voorwaarden verbinden met betrekking tot de voorschriften waaraan het aan te leggen net dient te voldoen. Dit kan mogelijk een warmtenetwerk zijn. De wet voorziet daarbij in de mogelijkheid om deze vergunning te verlenen via een openbare aanbestedingprocedure.

Deze uitzondering op de vergunningen voor netbeheer geven - in theorie - aanleiding tot de mogelijkheid dat de gemeente de vergunning voor aanleg van zowel E- als G-netten verbindt aan de uitslag van een BAEI procedure. De vergunning wordt dan verleend aan bedrijven die een infrastructuur aanleggen die het best aan de eisen van de gemeente beantwoordt. Hierbij zullen deze netten gekoppeld moeten zijn aan regionale en de nationale netwerken. Vooralsnog is onduidelijk wat dit betekent voor de eisen die er aan gesteld kunnen worden, met name voor wat betreft de verdeling van de kosten.

De gemeente zal, ten eerste, eisen moeten vaststellen met betrekking tot de energie-infrastructuur en, ten tweede, een selectieprocedure moeten uitvoeren om de toekomstige aanlegger en/of exploitant te selecteren.

Het risico van het aanleggen van een warmtenet wordt bepaald door een aantal factoren: Ten eerste bestaan er, met betrekking tot de exploitatie van de 'alternatieve' infrastructuur, onduidelijkheden omtrent de 'exclusiviteit' daarvan. In algemene zin zal het zo zijn dat er naast het warmtenet ook een E-net gelegd zal worden, terwijl een gasnet ontbreekt. Tot 2007 zal de aanleg van een gasnet geweigerd kunnen worden op grond van het feit dat er een vergunning nodig is voor de beleving van kleinverbruikers. Zonder verdere regelgeving, zal dit na 2007 niet meer het geval zijn. In theorie is het dus mogelijk dat er dan een gasnet naast het warmtenet gelegd wordt door een derde onderneming (met inachtneming van de 'normale' bouw- en veiligheidsverordeningen).

Een tweede aspect met betrekking tot de exploitatie van warmtenetten is het feit dat het "Niet Meer Dan Anders"-principe aan herijking toe is. Als afnemers vrij gaan worden in hun keuze van leverancier, na 2007 of eerder, zal het moeilijker worden om "Anders" op eenduidige wijze vast te stellen, omdat het afhankelijk zal worden van legio factoren. Dat betekent dat zowel de aanleggers/exploitanten als de consumenten zich geconfronteerd kunnen zien met een vrij groot risico.

Een derde aspect van belang is dat warmteleveranciers die tegelijkertijd stroom opwekken, voor wat betreft de verkoop van die stroom geheel afhankelijk worden van de ontwikkelingen op de stroommarkt.

Ten vierde ondervindt de aanlegger een risico in de toekomstige prijsvorming van gas (als input en als alternatief) en (terug-geleverde) elektriciteit, terwijl de economische aspecten van technologieën als (mini)-WKK, Photovoltaïsche energie, etc. niet precies in te schatten zijn.

Ten vijfde zal de vraagbeïnvloedende werking van (mogelijke) energiebesparende activiteiten of zelfopwekking van stroom (PV) van invloed zijn op de af te nemen warmte en elektriciteit. Gegeven

het feit dat er bij warmtedistributie geen gereguleerde vaststelling gemaakt wordt voor de vergoeding van aansluit- en de transportcomponenten kan dit mogelijk betekenen dat investeringen niet terug verdiend kunnen worden.

Er bestaat dan ook een aanzienlijk risico voor dit soort ondernemingen, met name op de langere termijn, als de prijsvorming voor elektriciteit en gas en de aanleg van gasnetwerken vrij zijn. Het risico voor de consument ligt primair in het feit dat hij zich uitlevert aan een monopolie, waardoor hij geen voordelen zal genieten van mogelijke prijsdalingen in de gasmarkt<sup>6</sup> en waardoor prijsdalingen in de elektriciteitsmarkt (via de 'terugleververgoeding') een negatief effect zullen hebben op de kosten van warmtedistributie. Echter, zoals hierboven al gesteld is dit monopolie slechts gedeeltelijk. In de eerste plaats is er concurrentie mogelijk door middel van gasnetten van derden, terwijl ook (mogelijk zelfopgewekte) elektriciteit een alternatief biedt (mocht de prijs daarvan relatief sterk dalen t.o.v. warmte of gas). Uiteindelijk kan hij investeren in energiebesparing. De mate waarin dit efficiënt zal zijn is echter afhankelijk van, enerzijds, relatieve prijsontwikkelingen en, anderzijds, het relatieve comfort dat geboden wordt door de verschillende opties.

### **Risico**

Het voorgaande impliceert dat de aanleggers/exploitanten van Elektriciteitsnetwerken vrijwel geen risico lopen met betrekking tot hun geïnvesteerd kapitaal; ook niet na 2007. Bij een efficiënte bedrijfsvoering worden de vaste kosten, in principe, geheel vergoed volgens de door henzelf voorgestelde en door de DTe vastgestelde systematiek. Tegelijkertijd echter, wordt er wel een belangrijk risico geïntroduceerd door de fasering in het gebruik van bedrijventerreinen en nieuwbouwwijken. De netbeheerder moet al vanaf het begin de capaciteit aanleggen die pas (veel) later volledig benut zal kunnen worden. En dan is het nog maar de vraag wat de totale afname van energie zal zijn. De discussie tussen de netbeheerders en de gemeenten gaat erover wie deze kosten moet gaan betalen, en hoe (Energiened 2002; VNG 2002).

De aanleggers van gasnetwerken lopen meer risico, met name na 2007. De transportcomponent in hun tarieven is echter gescheiden van de leveringscomponent, onder controle door de DTe. Dit betekent dat hun voornaamste risico ligt in de mate waarin de levering van gas terug zal lopen als gevolg van concurrentie door andere energiebronnen of energiebesparing. Hierdoor is het mogelijk dat de transportcomponent in het tarief zover omhoog moet - ter dekking van de totale kosten van het transport netwerk - dat gas in toenemende mate marktaandeel gaat verliezen aan alternatieven. Een adequate dimensionering van nieuw aan te leggen netwerken, her-dimensionering van netwerken in renovatie en actieve optimalisering van het netwerkgebruik worden hierdoor van cruciaal belang.

De aanleggers van warmtenetwerken lopen in potentie de hoogste risico's. Zoals hierboven vermeld zijn hun risico's per definitie een functie van de prijsontwikkelingen in alternatieve energiedragers en besparing, terwijl er (vooralsnog) potentiële concurrentie bestaat van de aanleg van een gasnet.

Een belangrijke risicofactor, die voor alle drie de typen energielevering geldt, wordt veroorzaakt door het feit dat de splitsing van energiebedrijven in leveranciers en netwerken-exploitanten tot gevolg heeft dat het niet langer vanzelfsprekend is dat de gebruikers in de toekomst hun stroom en gas bij het 'aanleggende' bedrijf zullen betrekken. In theorie zou dit geen probleem moeten zijn, omdat het nieuwe systeem van tarieven ook een splitsing in transport-, diensten- en energiecomponenten inhoudt, waarbij met name de kosten van de aanleg en exploitatie van netwerken gedekt zullen zijn (zie hierboven). In de praktijk echter maakt deze scheiding de kruissubsidiëring van deze verschillende elementen onmogelijk. Afhankelijk van de mate waarin dit het geval was in het verleden kan dit tot een andere risico-berekening voor de toekomst noodzaken; immers de nieuwe tarieven worden gebaseerd op de kentallen van 1996 (DTe 2000).

---

<sup>6</sup> Tenzij dit contractueel wordt vastgelegd met de exploitant door de Gemeente of de Projectontwikkelaars.

Daarnaast heeft de netwerkexploitatie te maken met een *regulatory risc* in verband met de vaststelling van maximum tarieven - en de efficiencykorting - voor diensten en transport en de manier waarop dat versleuteld wordt in de aansluitkosten en het vastrecht. Eventuele tekorten aan inkomsten op de netwerkexploitatie zullen immers niet langer gedekt worden door de energiegcomponent, of *vice versa*. Onzekerheid met betrekking tot de toekomstige prijsvorming van gas (als input en als alternatief) en (teruggeleverde) elektriciteit heeft bovendien tot gevolg dat de economische aspecten van technologieën als (mini)-WKK etc. moeilijk in te schatten zijn. Deze situatie - die zich met name door onzekerheid kenmerkt - heeft tot gevolg dat de meeste energiebedrijven een sterk conservatieve inschatting van hun risico maken.

### 3.6 Conclusie

Sinds het liberaliseringsproces in de energiesector van start is gegaan is de afweging met betrekking tot de aanleg van de energie-infrastructuur aanzienlijk gecompliceerder geworden. Zoals eerder uiteengezet, werden in het verleden besluiten met betrekking tot de aanleg van de energie-infrastructuur genomen door de Gemeente, de projectontwikkelaar en de leverancier(s) van elektriciteit en/of gas. De laatstgenoemde partij(en) vormde(n) hét geïntegreerde aanspreekpunt, waarmee de aanleg en het beheer van de netten en de levering van elektriciteit en gas of warmte geregeld moest worden (zie Correljé *et al* 2000). Deze situatie is radicaal veranderd.

Wat met name van belang geworden is voor de verhouding tussen de gemeente, de energiebedrijven, en de projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties - en voor hun opstelling tijdens het besluitvormingsproces - is, ten eerste, de risicoperceptie van deze partijen - met name de energiebedrijven - voor de verschillende infrastructurele opties. Een tweede factor van cruciaal belang is de vraag in welke mate de actoren voldoende inzicht, *know-how* en instrumenten ter beschikking hebben om in de toekomst adequaat te kunnen functioneren. Verder blijven er nog vele onduidelijkheden bestaan met betrekking tot de interpretatie van het juridische kader.

Een belangrijke vaststelling is dat er slechts één gunningsprocedure afgerond is tot nog toe. Alleen in het geval van Almere is men tot een besluit gekomen. In andere gevallen zijn na het aanloop traject andere oplossingen gekozen. In deze gevallen is er geen sprake van een éénvormig proces, maar vormen allerlei randvoorwaarden de context voor de ontwikkeling daarvan, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden aangegeven.

## Hoofdstuk 4 Ervaringen met Gunningsprocedures

Teneinde ervaringen op te tekenen met de toepassing van het BAEI, is vanaf midden 2001 en tot begin 2003 een serie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, energiebedrijven en adviseurs. In deze gesprekken is getracht inzicht te krijgen in de ideeën, de verwachtingen, de ervaringen en de uitgangspunten die bepalend zijn voor het al dan niet toepassen van het BAEI door gemeenten. Van belang is hierbij dat met name vanuit het perspectief van de Gemeente gedacht is. Hoewel het perspectief van andere betrokken partijen evenzeer van belang is voor het verloop van een procedure, kan toch gesteld worden dat het initiatief tot het al of niet toepassen van het BAEI primair van de Gemeente uit zal gaan. Daarmee zijn de percepties en verwachtingen bij de verschillende onderdelen van de Gemeente van fundamenteel belang.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een gemengde ervaring met het BAEI. Zoals hieronder uiteengezet zal worden lopen de visies van de verschillende gemeenten op de toepassing van het BAEI nogal uiteen. Hierbij wordt bovendien een veelheid van motieven genoemd. Die hebben te maken hebben met karakteristieken van de gemeenten zelf, zoals de omvang ervan, of de omvang van de bouwopgave over langere termijn. Ook is, bijvoorbeeld, de vraag van belang of er sprake is van nieuwbouw of stadsvernieuwing. Naast deze betrekkelijk objectieve criteria blijkt vaak het *geloof* in marktwerking of competitie als stimulans voor kwaliteitsverbetering een belangrijke rol te spelen. Als tegenhanger hiervan wordt vaak genoemd het *vertrouwen* dat men heeft in het zaken doen met bekende partners, zoals het regionale energiebedrijf. In dit verband wordt ook regelmatig gerefereerd aan de vrees voor lange procedures met ongewisse uitkomsten, als keerzijde van de mogelijkheid tot vernieuwing en innovatie. Er zijn dus aanzienlijke contrasten waar te nemen met betrekking tot de verwachtingen en percepties.

Er worden ook veel structurele en aanloop problemen genoemd die er toe bijdragen dat het BAEI met enige argwaan bekeken wordt. Hieronder zullen deze problemen en inzichten geïnventariseerd worden. Tegelijkertijd is het van belang vast te stellen dat veel van de genoemde voordelen van het BAEI niet eens uit het directe resultaat voortvloeien. Eerder wordt het doorlopen van een besluitvormingsproces dat al dan niet uitmondt in een BAEI procedure gezien als een leerproces dat sterk bijdraagt door bewustwording en analyse door de ambtelijke en politieke gremia in de Gemeente.

Vaak wordt gesteld dat het een probleem is dat een duidelijke definitie van het doel van het BAEI ontbreekt. Dat zou primair gericht moeten zijn op milieuvoordelen. Kosten of andere doelen zouden geen rol mogen spelen in het Programma van Eisen. Op zich lijkt deze discussie relevant, maar in feite betreft het hier eerder een communicatieprobleem dan een inhoudelijk aspect. Als een PvE in een procedure goed geformuleerd is zal er namelijk altijd sprake zijn van een afweging tussen het een en het ander: ofwel betere milieu prestaties bij dezelfde kosten, ofwel een verlaging van de kosten voor een gelijkblijvende prestatie.

Wat verder vooral van belang is, is dat er nogal strategisch met de beschikbare instrumenten wordt omgegaan. Afhankelijk van een aantal specifieke omstandigheden en randvoorwaarden wordt voor een bepaalde benadering gekozen. Belangrijke factoren lijken:

- de omvang van de steden;
- de aanwezigheid van grondposities;
- gaat het om woningbouw of bedrijfsterreinen;
- de relatie of afhankelijkheid van het E-bedrijf;
- een principiële keuze voor of tegen een openbare procedure;
- de keuze voor een technische concept, een maat van emissie reductie of kosten.

Afhankelijk van deze factoren worden er bepaalde oplossingen gekozen, waarbij slechts in enkele gevallen het BAEI de voorkeur heeft. Alternatieven als het onderhandelen met de eigen netbeheerder, of het – al dan niet onderhands - aanbesteden van slechts een deel van de infrastructuur, zoals een warmtenet of warmtepompen komen dan vaak in beeld. Tabel 5.1 hieronder geeft aan in welke gevallen er sprake is van aanbesteding, of niet en wat voor soort aanbesteding.

<b>Tabel 5.1: Stand van Zaken bij (potentiële) BAEI Projecten</b>				
	<b>Locatie</b>	<b>Voornemen BAEI / Tendering</b>	<b>Tendering op Milieudoelstelling</b>	<b>BAEI dwang</b>
1) <i>Arnhem</i>	<i>NB</i>	X		X
2) <i>Enschede</i>	<i>NB</i>	X	<i>Biomassa</i>	<i>Gestopt</i>
3) <i>Almere</i>	<i>NB</i>			X
4) <i>Den Haag</i>			<i>Warmtepompen</i>	
5) <i>Rotterdam</i>			<i>Warmtelevering</i>	
6) <i>Ede</i>				
7) <i>Hilversum</i>	<i>NB</i>	X		
8) <i>Amsterdam</i>	<i>NB</i>	X		
9) <i>Waalwijk</i>	<i>NB</i>			X
10) <i>Harderwijk</i>		<i>onbekend</i>		
11) <i>Leidse Rijn</i>		<i>onbekend</i>		
12) <i>Breda</i>	<i>NB</i>		<i>WP</i>	
13) <i>Haarlemmermeer</i>	<i>NB-Ut</i>		<i>WL</i>	<i>Gestopt</i>
14) <i>Groningen</i>		<i>onbekend</i>		
15) <i>Zwolle</i>		<i>onbekend</i>		
16) <i>Den Bosch</i>	<i>NB</i>		<i>WP</i>	
17) <i>Woerden</i>		<i>onbekend</i>		
18) <i>Heerhugowaard</i>		<i>onbekend</i>		
19) <i>Alkmaar</i>	<i>BB</i>	X		
20) <i>Beverwijk/Heemskerk</i>	<i>NB-Bedr</i>		<i>WP</i>	
21) <i>Culemborg</i>	<i>NB</i>		<i>WL</i>	
22) <i>Drachten</i>	<i>NB</i>	X		<i>Gestopt(?)</i>
23) <i>Hengelo</i>	<i>BB</i>	X		
24) <i>Nijmegen</i>	<i>NB</i>	X		
25) <i>Overbetuwe</i>	<i>NB</i>		<i>WP</i>	
26) <i>Papendrecht</i>	<i>NB</i>		<i>WP</i>	
27) <i>Tiel</i>	<i>NB</i>	X		
28) <i>Waddinxveen</i>	<i>BB</i>	X		<i>Project gestopt</i>
29) <i>Zutphen</i>	<i>NB</i>		<i>WL</i>	<i>Voorlopige gunning</i>

**NB=nieuwbouw, BB= bestaande bouw, WL= warmtelevering; WP= warmtepomp**

## 4.1 Juridische Aspecten

Feitelijk worden er een tweetal fundamentele juridische problemen onderscheiden, terwijl een derde omstandigheid, hoewel niet fundamenteel, wel ernstige problemen veroorzaakt. De twee fundamentele problemen hebben betrekking op het ontbreken van wetgeving op het gebied van de rol van de Gemeente bij het klimaatbeleid en op het gebied van warmtelevering. Daarnaast bestaat er de omstandigheid dat er voor wat betreft de uitvoering van het BAEI nog geen jurisprudentie bestaat, waardoor allerlei interpretatie-aspecten onduidelijk blijven.

Als eerste wordt het veelal als een probleem ervaren dat er geen wettelijke verplichting bestaat voor de gemeenten om actie te ondernemen of om bepaalde doelen te behalen. De enige verplichting is



het nemen van een positief of negatief besluit tot een BAEI-procedure, als het bouwproject aan bepaalde voorwaarden voldoet. Vertegenwoordigers van gemeenten stellen dat zij hierdoor geen vuist kunnen maken en dat andere belangen, zowel binnen het gemeentelijk apparaat als daarbuiten, daardoor vaak zwaarder wegen. Dat heeft zowel betrekking op substantiële afwegingen op het gebied van de aanleg van infrastructuur en op de middelen die ingezet kunnen worden door betrokken gemeentelijke afdelingen, als op de strategische mogelijkheden om andere partijen, zoals projectontwikkelaars, tot bepaalde keuzen aan te zetten.

Een tweede probleem lijkt het feit dat de rechten en plichten van exploitanten en klanten van warmteleveringssystemen niet wettelijk geregeld zijn en vooral dat er geen geregeld toezicht bestaat, hoewel er natuurlijk wel degelijk sprake is van een lokaal, natuurlijk, monopolie, met alle problemen van dien. Prijs- en volumerisico's voor exploitanten en de noodzaak tot bescherming van gebonden gebruikers maken het voor de hand liggend dat er meer ordening in de warmtelevering gebracht wordt. Vooral als er gestreefd wordt naar het breder en grootschaliger toepassen van warmtesystemen lijkt het minimaal noodzakelijk te komen tot een betere organisatie van het gebruik van restwarmte en een Platform voor Warmte, waarin indicatoren en kentallen vastgesteld kunnen worden. Het is de vraag in hoeverre er veel steun bestaat voor een dergelijk initiatief bij EZ en de Energiebedrijven.

Daarnaast is het belangrijk dat er nog geen jurisprudentie bestaat over veel aspecten van de BAEI procedure specifiek en van de nieuwe regulering van de energie sector in algemene zin. Deze situatie veroorzaakt onzekerheid en terughoudendheid bij gemeenten en andere betrokken partijen, die complexe en onverwachte juridische procedures vrezen. Met name politiek verantwoordelijken zouden graag zien dat de zaak voor wat betreft de vorm van de procedure dichtgetimmerd zou zijn. Juridische aspecten waarvan aangegeven wordt dat er nog veel onduidelijkheden bestaan zijn<sup>7</sup>:

- onderscheid tussen regulering van gas, elektriciteit en warmtelevering;
- warmtelevering zou door de DTe gereguleerd moeten worden;
- eigendom netten en privatisering;
- netbeheer en capaciteitsmanagement;
- kostentoedeling elementen netbeheer;
- tarifiering distributiekosten;
- onderscheid bij aanbesteding tussen *Gunning* en *Opdracht*;
- BAEI procedures: Indicatoren voor duurzaamheid opties;
- BAEI procedures: Indicatoren voor hardheid aanbiedingen;
- multicriteria afweging: milieu, kosten en andere overwegingen;
- nazorg van BAEI procedures: verantwoordelijkheid, vormgeving, inhoud, monitoring.

Als oplossing voor mogelijke problemen rond de aanbesteding wordt algemeen verwezen naar het toepassen van de Europese aanbestedingsregels, vanwege de zekerheid, de duidelijkheid van het proces, de jurisprudentie, de documentatie, en de gewenning met deze procedures<sup>8</sup>.

Als een tweede belangrijke verbetering wordt gesteld dat het Ministerie van Economische Zaken en de DTe sneller en duidelijker zouden moeten zijn bij het definiëren van mogelijkheden en interpreteren van regels uit de E- en G-wet.

## 4.2 Bestuurlijke Vormgeving

Belangrijke aspecten van de bestuurlijke vormgeving hebben met name te maken met de verdeling van taken en verantwoordelijkheden rond het besluitvormingsproces. In algemene zin is dit proces al

<sup>7</sup> Zie ook de inventarisatie van juridische vraagstukken in het Conceptrapport *Wettelijke Grondslag Gunningprocedures Enkelvoudige Energieinfrastructuur*, G3 Advies (2003).

<sup>8</sup> Zie Oosterhuis, Custers (2001).

geanalyseerd in Hoofdstuk 3. Correljé *et al* (2000) constateerden met betrekking tot de gemeenten dat besluitvorming over energie infrastructuur belemmerd werd door verschillende factoren:

- er bestaat een grote variatie in 'bestuursculturen' bij gemeenten;
- er bestaat een onderscheid tussen ambtelijke en politieke preferenties;
- energie is vaak een aandachtspunt van secundair belang, ook op het gebied van duurzaam bouwen;
- er is een beperkt budget en veel - vooral kleinere - gemeenten missen de kennis over duurzaam bouwen en het omgaan met innovatieve technieken;
- het overleg in de projectteams vereist lange overlegtrajecten met veel afdelingen;
- de 'macht' van de - relatief jonge - milieufdelingen is beperkt ten opzichte van de traditionele afdelingen financiën, R.O. en volkshuisvesting;
- het initiatief binnen een gemeente is vaak afhankelijk van één - of meer - enthousiaste ter zake kundige personen (wethouders, diensthoofden);
- bij kleinere gemeenten is er minder beschikbare menskracht;
- er worden steeds andere ambtenaren bij het proces betrokken.

Wethouders gaan gemakkelijk om met het vastgestelde ambitieniveau en het daarmee gepaard gaande besluit. Als de projectontwikkelaars moeite hebben met de investering dan mogen ze volgens de bouwverordening voldoen aan de wettelijke eis.

De rol van gemeenten als aandeelhouder in het energiebedrijf is beperkt. Dit komt door de sterk toegenomen afstand tussen de gemeente en de energiebedrijven in een liberaliserende markt. Soms wordt expliciet gesteld dat de belangenafweging tussen dividendbetalingen of inkomsten bij verkoop van het bedrijf en het milieubeleid in het nadeel van dat laatste uitvalt.

Er werden een aantal specifieke aspecten tijdens dit onderzoek genoemd voor verschillende stadia van een procedure en de uitvoering daarvan. Met betrekking tot de rol van de gemeente wordt vaak gesteld dat er sprake is van een bewerkelijk, tijdrovend en kostbaar proces, vooral om dat er vaak geen routine bestaat bij gemeenten die slechts een enkele keer geconfronteerd worden met nieuwbouw- of renovatieprojecten van voldoende omvang. Tegelijkertijd wordt ook gemeld dat de onderhandelingen met het regionale bedrijf vaak langdurig zijn en moeizaam verlopen. Het BAEI-traject hoeft in principe geen probleem te vormen, als er op tijd aangesloten wordt bij het bouwproces, als het op tijd ingezet wordt en als er rekening gehouden wordt met vakanties etc.

Gesteld wordt dat er een actief proces ten grondslag moet liggen aan een besluit van de Raad, omtrent het toepassen van het BAEI of andere benaderingen. Juist het ontwikkelen van een Energievisie, een Marktscan en later een PvE genereert voldoende aandacht en attentie van B&W, van potentiële aanleggers en van het publiek en versterkt zodoende de politieke attentiewaarde. Enthousiaste medewerkers en politici kunnen dan veel tot stand brengen.

Een intern slagvaardige organisatie is cruciaal. De tijd is beperkt door harde deadlines in het bouwproces. Vertraging aan het begin van het project en de opzet van een organisatie kunnen dan aanleiding geven tot het afblazen van BAEI-procedures. Van belang is het onderhandelingsproces met de energiebedrijven, de projectontwikkelaar en de gemeente goed vorm te geven. Met betrekking tot de uitvoering wordt gesteld dat de projectontwikkelaars en later de aanbidders zoveel mogelijk van de uitvoerende taken op zich moeten nemen. Enerzijds hebben de projectontwikkelaars veel uitvoerende taken in samenwerking met de energiebedrijven en is het proces gebaat bij beider betrokkenheid, anderzijds wordt de Gemeente daardoor soms buiten spel gezet..

Zoals al in Hoofdstuk 3 gesteld is, kan het een probleem zijn dat er na de toekenning van een gunning geen nadere afspraken meer te maken zijn en dat er weinig flexibiliteit bestaat in de nadere invulling en uitwerking van het gebodene. Dit wordt met name in grotere gemeenten, met veelal complexe projecten, als een groot probleem gezien. Dit geldt zowel het gebrek aan flexibiliteit bij de visievorming als de toepassing van instrumenten. Zo'n visie is voor een stad een optelsom van vele kleinere

projecten, van waaruit geen overzicht bestaat over het geheel. Een Energievisie en het BAEI gaan in vorm en procedure uit van het projectniveau en sluiten daarmee slecht aan op stedelijke vernieuwingsprocessen en bestuurs- en beleidsstructuren van een hoger schaalniveau.

Omdat de schaalniveaus van grootstedelijke besluitvormingsprocessen vaak niet overeenkomen met die van BAEI-projecten en omdat er daardoor slechts een gebrekkige integratie van inzichten en kennis mogelijk is, is coördinatie moeilijk waardoor er onvoldoende basis is voor een effectieve besluitvorming. De complexiteit en de samenhang van factoren in processen is dermate hoog dat een BAEI procedure hier niet in past. Bovendien is bij lagere bestuurslagen sprake van een gebrek aan ambtelijke capaciteit bij bouw- en woningtoezicht en bestaat er versnippering tussen diensten in de stadsdelen. Decentralisatie van besluitvorming blijkt dan een probleem te vormen voor de benodigde capaciteit en het overzicht bij ambtelijke organisaties, op verschillende ambtelijke niveaus.

### 4.3 Informatie en Kennis

Vastgesteld kan worden dat de informatie en kennis bij de verschillende partijen beperkt was, maar dat er de afgelopen twee jaar wel een sterke toename is opgetreden. In algemene zin kan gesteld worden dat de meeste energiebedrijven goed op de hoogte zijn van wat er gebeurt en wat er mogelijk is. Die zijn immers bij meerdere projecten betrokken, in verschillende gemeenten en met verschillende ontwikkelaars. Meestal hebben ze vrij directe lijnen met de Ministeries van EZ en VROM en de DTe en andere organisaties. Bovendien nemen ze deel aan allerhande overleg en informatie bijeenkomsten.

Bij gemeenten is die betrokkenheid over het algemeen incidenteel. Vaak is er sprake van een eenmalig project van stadsuitbreiding of van stedelijke herstructurering. Over het algemeen moet de projectorganisatie voor dat specifieke project opgetuigd worden en dan pas begint de echte informatievergaring. Vaak wordt aangegeven dat juist de opzet van een gemeentelijke projectorganisatie, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijke afdelingen en het projectbureau en het verwerven van de noodzakelijke expertise de eerste keer belangrijke vertraging veroorzaken. Ook bestaat er vaak een gebrek aan overzicht, ook al omdat veel betrokkenen dit soort projecten *erbij* doen, naast andere taken.

Expertiseontwikkeling moet gefinancierd worden uit de planfinanciering van een bouwproject en het budget voor gemeentelijk klimaatbeleid. Over het algemeen zijn deze budgetten beperkt van omvang, met name als de gemeente geen grote invloed wil/kan spelen in de planontwikkeling. Dit maakt het noodzakelijk een beroep te kunnen doen op externe ondersteuning en expertise ontwikkeling. Vaak wordt gesignaleerd dat het jammer is dat de OEI ondersteuning is verminderd door de Ministeries van EZ en VROM.

Omdat de schaalniveaus van gemeentelijke besluitvorming niet (altijd) samenvallen met die van (potentiële) BAEI-projecten, en omdat integratie van inzichten en kennis tussen gemeentelijke afdelingen moeilijk is, is goede coördinatie vaak onmogelijk en is er onvoldoende basis voor besluitvorming. De complexiteit en de samenhang van factoren in processen is soms dermate hoog dat een BAEI procedure hier niet in past, vooral bij zeer grote projecten en in de grotere steden. Dat gebrek aan gemeenschappelijke kennis en het probleem van gebrekkige coördinatie komt ook voor bij de uitvoering van projecten, maar speelt ook op een veel hoger schaalniveau, tussen de gemeenten, Novem, de ministeries van EZ en VROM.

Een consequentie van de complexiteit van dit soort processen is dat er slechts een kleine kring van betrokkenen deelneemt aan de discussie rond de ontwikkeling en de toepassing. Dit betreft zowel de energiebedrijven, waar een uitwisseling van ideeën plaatsvindt tussen de "grote vier": Nuon, Essent, Eneco/Remu en Delta, een beperkt aantal adviseurs, Novem en een paar actieve gemeenten.

Ook wordt aangegeven dat de scheiding van leveranciers en netbeheer een probleem kan zijn in het perspectief van samenwerking. Zeker in grootschalige, langdurige en complexe projecten zitten te

veel onzekere determinanten en vaak kan er geen inzicht in de consequenties van besluiten gegeven worden. Dit effect wordt versterkt doordat de exploitant van de infrastructuur geen informatie mag gebruiken en doorgeven van de verschillende leveranciers, teneinde een *level-playing-field* te bestendigen.

Een belangrijke vraag met betrekking tot het BAEI is in hoeverre bepaalde kennis *te weten kan* zijn, door bijvoorbeeld meer onderzoek te verrichten en in hoeverre het vermeende gebrek aan kennis simpelweg een onzekerheid met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen weerspiegelt.

In het eerste geval kan de vraag gesteld worden wat voor kennis dit is, en hoe en door wie de kennisontwikkeling verzorgd zou moeten worden. In het tweede geval is er weinig te doen aan de lacunes. Voor ondernemers is dit een deel van het ondernemingsrisico, voor overheden een deel van de algemene onzekerheid in het besturen.

Voor wat betreft de vraag naar *welke* kennis dan gegenereerd kan worden door onderzoek, moet de vraag gesteld worden welke kennis het BAEI proces beter kan doen verlopen en wie daar een taak in heeft en *welke* kennis juist door private partijen ingezet moet worden om maximaal effect te kunnen bieden en te concurreren met andere bidders. Duidelijk is dat er een verschil bestaat tussen de *private* kennis die noodzakelijk is voor het ondernemen en investeren en de *maatschappelijke* kennis die geproduceerd wordt om te kunnen besturen.

De noodzakelijk geachte kennis en inzichten die nodig zijn om het BAEI als instrument beter te laten functioneren betreft veelal technische, juridische, economische, ecologische en systeemkennis die noodzakelijk is om een effectief PvE te formuleren, de juiste partijen uit te nodigen, de aanbiedingen op de juiste manier te evalueren en een functioneel implementatietraject te construeren. Het is juist deze kennis die de gemeenten ontberen en waar Novem en adviseurs een rol moeten spelen. Deze kennis moet in feite ook openbaar te maken zijn via een centraal orgaan (Novem, VNG zijn genoemd), zij vormt immers de basis van het beleid.

Feit is dat er onduidelijkheid bestaat over de status van verschillende inzichten en typen van kennis. De overheid verklaart vele vormen van kennisontwikkeling tot onderdeel van het marktproces, ook die welke betrekking hebben op het besturen en beleidsformulering. Een belangrijk deel van deze laatste inzichten lijkt door een klein aantal energiebedrijven strategisch gemonopoliseerd te worden, waardoor een degelijk bestuur onmogelijk wordt gemaakt. Ook biedt dit deze bedrijven natuurlijk de gelegenheid om tegen ieder bestuurlijk besluit in beroep te gaan, wegens gebruik van 'onjuiste' informatie.

#### **4.4 Economische Aspecten en Risicopercepties**

De economische aspecten worden vanuit een tweetal invalshoeken beschouwd. Ten eerste bestaat er verschil van mening over de vraag in hoeverre de nagestreefde milieudoelstellingen in overeenstemming te brengen zijn met de economische doelstellingen van de verschillende partijen. In de tweede plaats, worden er twijfels geuit rond de effectiviteit van marktwerking, in een situatie waarin er in feite sprake is van economische machtsposities.

De discussie rond de economische machtsposities wordt in sectie 5.1 verder uitgewerkt. Van belang is hier te vermelden dat, met betrekking tot warmtelevering, gesteld wordt dat bij woningbouw de eigenaren *captive* zijn; ze hebben geen keus om een andere leverancier te kiezen. In sommige gemeenten heeft dit tot gevolg dat warmtelevering met enige argwaan bekeken wordt, vanwege het feit dat de consument uitgeleverd wordt aan de exploitant van het warmtenet. Elders wordt gesteld dat juist daarom de woningbouw een geschikte sector is voor deze oplossingen. Bij bedrijven en utiliteit is er sprake van kosten concurrentie en die moeten dan ook ontzien worden, vanwege de werkgelegenheid. In beide gevallen is het beschermen van de consumenten en het controleren hoe prijzen tot stand komen een belangrijke taak, zoals hieronder uiteengezet zal worden.

De spanning tussen nagestreefde milieudoelstellingen en de economische doelstellingen van de verschillende partijen komt tot uiting in de risicoperceptie met betrekking tot het terugverdienen van investeringen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen risico's met betrekking tot kosten, prijs en volumes en het *regulatory risc*.

Met betrekking tot de bepaling van kosten en prijzen wordt vaak uitgegaan van het Niet-Meer-Dan-Anders (NMDA) beginsel, als bepaling van de prijzen die aan de consumenten doorberekend kunnen worden. Het probleem hierbij, zo wordt regelmatig gesteld, is dat toepassing van het NMDA beginsel een transparantie vereist die niet bestaat. De kosten van maatregelen die voortvloeien uit EPC-onderzoek of een Energievisie zijn niet goed te toetsten. Omdat ze gebaseerd zijn op situaties in het verleden zijn ze meestal achterhaald op het moment dat ze gebruikt moeten worden. Nieuwe projecten zijn vaak slecht onderling te vergelijken en bovendien is er geen consistente, toegankelijke rapportage met betrekking tot het NMDA beginsel.

Daarnaast doen zich veel problemen voor met projectontwikkelaars over economische zekerheden. Het doet zich voor dat een te hoge aansluitbijdrage, die de winstmarge van de ontwikkelaars aantast, wordt verdisconteerd in hoog vast tarief voor gebruiker. Met name als ontwikkelaars grondposities hebben verzwakt dit de positie van de gemeente in onderhandelingen over de exploitatie.

Met betrekking tot de regulering van de exploitatie van netwerken zijn de beheerders afhankelijk van de DTe, die een schatting maakt van kosten van interconnectie van netten, de manier waarop de vergoeding geregeld wordt en het niveau daarvan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een korting ( $RPI - x$ ) die na iedere periode van regulering een efficiëntie verhoging moet afdwingen. Van belang hierbij is hoe de DTe beslissingen neemt en hoe dit van invloed is op de mate waarin investeringen in netwerken terugverdiend kunnen worden. Een voorbeeld is de manier waarop de DTe *beïnvloedbare kosten* karakteriseert, die door het netwerkbedrijf verlaagd zouden kunnen worden (Poort, 2002). In algemene zin heeft de DTe, in de ogen van de sector, nog geen stabiele, voorspelbare, *track-record* opgebouwd, dus blijft het onvoorspelbaar hoe de beslissingen in de toekomst zullen gaan uitpakken.

Transparantie in exploitatievormen, kosten en technische performance is van groot belang. Misschien dat de VNG een rol kan spelen als platform, parallel aan Energiened. Momenteel doen zich allerlei niet te verklaren - of uit te leggen - verschillen voor in de kosten op verschillende locaties en bij verschillende technieken. Wel is duidelijk dat er een sterke druk gevoeld wordt op de marges in onderhandeling. Vaak wordt een container voorgesteld in plaats van een decent transformator huisje.

Een ander probleem met betrekking tot de exploitatie wordt gevormd door de combinatie van problemen met een betrouwbare inschatting van benodigde capaciteiten van de infrastructuur en slechte *stuurbaarheid* van een project dat door gunning van een bepaalde infrastructuur voorzien wordt. Als er geen geschikte voorspelling gemaakt kan worden met betrekking tot de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte in de tijd, is het bijna onmogelijk een kostendekkende exploitatie aan te bieden in een procedure. Waar dit bij woningbouw projecten een probleem is als gevolg van de tijdsplanning, lijkt het bij bedrijventerreinen bijna onmogelijk, vanwege de onzekerheid met betrekking tot de invulling met bedrijven met sterk verschillende energiebehoeften (Koekkoek 2003).

## 4.5 Evaluatiemethoden en -criteria

Een cruciaal aspect bij aanbestedingsprocedures wordt gevormd door de keuze van de evaluatiemethoden en de criteria op basis waarvan de winnende aanbieder wordt verkozen. Twee belangrijke momenten doen zich voor in een procedure. Het eerste moment is de formulering van het Programma van Eisen (PvE), het tweede betreft de evaluatie van de aanbiedingen.

De ervaring die er tot nu toe opgedaan is laat zien dat er verschillende visies bestaan op de formulering van het PvE, die afhankelijk zijn van gevoeligheden en (economische en technische) mogelijkheden. De ene benadering schrijft een techniek voor in het PvE, op een zodanig gedetailleerde wijze dat die aansluit bij het bouwproject en richtinggevend kan zijn met betrekking tot

de emissie, de kosten en de technische aspecten. Er wordt dan dus gekozen op basis van de laagste kosten voor een verder dichtgeregelde aanbidding. Het alternatief is een benadering waarbij de minimale emissie-eisen (EPL) en kosten vast worden gelegd als te respecteren randvoorwaarden, terwijl de aanbidders een maximale vrijheid krijgen in het toepassen van innovatieve technische en organisatorische concepten, aansluitend bij de omstandigheden. Er wordt dan getoetst op innovatie en een verbetering van de minimaal gestelde emissie-eisen.

In algemene zin kan gesteld worden dat, eigenlijk, alleen in het laatste geval de emissiecriteria en innovatie centraal staan. Aangezien kosten en randvoorwaarden strikt vastliggen, ook voor de toekomst, kan er alleen gescoord worden op technologie ontwikkeling. Een alternatief, waarin mogelijk nog betere resultaten behaald kunnen worden, houdt in dat in een eerste ronde alleen milieupreformance een rol mag spelen en dat economische aspecten buiten de afweging blijven. Pas in een tweede ronde, als er bijvoorbeeld twee projecten overgebleven zijn, kan er op kosten geboden worden.

Gerapporteerd wordt dat in sommige gemeenten alleen gecontracteerd kan worden tegen de laagste kosten en dat emissiereductie en duurzaamheid dus in beschouwing genomen kunnen worden in een evaluatie. Uit de ervaring met Almere komt naar voren dat zowel de vergelijkbaarheid van aanbiddingen, als de mate van hardheid van de beloften van de aanbidders tot problemen kunnen leiden.

Er zal mogelijk een verdere ontwikkeling van de toepassing van geautoriseerde rekenmodellen (bijvoorbeeld zoals de EPL) moeten plaatsvinden, om de concurrerende aanbiddingen op eenduidige wijze met elkaar te kunnen vergelijken. De huidige praktijk genereert per definitie multi-criteria afwegingsprocessen, waarbij het gewicht van de verschillende criteria bepalend kan zijn, maar waar dit gewicht nooit op ondubbelzinnige wijze vastgesteld kan worden (zie ook G3 Advies 2000; DHV 2001).

## 4.6 Beleidsinstrumenten

Verschillende subsidies en vrijstellingen van REB kunnen, afhankelijk van de keuze voor bepaalde technologieën, behulpzaam zijn in het vergroten van de haalbaarheid van de exploitatie. Bovendien is door het koppelen van subsidies aan bepaalde specifieke technologieën sturing van de richting van innovatie mogelijk.

Regelmatig wordt gesteld dat het aan te raden is om de aanbidders van de infrastructuur de verantwoordelijkheid voor subsidieverwerving te geven. Dat garandeert aansluiting bij de keuze voor technologieën en opties en stimuleert een maximale inzet om subsidies te verwerven. Daarmee worden de subsidies een integraal deel van het project en de exploitatie.

Tegelijkertijd wordt er ook gewezen op de onvoorspelbaarheid van een exploitatie die voor een belangrijk deel op subsidies, of vrijstellingen van belastingheffing steunt. Beleidswijzigingen kunnen leiden tot het wegvallen daarvan, wat tot ongewenste kostenverhoging voor de exploitanten van de systemen of voor de verbruikers kan leiden.

Een beleidsinstrument dat, zoals al eerder gesteld werd, van groot belang geacht wordt is de ondersteuning die via Novem gegeven kan worden voor het doen van vooronderzoek en voor het ontwikkelen van een Energievisie, een *Marktscan* en een Programma van Eisen (zie ook G3 Advies 2000; DHV 2001).

## 4.7 Controle en Monitoring

Een onderdeel van het besluitvormings- en uitvoeringstraject dat vaak nog niet duidelijk in beeld gebracht is bij gemeenten vormt de controle en de monitoring van de overeengekomen aanleg en exploitatie van de infrastructuur. Zowel bij de verdere uitwerking van de aanbidding en bij keuzes die

tijdens de aanleg gemaakt moeten worden, als bij het latere gebruik van de systemen, zal het nodig zijn om te controleren of specificaties, kosten, emissies en vergoedingen in de pas blijven met hetgeen afgesproken was. Hoewel er nog geen daadwerkelijke ervaringen zijn opgedaan, is het duidelijk dat controle en monitoring een punt van belang gaan worden.

In een aantal gemeenten was duidelijk dat er nog geen daadwerkelijke inzichten bestonden over de aanpak. In Almere, waar de BAEI procedure inmiddels doorlopen is, vindt een discussie plaats hoe deze aspecten georganiseerd moeten gaan worden in de toekomst. Bij andere gemeenten was men ook bezig met het ontwikkelen van benaderingen. Een belangrijk punt is hierbij in hoeverre er openbaarheid nagestreefd moet worden. De markt, technologische innovatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn gebaat bij transparantie. Zoals hierboven al gesteld werd is er een grote behoefte aan het ontwikkelen van standaarden en maatstaven voor kosten en performance indicatoren. Een centrale instelling voor het verzamelen en *benchmarken* van informatie en monitor gegevens zou kunnen bijdragen aan de zo gewenste transparantie. Tegelijkertijd, valt waar te nemen dat het bedrijfsbelang van de energiebedrijven en project ontwikkelaars niet altijd gebaat lijkt bij een dergelijke openbaarheid (zie ook G3 Advies 2000).

Met betrekking tot de organisatie van het proces ervan wordt regelmatig gesteld dat monitoring een verantwoordelijkheid van de exploitanten en aanleggers is, die daarvoor voorzieningen moeten treffen in hun aanbiedingen. De manier van monitoren, voor wat betreft de aanleg van het systeem en de controle van tarieven en milieu-indicatoren, kan dan worden vastgelegd in het contract.

## 4.8 Strategieontwikkeling

Zoals gesteld maken de volgende partijen deel uit van het proces rond de aanleg van een energie-infrastructuur: de Gemeente, de energiebedrijven en de bouwpartijen. Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat, afhankelijk van een aantal factoren, deze partijen verschillende percepties en strategieën ontwikkelen om dit proces te doorlopen. Belangrijke factoren zijn de omvang van de gemeente, de bouwopgave, de mate waarin er sprake is van grondposities van derden, de relatie met het (voormalige) nutsbedrijf en de algemene visie die het bestuur van de gemeente heeft op het fenomeen "marktwerking".

Waargenomen kan worden dat combinaties van deze factoren tot verschillen in de opstelling en verkozen strategie leiden. In enkele gevallen is er daadwerkelijk tot het uitvoeren van een BAEI procedure besloten, in andere gevallen is er besloten tot het aanbesteden van warmtenetten, naast de aanleg van een elektriciteitsnet op traditionele wijze via de lokale netbeheerder, terwijl een aantal gemeenten besloot gewoon gas en elektriciteit aan te laten leggen door de traditionele bedrijven. In dat laatste geval werd soms gekozen voor oplossingen die tot een vrij hoge mate van duurzaamheid leidden.

Van groot belang is natuurlijk de vraag in hoeverre een gemeentebestuur een potentieel voordeel ziet in concurrentie en marktwerking als middel om tot een hogere prestatie, in verhouding tot de kosten, te komen. Een aantal gemeenten ziet grote voordelen in marktwerking, andere zijn zeer terughoudend of ronduit negatief. Twee redenen worden vaak genoemd voor dat wantrouwen. Als eerste zou er, gegeven de vigerende marktomstandigheden, geen sprake kunnen zijn van echte competitie, want het kleine aantal relevante energiebedrijven zou toch niet echt van plan zijn onder elkaars duiven te schieten en weet dat van elkaar. Commerciële aanleggers van netten zouden geen echte concurrent in de exploitatie willen zijn, maar slechts concurreren op de aanleg van de systemen. De verplichting tot het vinden van een netbeheerder en eventuele aansluitvergoeding op andere netten zou tot problemen kunnen leiden. Daarmee zou een BAEI procedure slechts een complicerende factor worden in een toch al moeizaam onderhandelingsproces, omdat het ten koste zou gaan van de (potentiële) mogelijkheden tot overleg en samenwerking om toch wat 'duurzaams' te bereiken.

Een tweede vaak genoemde reden is dat het hoe dan ook productiever is om te overleggen met het lokale energiebedrijf, want dat is bekend met de omstandigheden, de gemeentelijke afdelingen en soms ook de projectontwikkelaars. Hierbij wordt ook gesteld dat men over het algemeen te maken heeft met veel meer overleg en onderhandelingsituaties met het lokale netbedrijf. Vaak, zo wordt gesteld, worden er 'pakketten van activiteiten' afgesproken en dat gaat makkelijker als er uitgeruild kan worden. Ook wordt er natuurlijk gewezen op relaties tussen bestuurders en projectontwikkelaars, waarbij de voetbaltribune een belangrijke plaats van ontmoeting schijnt te zijn.

In algemene zin zien we een sterk risicomijdend gedrag optreden, want de meeste gemeenten hechten zeer aan het bewaren van de bestuurlijke integriteit en het afleggen van politieke verantwoording over het gevolgde pad. Dit lijkt met name te betekenen dat rechtszaken en tijdsverlies vermeden moeten worden. Gebrek aan ervaring en jurisprudentie, onduidelijkheid van het juridische kader en de dreiging van conflicten met verschillende partijen laat de beslissing dan al gauw doorslaan in het voordeel van de gewoonte.

De omvang van de gemeente en de bouwopgave zijn belangrijke factoren in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats zijn het belangrijke indicatoren voor de capaciteit en ervaring van een gemeente om de gecompliceerde processen rond de aanleg van infrastructuur te sturen en in te vullen. Bij de kleinere gemeenten wordt het uitvoeren van een BAEI procedure geacht een veel te groot beslag te leggen op die capaciteit, zowel in termen van menskracht en kennis als financiën, ondanks de beschikbare ondersteuning en de aanwezigheid van adviseurs. Bij grotere gemeenten, of groeigemeenten die veel bouwen, zijn deze bezwaren minder groot. Daar zijn de afdelingen groter en is er meer ruimte voor specialisatie en kennisontwikkeling. Ook is het financiële aspect minder belemmerend, want het project kan worden bekostigd uit de grondexploitatie met wat ondersteunende subsidies, als er voldoende op tijd begonnen wordt. Geconstateerd kan worden dat dit bij de wat grotere gemeenten soms tot een grotere onafhankelijkheid van de energiebedrijven aanleiding geeft, maar niet altijd – vanwege de bovengenoemde factoren.

Bij de grote steden bestaat er een duidelijke visie op het toepassen van het BAEI. Hierbij is van belang dat er, in de eerste plaats, sprake is van een grote complexiteit en een combinatie van nieuwbouw en renovatieprojecten. Over het algemeen wordt gesteld dat bij *greenfield* nieuwbouwprojecten het BAEI nog wel overwogen zou kunnen worden, maar bij renovatie en vernieuwingsprojecten spelen er te veel zaken die sterk afhankelijk zijn en een strakke coördinatie vereisen. Vanwege de aard van het proces en de noodzaak tot strikte afbakening en omschrijving van het project, wordt het BAEI niet geschikt geacht om dergelijke projecten te gunnen. Overleg en de mogelijkheid tot tijdige aanpassing, voor, tijdens en na de ontwerp- en uitvoeringsfase worden als veel belangrijker gezien dan competitie. In een complexe omgeving bereik je meestal meer door besluitvorming in overleg en het betrekken zijn bij vele gerelateerde projecten.

De tweede overweging van belang hierbij, is dat de grotere gemeenten vanuit een veel groter overzicht op de energiebedrijven kunnen opereren, vanuit hun kennis en overzicht en vanuit het perspectief dat de omvang van de activiteiten veel groter is en daarmee van veel meer invloed op de netbeheerders.

De mate waarin er sprake is van grondposities van derden, de bouwpartijen of projectontwikkelaars, is een factor van groot belang, want het bepaalt de speelruimte van de gemeente bij zowel het bepalen van de economische en duurzaamheidsvoorwaarden, als in de timing en fasering van het project. Onderscheid wordt gemaakt tussen projecten waar de ontwikkelaars bekend zijn, omdat zij reeds grondposities verworven hebben en projecten waar de Gemeente of het Rijk nog eigenaar van de grond is. Bij projecten waar de ontwikkelaars grondposities hebben, zo wordt wel gesteld, kan vooral geconcurrereerd worden op prijs, maar niet op een verbetering van de milieuaspecten die in overleg met de ontwikkelaars op een bepaald niveau vastgesteld worden. Die eisen worden vastgelegd in termen van een te behalen EPL-verbetering in het Programma van Eisen. De keuze voor technische opties,



met daaraan gekoppeld het kostenniveau, staat hier dus open als een product van innovatie en creativiteit.

Anderzijds zijn er projecten waarbij de grond in eigendom van de gemeente is en waar de projectontwikkelaars pas later geworven worden. Hier kan de prijs 'vastgezet' worden op NMDA (of lager) en kan er getenderd worden op emissiereductie en andere milieuaspecten. In dit geval is er echter een grote invloed van allerlei randvoorwaarden waar rekening mee gehouden moet worden, zoals ruimtelijke ordening, uitstraling en eventuele samenhang met andere zaken, zoals bijvoorbeeld restwarmtelevering door nabijgelegen industrie. Dat betekent dat aangegeven moet worden welke richting het project op moet in technische zin en wat voor werkwijze er gevolgd moet worden. De uiteindelijke invulling en de prestatie is dan bepalend.

In algemene zin word gesteld dat BAEI projecten erg intensief zijn en dat een duidelijk regie noodzakelijk is, waarbij zoveel mogelijk werk aan de bouwpartijen overgelaten moet worden. Het overdragen van verantwoordelijkheden gaat makkelijker als het grondeigendom bij de gemeente ligt en als de overdracht onderdeel van de ontwikkelingsvoorwaarden gemaakt wordt. De partij die mag ontwikkelen moet dan ook de exploitatievoorwaarden, de subsidies, de monitoring, serviceverlening en onderhoud, etc. regelen. Maar ook in geval de bouwpartijen grondposities hebben kan het te verkiezen zijn hen verantwoordelijk te maken voor het ontwikkelen van het Programma van Eisen, zodat er een stevige coördinatie met het bouwproces blijft bestaan.

Regelmatig wordt melding gemaakt van een strategisch gebruik van het BAEI om toezeggingen af te dwingen van de zittende netbeheerder. Dit kan betrekking hebben op milieuaspecten, maar ook op andere zaken, zoals het verleggen van leidingen, etc. Het BAEI is daarmee een soort machtsmiddel van lagere overheden tegenover de energiesector. Er zijn een aantal gevallen bekend waar gedurende de voorbereiding op een procedure toch besloten werd om de bestaande netbeheerder te laten aanleggen. De indruk bestaat dat hiermee ook resultaten bereikt worden in termen van duurzaamheid en - mogelijk - ook besparingen op aanlegkosten. Het BAEI wordt dan gebruikt als stok achter de deur.

Een laatste overweging van strategie heeft te maken met de mate van detail in het Programma van Eisen. Vaak wordt gesteld dat de benadering via het BAEI te ingewikkeld is en dat er te veel details worden vastgelegd. Dat werkt enerzijds sterk verzwarend in de taken van de gemeente en de adviseurs, bij de opstelling van het Programma. Anderzijds werkt het belemmerend voor de vrijheid van het ontwikkelen van creatieve oplossingen. Als je een dik pakket van eisen neerlegt wordt er zonder creativiteit en innovatie gewerkt en spelen slechts financieel-economische argumenten. Aanbiedende bedrijven zullen een eigen concept ontwikkelen. Het dichttimmeren van een Programma betekent dan dat er in feite al voor een bepaalde oplossing gekozen wordt. Gesteld wordt dat het beter is vooral te regelen wat absoluut niet gewenst wordt en met wat voor randvoorwaarden wél rekening gehouden moet worden, zoals de uiterlijke vormgeving en de wens tot warmtevoorziening via asfalt of zonnecollectoren.

## **4.9 Almere: Poort**

Almere kent een voorgeschiedenis waarbij lering werd getrokken uit een eerdere tenderprocedure (Noorderplassen), waarbij een meningsverschil tussen de twee aanbieders (Nuon en Gamog) uiteindelijk opgelost werd doordat zij een fusie aangingen. Belangrijke lessen uit deze procedure betroffen de noodzaak tot maximale helderheid van de toetsingscriteria en het van te voren vastleggen van procedurele aspecten en spelregels.

Bij de procedure rond Poort werd dan ook getracht zo zorgvuldig mogelijk te opereren, terwijl voor de vormgeving van de procedure rekening werd gehouden met het indertijd in ontwikkeling zijnde BAEI. Desniettemin strandde de procedure op een kort geding voor de rechtbank van Zwolle. Nuon, het zittende bedrijf, bestreed de Gemeente Almere, die Essent de aanleg gegund had, met betrekking tot

de twijfel rond de 'hardheid' van haar aanbieding. De Gemeente Almere meende namelijk dat Nuon niet voldoende overtuigen kon op basis van de geleverde informatie dat zij haar aanbieding gestand zou kunnen doen. Daarmee werd Essent de winnaar en spande Nuon een Kort Geding aan tegen deze beslissing. De rechter stelde Nuon in het gelijk in de zin dat de Gemeente vooraf geen criteria had gesteld met betrekking tot de hardheid, maar stelde ook dat het besluit niet meer teruggedraaid kon worden. De partijen werden veroordeeld tot het gelijkelijk dragen van de kosten van het Kort Geding en Essent bleef winnaar.

Nuon besloot in hoger beroep te gaan tegen dit vonnis. In hoger beroep, echter, deed de rechter uitspraak op geheel andere gronden, namelijk het ontbreken van een juridische basis. Feit was namelijk dat de procedure in Almere een pre-BAEI aangelegenheid was geweest, gebaseerd op voorlopige teksten. Na het Kort Geding was er echter een definitieve versie verschenen, die in één opzicht duidelijk afweek van zijn voorgangers. Dit betrof de eis dat een tenderprocedure kenbaar gemaakt zou moeten via een algemene bekendmaking. De Gemeente Almere had echter zelf een aantal potentiële kandidaten uitgenodigd, waaronder de meest voor de hand liggende Nederlandse aanbieders en een buitenlands bedrijf. De rechter stelde dat hier geen sprake was geweest van een algemene bekendmaking en verklaarde daarmee de hele procedure ongeldig. Er kon dus geen winnaar worden aangewezen en er werd geen uitspraak gedaan over mogelijke hardheidscriteria<sup>9</sup>.

De consequentie was dat er een nieuwe procedure zou moeten plaatsvinden. In November startte de Gemeente met een nieuwe procedure, rekening houdend met de ervaringen. Een belangrijk verschil was dat het hele proces nog sterker geformaliseerd werd, waarbij termijnen en het type te leveren informatie vastgelegd werden. Daarbij heeft de Raad nu een besluit genomen, in plaats van alleen het bestuur.

Hierbij is voor het principe gekozen dat alleen de emissiereductie maximaal moet zijn, waarbij de technologische opties geheel vrij zijn, maar de kosten zijn op een concreet bedrag vastgesteld. Er is geen sprake van NMDA. Dit betekent dat de creativiteit en innovatie het voornaamste criterium wordt. Daarnaast wordt er een duidelijke onderbouwing gevraagd van de voorgestelde technologie en eventuele betrokkenheid van derden, bijvoorbeeld als toeleverancier van biomassa.

Op deze basis is, eind 2002 Nuon als nieuwe winnaar uit de bus gekomen en wordt er nu onderhandeld over de uitwerking. Belangrijk punt van discussie tijdens deze uitwerking is het aspect van monitoring, zowel tijdens de uitwerking en het ontwerp, als bij de uiteindelijke exploitatie van het systeem. Daarbij is geopperd dat de 'verliezende' aanbieder daar inzicht in zou willen hebben. Vooralsnog is er geen mogelijkheid tot openbaarheid aangezien het een privaatrechtelijke overeenkomst betreft tussen het energiebedrijf en de netbeheerder en de bewoners.

Wat duidelijk wordt is dat een dergelijke procedure strak geregisseerd moet worden, waarbij uit hoofde van de onpartijdigheid de afstand tussen de gemeente en de aanbieders groot blijft. De voornaamste oriëntaties zijn het emissiereductie criterium, de kosten en de algemene ruimtelijke en ontwerp randvoorwaarden. Dit afstandelijk ontwerp proces laat echter ook geen ruimte voor de 'evolutie' van concepten in onderling overleg. Daarnaast worden er problemen voorzien met het opzetten van een monitor regime. In de toekomst is het de bedoeling nog meer projecten te gaan tenderen. Je krijgt het beste resultaat en de kosten zijn niet te hoog. Ook het onderhandelen met het zittende bedrijf kost veel geld en tijd, als er een Energievisie en een marktscan ontwikkeld moeten worden. Het BAEI zou gebaat zijn bij standaardisering en transparantie

#### **4.10 Haarlemmermeer: De President**

De ervaringen van de Gemeente Haarlemmermeer zijn zeer illustratief in sommige opzichten, omdat men het proces doorlopen heeft tot het moment van het ontvangen van de reacties van de

belangstellenden<sup>10</sup>. Ook is het proces van gunning via een specifieke manier benaderd. Uiteindelijk was het resultaat echter teleurstellend. Waar er bij de informatiebijeenkomsten nog een zeer ruime belangstelling bestond, werd er uiteindelijk maar een aanbidding ingediend - vlak voor de sluitingstijd. In de aanbidding werd bovendien een zeer forse bijdrage gevraagd voor het uitvoeren van het plan.

De Gemeente trok daarop de procedure in en ging in onderhandeling met de lokale netbeheerders om op traditionele manier de aanleg te uit te voeren. Momenteel loopt het terrein slechts zeer langzaam vol, vanwege de slechtere economische vooruitzichten. Er zijn een aantal redenen door de gemeente geopperd voor deze teleurstellende uitkomst:

- de grote onzekerheden over de privatisering van de netwerken en de liberalisering;
- onduidelijkheden in de regelgeving omtrent het BAEI op een industrieterrein;
- onzekerheden over het tempo waarmee het terrein door afnemers in gebruik genomen zou worden;
- onzekerheden over het karakter en de potentiële energievraag van de afnemers.

De (niet) aanbiddende bedrijven noemden de volgende redenen:

- de onhaalbaarheid van het te tenderen concept;
- problemen met de manier waarop de kosten van het aanleggen van de netwerken gefinancierd konden worden over de ontwikkelingsperiode, gegeven onzekerheden over het tempo waarmee het terrein door afnemers in gebruik genomen zou worden;
- onzekerheden over het karakter en de potentiële energievraag van de afnemers;
- onduidelijkheden over de mogelijkheid tot scheiding van eigendom en beheer van netten;
- de scheve verdeling in de risico's, door het afwezig zijn van een afname verplichting voor warmte.

In algemene zin worden dus vooral de onduidelijkheid en onzekerheid aangehaald als oorzaak van het mislukken. Er speelden echter ook aan aantal strategische en economische aspecten, zoals de eis van Continuum om vooraf te betalen voor de maximale aansluitingscapaciteit voor het gehele gebied op het bovenliggende net. Ook de spanning tussen de milieuambities en het kostenaspect was van belang.

Een factor die mogelijk ook van belang is geweest, heeft te maken met de beperkte vrijheid van de aanbieders. De Gemeente had een vrij ver uitgewerkt concept getenderd, waarbij beoordeeld zou worden op CO<sub>2</sub> besparing, aandeel duurzame energie, tarieven en tariefstructuur en visie op energiediensten. Men stelde zich al voor dat een dergelijke multi-criteria afweging een intensieve klus zou worden.

Gesteld kan worden dat een dergelijke beperking van de vrijheid van aanbieders niet gewaardeerd wordt. De meeste bedrijven hebben min of meer eigen concepten in de aanbidding en als er iets totaal ander ontwikkeld moet worden, in concurrentie, kan dat leiden tot een weigering aan te bieden.

Daarbij kan gesteld worden dat het gebrekkige inzicht in de echte belangstelling om te tenderen deels voortvloeit uit de eisen rond het communicatieproces. Immers, er kan niet echt worden getoetst of het gevraagde inderdaad geboden zal worden. Er is in vrij sterke mate sprake van eenrichtingsverkeer. Slechts indien zich een zekere praktijk ontwikkelt, waarbij een beter inzicht ontstaat in de (on)mogelijkheden en financieel-economische aspecten kan zich een realistisch praktijk van tendering ontwikkelen

In aanvulling hierop is duidelijk geworden dat het hele proces een zeer intensieve aangelegenheid is geweest waarbij een fors beroep is gedaan op de ambtelijke capaciteit en waarbij hoge kosten voor juridische en technische bijstand zijn gemaakt.

---

<sup>9</sup> Een uitgebreid verslag, gemaakt door de Gemeente Almere, en inzicht in documenten is te vinden in de *Rapportage Tenderprocedure Almere Poort*, 26 maart 2002, in opdracht van Novem (Almere 2002)

<sup>10</sup> Zie MINEZ (2001), Haarlemmermeer (2002)

Voorts blijken door de complexiteit en de langdurige onzekerheden zich allerlei problemen in de planontwikkeling voor te doen bij potentiële gebruikers, gemeentelijke diensten, energiebedrijven en Openbare Werken.

De onduidelijkheden in de regelgeving en de trage reactie van het ministerie van Economische Zaken hierop droegen niet bij aan een vlotte afhandeling. De vertraging, de kosten en de onzekerheden bij elkaar maken het voorbeeld niet aantrekkelijk voor andere partijen (gemeenten, projectontwikkelaars en energiebedrijven).

Duidelijk is dat milieuplannen voor bedrijventerreinen en het BAEI een problematische combinatie zijn, vanwege de economische druk op de projecten, het gebrek aan juridisch kader en de inherente onzekerheden over de afname van energie. Te hoge ambities leiden tot het minder aantrekkelijk worden van een terrein voor bedrijven. Kleinverbruikers zijn *captive* en daar kunnen dus makkelijker hoge eisen gesteld worden.

## Hoofdstuk 5 De toekomst

### 5.1 De Energiemarkt

Openbare procedures voor gunning werken alleen goed bij voldoende marktwerking. Er is al enige tijd sprake van een toenemende concentratie en schaalvergroting in de energiesector, waardoor het aantal potentiële aanbieders – afkomstig uit de energiesector - afneemt. De procedures kunnen daardoor worden 'uitgehouden', tenzij er dan buitenlandse bedrijven of andere 'nieuwe' aanbieders uitgenodigd kunnen worden. Een aantal ontwikkelingen lijkt van belang:

- er is een sterke concentratie in de energiesector;
- er lijkt nog steeds sprake van een gebrekkige splitsing tussen netbeheerders en leveranciers;
- er is wel toetreding van nieuwe bedrijven, maar dit speelt vooralsnog hoofdzakelijk in de middelgrote en grote verbruikers categorie;
- er is bij nieuwe toetreders een oriëntatie op handel en levering van met name groene stroom, maar in veel mindere mate op het voorzien in 'totaal-oplossingen' voor energievoorziening voor (groepen) gebruikers;
- 'totaal-oplossingen' voor energie en andere voorzieningen worden met name aangeboden in de context van bedrijventerreinen;
- er is sprake van een sterk risicomijdend gedrag van netbeheerders en energieleveranciers;
- netbeheerders en energieleveranciers staan onder stevige druk voor wat betreft hun financieel-economische resultaten en hun technische performance;
- er zijn vele formele en informele contacten tussen energiebedrijven en leveranciers;
- er wordt gesuggereerd dat er marktafbakening plaatsvindt

Netbeheerders streven ernaar alle kosten voor netaanleg en -beheer, die de gemiddelde kosten – waarop de DTe vergoeding baseert – te boven gaan, te vermijden. Tegelijkertijd is er voor de netbeheerders geen specifiek geformuleerde taakstelling op het gebied van uitstootbeperking, zodat daar geen stimulans tot het nemen van risico's van uitgaat. Dit laatste wordt nog versterkt door het (nog steeds bestaande) perspectief op privatisering van de voormalige nutsbedrijven. Hoe onduidelijk dat perspectief momenteel ook mag zijn voor met name de netbeheerders; het is duidelijk dat extra kosten of extra risico's een waardevermindering tot gevolg zullen hebben en dus ongewenst zijn voor zowel de bestuurders van de energiebedrijven als hun aandeelhouders, de gemeenten en het Duitse RWE, als enige buitenlandse eigenaar van een Nederlandse netbeheerder.

In principe is de rol van de andere helft van de energiebedrijven, de leveranciers, nihil. Vanwege de splitsing tussen leveranciers en netbeheerders, en het feit dat het BAEI alleen betrekking heeft op de infrastructuur en niet op de levering, zou er vanuit hun perspectief geen voorkeur dienen te bestaan. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat de traagheid van *verbruikers* in het wisselen van leverancier en hun binding met de (nog) aan de leverancier geassocieerde netbeheerders hen toch een belang geeft bij het behouden of binnenhalen van groepen gebruikers. Daarnaast zijn er elementen in de aan te bieden energie-infrastructuren, zoals warmtenetten, die wel geïntegreerd geëxploiteerd kunnen worden en daarmee dus ook consumenten – ook van elektriciteit – (semi) 'gebonden' kunnen worden. In dat geval zal het ten koste gaan van de omzet van gasleveranciers.

Gegeven de ontwikkeling van de structuur van de sector, in termen van marktaandelen, nieuwe toetreding en concentratie, valt te bezien in hoeverre de energiebedrijven voordeel zullen zien in een strategie van concurrentie, als alternatief voor een continuering van de traditionele 'samenwerking' en marktafscherming. In algemene zin wordt geconstateerd dat er weinig sprake is van concurrentie tussen de netbeheerders, die het BAEI veld beheersen. Belangen, onduidelijke regels en gebrek aan informatie maken het onmogelijk voor derden om effectief aan te bieden. Dit wordt versterkt doordat de criteria voor de *eis van geschiktheid* vaak gebaseerd wordt op *past performance* in Nederland. Hiermee worden buitenlandse aanbieders en niet-netbeheerders in feite uitgesloten.

Tegelijk moet onderkend worden dat scheiding van netbeheer en levering een probleem kan zijn vanuit het perspectief van mogelijke samenwerking tussen deze onderdelen van het systeem (Künneke *et al* 2001). Zeker in grootschalige, langdurige, complexe projecten zitten veel onzekerheden en risico's die traditioneel door verticale integratie ondervangen konden worden. Daarnaast maken de negatieve effecten van het opknippen van een project op de stuurbaarheid ervan, het aanbieden in concurrentie tot een lastig en inflexibel fenomeen. Dat komt vooral tot uiting in de moeilijke inschatting van de benodigde capaciteiten van de infrastructuur en de forse prijs- en volumerisico's die voortvloeien uit verschillende exploitatievormen, zoals ook blijkt uit onderzoek door KEMA en de Technische Universiteit Delft (Koekkoek, 2003).

Als gevolg van de toegenomen nadruk op rentabiliteit in de sector, door enerzijds de druk van de aandeelhouders en anderzijds de druk van de DTe regulering op de vergoeding voor het gebruik van de netten, wordt er een sterke druk gevoeld op de marges in onderhandeling tussen energiebedrijven en gemeenten: "Steeds vaker wordt een container aangeboden, in plaats van een decent transformator huisje".

## 5.2 Energie-Technologieën

Er bestaan velerlei mogelijkheden om te voorzien in de energiebehoefte voor verschillende toepassingen, al dan niet in relatie met specifieke vormen van netwerken (zie De Jong, Benders, Moll, (2002a,b), Eenkhoorn, Noorman, Moll, Benders (2002), Künneke *et al* 2001). Zonder in detail op deze mogelijkheden in te gaan kan geconstateerd worden dat er afhankelijk van de ambities van de gemeenten een druk wordt uitgeoefend om tot innovatieve oplossingen te komen. Dit heeft geleid tot het toepassen van ondermeer biomassa en lage temperatuursverwarmingssystemen.

De vraag moet echter gesteld worden in hoeverre de toepassing ervan op het conto van het BAEI geschreven kan worden. Zoals al geconcludeerd is, is er bij de keuze van dit soort systemen soms sprake van het dreigen met een BAEI procedure door gemeenten, terwijl er in andere gevallen onderhandse aanbestedingsprocedures voor deelsystemen gehanteerd worden. In het geval van Almere lijkt een duidelijke link te leggen tussen technische en milieuproductie en de competitie in de biedingsprocedure.

De context waarin het BAEI (niet) toegepast wordt lijkt zich echter in het algemeen niet te lenen voor innovatie. Uitgaande van een innovatie traject, waarbij na de 'echte' innovatie een proces van ontwikkeling plaatsvindt waarin het product marktrijp gemaakt wordt, kan gesteld worden dat er weinig ruimte geboden wordt voor dit rijpingstraject. Juist in dit traject vindt een aanpassing plaats aan het daadwerkelijke gebruik door afnemers in de echte wereld, inclusief de aansluiting op andere systemen. Er is een zogenaamde 'niche' nodig om nieuwe producten in de markt te zetten en te demonstreren.

Dit niche-element is afwezig bij een BAEI procedure. Vanuit het perspectief van zowel de netbeheerder, de leverancier van het systeem, de projectontwikkelaar en de gemeente lijkt het van het grootse belang alle technische en financiële risico-elementen af te dekken en te vermijden. Een *trial-and-error* gedreven leerproces met betrekking tot de aan- en toepassing van systemen lijkt daarmee moeilijk tot stand te brengen.

Voor de hand liggend lijkt het dat aanbieders in dergelijke processen min of meer standaard oplossingen 'van de plank' zullen hanteren, waarvan de specificaties duidelijk zijn en waarvan de *past-performance*, in termen van kosten en emissies, overtuigend aan kan geven waar deze systemen toe in staat zijn. Zonder verdere conclusie te kunnen trekken op dit gebied, moet dan wel de vraag gesteld worden in welke omgeving er dan wel sprake kan zijn van het innovatieve ontwikkelingsproces dat noodzakelijk is voor de 'volgende generatie' systemen (zie Seebregts, Weeda, 2002).

Deze belemmering wordt versterkt doordat er een sterke scheiding is aangebracht tussen opwekking/productie en distributie en leverantie, teneinde concurrentie te bevorderen. Mogelijke innovaties die deze systemensegmenten overschrijden zijn daarmee per definitie een probleem binnen de huidige context. Dit lijkt met name een probleem omdat veel potentiële innovaties zich richten op de combinatie van verschillende technieken voor energieproductie en opwekking, de tijdelijke opslag van energie, en de (lokale) distributie ervan. Het noodzakelijkerwijs geïntegreerde karakter van deze systemen is in strijd met de huidige tendens tot opsplitsing in de kleinste potentieel concurrerende onderdelen.

### 5.3 Nieuwbouw van Woningen

Projectontwikkelaars streven naar winstmaximalisatie. Bij omvangrijke nieuwbouw is een snelle afzet van de woningen belangrijker dan een maximale opbrengst per woning: het gaat allereerst om de opbrengst voor het gehele plan. Projectontwikkelaars ambiëren niet alleen veel winst, het is ook daarnaast belangrijk om goede relaties met gemeenten te verkrijgen en te behouden, als tweede doelstelling. Vermindering van afzetrisico is een belangrijke derde ambitie. Woningcorporaties streven naar een zo groot mogelijke dekking van de uitgaven voor grond- en bouwkosten uit toekomstige huuropbrengsten, maar accepteren hierbij soms een zekere mate van onrendabele investering. In beide gevallen zal de nadruk op risicomijdend gedrag liggen.

In Nederland bestaat het gros van woningbouwprojecten uit minder dan 500 woningen. Voor het BAEI komen dus alleen de VINEX-locaties in aanmerking en nog enkele grotere plaatsen met een substantieel bouwvolume. Gezien de gewenste woningdifferentiaties en de discussies omtrent beeldkwaliteit worden de bouwprojecten in fasen uitgevoerd, hetgeen in bijna alle gevallen leidt tot gebieden met projecten van minder dan 500 woningen. Geen BAEI dus.

Vanuit ontwikkelingen in de markt is er behoefte aan integratie van optimale energie infrastructuur voor kleinere projecten. Risico's van deze projecten zijn goed in te schatten. De organisatie is te overzien.

### 5.4 Renovatie, Binnenstedelijke Vernieuwing en Utiliteitsbouw

In toenemende mate zal de woningbouw in Nederland het karakter krijgen van 'inbreiding', renovatie, binnenstedelijke vernieuwing. In deze situaties, waarin geen sprake is van *greenfield*, grootschalige nieuwbouw, wordt over het algemeen gesteld dat het BAEI niet overweg kan met de complexiteit van dergelijke projecten.

Veel steden die te maken hebben met dit soort projecten zijn dan ook van mening dat het BAEI proces ongeschikt is voor het organiseren van de aanleg van infrastructuur in een complexe stedelijke omgeving met veel dwarsverbanden tussen allerlei zaken en specifieke aandachtspunten. Het idee bestaat dat flexibele omgang met de netbeheerders en zittende bedrijven, in combinatie met het tenderen van deelprojecten effectiever en efficiënter is dan via een rigide BAEI procedure, waarbij relatief weinig te sturen valt. Met name het feit dat, in een vrij grote mate van detail, oplossingen binnen de procedure vastgelegd moeten worden om geen oneerlijke competitie te doen plaatsvinden is een lastig fenomeen. Daarnaast is het een probleem dat de fasering van deze projecten nogal eens problemen geeft.

Bij utiliteitsbouw wordt veelal gesteld dat de techniek moet worden voorgeschreven in het PvE, zodanig gedetailleerd dat zij aansluit bij het bouwproject en richtinggevend is met betrekking tot aspecten van emissie, kosten en techniek. Er wordt dan getenderd op kosten.

## 5.5 Gemeente en Klimaatbeleid

Een cruciaal aspect dat hieraan dient te worden toegevoegd is dat het ontbreekt aan een wettelijke verplichting voor iedere gemeente om een bijdrage te leveren aan emissiereductie. In algemene zin, wordt vaak gesteld dat de Gemeente geen vuist kan maken uit hoofde van klimaatbeleid. Ze heeft immer geen formele verplichtingen of taakstellingen op dat gebied, anders dan via het uitvoeren van de milieu- en bouwverordeningen. Dit heeft consequenties binnen en buiten de gemeente. Naar buiten heeft de gemeente weinig formele mogelijkheden om de energiebesparing af te dwingen, met name als zij geen eigenaar is van de grond op de nieuwbouwlocatie.

Binnen de organisatie betekent het afwezig zijn van verplichtingen dat er minder, of geen, prioriteit wordt toegekend aan dit soort thema's. Bovendien valt er politiek moeilijk op te 'scoren', als het ten koste moet gaan van andere thema's die beter aanspreken en bovendien tastbaarder zijn. Het huidige streven naar het wegwerken van risico's in de politiek leidt dan natuurlijk ook tot verstarring (zie ook AER/RVW 2003, p. 12).

Uit dit onderzoek is wel duidelijk geworden dat de noodzaak een Raadsbesluit te nemen bij de Gemeente aanleiding geeft tot een grotere bewustwording rond dit thema. De voorbereiding, de informatievergaring en de debatten brengen het nu in ieder geval onder de aandacht van de ambtenaren, in eerste instantie, en later bestuurders. De kans dat het door de politiek 'opgepakt' wordt, wordt sterk vergroot en verdere verkennende stappen, in de vorm van het opstellen van een Energievisie en een *Marktscan* komen daarmee dichterbij. Hiermee wordt dan duidelijk of er inderdaad een BAEI procedure overwogen moet worden, of dat onderhandse aanbidding of andere strategieën te prefereren zijn. Hiermee is het lastige vraagstuk van het op de agenda krijgen van de energievoorziening in ieder geval deels beantwoord (zie Correljé *et al* 1999b, 2000)



## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Met deze ontwikkelingen reageren de meeste gemeenten momenteel afwachtend en veelal afhoudend. Gezien de reacties van de energiebedrijven wordt dat niet veel beter. Vanuit het perspectief van de gemeente wegen de energie- en milieuvoordelen niet op tegen de in hun ogen complexe procedure. De rechtszaken omtrent Almere zijn daarvan het donkere voorbeeld. Sommige energiebedrijven willen blijkbaar de liberalisering van de energiemarkt (nog een tijdje) tegenhouden. Op deze wijze lukt dat. Het gaat niet om wat procedureel mogelijk wordt gemaakt, maar om de beeldvorming. En deze beeldvorming wordt met de ontwikkelingen negatief ingezet. De werking die dat heeft op lokale politici is dan moeilijk te keren.

De bestuurlijke en financiële inbedding van een gunningsprocedure zijn een probleem binnen de gemeente, te meer daar er geen wettelijke verplichtingen bestaan en politieke overtuiging de belangrijkste drijfveer is. Er zijn dus geen specifieke succes- of faalfactoren aan te wijzen, wel is er sprake van een moeizaam gewinnings- en leerproces met een geringe stimulans.

In mei 2001 werd een onderzoek gestart naar de toepassing van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur. Hierbij speelde nadrukkelijk de vraag naar de manier waarop gemeenten zich geïnformeerd hebben en zich hebben laten ondersteunen en welke overweging er aan het besluit en de strategie ten grondslag lagen. Hierbij waren de hoofdvragen:

- ten eerste, of de AMvB-BAEI de gemeenten zal kunnen aanzetten tot het in gang zetten van openbare procedures voor de gunning van de aanleg daarvan;
- ten tweede, of er voldoende geïnteresseerde aanleggers van infrastructuur zullen reageren met duurzame, economisch efficiënte aanbiedingen;
- ten derde zal aandacht besteed worden aan de vraag welke maatregelen en strategieën eventueel kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de AMvB-BAEI;

Anders dan verwacht werd, is er tot noch toe maar in één concreet geval, in Almere, een BAEI procedure doorlopen die te analyseren is. Wel werd vastgesteld dat de mogelijke keuze voor een BAEI-procedure door gemeenten gebruikt werd in onderhandelingen met de bestaande netbeheerder. Voorgesteld werd een extra onderzoeksvraag toe te voegen die inzicht zou verschaffen in de toepassing van het BAEI als argument in de onderhandelingen met de traditionele aanlegger, waarbij de dreiging van concurrentie in een markt leidt tot betere aanbiedingen van de deelnemers

- ten vierde, in hoeverre betekent deze dreiging inderdaad winst voor de gemeenten op het vlak van de duurzaamheid, of worden er hoofdzakelijk andere, financiële of andere, voordelen in de wacht gesleept.

Teneinde deze vragen te beantwoorden is getracht te onderzoeken hoe de vooronderstellingen, de doelstelling, de uitgangspunten en de vormgeving van de AMvB-BAEI aansloten bij de omstandigheden in de dagelijkse praktijk van de energie- en de bouwsector en het gemeentelijk bestuur. Hierbij heeft een analyse plaatsgevonden van de regelgeving en de determinanten van het gedrag van de verschillende betrokken actoren in Hoofdstuk 3. In Hoofdstuk 4 is deze informatie geverifieerd en aangevuld met inzichten van Novem-medewerkers, adviseurs, functionarissen van gemeenten, energiebedrijven, consultants en ontwikkelaars.

### **Vraag 1**

Ten eerste, de vraag in hoeverre de AMvB-BAEI gemeenten aanzet tot openbare procedures voor de gunning van de aanleg van infrastructuur kan kort beantwoord worden. Tot nu toe is dit niet echt het geval gebleken. Met uitzondering van Almere, hebben de gemeenten die een BAEI procedure overwogen hebben in een vroeger of later stadium toch gekozen voor een andere oplossing. Hiervoor zijn verschillende redenen aangevoerd.

Van groot belang wordt geacht dat er zonder wettelijke verplichting voor de gemeenten te weinig stimulans bestaat om actie te ondernemen of om ambitieuze doelen na te streven. Er kan geen vuist gemaakt worden binnen de gemeentelijke organisatie en naar buiten en de middelen zijn dan meestal te beperkt om een veeleisende BAEI procedure te doorlopen, zo wordt gesteld.

Daarnaast wordt er gerefereerd aan een aantal problemen die met name te maken hebben met de manier waarop een BAEI procedure het besluitvormingsproces tussen de gemeente, de bouwpartijen en de energiebedrijven structureert. Problemen met verschillen in het schaalniveau van procedures, fasering, flexibiliteit en coördinatie worden regelmatig genoemd als reden om geen openbare procedure te beginnen

### **Vraag 2**

Ten tweede, de vraag of er voldoende geïnteresseerde aanleggers van infrastructuur reageren met duurzame, economisch efficiënte aanbiedingen kan op een aantal manieren beantwoord worden. Het antwoord is in belangrijke mate afhankelijk van de bepaling welke bedrijven geschikt geacht worden. De verwachting was dat er aanbiedingen gedaan zouden worden door de voormalige nutsbedrijven en hun netbeheerders, door bedrijven die als aannemer netten aanleggen en soms ook beheren en door leveranciers van materialen, of door combinaties daarvan. In de praktijk blijkt dat, hoewel al deze partijen interesse vertonen en informatie opvragen, eigenlijk alleen de voormalige nutsbedrijven serieus deelnemen aan procedures en daar komen er steeds minder van, als gevolg van fusies.

Tegelijk lijkt het dat andere partijen eigenlijk weinig kans maken, vanwege het feit dat de criteria voor geschiktheid veelal geformuleerd worden in termen van de ervaring (in Nederland) met het bouwen en exploiteren van infrastructures. Deze criteria lijken gebruikt te worden door zowel gemeenten en adviseurs als door de DTe en het Ministerie van Economische bij de aanwijzing en goedkeuring van netbeheerders. In de praktijk leidt dit ertoe dat buitenstaanders in ieder geval niet de moeite nemen serieus aan te bieden in BAEI procedures.

Wel kan geconstateerd worden dat deze bedrijven – soms in combinatie met de traditionele energiebedrijven - wel actief zijn in de voorziening van nutsdiensten op bedrijventerreinen, in het beheren van warmtenetten op woningbouwlocaties en bij andere niet-BAEI projecten. Dit betekent dat er in ieder geval wel een zeker potentieel bestaat. Naast het bovengenoemde argument wordt ook vaak verwezen naar de hoge eisen die het deelnemen in een procedure stelt in termen van menskracht en kennis, en de geringe kans dat die inzet zich terugverdient. Ook wordt gerefereerd aan het feit dat er nooit echt hoge rendementen gemaakt kunnen worden, vanwege de regulering van elektriciteits- en gasnetten en dat de aanleg ervan winstgevender is. Met name vanwege die laatste reden wordt er de voorkeur aan gegeven als aannemer op te treden voor de netbeheerders en andere exploitanten. Bedacht moet worden dat het exploiteren van een net betekent dat er een grote hoeveelheid kapitaal vast ligt in de grond, tegen een betrekkelijk laag rendement.

### **Vraag 4**

De vierde vraag was in hoeverre dreiging met het BAEI inderdaad winst betekent voor de gemeenten op het vlak van duurzaamheid of andere, bijvoorbeeld financiële, voordelen. Een belangrijk aspect is dat er een hoop voordelen van (het overwegen van) een BAEI procedure genoemd worden. Het betreft hier met name het doorlopen van een proces van bewustmaking en analyse door de ambtelijke en politieke gremia in de Gemeente. Bovendien wordt door middel van voorbereidende studies een veel beter beeld verkregen van technische (on)mogelijkheden en financieel-economische aspecten.

Een ander vaak genoemd voordeel is dat de betrokken lokale energiebedrijven scherper worden gemaakt en dat er op deze manier milieu (en ook andere) voordelen te behalen zijn, zonder daadwerkelijk te tenderen. Vrij algemeen bestaat er de mening dat, als er geen succesvolle procedure afgerond wordt, de latente werking van dreiging snel zal afnemen.

In het licht van dit effect van het BAEI wordt echter vaak gesteld dat een politieke definitie van het doel van het BAEI ontbreekt. Onduidelijk zou zijn of het alleen om het milieu en emissies gaat, of dat er ook op kosten of andere doelen getenderd kan worden. Op zich lijkt dit punt relevant, maar dan gaat het meer over een communicatieprobleem dan over een inhoudelijk aspect. Immers als een PvE in een procedure goed geformuleerd is, zal er namelijk altijd sprake zijn van een afweging tussen het een het ander: betere milieuprestaties bij dezelfde kosten, of een verlaging van de kosten voor een gelijkblijvende prestatie.

Uit de geanalyseerde gevallen komt het beeld naar voren dat er strategisch met de beschikbare instrumenten wordt omgegaan. Afhankelijk van een aantal omstandigheden en randvoorwaarden wordt voor een bepaalde benadering gekozen. Belangrijke factoren zijn:

- de omvang van de steden en de locaties;
- het karakter van de projecten (woningbouw, bedrijfsterreinen of combinaties);
- de aanwezigheid van grondposities van bouwpartijen;
- de relatie tussen de gemeente en het lokale energiebedrijf;
- een principiële keuze voor of tegen tendering;
- de keuze voor een bepaald technische concept, een maat van emissiereductie of kostenreductie.

Geconcludeerd kan worden dat er in de grote steden weinig behoefte bestaat aan het BAEI, vanwege de geringe flexibiliteit en de coördinatieproblemen van het rigide proces. Bovendien hebben deze steden een relatief grote ambtelijke capaciteit en kennis en in veel geval een relatieve machtspositie ten opzichte van projectontwikkelaars en energiebedrijven. De grote steden besteden aan en onderhandelen, vanuit een portofolio aan projecten waar zij bedrijven bij willen betrekken.

Bij middelgrote steden is er behoefte aan BAEI en/of onderhandse aanbesteding, of een voortgaande relatie met de *incumbent*, afhankelijk van de aanwezigheid van grondposities van de projectontwikkelaars, de vraag of het om renovatie, nieuwbouw of bedrijfsterreinen gaat en de afhankelijkheid van (of binding met) het energiebedrijf (via de "vuiltjes"). Soms is er een principiële keuze voor of tegen een openbare procedure BAEI. Afhankelijk van deze factoren wordt gekozen voor een technisch concept, een maat van emissiereductie of de kosten als de sleutfactor in de aanbesteding of onderhandeling.

Bij kleinere plaatsen lijkt vrijwel altijd een dominantie van de bouwpartijen of het energiebedrijf bepalend te zijn. Hier speelt ook het grote beroep dat gecompliceerde projecten op de gemeentelijke organisatie doen een grote rol. Bouwpartijen met grondposities, bedrijfsterreinen en energiebedrijven met strategische posities worden zo bepalend voor de keuze. Daarbij spelen er vaak persoonlijke relaties tussen bestuurders, ambtenaren, aannemers en de energiebedrijven. Het aantal relevante uitbreidingsplannen (> 500 we) wordt hier steeds kleiner.

### **Vraag 3**

De derde vraag, welke maatregelen en strategieën eventueel kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de AMvB-BAEI zal hier beantwoord worden in termen van aanbevelingen. Hierbij werden een zevental hoofdpunten gedefinieerd. Het blijkt echter dat er vooral behoefte bestaat aan informatie en kennis.

## **6.1 Aansluiting gunningsprocedure bij het planproces voor bouwprojecten**

Regelmatig wordt gerefereerd aan de vrees voor lange procedures met ongewisse uitkomsten.

Gestreefd moet worden naar een betere aansluiting tussen beide processen en een inbedding van de besluitvorming rond het BAEI in het planproces. Hierbij zal er een discrepantie blijven bestaan tussen de noodzaak tot het definiëren van een aan te bieden 'stuk' infrastructuur en de onvoorspelbaarheid in

de ontwikkeling van het onderhavige project. De vraag hoe er zo flexibel mogelijk gepland en aangepast kan worden, zonder dat er sprake is van ongeoorloofde veranderingen in de aanbidding zullen verder onderzocht moeten worden. De Gemeente Rotterdam is met een initiatief bezig om de ontwikkeling van een Energievisie op te knippen en te koppelen aan de planfasen van het bouwproces.

Een cruciaal aspect van de inbedding is echter dat zo vroeg mogelijk in het planproces duidelijk wordt wat de mogelijkheden zijn en hoe de organisatie van de besluitvorming eruit gaat zien. In veel gevallen blijkt er te weinig tijd te zijn om een zinvol besluitvormingsproces te doorlopen. Dit is op zich geen nieuwe constatering. Ook voor de inwerkingtreding van het BAEI werden besluiten rond de aanleg van duurzame energie-infrastructuren meestal te laat op de bestuursagenda geplaatst, zodat tijdsgebrek een optimaal besluitvormingsproces onmogelijk maakte.

## 6.2 Aansluiting van het BAEI bij marktomstandigheden

Geconstateerd is dat het aantal potentiële aanbieders aanzienlijk is, terwijl er maar weinig daadwerkelijke interesse is om aan te bieden onder het BAEI. Verder onderzoek zou kunnen achterhalen waarom deze discrepantie bestaat, of dat een probleem is en of er wat aan te doen valt. Vooralsnog zijn er een aantal vermoedens, zoals hierboven uiteengezet is, maar deze vereisen verdere onderbouwing. Pas dan zou overwogen kunnen worden wat voor oplossingen effectief zouden kunnen zijn.

Op basis van de hiervoor beschreven ervaringen zou het een overweging kunnen zijn om in plaats van de huidige nadruk op het BAEI, een breder palet van mogelijkheden uitgebreid te ondersteunen (zie ook AER 2003). Dit zou moeten aansluiten op de bovengenoemde typologie. Hierbij zouden faciliteiten geboden moet worden voor het ontwikkelen van een Energievisie en een *Marktscan*, waarna een onderbouwd besluit genomen zou kunnen worden voor het BAEI, voor onderhandse aanbesteding of voor de 'normale' gang naar het lokale netbeheer. Voor deze drie opties zou dan weer verdere relevante ondersteuning gegeven kunnen worden.

## 6.3 De beschikbare beleidsinstrumenten

Naast handhaving en langere termijn bestending van een aantal subsidies, ook in afwachting van ambitieuzere instrumenten zoals emissierechten, blijft het van groot belang effectieve ondersteuning te bieden in het doorlopen van een optimaal besluitvormingsproces. Belangrijk is de vaststelling dat er geen transparantie bestaat in een systeem waarin een groot aantal uiteenlopende gemeenten tegenover een beperkt aantal relatief geconcentreerde bedrijven staan die veel overzicht hebben en een sterke onderhandelingspositie innemen. Het gebrek aan symmetrie in markt- en technische informatie belemmert een effectieve marktwerking en rechtvaardigt overheidsbeleid, dat ernaar streeft deze informatie te genereren en beschikbaar te maken, door middel van een onpartijdige organisatie.

Een beleidsinstrument dat, zoals al eerder gesteld werd, van groot belang geacht wordt is de ondersteuning die via Novem gegeven kan worden voor het doen van vooronderzoek en voor het ontwikkelen van een Energievisie, een *Marktscan* en een Programma van Eisen.

Daarnaast blijft het natuurlijk van belang om, onder voorwaarden, steun te verlenen bij de ontwikkeling en toepassing van duurzame innovatieve technieken en systemen (zie AER 2003),

## 6.4 Identificatie van behoefte aan specifieke middelen en kennis bij verschillende partijen

Een belangrijke vraag met betrekking tot het BAEI is in hoeverre bepaalde kennis *te weten kan* zijn, door bijvoorbeeld meer onderzoek te verrichten en in hoeverre het vermeende gebrek aan kennis simpelweg een onzekerheid met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen weerspiegelt.

In het eerste geval kan de vraag gesteld worden wat voor kennis dit is, en hoe en door wie de kennisontwikkeling verzorgd zou moeten worden. In het tweede geval is er weinig te doen aan de lacunes. Voor ondernemers is dit een deel van het ondernemingsrisico, voor overheden een deel van de algemene onzekerheid in het besturen.

Voor wat betreft de vraag naar *welke* kennis dan gegenereerd kan worden door onderzoek, moet de vraag gesteld worden welke kennis het BAEI proces beter kan doen verlopen en wie daar een taak in heeft en *welke* kennis juist door private partijen ingezet moet worden om maximaal effectief te kunnen bieden en te concurreren met andere bidders. Duidelijk is dat er een verschil bestaat tussen de *private* kennis die noodzakelijk is voor het ondernemen en investeren en de *maatschappelijke* kennis die geproduceerd wordt om te kunnen besturen.

De noodzakelijk geachte kennis en inzichten die nodig zijn om het BAEI als instrument beter te laten functioneren betreft veelal technische, juridische, economische, ecologische en systeemkennis die noodzakelijk is om een effectief PvE te formuleren, de juiste partijen uit te nodigen, de aanbiedingen op de juiste manier te evalueren en een functioneel implementatietraject te construeren. Het is juist deze kennis die de gemeenten ontberen en waar Novem en adviseurs een rol moeten spelen. Deze kennis moet in feite ook openbaar te maken zijn via een centraal orgaan, bijvoorbeeld Novem of de VNG.

Feit is dat er onduidelijkheid bestaat over de status van verschillende inzichten en typen van kennis. De overheid verklaart vele vormen van kennisontwikkeling tot onderdeel van het marktproces, ook die welke betrekking hebben op het besturen en beleidsformulering. Een belangrijk deel van deze laatste inzichten lijkt door een klein aantal energiebedrijven strategisch gemonopoliseerd te worden, waardoor een degelijk bestuur onmogelijk wordt gemaakt. Ook biedt dit deze bedrijven natuurlijk de gelegenheid om tegen ieder bestuurlijk besluit in beroep te gaan, wegens gebruik van 'onjuiste' informatie.

Een ander probleem met betrekking tot de exploitatie wordt gevormd door de combinatie van problemen met een betrouwbare inschatting van benodigde capaciteiten van de infrastructuur en slechte *stuurbaarheid* van een project dat door aanbesteding van een bepaalde infrastructuur voorzien wordt.

## 6.5 Controle en toetsing van prestaties en regelingen

Zoals hierboven gesteld, is de controle en de monitoring van de overeengekomen aanleg en exploitatie van de infrastructuur nog vrijwel niet ontwikkeld. Toch zal bij de verdere uitwerking van de aanbidding en bij keuzes die tijdens de aanleg gemaakt moeten worden, en bij het latere gebruik van de systemen, nodig zijn om te controleren of specificaties, kosten, emissies en vergoedingen in de pas blijven met hetgeen afgesproken was. Teneinde marktwerking te waarborgen is het nodig dat er openbaarheid nagestreefd wordt. Zowel de markt, het proces van technologische innovatie en de bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn gebaat bij transparantie en het ontwikkelen van standaarden voor kosten en performance-indicatoren.

Met betrekking tot de organisatie van het proces kan worden gesteld dat monitoring een taak is van de exploitanten en aanleggers, die daarvoor voorzieningen moeten treffen in hun aanbiedingen. Een centrale onafhankelijke instelling voor het verzamelen van informatie en monitorgegevens zou kunnen

bijdragen aan de transparantie, de toegankelijkheid en de vergelijkbaarheid, zonder de strategische belangen van de betrokken bedrijven in gevaar te brengen (zie ook G3 Advies 2000).

## **6.6 Wenselijkheid tot standaardisering van indicatoren, informatieverstrekking en procedures**

Er zal mogelijk een verdere ontwikkeling van de toepassing van geautoriseerde rekenmodellen (bijvoorbeeld zoals de EPL) moeten plaatsvinden, om de concurrerende aanbiedingen op eenduidige wijze met elkaar te kunnen vergelijken. De huidige praktijk genereert per definitie multi-criteria afwegingsprocessen, waarbij het gewicht van de verschillende criteria bepalend kan zijn, maar waar dit gewicht nooit op ondubbelzinnige wijze vastgesteld kan worden. Enerzijds vraagt deze situatie om een standaardisering van indicatoren en gewichten, zodat vergelijking mogelijk wordt.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat dit zelden tot een geheel bevredigende oplossing leidt, aangezien dergelijke standaarden en de uitkomsten onmiddellijk onderwerp van discussie gaan vormen. De laatste vaststelling pleit er juist voor om de noodzakelijke afweging zoveel en zo vroeg mogelijk deel te laten uitmaken van het politieke besluitvormingsproces en juist niet over te gaan tot een technologische kwantitatieve abstractie.

Duidelijk moet worden welke criteria zich wel en welke zich niet lenen voor standaardisering, in welke omstandigheden. In aansluiting hierop, is ook het vaststellen van standaarden voor informatieverstrekking, procedures en organisatiemodellen, bijvoorbeeld door middel van convenanten, een benadering die sterk afhankelijk is van de specifieke omgeving. Zoals aangegeven is, is er bij complexe grootstedelijke projecten behoefte aan een flexibele, *tailor-made*, opzet, terwijl *greenfield* projecten in kleinere gemeenten gebaat zouden zijn bij een simpele, te voorspellen procesgang. Voor de laatste gevallen zou een standaardpakket uitkomst kunnen bieden en vermijden dat iedere keer opnieuw het wiel uitgevonden moet worden. De benadering die door G3 Advies aangeboden wordt voor de eerste stadia van een procedure is natuurlijk al een flinke stap in deze richting. Afhankelijk van de behoefte zou deze benadering verder uitgebreid kunnen worden naar de latere stadia, van ontwerp, implementatie en exploitatie.

## ANNEX 1: Lijst van geconsulteerde personen

Dhr. J. Baken, Ecofys  
 Dhr. C.Th.R. Bakker, Gemeente Heerhugowaard  
 Dhr. H. J. Bos, Gemeente Rotterdam  
 Dhr. J. Bouwmeester, Gemeente Almere  
 Dhr. E. Braun, YDL, Management Consultants  
 Dhr. T. Buiting, Gemeente Nijmegen:  
 Dhr. A. Bult, Gemeente Almere  
 Dhr. J. Dijk, Milieu/energie medewerker, Gemeente Enschede  
 Dhr. T. Dreikoningen, Gemeente Waalwijk  
 Dhr. B. v. Dunsbergen, Ministerie van Economische Zaken  
 Dhr. R. van Driel, Directeur, G3 Advies,  
 Dhr. H. Eetgerink, Energiebeleidsmedewerker, Gemeente Arnhem  
 Dhr. I. van der Es, Energiecoördinator, Gemeente Hilversum  
 Mevr. M. van Eupen, Beleidsadviseur Milieu/energie, Gemeente Breda  
 Dhr. M. Filart, Beleidsmedewerker Milieu/energie, Gemeente Zwolle,  
 Mevr. A. van Galen, Ingenieurs Bureau Gemeentewerken, Gemeente Rotterdam  
 Dhr. R. Hendriks, Projectbureau Leidsche Rijn, Gemeente Utrecht  
 Mevr. M. Homans 29 October Ministerie van Economische Zaken  
 Dhr. Huisman Dubo-coördinator, Gemeente Harderwijk  
 Mevr. L. Hulst, Kennedy van der Laan Advocaten, Amsterdam  
 Dhr. D. de Kok, De Kok en partners  
 Mevr. M. Koppert, Gemeente Haarlemmermeer  
 Dhr. M. Marquering, Nuon  
 Dhr. A. van der Meulen, Nuon  
 Dhr. M. Oosterhuis, Loyens Loeff Advocaten  
 Dhr. M. Pluyger, Gemeente Den Bosch  
 Dhr. E. Schilt, DWA  
 Dhr. E. Timar, Beleidsmedewerker Centrale Stad, Milieudienst, Gemeente Amsterdam  
 Dhr. van Tol, Energiebeleidsmedewerker, Gemeente Ede  
 Dhr. P. van Uden, Projectleider bouwlocatie, Gemeente Culemborg  
 Dhr. P. Vernooij, Energiecoördinator, Gemeente Den Haag  
 Dhr. D. de Vries, Gemeente Groningen  
 Dhr. E. Vrins, Gemeente Tilburg  
 Dhr. C. v.d. Wiel, Gemeente Woerden:

Naast de hier genoemde personen ben ik dank verschuldigd aan de velen waarmee ik van gedachten gewisseld heb op de verschillende informatie bijeenkomsten:

- Bijeenkomst Innovatief Aanbesteden van de energie-infrastructuur 18 mei 2000 in Babylon, Den Haag.
- Informatie bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 8 mei 2001, Sustain 2001 Rai, Amsterdam
- Bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 14 juni 2001 in het Provinciehuis Den Bosch
- Bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 20 juni 2001 in het Provinciehuis Arnhem
- Bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 11 december 2001 in het Pollmanhuis Utrecht
- OEI workshop 8 april 2002 in het Golden Tulip Hotel Haarlemmermeer





## ANNEX 2: Lijst van gebruikt materiaal

- AER (2003), *Energie-infrastructuur: Tijd voor verandering?: Briefadvies aan de Staatssecretaris van Economische Zaken*, Algemene Energieraad, Januari 2003
- AER/RVV (2003), *Zorgvuldig omgaan met de introductie van marktwerking rond vitale infrastructuren*, Algemene Energieraad, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Maart 2003
- Almere (Gemeente) (2002) *Rapportage Tenderprocedure Almere Poort*, 26 maart 2002.
- BMT (2000) Verslag bijeenkomst Innovatief Aanbesteden van de energie-infrastructuur 18 mei 2000 in Babylon, Den Haag.
- BMT (2001) Verslag bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 30 mei 2001 in het Provinciehuis Utrecht
- BMT (2001) Verslag bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 7 juni in het Provinciehuis Zwolle
- BMT (2001) Verslag bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 14 juni in het Provinciehuis Den Bosch
- BMT (2001) Verslag bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 20 juni 2001 in het Provinciehuis Arnhem
- BMT (2001) Verslag bijeenkomst Besluit Aanleg Energie Infrastructuur 11 december 2001 in het Pollmanhuis Utrecht
- Correljé, A.F., Keers, G., de Wildt, R. (2000) *OEI (Optimale Energie Infrastructuur) in de Toekomst: Een strategische verkenning in een liberale omgeving*, Januari 2000, ESM Publicatiereeks nr. 30, EUR, Rotterdam (for NOVEM).
- Correljé, Aad (1999a) *Liberalisering, duurzame energie en energiebesparing*. Position paper met betrekking tot het *Energiebericht* 1999, voor het Ministerie van Economische Zaken, ESM Publicatiereeks nr. 31, Januari 1999. <http://www.minez.nl>
- Correljé, A.F., (1999b) 'De markt moet aanzetten tot 'juist gedrag' [The market has to stimulate appropriate behaviour]. In: *Factor 20, trendbreuk of schaalessprong: rapportage expertmeeting duurzaam bouwen. Onderzoekagenda en kennisnetwerken*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Nationaal Dubocentrum, Best: Aeneas. pp. 36, 37.
- DHV (2001), *Evaluatie EPL in 15 gemeenten: Eindrapportage*, DHV AIB BV, Dossier S0638-01.001, Januari 2001.
- Dijkgraaf, E., Haart, W. de, Schans, P.T. van der, (1999), *DE kwantitatieve aspecten van innovatief aanbesteden: Verslag van het vooronderzoek*, Onderzoekscentrum Financieel Economische Beleid (OCFEB), EUR, Rotterdam.
- DTe (2000), *Guidelines for pricecap regulation of the Dutch electricitysector in the period from 2000 to 2003*, DTe Netherlands Electricity Regulatory Service, The Hague, February 2000.
- Eenkhorn, R., Noorman, K.J., Moll, H.C., Benders, R.M.J., (2002), *Perspectief op een optimale en duurzame energie-infrastructuur op een decentraal niveau, Deel rapport 2: Casestudie 1*, Eindconcept IVEM Rapport, IVEM Centrum voor Energie en Milieukunde, Rijksuniversiteit Groningen.
- Energiened (2001), *Tariefadvies voor de levering van warmte aan kleinverbruikers 2001*
- Energiened (2002), *Ontsluiting nieuwe bedrijventerreinen en woonwijken*, 2002-17871, 3 juli 2002.
- G3 Advies (2000), *Evaluatie gebruikerservaring met de Energieprestatie op Locaties*, G3 Advies, Beusichem.
- G3 Advies (2001) *Toepassen van BAEI bij PPS Constructies*, G3, Culemborg, 14 september.
- G3 Advies (2003) *Wettelijke Grondslag Gunningsprocedures Enkelvoudige Energie\_infrastructuur*, G3, Culemborg, 14 februari.
- Haarlemmermeer (2002) *Persbericht Energiesysteem President*, Gemeente Haarlemmermeer.
- Jong, P. De, Benders, R.M.J., Moll, H.C., (2002a), *Perspectief op een optimale en duurzame energie-infrastructuur op een decentraal niveau, Deel rapport 1*, Eindconcept IVEM Rapport, IVEM Centrum voor Energie en Milieukunde, Rijksuniversiteit Groningen.
- Jong, P. De, Benders, R.M.J., Moll, H.C., (2002b), *Perspectief op een optimale en duurzame energie-infrastructuur op een decentraal niveau, Deel rapport 3: Modelbeschrijving*, Eindconcept IVEM Rapport, IVEM Centrum voor Energie en Milieukunde, Rijksuniversiteit Groningen
- Koekkoek, Jules (2003) *Lokale ontwikkelingen: Voorspelling van de benodigde capaciteit voor nieuwe electriciteitsdistributienetten*, afstudeer scriptie Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management, KEMA, Arnhem April 2003.
- De Kok & Partners (xxxx) *De dubo-coördinator: Van Missionaris tot maatschappelijk ondernemen*, De Kok & Partners, Management Consultants (mimeo).

- Künneke, R.W., Bouwmans, I, *et al* (2001) *Innovatie in energienetwerken: Een studie naar de veranderende verhouding tussen regulering, techniek en markt in geliberaliseerde energiemarketen*, Technische Universiteit Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Delfts Interfacultair Onderzoekscentrum (DIOC), 'Design and Management of Infrastructures', Oktober 2001.
- MINEZ (2001) Perbericht Bedrijventerrein *President*, bij Hoofddorp, no. 135, 05-10-2001.
- Moorman, S.A.H., Rooiers, F.J. (1999) *Advies over AMvB "Besluit ontwikkeling energie-infrastructuur"*, Voor PEGO, CE, Delft, October 1999.
- Novem, (2001, 2002), *Baei: Zo zit dat*, Novem Utrecht.
- Oosterhuis, M.W.F., Custers, M.G.A.M., (2001), *Aanbestedingsrechtelijke Aspecten bij de Aanleg van Energie-Infrastructuur ingevolge het Besluit Aanleg EnergieInfrastructuur*, Loyens & Loeff, Rotterdam, 10 juli 2001.
- Poort, J. P., (2002), *Toezicht op de toekomst: Regulering van de regionale elektriciteitsnetten in het maatschappelijk belang*, NYFER, Oktober 2001.
- Seebregts, A.J., Weeda, M. (2002) *Energie-Infrastructuur van de toekomst: Een inventarisatie op basis van recente verkenningen en studies voor Nederland*, ECN-C—02-027, ECN, Petten.

