

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

BAEI

Besluit Aanleg Energie Infrastructuur

Evaluatieonderzoek

Rapport

Delft, juli 2003

Opgesteld door: M. (Kiek) Singels
M.I. (Margret) Groot
F.J. (Frans) Rooijers



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

M. (Kiek) Singels, M.I. (Margret) Groot, F.J. (Frans) Rooijers

BAEI : Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur : Evaluatieonderzoek
Delft, CE, 2003

Besluit / Energie / Infrastructuur / Energievoorziening / Duurzaam / Markt /
Bestuur / Samenwerking / Effecten / Evaluatie

Publicatienummer: 03.3569.23

Verspreiding van CE-publicaties gebeurt door:

CE

Oude Delft 180

2611 HH Delft

Tel: 015-2150150

Fax: 015-2150151

E-mail: publicatie@ce.nl

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider
F.J. Rooijers.

© copyright, CE, Delft

CE

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

CE is onderverdeeld in vijf secties die zich richten op de volgende werkteerijnen:

- economie
- energie
- industrie
- materialen
- verkeer & vervoer

Van elk van deze secties is een publicatielijst beschikbaar. Geïnteresseerden kunnen deze opvragen bij CE tel: 015-2150150. De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Leeswijzer	4
2 Methodiek en achtergrond	5
2.1 BAEI	5
2.2 Werkwijze	7
2.3 Toetsingskader	7
2.3.1 Marktwerking	7
2.3.2 Duurzaamheid	8
2.3.3 Bestuurlijke verhoudingen	8
3 Inzet van een openbare procedure	11
3.1 Stand van zaken	11
3.2 Redenen om een openbare procedure te volgen	13
3.3 Redenen om geen openbare procedure te volgen	14
4 Doeltreffendheid en effecten BAEI	17
4.1 Marktwerking	17
4.1.1 Nieuwe toetreders	17
4.1.2 Innovatie	18
4.1.3 Transparantie	18
4.1.4 Kosten	18
4.2 Duurzaamheid	19
4.3 Neveneffecten	20
5 Conclusies	21
5.1 Doeltreffendheid	21
5.1.1 Marktwerking	22
5.1.2 Duurzaamheid	22
5.2 Neveneffecten	24
5.3 Afwegingskader	24
Literatuur	27
A Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur	31
B Interviewvragen	33
C Geïnterviewden	37
D Workshop evaluatie BAEI	39
E Redenen om geen BAEI procedure te volgen	41
F Duurzaamheid energievoorziening: bepalende factoren	43

Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van EZ heeft CE het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI) geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten. Doel was om vast te stellen of het BAEI het aangewezen instrument is voor de bevordering van een optimaal geïntegreerde duurzame infrastructuur. Vooral van belang was de vraag of en op welke wijze de meerwaarde van het BAEI in de praktijk gestalte heeft gekregen op het gebied van marktwerking, duurzaamheid en bestuurlijke verhoudingen. Door middel van bureaustudie, een 25-tal interviews en een workshop met ervaringsdeskundigen is een beeld gevormd van de werking van het BAEI in de afgelopen 2 jaar.

De mogelijkheid van marktwerking door het BAEI maakt gemeenten - en ook aanbieders, zoals in elke situatie waar marktwerking ontstaat - alerter, maar leidt tot nu toe nauwelijks tot openbare procedures waarbij een integrale afweging van een netaanleg wordt gemaakt. In de praktijk is tot nu toe slechts één gemeente in staat geweest het BAEI goed te benutten (Almere, Poort). Nieuwe aanbieders dienen zich niet aan; de belangrijkste redenen daarvoor zijn dat aanleg van een deelnet in een groter netwerk van een andere beheerder voor de meeste partijen praktisch en commercieel niet interessant is. Wel geven marktscans veel blijk van belangstelling voor de aanleg van een warmtenet. In die gevallen wordt vervolgens een onderhandse procedure geprefereerd boven een openbare; een mogelijkheid die echter ook al zonder het BAEI aanwezig was. Onderhandse aanbestedingen hebben als voordeel voor gemeenten dat niet alleen op duurzaamheid maar ook op kosten gegund kan worden. Het verdient overigens aanbeveling om de positie van afnemers van warmte in het algemeen te verbeteren.

Een positief aspect is dat het bestaan van het BAEI-gemeenten het bewustzijn oplevert dat zij met hun lokale netbeheerder in gesprek kunnen over de duurzaamheid van het nieuw aan te leggen net. Daarnaast is momenteel het BAEI het enige instrument dat gemeenten de mogelijkheid geeft om te kunnen onderhandelen met het energiebedrijf over de aanleg van een energie-infrastructuur.

Het BAEI is echter niet het aangewezen instrument voor de bevordering van een optimaal geïntegreerde duurzame energievoorziening. Daarvoor is de concurrentie in de praktijk te beperkt en een openbare procedure te omslachtig (hoge administratieve lasten). Verder richt het BAEI zich grotendeels op de fysieke energie-infrastructuren en slechts in beperkte mate op de milieukwaliteit van de energie die (door welk bedrijf dan ook) geleverd wordt. Dit laatste is een belangrijke pijler van een duurzame energievoorziening. Daarom is onze aanbeveling om het BAEI te vervangen door andere instrumenten die zich hierop richten, of bestaande instrumenten uit te breiden.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 mei 2001 is het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI) in werking getreden. Dit besluit stelt regels over de wijze waarop, gelet op een betrouwbaar, duurzaam en doelmatig functionerende energiehuishouding, een afweging wordt gemaakt met betrekking tot de aanleg van energie-infrastructuur.

Artikel 7 van dit Besluit stelt dat door de Minister van Economische Zaken binnen twee jaar na plaatsing van het BAEI in het Staatsblad, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk wordt gezonden.

Het BAEI is nu twee jaar van kracht en is daarom geëvalueerd op doeltreffendheid en effecten.

1.2 Doelstelling

In artikel 20 van de elektriciteitswet wordt geregeld dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) de mogelijkheid van marktwerking wordt geïntroduceerd bij de aanleg van (elektriciteits)netten.

Met name de Tweede Kamer heeft aangedrongen op het opstellen van een AMvB om de exclusiviteit van de netbeheerder te doorbreken (zie handelingen Tweede Kamer, maart 2001) ten bate van duurzaamheid. Belangrijke vooronderstellingen hierbij waren namelijk:

- een integrale afweging bij netaanleg leidt tot energiebesparing en/of CO₂-reductie;
- concurrentie leidt tot betere biedingen;
- marktwerking en duurzaamheid kunnen samengaan.

Als AMvB is het Besluit Aanleg Energievoorziening Infrastructuur (BAEI) opgesteld en op 6 maart 2001 vastgesteld. Dit besluit geeft gemeenten de bevoegdheid om de aanleg van een energie-infrastructuur:

- te gunnen aan de toegewezen netbeheerder in die regio;
- ofwel via een openbare procedure te gunnen aan een natuurlijk rechtspersoon op basis van duurzaamheidscriteria.

Artikel 7 van dit besluit stelt dat door de Minister van Economische Zaken binnen twee jaar na plaatsing van het BAEI in het Staatsblad, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk wordt gezonden. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft CE daarom een evaluatie van het BAEI uitgevoerd met als volgend doel:

Vast te stellen of het BAEI het aangewezen instrument is voor de bevordering van een optimaal, geïntegreerde, duurzame infrastructuur door een evaluatie te doen op doeltreffendheid en effecten van het BAEI.

Daarbij worden onder meer de volgende vragen beantwoord:

- 1 In welke mate worden openbare procedures gestart of overwogen?
- 2 Wat zijn de effecten van het BAEI op de marktwerking?
- 3 Heeft marktwerking een **doeltreffend** effect op duurzaamheid?
- 4 Wat zijn de neveneffecten van het BAEI?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het BAEI besluit zelf en de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Verder wordt enige achtergrondinformatie gegeven. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens kort de stand van zaken met betrekking tot de inzet een openbare procedure door gemeenten in de afgelopen twee jaar. In hoofdstuk 4 beschrijven we de effecten van het BAEI op marktwerking en duurzaamheid samen met de neveneffecten. In hoofdstuk 5 tenslotte trekken we conclusies met betrekking tot de meerwaarde van het BAEI en komen we tot een aantal aanbevelingen.



2 Methodiek en achtergrond

2.1 BAEI

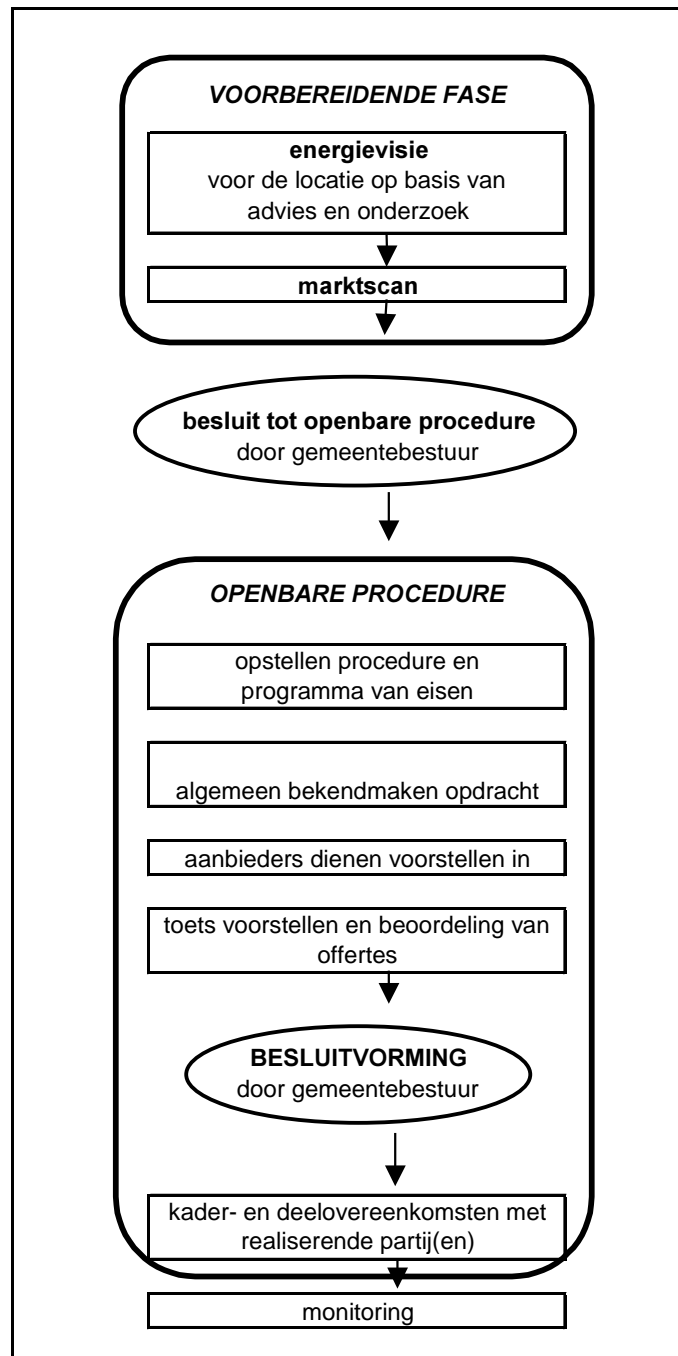
Voor de aanleg en de levering van energie gelden twee wetten: de Elektriciteitswet en de Gaswet. In beide wetten is voor de levering van elektriciteit en gas geen rol weggelegd voor de gemeente. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt aan de hand van de AMVB BAEI. Deze AMVB heeft een wettelijke basis in artikel 20 van de elektriciteitswet en artikel 39 van de Gaswet [Correljé 2003].

Het BAEI dateert van 6 maart 2001 en is gepubliceerd in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Alle artikelen van het besluit zijn te vinden in bijlage A. Onderdelen die belangrijk zijn voor het begrip van de resultaten, zijn hieronder puntsgewijs toegelicht.

- Het BAEI geeft gemeenten twee mogelijkheden: ze laten de aanleg van het elektriciteitsnet aan de regionale netbeheerder over (al dan niet tezamen met anderen voor zover het de aanleg van een warmtenet of een gasnet betreft), of ze starten een openbare gunningsprocedure voor de aanleg van een integrale energievoorziening.
- Let wel: het gaat om gunning en niet om de aanbesteding van een energie-infrastructuur. De winnaar van de tender (en dus niet de gemeente) is de partij die eigenaar van het net wordt en de financiële risico's draagt bij exploitatie.
- De beslissing om een openbare procedure te starten moet door het gemeentebestuur worden genomen.
- Met een integrale energievoorziening wordt bedoeld een samenstel van leidingen om de afnemers op de betreffende locatie direct of indirect te voorzien van elektriciteit, gas en of warmte.
- De fysieke aanleg van een energie-infrastructuur zelf levert over het algemeen geen milieuwinst op. Een integrale energievoorziening kan dit wel leveren, omdat daarbij ook de wijze van (lokale) opwekking en het transport van energie een rol spelen.
- Ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon kan zich bij een openbare aanbestedingsprocedure als gegadigde inschrijven of aanmelden voor de aanleg van een geïntegreerde energie-infrastructuur. De gemeente maakt een keuze tussen de voorstellen (die aan de eisen voldoen) op basis van door het gemeentebestuur vastgestelde duurzaamheidscriteria.
- Het BAEI is van toepassing op woningbouwlocaties met meer dan 500 woningen of woningbouwequivalenten.

Voor het juiste begrip: in dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen het BAEI als besluit in zijn geheel en het volgen van een openbare procedure. Het bestaan van het BAEI op zichzelf kan namelijk al een effect hebben op marktwerking of duurzaamheid, zonder dat een openbare procedure wordt gestart.

Figuur 1 De openbare BAEI-procedure



In Figuur 1 zijn de verschillende fases van een openbare procedure schematisch weergegeven. De eerste voorbereidende fase is die van beleidsvorming. De gemeente stelt op basis van advies en onderzoek een energievisie voor de locatie op, waarin haalbare energieprestaties zijn vastgelegd. In een marktscan wordt vervolgens nagegaan welke partijen mogelijke aanbidders zijn, en wat hun interesse is. De volgende stap is een besluit van het gemeentebestuur om een openbare procedure te volgen. De openbare procedure zelf bestaat uit zes stappen zoals in de figuur is te zien. Na de keuze van de realiserende partij wordt met hen een kaderovereenkomst opgesteld: een contract tussen de gemeente en de hoofduitvoerder(s) over de energievoorziening. Deze kaderovereenkomst wordt aangevuld met deelovereen-



komsten tussen overige betrokken partijen. Met het afsluiten van de kaderovereenkomst eindigt nog niet de taak van de gemeente. Tijdens en na de bouw gaat zij na of de aangelegde energievoorziening voldoet aan het programma van eisen.

2.2 Werkwijze

Ons inziens zijn bij een evaluatie de praktijkervaringen van wezenlijk belang en daarom heeft het zwaartepunt van het onderzoek gelegen op het afnemen van interviews met ervaringsdeskundigen. Circa 25 mondelinge en telefonische interviews zijn gehouden met betrokken actoren zoals gemeenten energiebedrijven en woningbouwontwikkelaars. Afhankelijk van de functie van de geïnterviewde is een aantal vragen gesteld. Deze vragen zijn in bijlage B opgenomen, een lijst met geïnterviewden in bijlage C. De bevindingen uit deze interviews zijn vervolgens bediscussieerd in een workshop aan de hand van een aantal stellingen. Het verslag van de workshop op hoofdpunten is opgenomen in bijlage D. Om meer inzicht te verkrijgen in het besluit, en de werking ervan is (voorafgaand aan de interviews) een beperkte bureaustudie verricht. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit het rapport van Correljé [2003] dat in opdracht van het Ministerie van VROM onderzoek doet naar de toepassing van het BAEI.

2.3 Toetsingskader

De twee thema's marktwerking en duurzaamheid en natuurlijk de combinatie daarvan, waren leidend voor zowel de interviews als de workshop. Hieronder volgt een schets van het denkkader met betrekking tot duurzaamheid en marktwerking die we tijdens het onderzoek hebben gehanteerd. Aanvullend is een beschrijving gegeven van de betrokken actoren en hun rol bij de aanleg van een infrastructuur op een nieuwbouwlocatie.

2.3.1 Marktwerking

Het doel van het BAEI is om via marktwerking duurzaamheid te stimuleren met betrekking tot de aanleg van de energie-infrastructuur.

In theorie zijn de kenmerken van een vrije markt transparantie, vrije toetreding van aanbieders en een totstandkoming van de productprijs door het spel van vraag en aanbod. In dit onderzoek is dat vertaald naar de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het effect van marktwerking op de prijs?
- Zijn er nieuwe toetreders verschenen?
- Is de markt transparant?
- Vindt er innovatie plaats?

Nieuwe toetreders kunnen op papier de mogelijkheid hebben om een net aan te leggen en te beheren, maar schaalgroottes van die nieuwe netten kunnen er voor zorgen dat de aanloopkosten en vaste kosten te hoog zijn om een dergelijke stap te maken. Ook kan er een gebrek aan informatie zijn (transparantie). Nieuwe toetreders zijn zowel netbeheerders die in bijv. West Nederland al vele netten hebben en nu trachten in Zuid Nederland voet aan de grond proberen te krijgen, maar ook bedrijven die tot nu toe geheel geen netten beheerden. Nieuwe toetreders kunnen zich onderscheiden door prijs - hoewel dit onder het BAEI geen gunningscriterium is maar mogelijk slechts een randvoorwaarde-, maar ook door innovatie. Bovendien kunnen de tradi-

tionele netbeheerders zich met innovatie trachten te handhaven. De vraag is wat er in de praktijk is gebeurd.

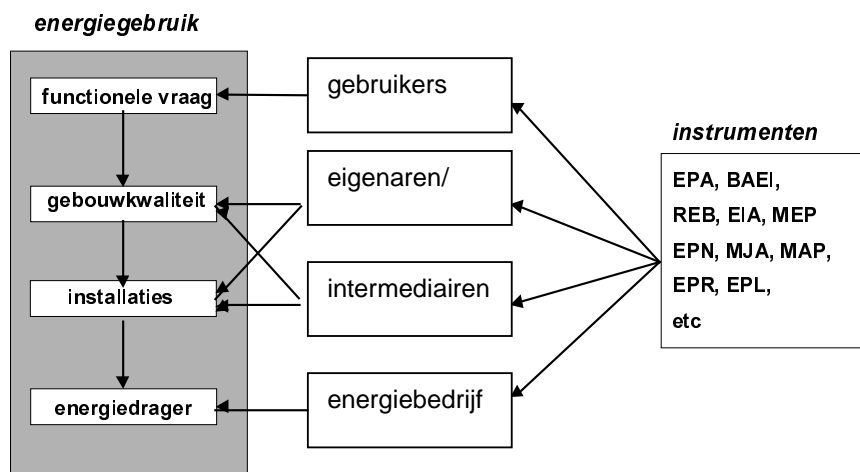
2.3.2 Duurzaamheid

De CO₂-emissie als gevolg van energiegebruik op een bebouwde locatie wordt bepaald door vier factoren (zie bijlage F voor toelichting):

- 1 Functionele energievraag.
- 2 Gebouwkwaliteit.
- 3 Installatie-rendementen.
- 4 Milieukwaliteit van de energiedragers.

Zoals Figuur 2 schematisch weergeeft, zijn deze factoren tevens de aangrijpingspunten om te komen tot CO₂-reductie. Zo stuurt de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) met name op gebouwkwaliteit en installatierendementen en de REB en het MEP op de milieukwaliteit van energiedragers.

Figuur 2 Energiegebruiksketen gebouwde omgeving



Om na te gaan in hoeverre het BAEI bijdraagt aan een duurzame energievoorziening, en daarmee tot CO₂-reductie is aan de hand van interviews en literatuur getracht inzicht te verkrijgen in de volgende zaken:

- Op welke aangrijpingspunten in Figuur 2 heeft het BAEI effect?
- Leidt een openbare procedure tot een duurzamere voorziening dan de standaard energievoorziening (gas en elektriciteit)?
- Is hetzelfde resultaat ook zonder het BAEI te bereiken?
- Leidt een openbare procedure tot bepaalde technische concepten?

2.3.3 Bestuurlijke verhoudingen

Naast het inzicht in de mogelijkheden om een optimale energiehuishouding te realiseren is het belangrijk om de rollen van de verschillende actoren beknopt in beeld te brengen. De taakverdeling bij de aanleg van een infrastructuur op een bebouwde locatie is in grote lijnen als volgt.



Gemeente

Regisseur van de bouwlocatie, meestal grondeigenaar, stelt stedenbouwkundig plan op met stratenplan en verkaveling, toetst bouwbesluit (met als onderdeel Energie Prestatie Norm (EPN), laat energievisie opstellen, kiest voor een bepaalde (optimale) energievoorziening of voor een bepaalde Energie Prestatie op Locatie (EPL) en voert eventueel een openbare procedure volgens het BAEI uit.

Projectontwikkelaars (inclusief woningcorporaties)

Ontwikkelen binnen de wettelijke normen en binnen de afspraken met de gemeente de woningen. Voor deze partijen is het belangrijk of besloten is voor een bepaald type infrastructuur, meestal de keuze voor traditioneel (gas+elektriciteit) of warmte (in combinatie met elektriciteit). Vaak wordt de keuze hiertoe in overleg met de projectontwikkelaars gemaakt;

Energiebedrijf – netbeheerder

Dit bedrijf legt in principe de energie-infrastructuur aan en beheert deze. Meestal geldt dit voor alle netten (elektriciteit + gas en/of warmte) en soms ook voor water en kabel; installatiebedrijven (als Stork en GTI) zijn als grote onderaannemers mogelijk ook drijvende krachten. Met een openbare BAEI procedure kan de monopoliepositie van de regionale beheerder worden doorbroken, bij de aanleg van het elektriciteitsnet.

Energiebedrijf – leverancier

Voorheen was dit bedrijf gekoppeld aan de netbeheerder maar sinds de liberalisering van de energiemarkt niet meer. Met ingang van 2004 of 2007 (nog definitief te beslissen door minister en Kamer) zijn huishoudens vrij om elke energieleverancier te kiezen die ze willen. Op dit moment geldt dit alleen voor groene elektriciteit. Door een openbare procedure te volgen kunnen ook andere marktpartijen dan de regionale energieleverancier een stuk van de energieopwekking verzorgen op de locatie waarvoor een BAEI procedure wordt gevolgd.

Adviesbureaus

Vaak ontbreekt specifieke kennis binnen gemeenten over duurzaamheid en mogelijkheden voor een duurzame energievoorziening. Adviesbureaus worden veelal ingeschakeld om in die kennis te voorzien. Verder spelen ze een belangrijke rol bij het stimuleren van de toepassing van een openbare procedure, met name bij gemeenten die niet bekend zijn met het instrument. Tenslotte kunnen ze de rol van procesbewakers of uitvoerders vervullen, wanneer een openbare procedure wordt gevolgd (waaronder het uitvoeren van een marktscan valt).



3 Inzet van een openbare procedure

In dit hoofdstuk beschrijven we de inzet van het instrument in de afgelopen twee jaar en de overwegingen die aan het al dan niet benutten van het BAEI ten grondslag hebben gelegen.

3.1 Stand van zaken

Op dit moment (eind mei 2003) zijn er twee gemeenten die de openbare procedure volgens het BAEI hebben gevolgd, namelijk de Gemeente Almere voor de locatie Poort en de Gemeente Haarlemmermeer voor het bedrijventerrein De President (zie ook de tekstkaders). Daarbij heeft alleen de procedure voor Poort tot daadwerkelijke gunning geleid.

Gemeente Almere: locatie Poort

Poort is een grootschalig nieuwbouwlocatie in Almere waarop 10.000 woningen worden gebouwd, 500.000 m² kantooroppervlak wordt gerealiseerd en 600.000 m² is gereserveerd voor bedrijventerreinen en voorzieningen. Om de ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren heeft de Gemeente Almere ondermeer een openbare BAEI procedure voor de aanleg van een energievoorziening gevolgd.

De gemeente heeft ook openbare procedure gevolgd nog voordat BAEI officieel was vastgesteld. Op deze eerste procedure hebben twee marktpartijen gereageerd, namelijk Nuon (het regionale energiebedrijf) en Essent. Omdat de gemeente twijfelde aan de uitvoerbaarheid van de aanbieding van Nuon is de aanleg toen aan Essent gegund. Nuon heeft hierop gereageerd door een kort geding aan te spannen tegen de beslissing. Vooraf was niet bekend dat op basis van dergelijke criteria gegund kon worden. Hoewel de rechter Nuon in het gelijk stelde, besloot de rechter dat de beslissing niet meer teruggedraaid kon worden. Vervolgens is Nuon in hoger beroep gegaan, en dat heeft gevolgd in een uitspraak op basis van hele andere gronden. De rechter besloot dat de procedure ongeldig was, omdat geen algemene bekendmaking had plaatsgevonden van de tenderprocedure. Almere had zelf enkele partijen uitgenodigd. Dit is volgens de nieuwste versie van BAEI wel verplicht en dus was het nodig om een nieuwe procedure te starten.

In 2002 heeft de gemeente een nieuwe procedure gestart, die veel formeler heeft plaatsgevonden dan de voorgaande. Niet alleen het gemeentebestuur heeft besloten een openbare procedure te volgen zoals het BAEI voorschrijft, maar ook de gemeenteraad.

In de tweede procedure is de bekendmaking van het project officieel gepubliceerd en zijn Europese partijen uitgenodigd zich aan te melden. Verder zijn minimale eisen gesteld aan de technische uitwerking van de energievoorziening en is CO₂-reductie als enige gunningscriterium vastgesteld. Daarnaast zijn enkele minimale voorwaarden opgenomen op het gebied van duurzaamheid. De kosten zijn beperkt tot een absoluut bedrag. Uiteindelijk zijn drie aanbiedingen gedaan waarvan er één niet aan de gestelde voorwaarden voldeed en dus afviel. De aanleg is uiteindelijk aan Nuon gegund, het regionale energiebedrijf. Zij realiseren een EPL van 9.6 door onder andere energie op te wekken in een houtgestookte biomassa-centrale, en plaatsing van 1 hectare zonnepanelen. De groene stroom certificaten die NUON krijgt voor groene opwekking worden voor de wijk gereserveerd; dus ondanks de mogelijkheid dat niet alle bewoners groene stroom afnemen, komen de credits wel ten goede aan Poort. Zo blijft Poort ook administratief gezien duurzaam.

[Informatie gemeente, Novem 2002, Correljé 2003]

Enkele gemeenten hadden zich voorgenomen een openbare procedure te volgen, maar zijn er niet aan toegekomen. Bijvoorbeeld omdat de nieuw-

bouwlocatie niet door ging, vanwege tijdsdruk of omdat de regionale beheerder met een scherpe aanbieding kwam zoals in Nijmegen voor de locatie Waalsprong.

Een aantal gemeenten bevindt zich in de fase van de marktscan – een verkenning om te bezien voor welke opties er zich mogelijk aanbieders zullen aandienen. Ook zijn er gemeenten die in onderhandeling zijn met de bestaande licentiehouders, waarbij de BAEI-optie achter de hand wordt gehouden. In een flink aantal gevallen is na de marktscan gekozen voor onderhandse gunning van de aanleg van een warmtenet (hierbij wordt een aantal partijen uitgenodigd een aanbieding te doen, in plaats van dat aanbieders zich op eigen initiatief inschrijven), of verdere onderhandeling met het regionale energiebedrijf. Tenslotte is een groot aantal gemeenten niet met het BAEI bekend, maar meestal gaat het hier om gemeenten die geen groot-schalige nieuwbouwprojecten hebben gepland.

Gemeente Haarlemmermeer: locatie De President

De President is een bedrijventerrein in aanbouw van circa 120 Hectare en is bedoeld voor hoogwaardige en middensegment bedrijven. De Gemeente Haarlemmermeer wil er een duurzaam bedrijventerrein van maken en in dat kader is een energievisie uitgevoerd. Hieruit kwam een combinatie van individuele WKK en een (collectief) grondwatersysteem met individuele warmtepompen, als meest kansrijk energiesysteem naar voren. Om eisen te kunnen stellen aan de aan te leggen energievoorziening heeft de gemeente uiteindelijk besloten een openbare BAEI procedure te starten. Op basis van juridisch advies is besloten om geen ontheffing van beheer aan te vragen op basis van artikel 15 van de elektriciteitswet in combinatie met artikel 20 van de Gaswet. Dit alternatief voor BAEI is geschikt voor bedrijventerreinen met een beperkt aantal aansluitingen, en daar was op De President geen sprake van. De procedure heeft de gemeente veel tijd en moeite gekost, onder meer om op de juiste wijze het belang van een duurzame energievoorziening in acht te nemen bij het opstellen van de eisen aan de infrastructuur. Ook speelde de onduidelijkheid over het volgen van de Europese aanbestedingsregels, wat uiteindelijk heeft geleid tot vragen in de tweede kamer. Ondanks dat de Minister van EZ heeft aangegeven dat de gemeente niet verplicht is om Europees aan te besteden, is hier uit zekerheid wel voor gekozen.

In de eerste fase van de procedure was de belangstelling groot (wellicht omdat dit de eerste openbare BAEI procedure betrof), maar gaandeweg het proces nam deze drastisch af. Aan 45 belangstellenden is op aanvraag informatie gestuurd. Vervolgens hebben 8 partijen vragen gesteld, en uiteindelijk heeft slechts 1 partij (het lokale energiebedrijf) een aanbieding gedaan. De aanbieding was echter niet passend en kon daarom ook niet worden gegund. De aanbiedende partij vroeg namelijk een flinke financiële bijdrage van de gemeente. Daarmee is de openbare procedure geëindigd en heeft het dus niet in het gewenste effect geresulteerd.

Voor de beperkte belangstelling zijn verschillende redenen volgens de gemeente, waaronder onzekerheden over liberalisering, toepasbaarheid van het BAEI op bedrijventerreinen en onzekerheden over de omvang en de kenmerken van de energievraag. De niet aanbiedende bedrijven noemen de volgende argumenten: onhaalbaarheid van het concept, onzekerheden over de kenmerken van de energievraag, het tempo waarmee het terrein volloopt en onduidelijkheid over de mogelijkheid tot scheiding van eigendom en beheer.

[informatie gemeente, Correljé 2003, www.duurzamebedrijventerreinen.nl]



Sommige geïnterviewden geven dan ook aan dat het BAEI in feite te laat is gekomen, omdat grootschalige nieuwbouwprojecten (Vinex-locaties) voornamelijk al zijn gepland of gerealiseerd. Hoewel het BAEI ook is bedoeld voor herstructureringslocaties, wordt het daarvoor minder geschikt geacht. Niet alleen omdat het ook om kleinere locaties gaat, maar ook omdat al een infrastructuur en bebouwing aanwezig. Mogelijkheden voor een duurzame oplossing zijn daarom duurder en minder makkelijk te realiseren.

In Tabel 1 is voor 22 grote tot middelgrote gemeenten aangegeven op welke wijze het BAEI een rol heeft gespeeld bij de aanleg van de energievoorziening op nieuwbouwlocaties. Hoewel de tabel geen afspiegeling is van de landelijke situatie (met name niet voor de categorie onbekend of niet actief met het BAEI), geeft het wel een beeld van de inzet van een openbare procedure.

Tabel 1 Inzet van een openbare procedure

Openbare procedure afgerond	Haarlemmermeer (De president), Almere (Almere Poort)
Marktscan naar nut van openbare procedure	Breda (Stationsomgeving / Nieuwe Dorpsrand) Rotterdam (Hoek van Holland) Hilversum
Voornemen tot het volgen van een openbare procedure, uiteindelijk geen doorgang	Arnhem (Schuitgraaf) Nijmegen (WaaIsprong) Enschede (Eschmarke)
Openbare procedure is (bewust) niet toegepast	Rotterdam (Hoogvliet) Rotterdam (Zuidwijk) Amsterdam (IJburg) Waalwijk (Landgoed Driessen) Utrecht (Vleuten) Breda (Nieuw Wolfslaar) Zwolle (stadshage 2) Den Bosch (De grote Wielen) Woerden Apeldoorn (Zuid Broek)
BAEI is onbekend, of gemeente is er niet actief mee bezig	Ede Groningen Zutphen Beverwijk

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zullen we zien welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om een openbare BAEI procedure al dan niet te volgen.

3.2 Redenen om een openbare procedure te volgen

In theorie zijn enkele voordelen te noemen die het volgen van een openbare gunningsprocedure opleveren. Deze voordelen hangen samen met de overwegingen die aan de introductie van het BAEI ten grondslag liggen:

- allereerst kan door een openbare procedure bepaald worden wie de energie-infrastructureur op nieuwe locaties mag aanleggen. Dit maakt het mogelijk dat anderen dan de netbeheerder van het gebied waarin een locatie ligt, een aanbidding doen resp. de energie-infrastructureur aanleggen;

- beoogd wordt tevens een kostenreductie te bereiken door een integrale aanpak van de aanleg van de energie-infrastructuur. Bij deze infrastructuur moeten tenslotte energiebesparing en duurzaamheid voorop staan;
- het feit dat bij de weging van biedingen in de openbare procedure steeds het belang van energiebesparing en een meer duurzame voorziening voorop staat, moet leiden tot meer duurzame opties;
- gemeenten hebben een instrument om te sturen op marktwerking en duurzaamheid van de energie-infrastructuur.

Welke overwegingen in de praktijk het zwaarst wegen en welke actoren daarbij een rol spelen, is moeilijk te bepalen vanwege het beperkt aantal gevolgde openbare procedures. De Gemeente Haarlemmermeer heeft op aanraden van het adviesbureau een openbare procedure gestart voor het bedrijventerrein De President. Belangrijkste reden om een openbare procedure te starten was dat daarmee een wettelijke basis werd gecreëerd, om eisen aan een integrale infrastructuur te kunnen stellen. Uit de energievisie bleek dat een energievoorziening met warmpompen en micro WKK de beste optie was om de gestelde energieambities te halen en dus wilde de gemeente deze voorziening graag gerealiseerd zien.

Voor de Gemeente Almere was de overtuiging dat een openbare gunningsprocedure volgens het BAEI tot de grootste milieuwinst leidt, het meest zwaarwegend. Ten eerste omdat hiermee concurrentie wordt gerealiseerd en daarnaast omdat het BAEI de gunning van een integrale energievoorziening mogelijk maakt. Zonder het BAEI is dit niet mogelijk.

3.3 Redenen om geen openbare procedure te volgen

Twee jaar praktijkervaring wijst echter uit dat vooralsnog geen grote neiging bestaat om een openbare gunningsprocedure te starten.

Meerdere gemeenten hebben wel degelijk een openbare procedure overwogen, maar hebben er uiteindelijk niet voor besloten. Daarvoor worden verschillende redenen genoemd zoals uit bijlage E blijkt. In deze bijlage is voor de gemeenten in Tabel 1 die geen openbare procedure volgen, aangegeven waarom ze daarvoor hebben besloten. De reden die het vaakst wordt genoemd is dat bij het volgen van een openbare BAEI procedure veel tijd, capaciteit en kennis komt kijken. De gemeente moet een goed uitgekristalliseerde energievisie hebben - met concrete en ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen waarvoor politiek draagvlak bestaat - en zich goed hebben laten voorlichten over de mogelijkheden in de markt (marktscan). Vervolgens wordt een programma van eisen opgesteld, dat helder en duidelijk verwoord dient te zijn om (juridische) problemen bij beoordeling en gunning te voorkomen. In deze eerste fases blijken energieadviesbureaus en juristen onmisbaar te zijn, om in ontbrekende kennis en capaciteit te voorzien. Verder is intensief overleg met alle betrokken partijen noodzakelijk (energiebedrijf, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, etc.). Tenslotte moet binnen de gemeente hard getrokken worden aan de afstemming tussen de diverse organen, bestuur (raad) en diensten (milieuzaken, grondzaken, economische zaken, etc.). Indien een van deze elementen ontbreekt, lijkt een BAEI-procedure al moeilijk haalbaar.

Bovendien is er een goed alternatief voorhanden wanneer het om de aanleg van een warmtenet gaat. Omdat de aanleg hiervan vrij is, kunnen gemeenten dit onderhands gunnen aan een willekeurige partij. Door meerdere partijen te vragen een aanbieding te doen dus ook marktwerking worden gecreëerd voor deze specifieke infrastructuur in plaats van een geïntegreer-



de infrastructuur. Aangezien een energievisie regelmatig uitkomt op een warmteoplossing wordt vaak voor dit alternatief gekozen. Voordeel van onderhandse gunning is dat het een minder formeel karakter kent. Hierdoor hoeven eisen aan het netwerk, en beoordelingscriteria minder helder geformuleerd te zijn. Verder is vaak de doorlooptijd van het proces veel korter. Het opstellen van een programma van eisen, het algemeen bekendmaken, het afwachten van aanbiedingen zijn immers allemaal fasen die niet of anders sneller doorlopen kunnen worden. Nadeel is dat de energievoorziening niet *integraal* kan worden gegund, althans niet aan andere partijen dan de regionale beheerder. De aanleg van het elektriciteitsnet blijft zonder een openbare BAEI procedure namelijk voorbehouden aan deze beheerder. Lokale warmteproductie (ook een onderdeel van de integrale energievoorziening) is wel mogelijk.

Verder zijn er vele gemeenten waarbij de traditie om uitsluitend te onderhandelen met het lokale energiebedrijf bij voorkeur niet doorbroken wordt. De macht der gewoonte speelt daar een grote rol, met name bij kleine gemeenten met weinig kennis en capaciteit. Maar ook afspraken die in het verleden zijn gemaakt. Een warmtenet in een nabij gelegen woonwijk kan er bijvoorbeeld gekomen zijn op voorwaarde dat dit net wordt uitgebreid naar het nieuw aan te leggen gedeelte. Verder kan belangenverstrengeling bestaan bijvoorbeeld als de gemeente aandelen heeft in het lokale energiebedrijf. In de situaties waarbij alleen met het lokale energiebedrijf wordt onderhandeld, wordt indien er een streven naar duurzaamheid is, deze vooral gezocht met behulp van instrumenten op woningniveau (zoals EPC, en andere elementen uit 'Duurzaam Bouwen').

Tenslotte speelt promotie en ondersteuning een rol. De bekendheid van het instrument BAEI is nog niet groot en de beperkte praktijkervaring die ermee is opgedaan heeft een afschrik-effect gehad. De Gemeente Haarlemmermeer en Almere hebben namelijk veel tijd en geld voor juridisch advies verloren aan de procedure, mede omdat het besluit op een aantal punten werd aangevochten, omdat het niet duidelijk zou zijn. De ondersteuning die zij daarbij van de overheid hebben ontvangen hebben ze als matig ervaren, met name omdat hun reacties traag en de antwoorden niet duidelijk waren. Onduidelijkheden in het besluit die in de praktijk naar voren zijn gekomen betreffen:

- de Europese aanbestedingsregels: moeten deze wel of niet gevolgd worden;
- de type locaties waar het BAEI op van toepassing is: voor welke typen bedrijventerreinen kan een openbare BAEI procedure worden gevolgd.

Naar aanleiding van kamervragen over het BAEI heeft de regering geantwoord dat de Europese aanbestedingsregels niet gevolgd hoeven te worden bij een openbare BAEI procedure. Dit op basis van 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). 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 objectiviteit¹.

Zoals in paragraaf 2.1 is toegelicht is bij het BAEI geen sprake van aanbesteding door de gemeente, maar gunning. De partij die de aanleg wordt ge-

¹ Zie antwoorden van de Minister Jorritsma-Lebbink (EZ) van 5 oktober 2001 of Aangangsels Handelingen nr. 1467 vergaderjaar 2000-2001.

gund is wel gehouden aan de Europese aanbestedingsregels als deze derden inschakelen bij de feitelijke aanleg.

Omdat het BAEI ook van toepassing is op projecten voor de bouw of vernieuwing van tenminste 500 woningequivalenten (artikel 2), heeft de gemeente Haarlemmermeer BAEI toegepast op een bedrijventerrein. In principe is het BAEI daar niet voor bedoeld en derhalve ook minder geschikt. De gemeente heeft overwogen om ontheffing voor het aanwijzen van een netbeheerder aan te vragen op basis van artikel 15 van de elektriciteitswet in combinatie met artikel 20 van de elektriciteitswet, om op die wijze eisen te kunnen stellen aan de energievoorziening. Deze ontheffing is bedoeld voor bedrijventerreinen en tuingebieden, met een beperkt aantal aansluitingen. Voor bedrijventerreinen met meerdere aansluitingen is de mogelijkheid om marktwerking in de aanleg van een elektriciteitsnet dus beperkt.



4 Doeltreffendheid en effecten BAEI

In dit hoofdstuk zullen we de effecten van het BAEI in beeld brengen, waarbij eerst wordt ingegaan op de effecten van marktwerking, vervolgens op de effecten van duurzaamheid en tenslotte op positieve of negatieve neveneffecten.

4.1 Marktwerking

Of een openbare procedure in de praktijk tot meer marktwerking leidt wordt getoetst aan de hand van aantal nieuwe toetreders, mate van innovatie en creativiteit in de aanbiedingen en kostenefficiëntie zoals uitgebreider in het toetsingskader is verwoord (zie paragraaf 2.3).

4.1.1 Nieuwe toetreders

Op basis van de twee praktijk cases kan slechts voorzichtige conclusies worden getrokken, maar het blijkt dat in de praktijk weinig partijen zich inschrijven en derhalve ook weinig nieuwe toetreders zijn gekomen. Op de procedure voor Almere Poort volgden slechts drie aanbiedingen (waarvan één niet passend en één van het lokale energiebedrijf) en op de procedure voor De president in Haarlemmermeer heeft alleen het regionale energiebedrijf gereageerd met een niet passende aanbieding. Waar het BAEI in belangrijke mate bedoeld was om het monopolie van de lokale elektriciteitsnetbeheerder te doorbreken, lijkt dit in de praktijk dus een lastig haalbare zaak. Hiervoor zijn in de interviews verschillende redenen genoemd.

Energiebedrijven hebben niet per definitie interesse in een stuk elektriciteitsnetwerk buiten het traditionele verzorgingsgebied. De transportvergoeding is namelijk door het DTe aan regels gebonden en in de kosten voor aanleg en onderhoud van het net zit ook niet veel rek. De winstmarge is dus vrij standaard en volgens energiebedrijven niet hoog. Alleen grote locaties met een hoge dichtheid en weinig (natuurlijke) obstakels zijn daarom voor nieuwe toetreders interessant.

Daarnaast is het voor de niet regionale energiebedrijven moeilijk om een concurrerende aanbieding te doen. Zij beschikken op locatie namelijk niet over de mensen en middelen om het net te beheren. Daarnaast is aansluiting nodig op het regionale net. De kosten die door de lokale netbeheerder worden berekend zijn vaak moeilijk vooraf in te schatten, en bovendien is het lastig te onderhandelen met deze partij omdat die tevens concurrent zijn. Kleinere toetreders – zoals installatiebedrijven – hebben veelal geen ervaring met netbeheer, en zijn daarom in de praktijk toch aangewezen op de bestaande grote beheerders. Deze hebben echter geen verplichting om het net in hun beheer te nemen.

Verder kost het doen van een aanbieding (en het onderzoek dat daaraan vooraf moet gaan) veel tijd en moeite van het energiebedrijf. Tot slot zijn soms de duurzaamheidsambities en -doelstellingen te hoog om (bijvoorbeeld bij warmte tegen NMDA) rendabel te kunnen aanbieden.

Ten slotte is met het BAEI wel de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van het lokale energiebedrijf verbeterd. Het volgen van een

openbare procedure als achter de hand optie heeft in meerdere situaties tot scherpere aanbiedingen van het lokale energiebedrijf geleid. Komt de lokale concessiehouder met een aanbod dat niet aan de verwachtingen voldoet, dan kan alsnog overwogen worden een marktscan te doen respectievelijk een openbare BAEI procedure te starten. Deze werking treedt echter alleen op als ook werkelijk van concurrentie sprake is in de praktijk, of als deze wordt verwacht.

4.1.2 Innovatie

Hoewel de aanbiedingen voor Almere Poort tot hoge reducties kunnen leiden, kan niet worden gesproken van innovatie. De Gemeente Haarlemmer heeft min of meer een technisch concept voorgeschreven en heeft dus niet zozeer gestuurd op innovatie. Door de beperkte praktijkervaring is dus ook hier voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies, maar de verwachting is dat een openbare procedure niet zozeer tot belangrijke innovaties leidt. Hoewel gunning plaats vindt op basis van duurzaamheidscriteria en energiebedrijven hier hoog op willen scoren, zullen deze toch voor technieken kiezen die zich inmiddels bewezen hebben. Een energievoorziening is namelijk een grote financiële investering voor de langere termijn waar bij de aanleg geen tijd en mogelijkheid is voor experimenten.

4.1.3 Transparantie

Een belangrijke voorwaarde voor concurrentie is een transparante markt. Transparantie houdt hier in dat de vrager de aangeboden producten kan vergelijken op belangrijke kenmerken zoals kwaliteit en prijs. Hiervan is bij een openbare BAEI procedure wel degelijk sprake, omdat de aanbiedingen aan het programma van eisen dienen te voldoen en gunningscriteria vooraf worden geformuleerd. Hierdoor zijn de aanbiedingen op belangrijke aspecten eenvoudig te vergelijken. Om een eerlijke beoordeling van de aanbiedingen te maken is het wel van groot belang dat de gemeente heel duidelijk aangeeft wat de gunningscriteria zijn. Onduidelijke criteria hebben bij Almere Poort geresulteerd in een rechtszaak en uiteindelijk in een nieuwe procedure (zie tekstkader).

4.1.4 Kosten

Een duurzame energievoorziening kan meerkosten met zich meebrengen en de vraag is vanzelfsprekend welke partij die zal dragen. De gemeente kan zowel zichzelf als de consument beschermen voor hogere kosten door hieraan in het programma van eisen voorwaarden te stellen. Zonder concurrentie worden de meerkosten voor een energie-infrastructuur die duurzamer is dan de gebruikelijke, in veel gevallen afgewenteld op de gemeente. Via het voeren van een openbare gunningsprocedure [maar dit geldt ook voor onderhandse aanbesteding warmte] is het voor gemeenten gemakkelijker om partijen te vinden die deze kosten zelf dragen.

De consument is niet door de wet beschermd tegen hogere warmtetarieven, omdat er immers geen warmtewet bestaat waarin tarieven aan regels worden gebonden. In de praktijk wordt veelal het NMDA principe gehanteerd, een berekeningsmethodiek waarbij de kosten voor ruimteverwarming en warm tapwater en elektrisch koken in een woning aangesloten op warmte niet hoger zullen zijn dan in een zelfde woning met een aardgasaansluiting. Meerkosten (wanneer de gemeente daaraan voorwaarden stelt in haar pro-



gramma van eisen) zijn dus voor rekening van het energiebedrijf. Eventueel wordt de projectontwikkelaar gevraagd daaraan bij te dragen als tegenprestatie voor de vermeden EPC kosten die zij genieten bij de aanleg van een warmtenet.

In de praktijk worden de verschillende netten vrijwel altijd gelijktijdig aangelegd. Marktpartijen en de gemeente maken daar afspraken over. In die zin leidt de aanleg van alle netten door 1 partij (of een consortium van partijen) dus niet tot kostenvoordelen.

4.2 Duurzaamheid

Een energie-infrastructuur op zichzelf leidt niet tot een duurzamere energievoorziening is eerder genoemd. Die wordt bepaald door de milieukwaliteit van de energiedragers. Aangezien de productiemethode met name bepalend is voor de milieukwaliteit kan via het BAEI hierop worden gestuurd. Een integrale energievoorziening betreft namelijk de infrastructuur plus de lokale productie van de energiedragers. Deze invloed is echter niet groot, omdat voor lokale productie van energiedragers beperkte duurzame mogelijkheden beschikbaar zijn, die met name op het gebied van warmte en kleinschalige PV liggen.

Wanneer een openbare BAEI procedure wordt ingezet en de keuze voor type energievoorziening wordt vrijgelaten, dan wordt een duurzamere energievoorziening bereikt dan bij onderhandse gunning of bij onderhandeling met het regionale energiebedrijf is de stelling van de Gemeente Almere. Duurzaamheid is namelijk het doorslaggevende gunningscriterium bij een openbare procedure, dus aanbieders zullen geneigd zijn hun aanbiedingen daarop te optimaliseren. Overigens kan deze wijze van aanbesteding ook zonder toepassing van het BAEI worden gekozen voor de infrastructuur die naast het elektriciteitsnet wordt aangelegd.

Daarnaast durven gemeenten hogere minimale milieueisen te stellen, omdat ze niet afhankelijk zijn van één partij. Over het algemeen geldt verder: hoe abstracter de criteria, hoe meer creativiteit er van de aanbieder uit moet gaan, en hoe groter de kans op meer duurzame opties. Marktpartijen bieden liever op criteria als minimaal 30% CO₂-reductie of een EPL van 7.0 dan op een vooraf vastgesteld en gespecificeerd technisch concept. Dit bevordert ook de innovatie.

Bij het bovenstaande geldt echter wel een belangrijke voorwaarde: er moeten genoeg potentiële aanbieders zijn, anders is geen sprake van marktwerking, en wordt niet geoptimaliseerd op duurzaamheid. De interesse van marktpartijen kan vooraf aan de hand van een marktscan worden getoetst.

Geïnterviewden geven aan dat een warmtenet vaak onderdeel zal zijn van de aanbiedingen. Ten eerste omdat een warmtenet een kosteneffectieve methode is om CO₂-reductie te realiseren, daarnaast omdat de partij die het net aanlegt hiermee klanten bindt. Een warmtenet vormt feitelijk een fysiek monopolie waardoor het vrijwel onmogelijk is om de levering van warmte te liberaliseren. In welke mate een warmtenet bijdraagt aan CO₂-reductie, hangt in belangrijke mate af van de lokale omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan de aanwezigheid van een AVI, of een industrieel complex met restwarmte en de mogelijkheid om een biomassacentrale te bouwen. Verder is de productiemethode uitermate belangrijk: welk type biomassa wordt benut, is aanvoer van die biomassa gegarandeerd, wat is de kwaliteit van de restwarmte, is aanvullende opwarming noodzakelijk?

In de praktijk is nog geen ervaring opgedaan met controle en monitoring van de energievoorziening zoals overeengekomen naar aanleiding van een openbare procedure. Dit is echter wel een belangrijke voorwaarde om duurzaamheid te bereiken en om het effect van marktwerking te waarborgen. Monitoring is een taak van de uitvoerende partij, waarbij controle van een onafhankelijke instantie nuttig en nodig kan blijken.

4.3 Neveneffecten

Een neveneffect van het BAEI is dat het heeft bijgedragen aan het milieubewustzijn op gemeentelijk niveau. Niet in de laatste plaats omdat meerdere gemeenten in de veronderstelling waren dat het gemeentebestuur voor iedere locatie groter dan 500 woningen verplicht is om een keuze te maken tussen gunning aan de lokale beheerder of gunning via een openbare procedure. Waarschijnlijk is dit echter geen plicht, omdat de elektriciteitswet de mogelijkheid biedt om het BAEI toe te passen. Wanneer geen keuze wordt gemaakt geldt de standaardsituatie, namelijk dat aanleg en beheer van het elektriciteitsnet is voorbehouden aan de toegewezen beheerder. Bij marktpartijen heerst hierover echter onduidelijkheid.

Volgens geïnterviewden heeft het BAEI bijgedragen aan een cultuurverandering binnen gemeenten: het besef dat niet standaard met het regionale energiebedrijf onderhandelt hoeft te worden is toegenomen. Het vermoeden bestaat dat van marktwerking meer gebruik is gemaakt door onderhands gunning.

Omdat de aanwijzing van een netbeheerder plaatsvindt door degene die een recht van gebruik heeft (veelal de partij die aanlegt) kan het BAEI leiden tot een complex geheel van afspraken. In extreme situaties zouden voor iedere wijk specifieke overeenkomsten kunnen gelden tussen de gemeente, meerdere energiebeheerders, en eventueel de eigenaar van het net (indien deze ook voor de lokale productie verantwoordelijk is). Daarnaast zijn afspraken nodig tussen netbeheerders onderling over de aansluitingen op elkaars net.



5 Conclusies

Het BAEI is slechts twee jaar van toepassing en bij het trekken van conclusies is dan ook voorzichtigheid geboden. Veel gemeenten hebben wel een uitgebreid traject van afweging en overleg doorlopen, maar voor slechts twee locaties is een openbare gunningsprocedure gevolgd. Bij één locatie heeft dit daadwerkelijk geleid tot gunning van de aanleg. Toch menen wij dat het mogelijk is om conclusies te trekken omdat in deze twee jaar een aantal effecten zich duidelijk begint af te tekenen.

Onze hoofdconclusie is dat het BAEI niet het aangewezen instrument is voor de bevordering van een optimaal geïntegreerde duurzame energievoorziening. Daarvoor is de marktwerking te beperkt, en een openbare procedure te omslachtig. Verder is niet de infrastructuur bepalend voor de duurzaamheid van een energievoorziening, maar de milieukwaliteit van de energiedragers. Met het BAEI is deze maar beperkt te beïnvloeden.

Of het BAEI hierdoor geen bestaansrecht heeft is nog maar de vraag. Voor en nadelen van handhaving van het BAEI hebben we in paragraaf 5.3 opgenomen. Verder zijn onze belangrijkste bevindingen waarop bovenstaande hoofdconclusie is gebaseerd hieronder beschreven, waarbij de deelconclusies zijn vetgedrukt en vervolgens met genoemde oorzaken en redenen zijn toegelicht.

5.1 Doeltreffendheid

Een openbare BAEI procedure is wel regelmatig overwogen, maar tot op heden nog weinig toegepast

Een belangrijke oorzaak hiervan is de verwachte hoeveelheid administratieve lasten en de lange doorlooptijd, waarvoor bij de gemeente tijd, capaciteit en kennis ontbreekt. Veel gemeenten die een openbare procedure hebben overwogen, noemen dit als hoofdreden om hier uiteindelijk niet voor te kiezen. De twee praktijkervaringen bevestigen deze verwachting, hoewel een deel van hun activiteiten wel degelijk pionierswerk is geweest. Een tweede belangrijke reden is dat voor de aanleg van gas en warmtenetten (en dus niet voor elektriciteitsnetten) een goed werkend alternatief voorhanden is om marktwerking te realiseren: het onderhands aanbesteden. Dit alternatief kent geen formeel karakter en vergt daarom minder (doorloop)tijd.

Een openbare BAEI procedure zal naar verwachting in de praktijk niet vaak worden toegepast in de toekomst

Deze verwachting is gebaseerd op bovengenoemde redenen, maar ook op het beperkt aantal omvangrijke nieuwbouwlocaties die op stapel staan, nu Vinex-locaties grotendeels zijn gepland of gerealiseerd. Het aantal herstructureringslocaties is groter, maar deze lenen zich vanwege praktische problemen minder voor een openbare procedure (kleine deelplannen, aanwezigheid bestaande infrastructuur, gebiedsgrenzen, onzekerheid ten aanzien van toekomstige vestigers en hun energiebehoefte).

5.1.1 Marktwerking

In de praktijk is het lastig om de monopoliepositie van het energiebedrijf bij de aanleg van een elektriciteitsnet te doorbreken

De gevolgde procedures in Haarlemmermeer en Almere hebben geresulteerd in respectievelijk één en drie aanbiedingen. In beide situaties heeft het regionale energiebedrijf gereageerd en was één aanbieding niet passend². Een belangrijke reden voor de beperkte belangstelling van energiebedrijven is de geringe interesse in een stuk elektriciteitsnetwerk buiten het traditionele verzorgingsgebied, zonder dat daar energielevering aan verbonden is. Verwachte problemen met beheer en beperkte winstmarge (die bovendien sterk wordt gecontroleerd door de DTe) zijn daar hoofdzakelijk debet aan. Verder hebben alleen bestaande energiebedrijven gereageerd. Andere partijen zoals aannemers en leveranciers van materialen vinden de risico's (die hoger zijn dan van energiebedrijven vanwege gebrek aan ervaring) niet opwegen tegen het lage rendement. De verwachting is dat het aantal energiebedrijven door verdergaande fusies steeds kleiner wordt in de toekomst, waardoor de werkelijke concurrentie eerder zal afnemen dan toenemen.

Het BAEI heeft weinig effect op de aansluitkosten

Een duurzame energievoorziening brengt in de praktijk meerkosten met zich mee. Zowel bij een openbare als bij onderhandse procedure, kan de gemeente de toekomstige bewoners beschermen voor hogere energietarieven door daar voorwaarden aan te stellen bij de gunning.

Het bestaan van het BAEI kan tot betere aanbiedingen leiden van het lokale energiebedrijf, zolang sprake is van (te verwachten) concurrentie in de praktijk. Deze potentiële concurrentie is ook een vorm van latente marktwerking

Enkele gemeenten hebben ervaren dat het bestaan van het BAEI alleen al tot betere aanbiedingen van het regionale energiebedrijf kan leiden. Andere gemeenten zeggen hierbij geen baat te hebben gehad. Blijft staan dat de mogelijkheid om een openbare procedure te starten, de gemeente een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van het energiebedrijf geeft. Deze latente marktwerking zal echter alleen aanwezig zijn, zolang er genoeg geïnteresseerde marktpartijen bestaan.

5.1.2 Duurzaamheid

Mits goed toegepast en bij voldoende (verwachte) concurrentie, kan een openbare procedure tot een duurzamere voorziening leiden dan de standaard energievoorziening

Het BAEI is bedoeld om te komen tot duurzame energievoorzieningen. Bij (verwachte) concurrentie zullen marktpartijen hun aanbiedingen dus optimaliseren op milieuwinst. Uit de enige geheel afgeronde case "Almere Poort" blijkt een openbare procedure inderdaad tot een duurzamere voorziening te hebben geleid dan de standaard energievoorziening.

² Bij Haarlemmermeer dus de enige.



Zonder toepassing van het BAEI zijn in veel gemeenten, wat betreft de energievoorziening, betere milieuprestaties gerealiseerd dan standaard

In veel gemeenten worden goede milieuprestaties behaald zonder dat daarvoor een openbare procedure is gevoerd, zo blijkt ook uit de EPL monitor. Het BAEI speelde hierbij geen rol, omdat dit reeds voor de komst van dit besluit in gang was gezet. Volgens de Gemeente Almere zou zonder het BAEI minder resultaat zijn geboekt op het gebied van duurzaamheid. Daarbij speelde wel dat de Gemeente Almere grondpositie had en derhalve gemakkelijker eisen kon stellen, de gemeente de duurzaamheidsambities concreet en open kon formuleren, en hierin veel tijd en kennis heeft gestoken.

Het BAEI kan leiden tot duurzame energieproductie, maar alleen op lokaal niveau

De fysieke aanleg van de energie-infrastructuur zelf levert over het algemeen geen milieuwinst op. Een integrale energievoorziening vaak wel, omdat daarbij ook de wijze van opwekking en het transport van energie een rol spelen. Het gaat hierbij wel om lokale productie, waarvoor beperkte duurzame technieken beschikbaar zijn. Op regionaal, nationaal of zelfs internationaal niveau zijn meer technieken toepasbaar (denk aan offshore windenergie, waterkracht etc) en kan beter van schaalvoordelen gebruik worden gemaakt. Wanneer de scope zich tot de locatie beperkt, zoals bij het BAEI het geval is, kan dit leiden tot suboptimale oplossingen voor duurzame energieproductie.

Een openbare procedure resulteert niet in meer afname van schone elektriciteit en gas

In 2004 komt de gas- en elektriciteitsmarkt voor kleinverbruikers vrij. De bewoners van nieuwe of geherstructureerde locaties kunnen dan zowel hun leverancier als de milieukwaliteit van hun af te nemen energie zelf kiezen³. In principe heeft het BAEI dus geen invloed op de milieukwaliteit van de geleverde energiedragers, omdat de afname van de duurzaam geproduceerde energiedragers niet kan worden gestuurd.

Een integrale afweging van een netaanleg leidt niet tot energiebesparing of CO₂-reductie

Een verwachting was dat de aanleg van een integrale energie-infrastructuur door een partij of een consortium van partijen zou leiden tot kostenvoordelen die vervolgens weer benut zouden kunnen worden om de milieukwaliteit van de energievoorziening te verhogen. Deze kostenvoordelen zouden met name te behalen zijn door gelijktijdige aanleg. Dit gebeurt in de praktijk echter ook wanneer de aanleg door verschillende partijen wordt verzorgd.

Een warmtenet zal onderdeel zijn van de meeste aanbiedingen

Redenen hiervoor is dat WKK of het benutten van restwarmte momenteel kosteneffectieve methoden zijn om op lokaal niveau duurzamere energie op te wekken. Daarnaast zijn aanbieders verzekerd van klanten bij een warmtenet, omdat warmtenetten in de praktijk fysiek gebonden klanten opleveren. Overigens kan ook zonder het BAEI een warmtenet in concurrentie worden gegund.

³ Voor warmte geldt dit niet. Omdat vooralsnog wetgeving voor warmte ontbreekt en geen landelijk net voor warmte bestaat, zijn bewoners gebonden aan de exploitant van het warmtenet op de locatie.

5.2 Neveneffecten

Het BAEI heeft de bestuurlijke positie van gemeenten bij de aanleg van energie-infrastructuren verhelderd en verbeterd

Op grond van het BAEI is duidelijk dat het gemeentebestuur een verantwoordelijkheid heeft voor het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen. Tevens is de verhouding van de gemeente ten opzichte van de elektriciteitsnetbeheerder verhelderd.

Het BAEI heeft bijgedragen aan een hoger milieubewustzijn binnen de gemeente

Het bestaan van het BAEI en het feit dat uiteindelijk alleen het gemeentebestuur kan beslissen of een openbare procedure wordt gestart heeft positieve gevolgen gehad voor de bewustwording ten aanzien van duurzaamheid binnen de verschillende organen van de gemeenten.

5.3 Afwegingskader

De theoretische meerwaarde van het BAEI om duurzamer opties te genereren en toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk te maken, is in de praktijk nog maar mondjesmaat gerealiseerd. Is deze situatie met de daaraan ten grondslag liggende oorzaken, reden om het BAEI dan maar af te schaffen?

Vóór deze conclusie pleiten de volgende argumenten:

- de toegevoegde waarde van de openbare procedure op het gebied van marktwerking voor het elektriciteitsnet is in de praktijk zeer beperkt; er hebben zich nog geen nieuwkomers gemeld en de marktomstandigheden zijn er niet naar dat dit zal veranderen;
- van de openbare procedure wordt in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt; tijd en capaciteit blijven een knelpunt voor gemeenten, en toekomstige marktverkenningen zullen nauwelijks wijzigingen in de marktsituatie aangeven;
- de administratieve lasten voor een BAEI (openbare) procedure zijn behoorlijk hoog, vooral indien na contractering privaatrechtelijke nakoming van het afgesproken eisenpakket moet worden gevorderd;
- de alternatieven voor gemeenten om te sturen op duurzaamheid (EPC, EPL, aanbesteding warmtenet) lijken in de praktijk evenveel waarde op te leveren als datgene wat het BAEI in de praktijk effectueert. De voorkeur van gemeenten zou ernaar uitgaan doelstellingen als een EPL-niveau te verankeren in wetgeving, zodat nog meer effectiviteit bereikt kan worden;
- de toegevoegde waarde van het BAEI op het gebied van duurzaamheid kan ook worden gerealiseerd door het onderhands aanbesteden van warmtenetten, een instrument dat ook zonder het BAEI beschikbaar is; de daaraan voorafgaande marktverkenning uit het BAEI zou ook zonder het bestaan van het BAEI kunnen worden uitgevoerd;
- meer gelegenheid dan het genereren van warmteopties lijkt thans ook met het bestaan van het BAEI in de praktijk niet haalbaar; hetgeen nadelige markteffecten oplevert voor de eindgebruiker (deze zit vast aan de exploitant, tegen – in principe - vrije tarieven);
- de meerwaarde van het BAEI op het gebied van bewustwording van gemeenten kan ook op andere wijze worden gestimuleerd.

Daarentegen heeft afschaffing van het BAEI de volgende nadelen:

- Het BAEI realiseert toegevoegde waarde op het gebied van bestuurlijke verhoudingen: gemeenten kunnen – zij het in beperkte mate, zeker in-



dien gemeente geen grondpositie heeft – invloed uitoefenen op de lokale netbeheerder;

- gemeenten raken een instrument kwijt waarmee zij eisen kunnen stellen aan de energie-infrastructuur; dit is een belangrijk nadeel van afschaffing dat indien mogelijk anderszins zou moeten worden opgelost.

Aanbeveling

Geen enkele fysieke energie-infrastructuur kan op zichzelf als duurzaam worden aangemerkt. Bij een optimale geïntegreerde energiehuishouding gaat het om de combinatie van de energievraag én de milieukwaliteit van de energiedragers. De infrastructuur bepaalt slechts welke typen energiedragers getransporteerd kunnen worden. Aangezien op het gebied van beperking van de energievraag veel is gerealiseerd is sturing op de milieukwaliteit van de energiedragers thans een belangrijke manier om meer duurzame energievoorzieningen te realiseren. Het BAEI biedt op dit vlak weinig toegevoegde waarde in de praktijk, zodat naar onze mening beter andere instrumenten ontwikkeld of uitgebreid kunnen worden.



Literatuur

Correljé, A.F.
Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur:
Competitie, innovatie en duurzaamheid?
Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische universiteit Delft 2003

EnergieNed
Tariefadvies voor de levering van warmte aan kleinverbruikers
EnergieNed, Arnhem 2001

Moorman, S.A.H., Rooiers, F.J.
Advies over AMvB "Besluit ontwikkeling energie-infrastructuur", voor PEGO,
CE, Delft 1999

Novem
BAEI Zo zit dat
Novem, november 2002

www.dte.nl
www.novem.nl
www.duurzamebedrijventerreinen.nl



CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180
2611 HH Delft
tel: 015 2 150 150
fax: 015 2 150 151
e-mail: ce@ce.nl
website: www.ce.nl
esloten Vennootschap
KvK 27251086

BAEI

Besluit Aanleg Energie Infrastructuur

Evaluatieonderzoek

Bijlagen

Rapport

Delft, juli 2003

Opgesteld door: M. (Kiek) Singels
M.I. (Margret) Groot
FJ. (Frans) Rooijers





A Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur

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 energie-infrastructuur 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.



B Interviewvragen

B.1 Vragen voor gemeente

Ambitieniveau duurzaamheid (kort, ter introductie):

- Welke ambities heeft de gemeente op het gebied van duurzaamheid (voor de locatie); hoe worden deze ambities uitgedrukt?
- Welke invloed hebben actoren gehad op het ambitieniveau voor de locatie?

Besluitvorming inzet BAEI:

- Welke overwegingen hebben gespeeld om het BAEI al dan niet toe te passen? Welke voor- en nadelen werden gezien? Welke aarzelingen of belemmeringen hebben gespeeld?
- Welke actoren zijn van invloed geweest op de besluitvorming rond de inzet van het BAEI? Op welke wijze zijn zij betrokken geweest? Welke is hun invloed geweest?
- Indien een voorkeur voor andere beleidsinstrumenten speelde, welke waren dat en waarom werden die geprefereerd?

Inzet van BAEI:

- Aan welke criteria hebben aanbieders moeten voldoen? Zijn hierop in de loop van de procedure nog aanpassingen op nodig geweest? Op wiens instigatie?
- Is door de gemeente in het PvE een voorkeur uitgesproken voor een bepaalde techniek c.q. type energievoorziening of is dit opengelaten?
- Welke zijn uiteindelijk de meest zwaarwegende selectiecriteria geweest?
- In hoeverre zijn er sancties verbonden aan het niet behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen?
- Indien geen BAEI is ingezet: Op welke andere wijze zijn de duurzaamheidsambities ingevuld? hoe is omgegaan met de keuze voor een bepaalde techniek?
- Zijn er andere instrumenten denkbaar en mogelijk die beter zijn dan het BAEI? Zijn de doelstellingen marktwerking en duurzaamheid eventueel te bereiken zonder het BAEI?

Effect van BAEI op duurzaamheid:

- In hoeverre heeft het bestaan/de inzet van het BAEI invloed gehad op het realisatieniveau van de locatie?
- Welke energievoorziening zou naar alle waarschijnlijkheid zijn gekozen zonder het bestaan/de inzet van het BAEI (referentie, anders dan 'gerealiseerde energievoorziening')?
- In hoeverre heeft het BAEI ertoe bijgedragen dat de gerealiseerde c.q. de te verwachten (of geambieerde) energievoorziening tot stand is gekozen c.q. tot stand zal komen?

Effect van BAEI op marktwerking:

- Zijn er andere actoren/aanbieders bij de locatie betrokken geweest dan zonder het BAEI het geval zou zijn?
- Vraag voor aanbieders: Wat zijn uw ervaringen met de toepassing van het BAEI?
- Heeft de inzet van het BAEI innovatieve oplossingen opgeleverd? Zo ja, bij wie? Welke?

- Hoeveel aanbiedingen zijn gedaan? Hoe gevarieerd was het aanbod aan type energievoorzieningen? Hoe groot waren de prijsverschillen? Is er een andere prijs tot stand gekomen dan zonder het BAEI?
- (!!)Is het feit dat door het BAEI marktwerking ontstaat naar uw mening van invloed geweest op de mate van duurzaamheid van de gekozen aanbieder/optie?

Bruikbaarheid en doelmatigheid:

- Hoe zijn de ervaringen van het werken met het BAEI in vergelijking met andere instrumenten die bijdragen aan de duurzaamheid van een nieuwbouwlocatie (EPN, EPL, REB)?
- Op welke punten zou het instrument verbeterd kunnen worden? (verplichting, effectievere procedure, meer landelijke bekendheid)
- Zou u het instrument in de toekomst nogmaals toepassen?
- Vraag voor aanbieders: Zou u in de toekomst nogmaals inschrijven op een BAEI procedure? Om welke redenen? (omvang investering / slagingskansen / omvang projecten / concurrentie etc.)

B.2 Vragen voor energiebedrijf-netbeheer

Besluitvorming aanbidding:

- Hoe is het energiebedrijf op de hoogte gebracht van de BAEI procedure?
- Welke overwegingen hebben gespeeld om een aanbidding te doen? Welke voor- en nadelen werden gezien? Welke aarzelingen of belemmeringen hebben gespeeld?

Effect van BAEI op marktwerking:

- Is de informatievoorziening vanuit de gemeente voldoende en tijdig geweest?
- Wat zijn uw ervaringen bij de toepassing van het BAEI: Knelpunten? Oplossingen? Alternatieven? Heeft de inzet van het BAEI tot innovatieve oplossingen opgeleverd?
- Heeft het BAEI geleid tot uw toetreding op andere dan de gebruikelijke markten?

Bruikbaarheid en doelmatigheid:

- In hoeverre is het BAEI geschikt om aan een duurzame energievoorziening bij te dragen?
- Hoe zijn de ervaringen van het werken met het BAEI in vergelijking met andere instrumenten die bijdragen aan de duurzaamheid van een nieuwbouwlocatie (EPN, EPL, REB)?
- Op welke punten zou het instrument verbeterd kunnen worden? (Verplichting, effectievere procedure, meer landelijke bekendheid.)
- Zou u in de toekomst nogmaals inschrijven op een BAEI procedure? (Omvang investering / slagingskansen / omvang projecten / concurrentie etc.)

B.3 Vragen voor telefonische interviews

- Hoe is de besluitvorming rond het al dan niet inzetten van het BAEI tot stand gekomen (overwegingen, omstandigheden, betrokken actoren)? Welke overwegingen spelen bij het al dan niet deelnemen in een BAEI-procedure?
- Wat zijn uw ervaringen bij de toepassing van het BAEI (knelpunten, oplossingen, alternatieven)?



- Wat is het effect van de inzet van het BAEI op duurzaamheid van de energievoorziening (aard van de criteria, gekozen optie)? Op welke factoren kan daadwerkelijk gestuurd worden (energievraag, infrastructuur, milieuprestatie / milieukwaliteit van de energiedragers, etc.)?
- Wat is het effect van de inzet van het BAEI op de marktwerking (innovatie, toetreders, kosten, andere prijs tot stand gekomen, concurrentie tussen netten, etc.)?
- Is het feit dat door het BAEI marktwerking ontstaat naar uw mening van invloed geweest op de mate van duurzaamheid van de gekozen aanbieder / optie?
- Zijn er andere instrumenten toegepast, denkbaar en/of mogelijk die beter zijn dan het BAEI? Zijn de doelstellingen marktwerking en duurzaamheid eventueel te bereiken zonder het BAEI?



C Geïnterviewden

C.1 Diepte-interviews

1	NUON	P. Wiersma
2	EnergieNed	J. Koningstein
3	Gemeente Nijmegen	T. Buiting
4	VROM	J. Verlinden
5	Gemeente Breda	M. van Eupen
6	Gemeente Breda	P. Parée
7	Novem	H. van der Burg
8	Gemeente Almere	M. Vermeulen
9	Gemeente Waalwijk	B. Ummels
10	GTI Energy Solutions	R. Braun

C.2 Telefonische interviews

11	Gemeente Hilversum	I. van der Es
12	Gemeente Amsterdam	M. Hanegraaf
13	Gemeente Den Haag	P. Vernooy
14	Gemeente Ede	dhr. Van Tol
15	Gemeente Enschede	J. Dijk
16	Gemeente Zutphen	R. van der Ham
17	Gemeente Beverwijk	Dhr. De Wit
18	Essent Netwerk	G. Havegoort
19	NovioConsult	C. Onderdelinden
20	Eneco Energie	D.F. Ockeloen
21	Gemeente Haarlemmermeer	M. Koppert
22	Gemeente Apeldoorn	A. Kok
23	Erasmus Universiteit R'dam	A.F. Correljé



D Workshop evaluatie BAEI

D.1 Aanwezigen

Naam	Organisatie
dhr. van der Es	Gemeente Hilversum
dhr. Parée	Gemeente Breda
mw. van Eupen	Gemeente Breda
dhr. Bosch	Gemeente Rotterdam
dhr. Baken	Ecofys
dhr. van der Weide	Novem
dhr. de Baedts (waarnemer)	Ministerie van Economische Zaken
dhr. Spruit	G3 Advies
mw. Leentvaar	Essent Infra Solutions
dhr. Rooijers (voorzitter)	CE
mw. Singels	CE
mw. Groot (verslag)	CE

D.2 Conclusies

Tijdens de workshop is van het BAEI gesproken als het besluit werd bedoeld, met gebruikmaking van een openbare procedure als mogelijkheid om marktwerking te realiseren.

De aanwezigen waren het er over eens dat voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies, omdat het BAEI pas sinds twee jaar geldt. Echter een aantal belangrijke effecten tekent zich al duidelijk af.

Marktwerking

Doeltreffendheid:

- met het BAEI als drukmiddel (dreigen met een BAEI-procedure) staan gemeenten sterker t.o.v. de regionaal netbeheerder om duurzaamheids-eisen af te dwingen;
- in de praktijk is de monopoliepositie van het regionale energiebedrijf lastig te doorbreken. De aanleg van een elektriciteitsnet is namelijk niet interessant voor nieuwe toetreders als daaraan geen levering is gekoppeld. Werken met het BAEI heeft in de praktijk geleid tot meer onderhandse aanbestedingen van een warmtenet, een mogelijkheid die zonder het BAEI ook al bestond;
- het kost energiebedrijven veel tijd en geld om een aanbidding te doen. Verder zijn vooral commerciële overwegingen, lokale omstandigheden en onzekerheden in planning en kosten bepalend voor het al dan niet doen van een aanbidding;
- het uitvoeren van een openbare BAEI-procedure kost veel tijd en geld van gemeenten. De investering kan afnemen wanneer meer praktijkervaring wordt opgedaan en regelgeving duidelijker wordt.

Effecten:

- het BAEI is nuttig om invloed te hebben op de energievoorziening van een nieuwbouwlocatie als de gemeente geen grondpositie heeft, ook bij de aanleg van warmtenetten;
- het BAEI kan leiden tot een complex geheel van afspraken: voor iedere wijk gelden specifieke overeenkomsten tussen de gemeente de energiebeheerder en eventueel de energieleverancier;
- het BAEI kan leiden tot verschillende consumententarieven binnen een regio, waaraan bewoners overigens wel gebonden zijn. Transporttarieven voor het elektriciteitsnet verschillen momenteel per regio, omdat het netbeheer in handen is van verschillende energiebedrijven. DTe stelt hieraan wel regels, maar schrijft geen absolute vergoedingen voor. Wanneer het beheer binnen een regio wordt versnipperd zullen ook verschillende tarieven gaan gelden;
- de nationale overheid is volgens aanwezigen met de introductie van het BAEI tweeslachtig in haar beleid: Ze brengen marktwerking in de aanleg en het beheer van het net, maar de transportvergoedingen blijven gereguleerd.

Duurzaamheid

Doeltreffendheid:

- een openbare procedure resulteert überhaupt niet in meer **afname** van schone elektriciteit. Consumenten zijn namelijk vanaf 2007 of 2004 vrij om hun eigen elektriciteitsleverancier te kiezen;
- een openbare procedure kan tot een hogere **lokale productie** van schone energie leiden. Wanneer het om warmte gaat (en de gemeente grondpositie heeft) zijn hiervoor echter ook mogelijkheden zonder het BAEI, De markt voor het aanleggen en beheren van warmtenetten is immers een vrije markt.

Effecten:

- het BAEI leidt tot bestuurlijke aandacht voor een duurzame energievoorziening. Gemeenten kunnen afwegen of ze al dan niet een openbare procedure gaan starten. De vraag is of het BAEI het aangewezen instrument is om dit te bereiken;
- ook binnen energiebedrijven is meer samenwerking resp. bewustwording ten aanzien van duurzaamheidsaspecten van de grond gekomen.

Kanttekening werd gemaakt dat met het oog op duurzaamheid de infrastructuur op zich niet het meest relevante element is.



E Redenen om geen BAEI procedure te volgen

Voornemen openbare procedure, geen door- gang	Genoemde redenen
Arnhem (Schuitgraaf)	Werkzaamheden gekoppeld aan andere projecten van het regionale energiebedrijf, traditie.
Nijmegen (Waaalsprong)	Tijdsdruk en een interessante aanbidding regionaal energiebedrijf.
Enschede (Eschmarke)	Tijdsdruk.
Openbare procedure bewust niet toegepast	
Rotterdam (Hoogvliet)	Gekozen is voor onderhandse aanbesteding van warmte. Een openbare procedure is te tijdrovend en te complex.
Rotterdam (Zuidwijk)	Openbare procedure volgens BAEI is te tijdrovend en te complex.
Amsterdam (IJburg)	Onderhandse aanbesteding is flexibeler. Vooraf hoeven eisen en criteria niet vast te liggen.
Waalwijk (Landgoed Driessen)	Negatieve ervaringen met 'innovatief aanbesteden' heeft de gemeente doen besluiten voorlopig geen openbare procedure te starten. Deze mogelijkheid wordt wel als achter de hand optie gehanteerd.
Breda (Nieuw Wolfslaar)	Locatie te klein en onderhands aanbesteden was goed alternatief. Zij hebben dat gespeeld via projectontwikkelaars omdat kennis en capaciteit bij gemeente ontbrak. Om projectontwikkelaars te sturen is wel grondpositie nodig.
Zwolle (Stadshage 2)	Een openbare procedure volgens BAEI kost teveel tijd en energie. Traditiegetrouw wordt met regionaal energiebedrijf onderhandeld.
Den Bosch (De grote Wielen)	Een openbare procedure volgens BAEI is te ingewikkeld en te weinig flexibel. Onderhands aanbesteden is eenvoudiger.
Woerden	Inspanningen voor een openbare procedure volgens BAEI zijn te groot voor de omvang van de locatie (1.200 woningen).
Apeldoorn (Zuid Broek)	Afspraken met het regionale energiebedrijf over koppeling aan het bestaande warmtenet waren in het verleden al gemaakt. BAEI bestond officieel nog niet ten tijde van de planning.



F Duurzaamheid energievoorziening: bepalende factoren

Functionele vraag

De functionele energievraag is afhankelijk van factoren zoals de omvang van het huis, stookgedrag van de consument (temperatuurniveau, verwarmde ruimtes, deuren sluiten etc), en zijn gebruik van apparaten in de woning. Via voorlichting en (financiële) prikkels, kan de consument gestuurd worden op energiezuinig gedrag.

Gebouwkwaliteit en installatierendementen

De Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) is een geschaalde waardering voor de energie-efficiënte van een woning. Hierin zijn de isolatiewaarde en de installatierendementen verdisconteerd. Het bouwbesluit schrijft een minimale EPC waarde voor, waaraan nieuwe gebouwen moeten voldoen. Daarnaast kan de gemeente een EPC waarde als ambitie of eis stellen en op die wijze projectontwikkelaars stimuleren om energiezuinig bouwen.

Milieukwaliteit van energiedragers

Ten slotte is de milieukwaliteit van de energiedrager bepalend voor de duurzaamheid van een energievoorziening. Zoals eerder gezegd bepaalt de fysieke infrastructuur niet direct de milieukwaliteit van de energiedrager. Het heeft echter wel degelijk een belangrijk voorsorteereffect, omdat met het type infrastructuur levering van bepaalde type energiedragers wordt uitgesloten. De milieukwaliteit wordt bepaald door de productiemethode. Hoe minder CO₂-emissie per eenheid energie, hoe duurzamer de energievoorziening. De relatie tussen energiegebruik en CO₂-emissie is dus niet altijd eenduidig. Het gebruik van een bepaalde energiedrager hoeft niet altijd een CO₂-emissie op te leveren, denk bijvoorbeeld aan groene elektriciteit.

Een betere milieukwaliteit van de energiedragers is het meest effectief op nationaal niveau te stimuleren. Ten eerste omdat de grootste productie (gas en elektriciteit) niet lokaal, maar regionaal plaatsvindt. Daarnaast omdat de consument vanaf juli 2004 vrij is om te kiezen waar hij zijn stroom afneemt, en van welke kwaliteit deze stroom is. Levering in de wijk is dus niet meer voorbehouden aan één energieleverancier. Omdat huishoudens straks keuzevrijheid hebben kan (administratief gezien) de CO₂-emissie van elektriciteit op een locatie sterk verschillen: kolenstroom bijvoorbeeld levert een CO₂-emissie op van circa 900 g per kWh, terwijl elektriciteit uit een gasgestookte STEG circa 400g per kWh oplevert. Voor groene elektriciteit is de CO₂-emissie nul. Ook bij gas zullen dergelijke productverschillen hoogstwaarschijnlijk gaan optreden (traditioneel gas, stortgas, biogas, bijmenging waterstofgas).

De aanleg en het beheer van een warmtenet is altijd al geliberaliseerd geweest. Iedereen kan een warmtenet aanleggen en warmte leveren aan huishoudens en bedrijven. De huishoudens hebben echter geen keuzevrijheid, zij zijn gebonden aan het lokale warmtebedrijf; dat zal ook niet veranderen bij de nu in gang gezette liberalisering. Energiebedrijven hebben deze vorm van energielevering de laatste jaren aangegrepen om verzekerd te zijn van afnemers.

Warmtelevering is daarnaast een belangrijke manier om een lage CO₂-emissie te krijgen waarbij de CO₂-inhoud (de hoeveelheid CO₂ die vrijkomt bij de productie van een bepaalde hoeveelheid warmte) van de geleverde warmte bepalend is voor het totale CO₂-effect.

