

EVALUATIE DOELTREFFENDHEID EN EFFECTEN VAN HET BESLUIT AANLEG ENERGIE-INFRASTRUCTUUR

EINDRAPPORT

Den Haag, 22 augustus 2006

COLOFON

Projectnummer: 9991/44503201

Auteurs: Erik-Jan Koning
Vincent Boekhoorn
Dick Hanemaayer

B&A Groep
Beleidsonderzoek & -Advies bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag

T (070) 3029500
F (070) 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2006.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam.

22-08-06 16:26

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 5

1 Inleiding 9

- 1.1 Kader 9
- 1.2 Onderzoeksvragen 9
- 1.3 Onderzoeksverantwoording en methodiek 10
- 1.4 Leeswijzer 10

2 Het BAEI 13

- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Grondslag 13
- 2.3 Beoogde werking 14
 - 2.3.1 Gevolgen van de regeling 14
 - 2.3.2 Openbare procedure 15
- 2.4 Toepassingsbereik 17

3 Toepassing van het besluit 19

- 3.1 Toepassing in de praktijk 19
- 3.2 Motieven om BAEI wel of niet toe te passen 20

4 Gunning en uitkomsten 23

- 4.1 Aanleg van energie-infrastructuur netwerken 23
- 4.2 Openbare procedures voor aanleg van integrale energie-infrastructuur 23
 - 4.2.1 Almere Poort: volledige BAEI-procedure 23
 - 4.2.2 Haarlemmermeer en Enschede: voortijdig beëindigde procedures 24

5 Effecten van het BAEI 27

- 5.1 Inleiding 27
- 5.2 Level playing field en marktwerking 27
 - 5.2.1 Toetreding 27
 - 5.2.2 Innovatie 28
 - 5.2.3 Transparantie en kostenefficiency 28
- 5.3 Effecten op het terrein van duurzaamheid 30
- 5.4 Neveneffecten 31
- 5.5 Instrumenten om duurzaamheid te bevorderen via marktwerking 32

6 Analyse en conclusies 35

- 6.1 Inleiding 35
- 6.2 Analyse 35
- 6.3 Conclusie 37

Literatuur 39

Bijlage 1: Respondenten en deelnemers expertsessie 41

Bijlage 2: Toelichting EPL 43

Bijlage 3: Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur 45

**Bijlage 4: Vragenlijst telefonische enquête gemeentelijk
beleidscoördinatoren energie 47**

SAMENVATTING

Doel van het onderzoek

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft als onderdeel van de evaluatie van de Elektriciteits- en Gaswet een onderzoek laten uitvoeren naar de doeltreffendheid en effecten van het Besluit Aanleg Infrastructuur (BAEI). Het BAEI is ontworpen om gemeenten een instrument te geven om bij de aanleg van energie-infrastructuur de duurzaamheid te bevorderen. Marktwerking door middel van een openbare procedure waarin verschillende aanbieders in concurrentie voorstellen doen met duurzaamheid als gunningscriterium is hierbij een *middel* om duurzaamheid te bevorderen.

In de Elektriciteitswet is vastgelegd dat de lokale netbeheerders in principe de exclusieve taak hebben in een bepaald gebied de energie-infrastructuur aan te leggen. Het BAEI geeft gemeenten sinds mei 2001 de mogelijkheid (het recht) bij locaties waar minimaal 500 woningen of woningequivalenten worden gebouwd hiervan af te wijken en dus niet bij voorbaat de regionale netbeheerder aan te wijzen voor de aanleg. Op basis van het BAEI kan de aanleg van energie-infrastructuur via een openbare procedure gegund worden aan een natuurlijk of rechtspersoon. Ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon kan zich bij een openbare aanbestedingsprocedure als gegadigde inschrijven of aanmelden voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Op basis van de duurzaamheidscriteria maakt de gemeente een keuze tussen voorstellen die aan het programma van eisen voldoen.

De effectiviteit is al eerder - twee jaar na inwerkingtreding van het besluit - onderzocht, maar in dat onderzoek konden geen definitieve conclusies getrokken worden over de effectiviteit vanwege de korte tijd dat het besluit in werking was en de beperkte toepassing ervan op dat moment. Destijds is door de minister van Economische Zaken daarom besloten om het BAEI te handhaven en de effectiviteit van de maatregel door middel van een evaluatie opnieuw tegen het licht te houden.

Om uiteindelijk een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van BAEI, heeft het onderzoek zich gericht op de volgende aspecten:

1. de mate waarin gemeenten in relatie tot de regionale netbeheerders een probleem ervaren bij het bevorderen van duurzame energie;
2. de wijze waarop BAEI (in theorie) een bijdrage kan leveren aan de duurzame energie;
3. de mogelijkheden voor toepassing van BAEI in de praktijk (toepassingsbereik);
4. de mate waarin BAEI in de praktijk is toegepast en de redenen hiervan;
5. de mate waarin BAEI heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen (marktwerking; duurzaamheid) en/of onbeoogde effecten heeft veroorzaakt;
6. hoeverre andere instrumenten meer geschikt zijn om duurzaamheid te stimuleren.

Onderzoeksmethode

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende dataverzamelmethode gehanteerd. Het onderzoek is gestart met een korte telefonische enquête gehouden onder gemeentelijk beleidscoördinatoren. Vervolgens is een aantal verdiepende interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van SenterNovem, het ministerie van Economische Zaken en VROM en de VNG. Naar aanleiding van de uitkomsten van de telefonische enquête onder gemeentelijk beleidscoördinatoren waarin gevraagd is naar hun ervaringen met het BAEI en de gesprekken met de ministeries en SenterNovem, zijn binnen een aantal gemeenten verdiepende gesprekken gevoerd waarin nader is ingegaan op de eventuele gunningsprocedures. In een expertsessie zijn vervolgens de eerste onderzoeksresultaten gepresenteerd.

Ten aanzien van het praktische toepassingsbereik van het Besluit is bij alle elektriciteitsnetbeheerders navraag gedaan over het aantal projecten dat binnen de reikwijdte van het Besluit is gevallen de afgelopen jaren. Bij de VNG is de vraag neergelegd in hoeverre gemeenten problemen ervaren hebben bij het realiseren van hun duurzaamheidsdoelstellingen.

Resultaten van het onderzoek

Uit het onderzoek is niet duidelijk naar voren gekomen dat gemeenten in relatie tot de regionale netbeheerders een probleem ervaren bij het bevorderen van duurzame energie, hoewel het BAEI oorspronkelijk is opgesteld voor de gemeente Almere die problemen had met de regionale netbeheerder voor het realiseren van haar duurzaamheidsdoelstelling. De tendens lijkt dat gemeenten steeds meer in dialoog treden met regionale netbeheerders en overige marktpartijen over het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen.

In theorie kan het BAEI een beperkte bijdrage kan leveren aan het creëren van duurzame energievoorzieningen. De kansen liggen op het terrein van de ontwikkeling van innovatieve concepten, wanneer aanbieders elkaar beconcurreren in een openbare procedure waarin duurzaamheid als gunningscriterium is opgenomen. Aangezien netbeheerders zelf het netwerk moeten exploiteren, is het echter in het belang van netbeheerders te kiezen voor de aanleg van een kostenefficiënt netwerk, hetgeen niet noodzakelijkerwijs de meest duurzame oplossing hoeft te zijn.

Sinds de inwerkingtreding van het BAEI zijn er minimaal 131 nieuwbouw- en/of herstructureringslocaties vallend binnen het domein van het besluit gerealiseerd. Sinds de inwerkingtreding is er drie keer daadwerkelijk een BAEI-procedure gestart, waarvan er slechts één keer met succes volledig doorlopen is. Daarbij heeft de openbare procedure feitelijk niet geleid tot de toepassing van innovatieve concepten in de energievoorziening.

Voor gemeenten zijn met name de te verwachten lasten en afbreukrisico's (kosten voor een zorgvuldige openbare procedure die getoetst kan worden aan eisen ten aanzien van gelijkheid, doorzichtigheid en concurrentie, en vertraging bij het realiseren van bouwprojecten, etc.) een belangrijke belemmerende factor voor het toepassen van een

openbare procedure. Daarnaast zijn er te weinig goede voorbeelden, waardoor er koudwatervrees bestaat en zijn andere wegen waarlangs de aanleg van een energie-infrastructuur die voorziet in duurzame energievoorziening gerealiseerd kan worden. Zo is voor de aanleg van een warmtenet geen BAEI-procedure nodig. Bovendien is er onder de huidige regelgeving buiten de regionale netbeheerders onder marktpartijen niet veel animo om mee te dingen in een openbare procedure voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur.

Méér marktwerking op het terrein van de aanleg van integrale infrastructuur is door het BAEI nauwelijks tot stand gekomen. Er bestaat een natuurlijk monopolie van netbeheerders en in de huidige vorm is het BAEI voor netbeheerders en installatiebedrijven, naar eigen zeggen, nauwelijks een aantrekkelijke regeling vanwege de vele praktische complicaties bij het doen van een concurrerende aanbidding. Het gaat dan om onderhandelingen die met de lokale (concurrerende) netbeheerders in een ander dekkingsgebied gevoerd moeten worden (onder andere over de te berekenen kosten van aansluiting op het bestaande net), de noodzaak tot het beschikbaar hebben van mensen en middelen op locatie ten behoeve van het beheer en de daarbij komende kosten, en de administratieve lasten die gepaard gaan met het doen van een aanbidding.

De belangrijkste neveneffecten van het BAEI zijn een groter milieubewustzijn bij gemeenten en het besef dat de regionale netbeheerder niet meer exclusieve partner van de gemeente is bij de aanleg van energieinfrastructuur. Hoewel hiervoor geen harde gegevens voorhanden zijn, bestaat bij gemeenten het beeld dat zij nu een sterkere onderhandelingspositie hebben ten op zichte van hun lokale netbeheerder bij de aanleg van energie-infrastructuur.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het BAEI, hoewel het een beperkte theoretische meerwaarde heeft om de toepassing van duurzame energievoorzieningen mogelijk te maken, weinig praktische waarde heeft wanneer het gaat om het bevorderen van duurzaamheid bij de aanleg van energie-infrastructuur. Ook zijn er geen aanwijzingen dat het BAEI heeft geresulteerd in kostenreducties bij de aanleg van energie-infrastructuur. De regeling sorteert nauwelijks effect vanwege het feit dat er vrijwel geen gebruik van wordt gemaakt, en vanwege de inherente beperking dat de energieproductie - het is vooral daarbij dat de meeste duurzaamheidswinst te behalen is - niet binnen de regeling valt. Mocht het al zo zijn dat het effectief mogelijk zou zijn het gebruik van de regeling te stimuleren, dan nog is het aannemelijk dat de positieve effecten van het BAEI op de duurzaamheid beperkt zullen zijn. Bovendien is het BAEI een minder geschikt instrument is om de duurzaamheid te bevorderen, vanwege de complexiteit van de eventueel te volgen openbare procedure en de afbreukrisico's die betrokken partijen daarbij ervaren.

Er zijn verschillende argumenten die bovenstaande conclusie onderbouwen. Ten eerste is alleen de aanleg van *elektriciteitsnetten* (enkele uitzonderingen daargelaten) een exclusieve taak van de netbeheerder. Gemeenten zijn echter vrij aan wie ze bijvoorbeeld de aanleg van warmtenetten uitbesteden. Het BAEI is alleen van

toepassing op de aanleg van elektriciteitsnetten eventueel in combinatie met andere energie-infrastructuur. Duurzaamheid wordt echter vooral bevorderd door het realiseren van duurzame productie en niet door de aanleg van energie-infrastructuur. Netbeheerders kunnen met de aanleg van energie-infrastructuur dan ook in beperkte mate concurreren op duurzaamheid.

Daarnaast hebben regionale netbeheerders voor aanleg en onderhoud van netten inherente (schaal-)voordelen ten opzichte van concurrerende aanbieders. Uit het onderzoek is gebleken dat er in de afgelopen jaren vanuit de markt weinig belangstelling is getoond voor deelname aan een openbare aanbesteding voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Dit heeft mogelijk ook te maken dat artikel 10a, lid 1 van de Elektriciteitswet bepaalt dat een netbeheerder beschikt over het economisch eigendom van het door hem beheerde net. Dit betekent dat een concurrerende aanbieder die door aanleg van energie-infrastructuur het economisch eigendom ervan bezit, ofwel zelf de netbeheer taken moet uitvoeren, dan wel economisch eigendom van het net moet overdragen aan de netbeheerder.

Hoewel enkele tientallen gemeenten het gebruik van het BAEI hebben overwogen, is sinds de inwerkingtreding van het BAEI in 2001 slechts drie keer door gemeenten een BAEI-procedure gestart. Gemeenten vinden de openbare procedure complex en risicovol.

Dat het BAEI niet effectief is gebleken neemt niet weg dat het belang van regionale netbeheerders energie-infrastructuur zo kostenefficiënt aan te leggen en/of te kiezen voor goedkope productiemethoden mogelijk op gespannen voet kan staan met het belang van gemeenten de duurzaamheid te bevorderen. Indien er een beleidsmatig streven is naar het bevorderen van duurzame energie dan is het te overwegen het gewenste duurzaamheidsniveau te normeren en daar toezicht op te houden, bijvoorbeeld door de verplichting duurzame energiedoelstellingen te verankeren in een bestemmingsplan van gemeenten. Hiervoor zou de EnergiePrestatie op Locatie (EPL) een geschikte norm zijn.

Desondanks is niet geheel uit te sluiten dat een of meerdere gemeenten op enig moment van de regeling gebruik zouden willen maken.

De slotafweging over de toekomst van het BAEI komt dan terecht in het domein van een algemene visie op rijksregelgeving, waarbij het dilemma is:

- de regeling wordt in stand gehouden met een grote kans op minimaal tot nihil gebruik maar zonder dat aan instandhouding een materieel nadeel verbonden is;
- de regeling wordt vanwege minimale maatschappelijke effecten en vraag vanuit gemeenten ingetrokken.

1

INLEIDING

1.1

KADER

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) evalueert momenteel de Elektriciteits- en Gaswet. Onderdeel van deze bredere evaluatie is een evaluatieonderzoek van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur (BAEI). Voor u ligt het resultaat van deze evaluatie.

De effectiviteit van dit instrument is in 2003 al geëvalueerd.¹ Tevens is er destijds in opdracht van NOVEM een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van het instrument.² Omdat deze onderzoeken al twee jaar na inwerkingtreding van het besluit plaatsvonden, konden geen definitieve conclusies getrokken worden over de effectiviteit. Destijds is door de minister van Economische Zaken besloten om het BAEI te handhaven en de effectiviteit van de maatregel door middel van een evaluatie opnieuw tegen het licht te houden.

1.2

ONDERZOEKSVRAGEN

De onderhavige evaluatie moet inzicht bieden in de doeltreffendheid en effecten van het BAEI. Om uiteindelijk een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van BAEI, is inzicht vereist in:

1. de mate waarin gemeenten in relatie tot de regionale netbeheerders een probleem ervaren bij het bevorderen van duurzame energie;
2. de wijze waarop BAEI (in theorie) een bijdrage kan leveren aan de duurzame energie;
3. de mogelijkheden voor toepassing van BAEI in de praktijk (toepassingsbereik);
4. de mate waarin BAEI in de praktijk is toegepast en de redenen hiervan;
5. de mate waarin BAEI heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen (marktwerking; duurzaamheid) en/of onbeoogde effecten heeft veroorzaakt;
6. hoeverre andere instrumenten meer geschikt zijn om duurzaamheid te stimuleren.

¹ CE, *BAEI, Besluit Aanleg Energie Infrastructuur Evaluatieonderzoek*, Delft 2003

² Dr. A. F. Correljé, Erasmus Center for Sustainable Development and Management, Erasmus Universiteit Rotterdam, *Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur: Competitie, innovatie en duurzaamheid?, Een rapport in opdracht van Novem*, Rotterdam, 2003

Hiertoe zijn in het kader van dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe vaak is de aanleg van netwerken in Nederland openbaar aanbesteed?
2. Wat zijn de uitkomsten van de aanbestedingen (aan wie wordt de opdracht gegund)?
3. In welke mate komt er een level playing field voor de aanleg van infrastructuur tot stand (tussen vrijgevestigde bouwbedrijven en (regionale) netbeheerders)?
4. In welke mate werken de BAEI en artikel 15 uit de Elektriciteitwet kostenefficiënt en –transparant (bij gemeenten) in de hand?

1.3 ONDERZOEKSVERANTWOORDING EN METHODIEK

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende dataverzamelmethode gehanteerd. Het onderzoek is gestart met een korte telefonische enquête gehouden onder gemeentelijk beleidscoördinatoren.³ Vervolgens is een aantal verdiepende interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van SenterNovem, het ministerie van Economische Zaken en VROM en de VNG. Naar aanleiding van de uitkomsten van de telefonische enquête onder gemeentelijk beleidscoördinatoren waarin gevraagd is naar hun ervaringen met het BAEI en de gesprekken met de ministeries en SenterNovem, zijn binnen een aantal gemeenten verdiepende gesprekken gevoerd waarin nader is ingegaan op de eventuele gunningsprocedures. In een expertsessie zijn vervolgens de eerste onderzoeksresultaten gepresenteerd.

Ten aanzien van het praktische toepassingsbereik van het Besluit is bij alle elektriciteitsnetbeheerders navraag gedaan over het aantal projecten dat binnen de reikwijdte van het Besluit is gevallen de afgelopen jaren. Bij de VNG is de vraag neergelegd in hoeverre gemeenten problemen ervaren hebben bij het realiseren van hun duurzaamheidsdoelstellingen. Binnen de looptijd van dit onderzoek heeft dit echter geen concrete reacties opgeleverd.

1.4 LEESWIJZER

De opbouw van dit rapport volgt grotendeels de hierboven aangegeven centrale onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt de grondslag van het Besluit, alsmede de beoogde werking en de te volgen procedures beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het potentiële toepassingsbereik van het Besluit en motieven

³ Voor deze enquête zijn 225 gemeentelijk beleidscoördinatoren aangeschreven met een aankondiging van het telefonisch onderzoek, uitleg over het onderzoek en het verzoek om mee te werken. Bij deze brief is een bezwaarformulier meegestuurd, dat binnen twee weken teruggestuurd kon worden indien men niet wilde meewerken aan het onderzoek. Van de 225 beleidscoördinatoren, waaronder die van alle steden van meer 100.000 inwoners, hebben er 47 aangegeven dat ze niet konden of wilden meewerken. Meest genoemde reden waarom men niet wilde meewerken waren drukte, geen energiecoördinator of onbekendheid met BAEI. Van de in totaal 178 resterende potentiële respondenten zijn er uiteindelijk binnen de looptijd van het onderzoek 96 bereikt (54%).

van gemeenten om al dan niet te overwegen van een BAEI-procedure gebruik te maken (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 4 worden gunningen van aanbestedingen voor energie-infrastructuur in het algemeen en in het kader van het BAEI in het bijzonder beschreven (onderzoeksvraag 2). Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de (neven)effecten die het BAEI heeft gesorteerd, zowel op het terrein van marktwerking, kostenefficiency en – transparantie, en op het terrein van duurzame energie (onderzoeksvraag 3 en 4).

2

HET BAEI

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de inhoud en doelstellingen van het BAEI beschreven en de wijze waarop BAEI een bijdrage kan leveren aan de doelstellingen. Allereerst komt de verhouding van het Besluit tot de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet aan de orde. Vervolgens wordt aan de hand van de beoogde werking van het Besluit ingegaan op de inhoud en doelstelling van het besluit en het verloop van het traject.

2.2 GRONDSLAG

De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet stellen regels voor de toegang tot elektriciteitsnetten en gasleidingen. Voor het beheer van de elektriciteitsnetten en gasleidingen wordt een onafhankelijk netbeheerder aangewezen. Regionale netbeheerders zijn voor geheel Nederland aangewezen door de minister van Economische Zaken.

Artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 schrijft voor welke taken de netbeheerders dienen te verrichten. De aanleg van elektriciteitsnetten is één van deze taken. Daarentegen staat in de Gaswet niet de verplichting voor gasbedrijven om de aanleg van leidingen te verzorgen en geldt er daarom dus ook geen exclusiviteit voor gasbedrijven. De aanleg van gasleidingen en warmte is dus in principe vrij.

De essentie met betrekking tot de aanleg van netten staat in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Elektriciteitswet 1998. Hierin is bepaald dat de netbeheerder de taak heeft om *in het kader van het beheer van de netten in het voor hem vastgestelde gebied de netten aan te leggen, te herstellen, te vernieuwen of uit te breiden*. Deze taak geldt ook ten aanzien van de nog aan te leggen netten op locaties. Op grond van artikel 16, derde lid, geldt daarbij in beginsel exclusiviteit voor de taakuitvoering door de netbeheerder. Hierop zijn de volgende uitzonderingen mogelijk:

1. het aanleggen van een landsgrensoverschrijdend net;
2. aanleggen, beheren en onderhouden van een net met een beperkt aantal aansluitingen (artikel 15, tweede lid);
3. uitvoering van openbare procedure waarin ingeschreven kan worden op een aanbieding voor de aanleg van een net of van leidingen voor het transport van gas of warmte (artikel 20 lid 3).

De overwegingen van de wetgever voor deze beperking van de exclusiviteit van het netbeheer is de volgende. Het uitgangspunt voor *vrije netaanleg* is dat in het algemeen de eigenaar van grond met die grond mag doen wat hij zelf wil, tenzij de wet dat recht beperkt. De eigenaar is dus in beginsel gerechtigd om de grond te bebouwen of daarin elektriciteitsnetten en gasleidingen aan te leggen, behalve wanneer een wet daar regels voor stelt die ertoe leiden dat niet of slechts onder strikte voorwaarden aangelegd kan worden.

Eén van deze beperkingen is vastgelegd in de Elektriciteitswet 1998 waarin staat dat alléén netbeheerders elektriciteitsnetten mogen aanleggen. De wet gaat ervan uit dat onafhankelijke netbeheerders een dergelijke elektriciteitsvoorziening moeten en kunnen waarborgen. Daarom is de aanleg van netten niet vrij. De vrije netaanleg voor elektriciteitsnetten beperkt zich daarom tot de drie bovengenoemde uitzonderingen.

De uitzondering die als juridische grondslag voor het Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur (BAEI) geldt is artikel 20 van de Elektriciteitswet. Het betreft hier gevallen waarin anderen dan de netbeheerder even goed of beter een duurzame elektriciteitsvoorziening kunnen waarborgen.

2.3 BEOOGDE WERKING

Sinds 1 mei 2001 geeft het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur gemeenten de mogelijkheid om in bepaalde gevallen (zie hoofdstuk 3) via een openbare procedure de aanleg van energie-infrastructuur te gunnen aan een natuurlijk of rechtspersoon. Uit de bovenvermelde wetgeving en de memorie van toelichting bij de Elektriciteitswet 1998 en het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur blijkt dat het de wetgever in eerste instantie te doen was om meer marktwerking binnen de sector te creëren. Deze versterking van marktwerking kan echter niet los gezien worden van doelstellingen rond duurzaamheid en kostenreductie. Bedoeld is een *integrale aanpak van de aanleg van energie-infrastructuur, opdat daarmee een kostenreductie wordt bereikt bij het aanleggen van infrastructuur, waarin energiebesparing en duurzaamheid centraal staan*⁴.

2.3.1 Gevolgen van de regeling

De partij die in een openbare procedure de beste aanbidding doet uit het oogpunt van duurzaamheid en energiebesparing verwerft daarmee het recht om de energie-infrastructuur conform zijn aanbidding aan te leggen. Dit betekent wel dat nog steeds na afloop van de aanleg een netbeheerder zal aangewezen moeten worden die voldoet aan de wettelijke eisen. Dit kan dus betekenen dat niet de netbeheerder binnen wiens dekkingsgebied de locatie valt als netbeheerder wordt aangewezen. Uiteraard kan het ook één en dezelfde partij zijn die de aanleg en het netbeheer voor haar rekening neemt.

⁴ Nota van Toelichting bij Besluit Aanleg Energie-infrastructuur, Staatsblad 2001, 126

Sinds de inwerkingtreding van de Implementatie- en Interventiewet (I&I-wet) in 2004 dient de netbeheerder te beschikken over het economisch eigendom van het netwerk. Dit betekent dat een concurrent van de regionale netbeheerder na aanleg van de infrastructuur, zelf netbeheerder moet worden of het aanlegde netwerk verkopen aan een andere partij die netbeheerder wil worden.

2.3.2 Openbare procedure

In de Elektriciteitswet is, zoals hierboven vermeld, vastgelegd dat de lokale netbeheerders in principe de exclusieve taak hebben in een bepaald gebied de energie-infrastructuur aan te leggen. Het BAEI geeft gemeenten sinds mei 2001 de mogelijkheid (het recht) bij locaties waar minimaal 500 woningen of woningequivalenten worden gebouwd hiervan af te wijken en dus niet bij voorbaat de regionale netbeheerder aan te wijzen voor de aanleg.

Voor locaties groter dan 500 woningen of woningequivalenten moeten gemeenten sinds het BAEI van kracht is, een afweging maken:

- via een openbare procedure wordt een partij geselecteerd die de integrale energievoorziening (elektriciteit en gas/warmte) mag aanleggen; of:
- het elektriciteitsnet wordt aangelegd door de regionale netbeheerder, waarbij de gemeente - via een openbare of onderhandse procedure – bepaalt wie de gas/warmte-infrastructuur aanlegt.

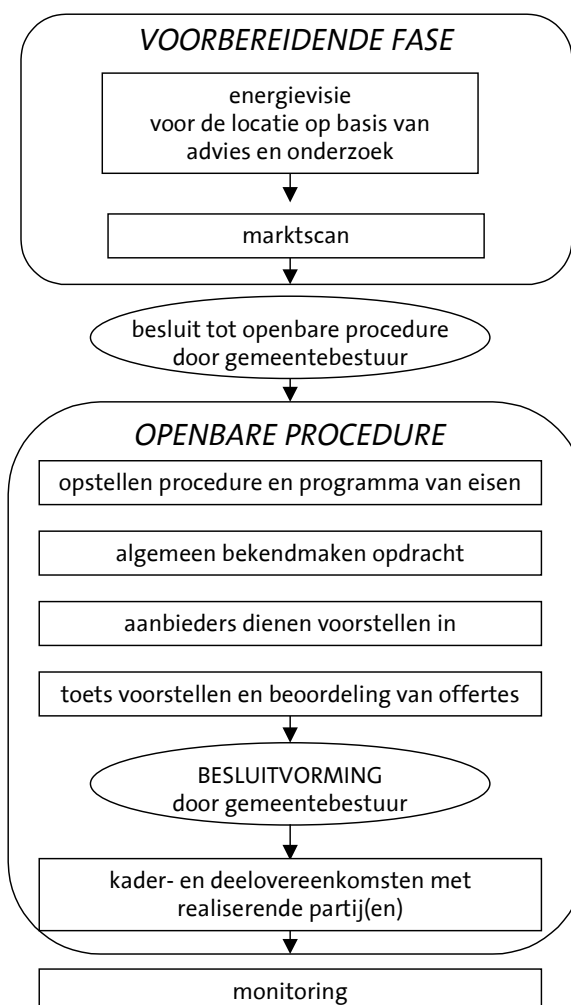
Het dus *niet noodzakelijk* een openbare procedure te volgen. De lokale omstandigheden kunnen aanleiding geven voor een openbare procedure. Wanneer bijvoorbeeld de lokale netbeheerder de energievoorziening zal realiseren, of wanneer er in het gebied al voldoende andere energiebesparende maatregelen worden gerealiseerd is er geen aanleiding voor een openbare procedure.

Wanneer het gemeentebestuur een openbare procedure wil volgen dient de procedure aan bepaalde eisen te voldoen. Deze eisen zijn opgenomen in de artikelen 4 en 5 van het Besluit. De eisen zijn:

- er moet een programma van eisen met betrekking tot de infrastructuur worden opgesteld;
- de procedure moet daadwerkelijk openbaar zijn;
- de keuze voor de partij die de aanleg voor haar rekening neemt moet gebaseerd zijn op de in het programma van eisen genoemde voorwaarden voor gunning.

Ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon kan zich bij een openbare aanbestedingsprocedure als gegadigde inschrijven of aanmelden voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Op basis van de duurzaamheidscriteria maakt de gemeente een keuze tussen voorstellen die aan het programma van eisen voldoen.

In onderstaande figuur zijn de verschillende fases in de BAEI-procedure schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 BAEI-procedure schematisch

(bron: CE, BAEI, *Besluit Aanleg Energie Infrastructuur Evaluatieonderzoek*, Delft 2003)

De eerste fase in het BAEI-traject is een voorbereidende fase van beleidsvorming en besluitvorming. De gemeente, als regisseur van de bouwlocatie, stelt voor de desbetreffende locatie op basis van advies en onderzoek een energievisie op waarin haalbare energieprestaties zijn vastgelegd. Haalbaar in het licht van de locatiespecifieke eigenschappen, bestuurlijke overwegingen ten aanzien van andere beleidsterreinen en overwegingen ten aanzien van verdeling van kosten. Bij deze energievisie wordt gekozen voor een bepaalde (optimale) energievoorziening of voor een bepaalde Energie Prestatie op Locatie (EPL, zie ook bijlage 3). Om zicht te krijgen op welke marktpartijen een aanbidding zullen doen, kan vervolgens een marktscan worden uitgevoerd. Deze scan kan ook duidelijk maken welke voorkeursvariant er vanuit de markt bestaat voor de energievoorziening.

De volgende stap in het traject is een besluit van het gemeentebestuur om al dan niet een openbare procedure te starten. Deze openbare procedure, zo is de gedachtegang kan leiden tot betere aanbiedingen qua energieprestaties door concurrentie tussen de verschillende aanbieders en het optimaal gebruik maken van kennis en kunde die bij

diverse marktpartijen aanwezig is. Bovendien kan op deze wijze ook een optimale prijs-kwaliteitsverhouding worden bewerkstelligd (SenterNovem, 2002).

De eigenlijke openbare procedure bestaat uit zes stappen: van het vastleggen door de gemeente van haar duurzaamheidsambities en spelregels met betrekking tot de te volgen procedure tot en met het opstellen van een contract met de hoofduitvoerder over de energievoorziening. Het ambitieniveau van de gemeente kan op verschillende manieren geformuleerd worden: met behulp van de EPL, maar ook met behulp van een eventueel aangescherpte additionele EPC-eis⁵.

De vervolgfase van het traject betreft het tijdens en na de bouw monitoren door de gemeente of de aangelegde energievoorziening voldoet aan het programma van eisen.

Samengevat is de meerwaarde van het BAEI dat het gemeenten in beginsel een wettelijke positie en mogelijkheden biedt om marktwerking in te zetten voor het verkrijgen van een meer duurzame energievoorziening in een nieuw te ontwikkelen gebieden of herstructureringsgebieden.

2.4

TOEPASSINGSBEREIK

Volgens artikel 1 van het Besluit Aanleg Energie Infrastructuur heeft de regeling alleen betrekking op de *aanleg van infrastructuur* en niet op de *levering* van elektriciteit, gas of warmte. Levering van energie blijft daarmee aan strikte voorwaarden verbonden. Het BAEI heeft alleen indirect betrekking op de productie van energie vanwege de gunning op basis van een milieuprestatie welke afgeleid kan worden van de milieukwaliteit van de geleverde energie.

Artikel 1 geeft aan dat het dient te gaan om een *integrale* energie-infrastructuur en niet om de aanleg van afzonderlijke elektriciteitsnetten of gasleidingen. Het gaat dus altijd om een samenstel van leidingen voor het transport van elektriciteit, gas of warmte. Dit wordt ook wel aangeduid met het begrip *integrale energie-infrastructuur*.

Daarnaast geldt het besluit alleen voor gebieden met minimaal 500 woningen of woningbouwequivalenten.⁶ Bij gebieden waar minder dan 500 woningen worden gebouwd of vernieuwd, zo wordt in de Nota van Toelichting van het BAEI benadrukt, kan uiteraard ook worden gekozen voor een duurzame energie-infrastructuur, maar het is dan de netbeheerder van het elektriciteitsnet of anderen die betrokken zijn bij de aanleg van gas- of warmteleidingen, die daaromtrent in overeenstemming met de projectontwikkelaar de keuze maakt.

⁵ De Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) is een maat die de energie-efficiëntie van een gebouw uitdrukt. De EPC wordt berekend op basis van de gebouweigenschappen, de gebouwgebonden installaties en een gestandaardiseerd gebruikersgedrag.

⁶ Het betreft dan alle andere gebouwen dan woningen, met uitzondering van glastuinbouw, landbouw en industrie.

3

TOEPASSING VAN HET BESLUIT

3.1

TOEPASSING IN DE PRAKTIJK

Om te bepalen wat het toepassingsbereik in de praktijk van het besluit is, is onder andere navraag gedaan bij SenterNovem en het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voor beide partijen bleek het, gegeven de korte termijn waarbinnen het onderzoek plaatsvond, niet mogelijk een overzicht te geven van alle nieuwbouwlocaties waarop in theorie het besluit van toepassing geweest kon zijn.

Om toch een indicatie te geven van het aantal gevallen waarin het besluit toepast had kunnen worden, zijn gegevens uit de Energie Prestatie op Locatie (EPL) monitor gehanteerd en is navraag gedaan bij de elektriciteitsnetbeheerders over de aanleg van integrale infrastructuur. Uit deze gegevens blijkt dat het BAEI in ieder geval tientallen keren toegepast had kunnen worden.

Vanaf 1998 wordt in opdracht van SenterNovem jaarlijks de EPL Monitor samengesteld: een overzicht met grootschalige woningbouwlocaties in Nederland, gerangschikt op basis van de EPL score. Voor volledige nieuwbouwlocaties in buitenstedelijke gebieden is in 2004 geen EPL Monitor uitgevoerd zodat in dit onderzoek de gegevens uit de monitor 2003 (meest recent) zijn gehanteerd.

De EPL monitor 2003 onderscheidt drie typen (nieuwbouw)woningbouwlocaties.

- woningbouwlocaties met ambities op het vlak van EPL (het betreft hier 27 locaties, waarvan 5 met minder dan 500 huizen)
- woningbouwlocaties op weg naar de realisatie van EPL ambities (32 locaties, waarvan 6 met minder dan 500 huizen)
- woningbouwlocaties die een bepaalde EPL gerealiseerd hebben (6 locaties, waarvan 1 met een onbekend aantal huizen)

In totaal betekent dit dat er 53 grote woningbouwlocaties met meer dan 500 woningen gerealiseerd zijn of de komende tijd gerealiseerd worden.

Navraag bij netbeheerders leert het volgende over het aantal projecten in het dekkingsgebied waar sinds de inwerkingtreding van het BAEI integrale infrastructuur is aangelegd. In totaal ging het op basis van schattingen van netbeheerder ten aanzien van hun eigen dekkingsgebied om minimaal 131 projecten waarvoor een openbare BAEI-procedure gestart had kunnen worden.

In de face-to-face interviews en de expertsessie is duidelijk geworden dat grote woningbouwlocaties altijd gefaseerd gerealiseerd worden. Dit *opknippen* vindt vooral plaats om er van verzekerd te zijn dat alle opgeleverde huizen ook daadwerkelijk verkocht worden. Pas als dit het geval is of als blijkt dat de vraag het aanbod overstijgt, wordt de volgende tranche in gang gezet. Het is denkbaar dat in een aantal gevallen hierdoor de grens van 500 woningen niet gehaald wordt.

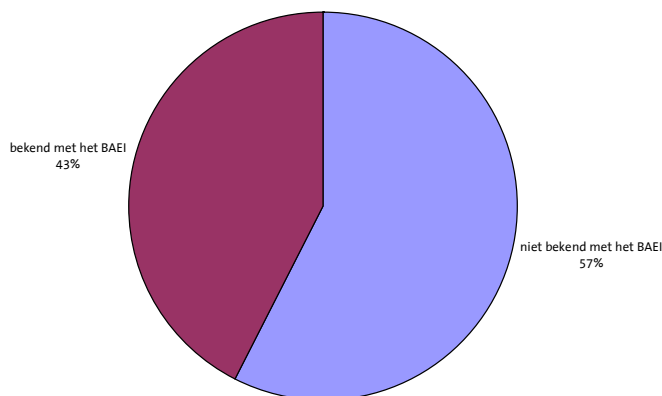
Een andere reden voor gemeenten met duurzaamheidsambities om een wijk *op te knippen* is om de mogelijkheden open te houden om in de toekomst nieuw ontwikkelde technologieën toe te kunnen passen.

Uit de interviews en de expertsessie kwam naar voren dat dit *opknippen* door gemeenten en projectontwikkelaars – en daarmee onder de ondergrens van 500 woningen van het toepassingsgebied te blijven - niet wordt gebruikt om de BAEI-procedure te omzeilen.

3.2 MOTIEVEN OM BAEI WEL OF NIET TOE TE PASSEN

Door middel van een telefonische enquête onder 96 gemeentelijk beleidscoördinatoren energie is nagegaan welke redenen worden aangevoerd om gebruik te maken van een BAEI-procedure. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de bekendheid van het instrument.

Figuur 3.1 Bekendheid met het BAEI-besluit onder gemeentelijk beleidscoördinatoren (n=96).

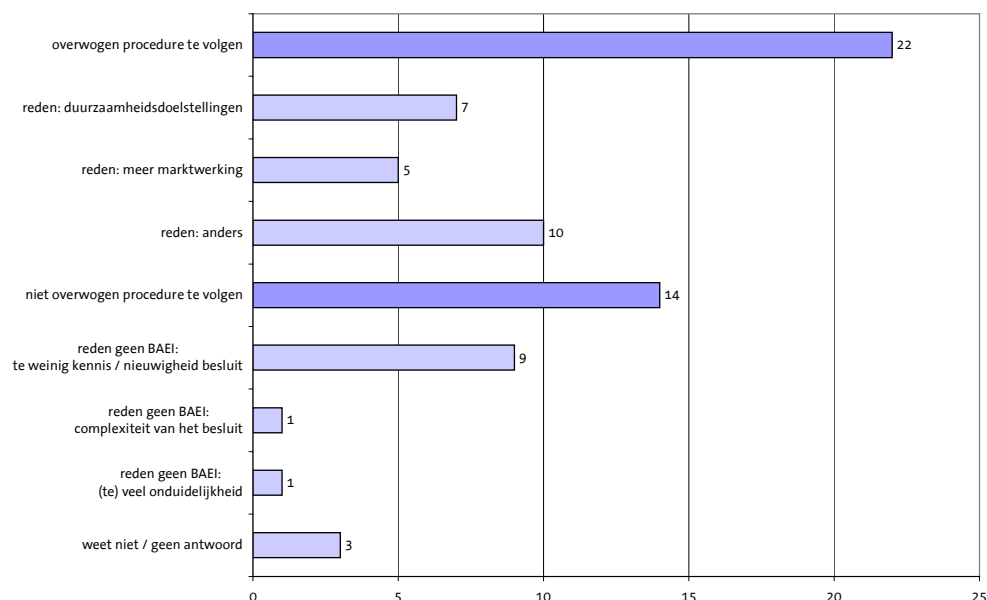


Van de in totaal 96 ondervraagde gemeentelijk beleidscoördinatoren energie is minder dan de helft (43%; n=41) op de hoogte van het Besluit. Er blijkt een opvallend verschil tussen de bekendheid van de regeling in grote gemeenten ten opzichte van kleinere gemeenten. Zonder uitzondering kennen alle ondervraagde beleidscoördinatoren van de grote gemeenten (>100.000 inwoners) het Besluit. In de kleinere is slechts eenderde op de hoogte van het Besluit.

Van de beleidscoördinatoren die het besluit kennen, heeft ongeveer de helft wel eens met SenterNovem hierover gesproken. Andere manieren waarop beleidscoördinatoren met het BAEI in aanraking zijn gekomen zijn vakliteratuur of publicaties van ministeries en SenterNovem, via cursussen aankoop/aanbesteding of via adviesbureaus.

Vervolgens is voor de gemeenten waar sinds 2001 projecten zijn ontwikkeld waarop het BAEI van toepassing is geweest (n=36), gevraagd welke overwegingen er speelden om het instrument al dan niet in te zetten.

Figuur 3.2 Toepassing BAEI-besluit in gemeenten waar sinds 2001 projecten zijn ontwikkeld die onder de werkingssfeer van het BAEI vallen (n=36).



Van de 36 gemeenten uit de telefonische die bekend zijn met het BAEI én waar vanaf 2001 energie-infrastructuur is aangelegd voor minimaal 500 woningen, hebben 22 gemeenten (61 procent) overwogen een BAEI-procedure te volgen.⁷ Het meest genoemde argument om een BAEI-procedure te overwegen had te maken met duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente (zeven maal als reden genoemd). Een ander veel genoemde overweging is dat gemeenten de marktwerking voor de aanleg van energie-infrastructuur wensen te versterken en zo scherpere prijzen voor energievoorziening te realiseren (vijf maal genoemd).

Van de 36 gemeenten die bekend zijn met het BAEI én waar vanaf 2001 energie-infrastructuur is aangelegd voor minimaal 500 woningen, hebben er 14 aangegeven niet overwogen te hebben om een BAEI-procedure te starten. Hiervoor worden diverse redenen aangedragen. Samengevat:

- De procedure wordt ingewikkeld gevonden. De kans dat het mis zou lopen is daarom groot en daarmee zou de procedure te kostbaar worden. Een aantal gemeenten wijst op de slechte ervaringen die er in het verleden met het Besluit zijn geweest.

⁷ Van de 22 geënquêteerde beleidscoördinatoren gaven er drie aan dat er een BAEI-procedure voor openbare aanbesteding voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur gevolgd is. Navraag in face-to-face gesprekken wees uit dat er ook in deze gevallen slechts sprake was van een verkenning van de mogelijkheden een BAEI-procedure te starten, maar dat er uiteindelijk voor gekozen is geen openbare procedure voor de aanleg van integrale infrastructuur te volgen.

- Een aantal gemeenten heeft aangegeven wel een verkenning in de markt uitgevoerd te hebben, maar daarbij bleek er nauwelijks interesse te zijn voor de aanleg van integrale infrastructuur.
- Een gemeente wijst op de problematiek van het niet zelf grondeigenaar zijn en de beperkte medewerking van projectontwikkelaars bij het willen starten van een BAEI-procedure.
- Een aantal gemeenten geeft aan met de lokale netbeheerder tot een oplossing voor de aanleg van integrale infrastructuur te zijn gekomen.

4

GUNNING EN UITKOMSTEN

4.1 AANLEG VAN ENERGIE-INFRASTRUCTUUR NETWERKEN

In de telefonische enquête onder beleidscoördinatoren is gevraagd naar de aanleg van energie-infrastructuur (NB. niet noodzakelijk *integrale* energie-infrastructuur). In 79 van de 96 ondervraagde gemeenten is er sprake geweest van aanleg van energie-infrastructuur sinds 2001. In het merendeel van de gevallen is (78 procent, n=61) is deze energie-infrastructuur aangelegd door de lokale netbeheerder. Wanneer de energie-infrastructuur is aangelegd door de lokale netbeheerder, dan zijn daarbij meestal geen andere partijen betrokken.

4.2 OPENBARE PROCEDURES VOOR AANLEG VAN INTEGRALE ENERGIE-INFRASTRUCTUUR

In het onderzoek is een drietal cases aan het licht gekomen waarbij er sprake was van een ingestarte BAEI-procedure met betrekking tot een openbare gunningsprocedure voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Bij slechts één case is de hele procedure volledig doorlopen, dat wil zeggen tot en met uiteindelijke gunning binnen het BAEI kader, terwijl bij twee cases de procedure voortijdig is stopgezet.

4.2.1 Almere Poort: volledige BAEI-procedure

De enige succesvolle case in termen van een *volledig doorlopen BAEI procedure* is de case Almere Poort. Deze case was overigens ook al bekend bij de onderzoekers die de vorige evaluatie uitvoerden in 2003. Onderstaande informatie is afkomstig uit het evaluatierapport uit 2003, de face-to-face interviews en de expertsessie.

De woningbouwlocatie Almere Poort is een nieuwbouwlocatie in Almere waarop circa 9400 woningen worden gebouwd. De verwachte oplevertermijn van de laatste woning is 2015. De gemeente Almere heeft een openbare BAEI procedure voor de aanleg van de integrale energievoorziening doorlopen. Uit de expertsessie die in het kader van dit onderzoek gehouden is, blijkt echter dat de concrete vraag van Almere de *aanleiding* vormde voor het Rijk om het BAEI te ontwikkelen. De gemeente Almere en het ministerie van Economische zaken hebben hier destijds (rond 2000) veelvuldig contact over gehad. De gemeente Almere had behoefte aan instrumenten om zélf invloed uit te kunnen oefenen op de aanleg van energie-infrastructuur in een omvangrijke nieuwbouwlocatie om zo haar duurzaamheidsambities te kunnen realiseren. De gemeente Almere heeft een openbare BAEI-procedure voor de aanleg van de integrale energievoorziening doorlopen. De eerste procedure voor "Almere Poort" is in 1998 gestart als "Innovatief aanbesteden" project, een programma dat door EZ werd gesponsord. Het BAEI zou met de ervaringen in Poort vormgegeven worden.

Gedachte bij de ontwikkeling van het Besluit was dat meerdere gemeenten, net zoals Almere, een gebrek aan regiemogelijkheden op het gebied van aanleg van energie-infrastructuur zouden kunnen ervaren.

Als koploper heeft de gemeente Almere de openbare procedure gevolgd voordat BAEI officieel was vastgesteld. Dit betekende onder meer dat de eisen die gesteld werden aan de procedure nog niet formeel vastgelegd waren.

Na de start van de openbare procedure hebben twee marktpartijen gereageerd, namelijk Nuon (de lokale netbeheerder) en Essent. Beide partijen hadden interesse om de integrale energie-infrastructuur aan te leggen. De gemeente Almere had in eerste instantie niet het vertrouwen dat de toegezegde prestaties in de aanbidding van NUON ook daadwerkelijk waargemaakt zouden kunnen worden.

De aanleg is op dat moment aan Essent gegund. NUON heeft hierop gereageerd door een kort geding aan te spannen tegen de beslissing van de gemeente. Volgens Nuon was niet bekend dat de gemeente een partij de aanleg op die gronden kon gunnen. De rechter stelde de gemeente echter in het gelijk. Essent mocht de aanleg voor haar rekening nemen.

Na deze uitspraak is NUON in hoger beroep gegaan waarbij de rechter oordeelde dat de openbare procedure ongeldig was, omdat geen algemene bekendmaking had plaatsgevonden. Terwijl dit inmiddels (en nu nog) wel verplicht was.

De gemeente heeft in 2002 nogmaals een openbare procedure gestart. Het college van B&W evenals de gemeenteraad hebben zich uitgesproken voor een openbare procedure. Dit terwijl formeel alleen een besluit van het college vereist is. In de procedure die Almere gevolgd heeft, is de bekendmaking van het project officieel gepubliceerd en zijn Europese marktpartijen uitgenodigd zich aan te melden. Voor het BAEI is een dergelijke Europese aanbesteding echter niet noodzakelijk. Daarnaast heeft de gemeente Almere eisen gesteld aan de technische uitwerking van de energievoorziening. Als gunningscriterium is CO₂-reductie gehanteerd.

Er zijn uiteindelijk drie aanbiddingen gedaan door partijen, waarvan er één niet aan de gestelde voorwaarden voldeed. De aanleg is aan Nuon gegund.

Ten aanzien van de gerealiseerde effecten op het gebied van duurzaamheid heeft Almere Poort een EPL van een 8.0 gehanteerd als ambitie én als voorwaarde in een BAEI-procedure. Er zijn verder door de gemeente Almere geen eisen gesteld aan de wijze van energievoorziening. Nuon realiseert een EPL van 9,6 door plaatsing van een Biomassacentrale en zonnepanelen.

4.2.2 Haarlemmermeer en Enschede: voortijdig beëindigde procedures

Naast Almere zijn er in het verleden nog twee gemeenten, Haarlemmermeer en Enschede, geweest die besloten hebben een openbare gunningsprocedure voor de aanleg van integrale infrastructuur te starten.

Bij de aanleg van het bedrijventerrein De President in Haarlemmermeer wilde de gemeente invloed hebben op de aanleg van de energie-infrastructuur. De gemeente heeft daarom besloten een BAEI procedure te starten. 45 belangstellenden is op aanvraag informatie toegestuurd. Hiervan hebben acht partijen vragen gesteld. Slechts één van deze partijen heeft een aanbieding gedaan. Het oordeel van de gemeente was echter dat deze aanbieding niet passend was. Daarom is uiteindelijk niet tot gunning in het kader van de BAEI over gegaan. Dit betekent dat de gemeente Haarlemmermeer de openbare procedure heeft gevolgd tot en met het onderdeel *eerste toets* in het schema van paragraaf 2.3.2.

Op 1 december 2001 heeft de gemeente Enschede besloten tot het volgen van een openbare BAEI-procedure. E2000 als grootste consortium van projectontwikkelaars gaf in de contacten met de gemeenten aan dat het volgen van een BAEI-procedure kostprijsverhogend zou gaan werken, vanwege het feit dat er duurdere energie-infrastructuur gerealiseerd zou worden. Hierdoor zou de verkoopprijs van de woningen stijgen. Daarbij speelde een rol dat met het volgen van een BAEI-procedure de uiteindelijke energievoorzieningen pas in het laatste stadium van de gunningsprocedure gekozen wordt. Dit bracht onzekerheid over de uitvoering van het project met zich mee. De projectontwikkelaars wilden geen medewerking aan de procedure verlenen. Aangezien de grond niet in eigendom van de gemeente was en er met de projectontwikkelaars al afspraken gemaakt waren over wijze waarop het bouwproject invulling zou krijgen was dit een probleem. Voor de gemeente speelde vooral het risico van tijdsoverschrijding een rol. Uiteindelijk heeft de gemeente Enschede besloten de BAEI-procedure niet voort te zetten. Dit betekent dat de gemeente Enschede de openbare procedure heeft gevolgd tot en met het onderdeel *besluit tot openbare procedure* in het schema van paragraaf 2.3.2.

In de wijk Eschmarke wordt een standaard elektriciteitsnet aangelegd, waarbij Essent als netbeheerder fungeert. In juridische zin heeft de stopzetting geen consequenties, aangezien alleen een vooraankondiging was geplaatst.

5

EFFECTEN VAN HET BAEI

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de feitelijke effecten die het Besluit heeft gesorteerd in termen van de doelstellingen *level playing field en marktwerking* (5.1) en *duurzaamheid* (5.2). Hierbij wordt ook ingegaan op de redenen waarom doelstellingen wel of niet bereikt worden. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag of andere instrumenten, of een aanpassing van het BAEI zouden kunnen leiden tot een grotere bijdrage aan de beoogde beleidsdoelstellingen.

5.2 LEVEL PLAYING FIELD EN MARKTWERKING

Eén van de beoogde effecten van het BAEI is dat er meer marktwerking ontstaat voor de aanleg van infrastructuur, waarvoor een level playing field een voorwaarde is. Deze marktwerking zou kunnen ontstaan tussen vrijgevestigde bouwbedrijven en netbeheerders, en tussen netbeheerders onderling. In de praktijk kunnen de effecten van meer marktwerking worden getoetst aan de hand van het aantal nieuwe toetreders, de mate van innovatie en creativiteit en kostenefficiëntie (CE-rapport, 2003).

5.2.1 Toetreding

Ten aanzien van het aantal nieuwe toetreders blijft de conclusie uit de tussenevaluatie van het BAEI van kracht: in de praktijk blijkt dat weinig partijen zich inschrijven en derhalve ook weinig nieuwe toetreders de markt betreden. De case Enschede biedt hierop geen uitzondering.

Zowel installatiebedrijven als de netbeheerders zijn van mening dat het opereren in het dekkingsgebied van een (andere) netbeheerder dusdanig veel mogelijke complicaties met zich meebrengt dat het nauwelijks interessant is om te participeren in openbare procedure voor de aanleg van *integrale* energie-infrastructureur. Energiebedrijven noemen als praktische complicaties bij het doen van een concurrerende aanbieding:

- de onderhandelingen met de lokale (concurrerende) netbeheerders in een ander dekkingsgebied (onder andere over de te berekenen kosten van aansluiting op het bestaande net);
- de noodzaak tot het beschikbaar hebben van mensen en middelen op locatie ten behoeve van het beheer en de daarbij komende kosten;
- administratieve lasten die gepaard gaan met het doen van een aanbieding.

Ten aanzien van level playing field op lokaal niveau merkt de gemeente Almere op dat in theorie alle partijen in een gelijke concurrentiepositie komen wanneer de gemeente besluit tot een BAEI-procedure, maar dat bestaande (of op handen zijnde) andere samenwerkingsverbanden tussen een netbeheerder en een installatiebedrijf die beiden overwegen een bieding uit te brengen, een belangrijke versturende factor in het level playing field kunnen zijn. Onder druk van de netbeheerder kan een installatiebedrijf dat in opdracht van een netbeheerder een bepaalde installatie uitvoert, uiteindelijk afzien van deelname in de tender.

Wanneer het gaat om het aanleggen van energie-infrastructuur, zonder dat daar direct een elektriciteitscomponent aan verbonden is - hetgeen een voorwaarde is voor het van toepassing zijn van de BAEI-procedure - zijn gemeenten van mening dat er de laatste jaren meer marktpartijen op het toneel zijn verschenen waardoor er scherper onderhandeld wordt over duurzame-energievoorzieningen. Anderzijds merken gemeenten op dat het ontbreken van de warmtewet een grote discrepantie in de liberalisering van de energiemarkt betekent. Er is geen warmtewet die de combinatie van netbeheer, levering en productie binnen één bedrijf verbiedt. De warmteconsumenten zijn niet beschermd, terwijl de markt al twee jaar open is. Gemeenten geven aan dat zij de beste energieprestatie op locatie proberen te krijgen, maar dat er veel weerstand bestaat omdat het vermoeden bestaat dat warmteconsumenten te veel betalen voor de levering, terwijl zij geen vrije leverancierkeuze hebben. De warmtewet zou een hierin een oplossing betekenen.

5.2.2 Innovatie

Ook ten aanzien van innovatie geldt dat de conclusies uit de tussenevaluatie nog steeds van kracht zijn. Uit het beperkte aantal praktijktoepassingen van het BAEI zijn geen innovatieve concepten naar voren gekomen. In het geval van de case Almere is er nauwelijks sprake van een innovatief concept. Nuon realiseert een EPL van 9,6 door plaatsing van een Biomassacentrale en zonnepanelen. De duurzaamheid wordt in Almere vooral gerealiseerd door het vergroten van de lokale productiecapaciteit.

De gemeente Haarlemmermeer heeft ook min of meer een technisch concept voorgeschreven en dus ook niet gestuurd op innovatie (CE, 2003, p.18). Gesprekken met gemeentelijk beleidscoördinatoren en netbeheerders onderstrepen nogmaals de conclusies uit de tussenevaluatie dat er gekozen wordt voor bewezen technieken wanneer het gaat om toepassing van duurzame energieconcepten, niet alleen in aanbiddingen in een openbare BAEI-procedure, maar ook bij de aanleg van warmtenetten. Openbare procedures voor de gas-/warmteinfrastructuur bieden volgens gemeenten als voordeel dat een tijdrovende procedure wordt voorkomen terwijl flexibiliteit in termen van het kunnen inspelen op innovatieve ontwikkelingen behouden blijft.

5.2.3 Transparantie en kostenefficiency

Geen van de ondervraagde partijen is van mening dat het integraal en gelijktijdig aanleggen van verschillende netten tot substantiële kostenvoordelen zou kunnen leiden. De introductie van marktwerking zou moeten bijdragen aan meer concurrentie

tussen partijen voor de aanleg van infrastructuur, hetgeen zou moeten leiden tot scherpere aanbiedingen; dat zou een bijdrage aan kostenefficiëntie moeten opleveren. Netbeheerders zijn echter zelf verantwoordelijk voor exploitatie en ook in het huidige systeem is er een duidelijke prikkel voor kostenefficiëntie. Binnen een openbare BAEI-procedure handelen netbeheerders, behalve vanuit het duurzaamheidsoogpunt (hetgeen gunningscriterium is), daarom ook vanuit kostensoogpunt.

Ten aanzien van de cases waarbij er sprake was van een ingestarte BAEI-procedure (Almere, Enschede en Haarlemmermeer) kan over de kostenefficiëntie en transparantie het volgende opgemerkt worden.

In Enschede zijn er vanwege het voortijdig afbreken van de procedure geen aanbiedingen uit de markt gekomen. Hierdoor is het voor de gemeente niet duidelijk geworden uit welke onderdelen de totaalprijs van verschillende mogelijke energie-infrastructuur zou kunnen bestaan. In deze gemeente is de kostenefficiëntie en –transparantie door het instarten van de procedure uiteindelijk niet toegenomen.

In Haarlemmermeer is het traject ook niet geheel doorlopen, maar is het wel gekomen tot een enkele aanbidding. De bijdrage van het opstarten van de BAEI-procedure aan kostenefficiëntie en –transparantie is niet duidelijk geworden. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is het onduidelijk in hoeverre die enige aanbidding met betrekking tot transparantie verschilde (wat betreft de opbouw van de kosten) van een reguliere bidding voor de aanleg van de infrastructuur. Als tweede kan met betrekking tot kostenefficiëntie opgemerkt worden dat de enige aanbidding hoogstwaarschijnlijk niet kostenefficiënt voldoende was naar het oordeel van de gemeente. De bijdrage die de aanbiddende partij vroeg aan de gemeente was voor de gemeente namelijk aanleiding om de bidding als niet passend te beoordelen.

In Almere heeft het feit dat in de eerste BAEI-procedure onduidelijke criteria zijn gehanteerd geleid tot een rechtszaak aangespannen door de verliezende partij waarna een nieuwe procedure gestart is waarin gunningscriteria duidelijker omschreven zijn. De gemeente Almere heeft de eerste procedure gevolgd voordat BAEI officieel was vastgesteld. Dit betekende onder meer dat de eisen die gesteld werden aan de procedure nog niet formeel vastgelegd waren. Na de start van de openbare procedure hebben twee marktpartijen gereageerd, namelijk Nuon (de lokale netbeheerder) en Essent. Beide partijen hadden interesse om de integrale energie-infrastructuur aan te leggen. De gemeente Almere heeft in eerste instantie de aanleg aan Essent gegund omdat de aanbidding van deze partij de gemeente het meeste vertrouwen gaf dat de toegezegde prestaties in de aanbidding ook daadwerkelijk waargemaakt zouden kunnen worden. NUON heeft hierop gereageerd door een kort geding aan te spannen tegen de beslissing van de gemeente. Volgens Nuon was niet bekend dat de gemeente een partij de aanleg op die gronden kon gunnen. De rechter stelde de gemeente echter in het gelijk. Essent mocht de aanleg voor haar rekening nemen. Na deze uitspraak is NUON in hoger beroep gegaan waarbij de rechter oordeelde dat de openbare procedure ongeldig was, omdat geen algemene bekendmaking had plaatsgevonden. Terwijl dit inmiddels wel verplicht was (en is).

5.3 EFFECTEN OP HET TERREIN VAN DUURZAAMHEID

In de tussenevaluatie is reeds opgemerkt dat een energie-infrastructuur op zichzelf niet leidt tot een duurzamere energievoorziening. Een duurzame energievoorziening wordt bepaald door de milieukwaliteit van de energiedragers en niet door de infrastructuur als zodanig.

Een duurzame energievoorziening wordt bepaald door de milieukwaliteit van de energiedragers.⁸ De productiemethode is met name bepalend voor de milieukwaliteit en kan via het BAEI worden beïnvloed. 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 (CE 2002, p. 19). De theoretische bijdrage van het BAEI is daarom vooral gelegen in het feit dat gemeenten duurzaamheid als doorslaggevend gunningscriterium kunnen hanteren bij de beoordeling van biedingen.

De gemeente Almere is van mening dat er, wanneer er geen openbare procedure gestart zou zijn voor de aanleg van een integrale energie-infrastructuur, er geen vergelijkbaar resultaat gerealiseerd zou zijn, vanwege het ontbreken van voldoende marktwerking. Ook bij onderhandse gunning of bij gunning aan het regionale energiebedrijf was een minder duurzamere energievoorziening bereikt. De gedachtegang hierachter is dat duurzaamheid het doorslaggevende gunningscriterium is bij een openbare procedure. Aanbieders zullen daarom geneigd zijn hun aanbiedingen daarop te optimaliseren.

Behalve Almere heeft slechts een beperkt aantal gemeenten ervaring met de toepassing, dan wel met het op substantiële wijze inventariseren van de mogelijkheden van een BAEI-procedure. Gevraagd naar de effecten van de procedure op het gebruik van duurzame energie geven gemeenten aan dat er door de inventarisatie meer kennisontwikkeling binnen de gemeente ontstaat over duurzame energie. Ook zou er meer bestuurlijk draagvlak gecreëerd worden voor de toepassing van duurzame energieconcepten. Zo geeft een aantal van de ondervraagde gemeenten aan dat er, zonder dat er een openbare gunningsprocedure is ingestart, er eigenlijk toch veel gebruik gemaakt is van het BAEI, omdat er nagedacht gaat worden binnen de gemeentelijke afdeling en ook binnen het gemeentebestuur over de toepassing van duurzame energie bij bouwlocaties. Eén van de andere ondervraagde gemeenten geeft aan dat energiebedrijven door het besluit gestimuleerd kunnen worden om de best mogelijke prestaties te leveren. Ze worden als het ware vanwege de marktwerking gestimuleerd om nieuwe technieken te ontwikkelen en bij de tijd te blijven.

Het resultaat op duurzaamheid in Almere volgt uit productiefactoren (zonnepanelen en met name biomassa), voortkomend uit een bieding voor de aanleg van energie-infrastructuur waarin ook de productie betrokken is. Duurzaamheid wordt, zo geeft de

⁸ Onder energiedragers worden stoffen verstaan die energie bevatten. De energie ligt in verschillende vormen erin opgeslagen en kan naar behoefte in een nuttige energievorm worden omgezet. Voorbeelden van energiedragers zijn elektriciteit, diesel, aardgas, cokes en U-235.

gemeente aan, hierbij wellicht meer bepaald door de productie dan de distributiefactoren. In de ontwikkelingsfase gaat het daarbij ook eerder om aanleg dan om onderhoud en beheer (de taak van de netbeheerder). Die integraliteit is noodzakelijk om maximale ruimte te bieden voor oplossingen en creativiteit. Het bod dat gevraagd werd, was dus breder dan de werkingssfeer van het BAEI, maar was zonder het BAEI niet goed mogelijk geweest. Essentieel in het BAEI is volgens de gemeente Almere dat het netbeheerderschap (ten aanzien van elektriciteit) als belemmering uit de weg kan worden geruimd. Een hoofdschrijver zal daarmee in het algemeen geen netbeheerder zijn maar een energiebedrijf (of een groot installatie- en netwerkbedrijf), dat afspraken heeft gemaakt met een netbeheerder over overname van het beheer van in ieder geval de elektriciteit na aanleg.

Na eventuele invoering van de Splitsingswet zal het gebruik van het BAEI waarschijnlijk niet (verder) toenemen en daarmee ook niet de verdere marktwerking en duurzaamheid. Het BAEI is een instrument dat momenteel nauwelijks gebruikt wordt door gemeenten en netbeheerders. Als de eisen waaraan partijen dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor de openbare BAEI procedure strenger worden, ligt het voor de hand dat er niet méér gebruik gemaakt zal worden van het instrument. Hierdoor zal er geen verandering in marktwerking optreden. Ten aanzien van duurzaamheid is de verwachting dat duurzaamheidseffecten alleen gerealiseerd kunnen worden wanneer vernieuwende energieproductie gecombineerd wordt met aanleg van infrastructuur en een beperking van het verbruik. Hiervoor is het noodzakelijk dat verschillende partijen nauw samenwerken. Als het lastiger wordt voor partijen om samen te werken, bijvoorbeeld als gevolg van de Splitsingswet, kan de mogelijke effectiviteit van het BAEI afnemen (bron: interview dr. A. Correljé).

5.4

NEVENEFFECTEN

De belangrijkste neveneffecten van het BAEI zijn een groter milieubewustzijn bij gemeenten en het besef dat de regionale netbeheerder niet meer exclusieve partner van de gemeente is bij de aanleg van energie-infrastructuur. Hoewel hiervoor geen harde gegevens voorhanden zijn bestaat bij gemeenten het beeld dat zij nu een sterkere onderhandelingspositie hebben ten op zichte van hun lokale netbeheerder bij de aanleg van energie-infrastructuur. Hierdoor kunnen gemeenten een financieel gunstiger prijs bedingen en hogere duurzaamheidsambities realiseren.

Volgens de geïnterviewden heeft het BAEI als neveneffect gehad dat het heeft bijgedragen aan het milieubewustzijn van gemeenten en het toepassen van duurzame energieconcepten. Er wordt echter ook gewezen op een meer algemene trend van meer milieubewustzijn, onder andere voortkomend uit discussies over CO₂-uitstoot en –handel, groene stroom en klimaatbeleid. Het relatieve effect van het BAEI op gemeentelijk niveau is daarbij moeilijk aan te duiden.

Daarnaast is ook het besef toegenomen dat de regionale netbeheerder niet langer de exclusieve onderhandelingspartner van de gemeente hoeft te zijn, niet alleen wanneer het gaat om de aanleg van integrale infrastructuur, maar ook wanneer het gaat om de aanleg van een warmtenet waarvoor de wettelijke noodzaak tot het volgen van een openbare procedure ontbreekt.

5.5

INSTRUMENTEN OM DUURZAAMHEID TE BEVORDEREN VIA MARKTWERKING

Ongeacht of gemeenten gebruik hebben gemaakt van het BAEI, of overwogen hebben het BAEI in te zetten, is gemeentelijk beleidscoördinatoren gevraagd of zij alternatieve instrumenten zien als het gaat om het bevorderen van duurzaamheid via marktwerking. Twaalf gemeentelijk beleidscoördinatoren droegen suggesties aan voor duurzaamheidsbevordering, al dan niet door marktwerking. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- Wanneer gemeenten meer samenwerken, staan ze sterker ten opzichte van netbeheerders en marktpartijen. Door samen met collega-gemeentes energie in te kopen waardoor er meer aansluitingen bij een leverancier gerealiseerd worden, kunnen betere voorwaarden bij de leverancier bedongen worden.
- Energiebedrijven zou de verplichting opgelegd moeten worden om duurzame energie te leveren. Bij het aansluiten van een grote wijk op het net zou de energieleverancier, de leverende partij, gedwongen moeten worden duurzaam te leveren. Of het aandeel duurzame energie vergroten.
- Duurzame energiedoelstellingen zouden vastgelegd moeten worden in een bestemmingsplan. Dit geeft meer wettelijke mogelijkheden en daarmee worden de doelstellingen een natuurlijk onderdeel van juridische producten die toch nodig zijn bij de in- of uitbreidingslocaties. De EnergiePrestatie op Locatie (EPL) zou een goed instrument zijn, maar er zijn geen instrumenten om deze vastgelegde prestatieafspraken te handhaven.
- Bij uitbesteding dient een programma van eisen opgesteld te worden op grond waarvan offertes beoordeeld kunnen worden. De eisen van duurzaamheid kunnen hierin een zwaarder accent krijgen. Vervolgens kunnen verschillende bureaus elkaar daarop beconcurreren.
- De WKK-markt met decentrale opwekking van energie biedt mogelijkheden.

In de huidige vorm is het BAEI voor netbeheerders en installatiebedrijven naar eigen zeggen nauwelijks een aantrekkelijke regeling. De belangrijkste argumenten hiervoor staan genoemd in paragraaf 2 van dit hoofdstuk. Energiebedrijven zijn daarom terughoudend in het uitbrengen van biedingen in een BAEI-procedure.

De optie om de ondergrens te verlagen om het theoretische toepassingsgebied te vergroten is volgens de netbeheerders ook niet zinvol. Het komt de efficiency van het netwerk van de netbeheerder niet ten goede als de versnippering toeneemt. Projecten op basis van de BAEI zijn veelal een combinatie van elektriciteit en warmte. Als de ondergrens lager wordt, zullen veel renovatieprojecten hier ook onder gaan vallen. In deze gebieden ligt meestal al een gasinfrastructuur. Deze wordt dan overbodig terwijl wel de kosten (afschrijving, rente, beheer) blijven. Voor de netbeheerder, maar indirect ook voor de maatschappij ontstaat daarmee een inefficiënte situatie. Anderzijds, zo wordt ook vanuit energiebedrijven geredeneerd, zullen er weinig effecten op het terrein van méér toetreding zijn. Bij de aanleg van eventuele integrale energieinfrastructuur is de netbeheerder, wanneer dat samen met andere partijen wordt opgepakt, toch afhankelijk van andere partijen. Door het aanpassen van het toepassingsbereik door het bijstellen van de ondergrens zullen geen andere partijen in beeld komen. Ten slotte zijn installatiebedrijven en energiebedrijven van mening dat de huidige ondergrens een absoluut minimum is om te investeren in duurzame

energieconcepten als onderdeel van de integrale infrastructuur. Een project moet een bepaalde omvang hebben om voor andere partijen interessant te zijn. Met name voor warmte-infrastructuur is een groot volume en een hoog ontwikkelingstempo van belang voor de rentabiliteit van een project. De eisen van de BAEI en de kosten voor een bieding staan vaak al in scheve verhouding tot de potentiële opdrachtwaarde.

6

ANALYSE EN CONCLUSIES

6.1 INLEIDING

Het BAEI is ontworpen om gemeenten een instrument te geven om bij de aanleg van energie-infrastructuur de duurzaamheid te bevorderen. Marktwerking door middel van een openbare procedure waarin verschillende aanbieders in concurrentie voorstellen doen met duurzaamheid als gunningscriterium is hierbij een *middel* om duurzaamheid te bevorderen.

6.2 ANALYSE

Om een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van het BAEI, is inzicht vereist in:

1. De mate waarin gemeenten in relatie tot de regionale netbeheerders een probleem ervaren bij het bevorderen van duurzame energie.
2. De wijze waarop BAEI (in theorie) een bijdrage kan leveren aan de duurzame energie.
3. De mogelijkheden voor toepassing van BAEI in de praktijk (toepassingsbereik).
4. De mate waarin BAEI in de praktijk is toegepast en de redenen hiervan.
5. De mate waarin BAEI heeft bijgedragen aan de beoogde doelstellingen. (marktwerking; duurzaamheid) en/of onbeoogde effecten heeft veroorzaakt.
6. In hoeverre andere instrumenten meer geschikt zijn om duurzaamheid te stimuleren.

Ad 1

- Het BAEI is opgesteld voor de gemeente Almere die problemen had met de regionale netbeheerder voor het realiseren van haar duurzaamheidsdoelstelling.
- Volgens SenterNovem hebben gemeenten behoefte aan een grotere regierol bij de aanleg van integrale energie-infrastructuur.
- VNG heeft onvoldoende aanwijzingen dat gemeenten problemen ervaren bij de aanleg van energie-infrastructuur voor het realiseren van hun duurzaamheidsdoelstelling.
- Na de overname van Energie Delfland door Eneco weigerde Eneco in eerste instantie een warmtenet aan te leggen voor een nieuwbouwwijk. Uiteindelijk heeft Eneco toch het warmtenet aangelegd. Kennelijk zijn er pressiemiddelen nodig opdat netbeheerders duurzame energie-infrastructuur aanleggen.

Ad 2

- De fysieke aanleg van energie-infrastructuur zelf levert over het algemeen geen milieuwinst op. Een integrale energievoorziening levert vaak wel milieuwinst op omdat daar de productie (wijze van opwekking) en transport een rol spelen.

- Netbeheerders kunnen in hun aanbieding voor de aanleg van energie-infrastructuur productiefactoren (zoals de aanleg van een WKK) meenemen waarover zij afspraken kunnen maken met producenten. Hiermee kan openbare aanbesteding de ontwikkeling van innovatieve concepten stimuleren.
- Het BAEI gaat niet over de *levering* van gas en elektriciteit, maar alleen over de aanleg van de infrastructuur. Hoewel gemeenten eisen kunnen stellen aan het percentage duurzaam geproduceerde stroom voor een locatie, zijn afnemers niet verplicht deze duurzaam geproduceerde stroom af te nemen.
- Aangezien netbeheerders zelf het netwerk moeten exploiteren, is het in het belang van netbeheerders te kiezen voor de aanleg van een kostenefficiënt netwerk, hetgeen niet de meest duurzame oplossing hoeft te zijn.

Ad 3

- Het BAEI is van toepassing op nieuwbouw- en herstructureringslocaties van ten minste 500 woningen en/of woningequivalenten. Volgens gegevens van netbeheerders gaat het hier om totaal minimaal 131 locaties sinds de inwerkingtreding van het BAEI.

Ad 4

- Ongeveer de helft van de gemeentelijk beleidscoördinatoren energie zegt op de hoogte te zijn van het Besluit. Beleidscoördinatoren van de grotere gemeenten zijn beter op de hoogte dan collega's van kleinere gemeenten. Het merendeel van de gemeenten die bekend zijn met het BAEI heeft de inzet van een openbare procedure waarin het BAEI voorziet overwogen.
- Er is drie keer een BAEI procedure gestart en slechts één keer met succes volledig doorlopen door de gemeente Almere.
- Gemeenten schatten de lasten en afbreukrisico's (kosten voor een zorgvuldige openbare procedure die getoetst kan worden aan eisen ten aanzien van gelijkheid, doorzichtigheid en concurrentie, en vertraging bij het realiseren van bouwprojecten, etc.) van de toepassing van BAEI hoger in dan de baten. Daarnaast zijn er te weinig goede voorbeelden, waardoor er koudwatervrees bestaat.
- Er zijn geen aanwijzingen dat er buiten regionale netbeheerders onder de huidige regelgeving veel animo is onder marktpartijen om mee te dingen in een openbare procedure voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Er bestaat een natuurlijk monopolie van netbeheerders.
- Sinds de inwerkingtreding van de I&I-wet in 2004 dient de netbeheerder te beschikken over het economisch eigendom van het netwerk. Dit betekent dat een concurrent van de regionale netbeheerder na aanleg van de energie-infrastructuur zelf netbeheerder moet worden of het aangelegde netwerk moet verkopen aan een andere partij die netbeheerder wil worden. Aangezien een aanwijzing als netbeheerder diverse taken en verplichtingen met zich mee brengt (zoals onderhoud netten), is de aanleg van energie-infrastructuur minder interessant geworden voor private partijen.
- Gemeenten kunnen ook langs andere wegen de aanleg van een energie-infrastructuur die voorziet in duurzame energievoorziening bevorderen. Zo is voor de aanleg van een warmtenet geen BAEI-procedure nodig. Ook kunnen gemeenten met producenten afspraken maken voor lokale duurzame productie.
- Veel nieuwbouwprojecten worden gefaseerd uitgevoerd, waarbij de ondergrens van 500 woningen niet wordt gehaald.

Ad 5.

- In Almere is in combinatie met productie een hogere CO₂-reductie gerealiseerd. Het is aannemelijk dat de BAEI procedure hieraan heeft bijgedragen. Hoewel hier geen harde gegevens over bestaan hebben gemeenten dankzij het BAEI – onder dreiging van het starten van een openbare procedure - meer druk op regionale netbeheerders kunnen leggen. Volgens netbeheerders heeft het bestaan van de regeling ook zonder de daadwerkelijke toepassing ervan zeker wel geleid tot een situatie waarin gemeenten en netbeheerders op een constructieve manier overleggen over de aanleg van energie-infrastructuur en de potentiële invloed op duurzaamheidsdoelstellingen. In twee gemeenten is een BAEI procedure gestart, die weer beëindigd moest worden, hetgeen extra administratieve lasten als onbeoogde effect heeft veroorzaakt.

Ad 6.

- Het BAEI heeft tot nu toe een beperkte bijdrage geleverd aan duurzaamheid omdat:
 - BAEI slechts één keer is toegepast.
 - Duurzaamheid met name door productie wordt beïnvloed en BAEI hieraan alleen indirect kan bijdragen.
 - Regionale netbeheerders in wiens dekkingsgebied de onder het BAEI vallende nieuwbouw- of herstructureringslocaties gesitueerd zijn, hebben inherente voordelen hebben ten opzichte van concurrerende marktpartijen (waaronder andere netbeheerders), waardoor er weinig animo is in de markt voor deelname aan openbare aanbestedingen.
 - Het volgen van een openbare procedure is complex, kostbaar en er zijn risico's aan zijn verbonden (zoals vertraging bij nieuwbouw projecten).
- Er zijn beperkingen in het gebruik van openbare aanbestedingen voor het stimuleren van duurzaamheid met de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Netbeheerders hebben echter niet altijd een belang om te kiezen voor de meest duurzame oplossing. Met regelgeving (zoals vaststellen van een EPL-norm) kunnen netbeheerders worden geprikkeld om tot aanleg van energie-infrastructuur over te gaan die duurzaamheid stimuleert.

6.3

CONCLUSIE

Uit het onderzoek naar de effectiviteit van het BAEI blijkt dat het BAEI, hoewel het een beperkte *theoretische* meerwaarde heeft om de toepassing van duurzame energievoorzieningen mogelijk te maken, weinig *praktische* waarde heeft wanneer het gaat om het bevorderen van duurzaamheid bij de aanleg van energie-infrastructuur. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat het BAEI heeft geresulteerd in kostenreducties bij de aanleg van energie-infrastructuur. De regeling sorteert nauwelijks effect vanwege het feit dat er vrijwel geen gebruik van wordt gemaakt, en vanwege de inherente beperking dat de energieproductie - het is vooral daarbij dat de meeste duurzaamheidswinst te behalen is - niet binnen de regeling valt. Mocht het al zo zijn dat het effectief mogelijk zou zijn het gebruik van de regeling te stimuleren, dan nog is het aannemelijk dat de positieve effecten van het BAEI op de duurzaamheid beperkt zullen zijn. Bovendien is het BAEI een minder geschikt instrument is om de duurzaamheid te bevorderen, vanwege de complexiteit van de eventueel te volgen openbare procedure en de afbreukrisico's daarbij.

Er zijn verschillende argumenten die bovenstaande conclusie onderbouwen. Ten eerste is alleen de aanleg van *elektriciteitsnetten* (enkele uitzonderingen daargelaten) een exclusieve taak van de netbeheerder. Gemeenten zijn echter vrij aan wie ze bijvoorbeeld de aanleg van warmtenetten uitbesteden. Het BAEI is alleen van toepassing op de aanleg van elektriciteitsnetten eventueel in combinatie met andere energie-infrastructuur. Duurzaamheid wordt echter vooral bevorderd door het realiseren van duurzame productie en niet door de aanleg van energie-infrastructuur. Netbeheerders kunnen met de aanleg van energie-infrastructuur dan ook in beperkte mate concurreren op duurzaamheid.

Daarnaast hebben regionale netbeheerders voor aanleg en onderhoud van netten inherente (schaal-)voordelen ten opzichte van concurrerende aanbieders. Uit het onderzoek is gebleken dat er in de afgelopen jaren vanuit de markt weinig belangstelling is getoond voor deelname aan een openbare aanbesteding voor de aanleg van integrale energie-infrastructuur. Dit heeft mogelijk ook te maken dat artikel 10a, lid 1 van de Elektriciteitswet bepaalt dat een netbeheerder beschikt over het economisch eigendom van het door hem beheerde net. Dit betekent dat een concurrerende aanbieder die door aanleg van energie-infrastructuur het economisch eigendom ervan bezit, ofwel zelf de netbeheer taken moet uitvoeren, dan wel economisch eigendom van het net moet overdragen aan de netbeheerder.

Hoewel enkele tientallen gemeenten het gebruik van het BAEI hebben overwogen, is sinds de inwerkingtreding van het BAEI in 2001 slechts drie keer door gemeenten een BAEI-procedure gestart en slechts één maal is de procedure geheel doorlopen (Almere). Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten de openbare procedure als complex en risicovol ervaren.

Dat het BAEI niet effectief is gebleken neemt niet weg dat het belang van regionale netbeheerders energie-infrastructuur zo kostenefficiënt aan te leggen en/of te kiezen voor goedkope productiemethoden mogelijk op gespannen voet kan staan met het belang van gemeenten de duurzaamheid te bevorderen. Indien er een beleidsmatig streven is naar het bevorderen van duurzame energie dan is het te overwegen het gewenste duurzaamheidsniveau te normeren en daar toezicht op te houden, bijvoorbeeld door de verplichting duurzame energiedoelstellingen te verankeren in een bestemmingsplan van gemeenten. Hiervoor zou de EnergiePrestatie op Locatie (EPL) een geschikte norm zijn.

Desondanks is niet geheel uit te sluiten dat een of meerdere gemeenten op enig moment van de regeling gebruik zouden willen maken.

Dilemma

De slotafweging over de toekomst van het BAEI komt dan terecht in het domein van een algemene visie op rijksregelgeving, waarbij het dilemma is:

- de regeling wordt in stand gehouden met een grote kans op minimaal tot nihil gebruik maar zonder dat aan instandhouding een materieel nadeel verbonden is;
- de regeling wordt vanwege minimale maatschappelijke effecten en vraag vanuit gemeenten ingetrokken.

LITERATUUR

CE, *BAEI, Besluit Aanleg Energie Infrastructuur Evaluatieonderzoek*, Delft 2003

A. F. Correljé, *Besluit Aanleg Energie-Infrastructuur: Competitie, innovatie en duurzaamheid?*, Een rapport in opdracht van Novem, Rotterdam, 2003, Erasmus Center for Sustainable Development and Management, Erasmus Universiteit Rotterdam

SenterNovem, *BAEI, Zo zit dat*, 2002

BIJLAGE 1:

RESPONDENTEN EN DEELNEMERS EXPERTSESSIE

Respondenten

De heer K. Huisman	VNG
De heer C. Custers	SenterNovem
De heer E. Vuyk	SenterNovem
De heer R. Korthof	EZ
De heer J. Bouwmeester	Gemeente Almere
De heer H. Bouwman	Gemeente Almere, energiebeleidscoördinator
De heer M. Fokkema	Gemeente Almere, Jurist Grondbedrijf
De heer E. van der Wel	Gemeente Almere, Hoofd Milieu
De heer J. Dijk	Gemeente Enschede
De heer H. Eetgerink	Gemeente Arnhem
Mevrouw C. van Leeuwe	Gemeente Doetinchem
De heer B. de Boer	Gemeente Leeuwarden
De heer A. Correljé	TU Delft
De heer S. van de Vrie	Delta Netwerkbedrijf
De heer J. Nuyt	Eneco Netbeheer
De heer M. Gadet	InfraMosane
De heer J. Simons	NRE Netwerk
De heer S. Bruijns	Continuon
De heer B. Vogelzang	Cogas
De heer J. Grond	Westland Energie
De heer R. Hofs	ONS Netbeheer
De heer D. Dijkstra	RENDO

Deelnemers expertsessie

De heer H. van Dunsbergen	EZ / Energieraad
De heer W. Persoon	GTI
De heer M. van der Meer	EnergieNed
De heer J. Verlinden	VROM, DG Wonen, klimaatverandering en energie
De heer R. Timmerman	DTe/NMa
De heer A. ter Weeme	VNG

BIJLAGE 2: TOELICHTING EPL

De Energie Prestatie op Locatie (EPL) is een instrument van de overheid om besparingen op fossiele brandstoffen te realiseren. Het instrument ondersteunt gemeenten in hun energiebeleid voor de gebouwde omgeving. De EPL is net als de EPC een maat voor de energetische kwaliteit, maar dan voor een hele bouwlocatie inclusief de energievoorziening die voor en/of in deze locatie is aangelegd.

De EPL is in 1998 geïntroduceerd voor nieuwbouwlocaties en in 2001 is de methodiek ook voor de bestaande bouw beschikbaar gekomen.

De EPL kent een schaal van 0 tot 10, waarbij 10 staat voor een ideaalsituatie waarbij geen fossiele brandstoffen worden gebruikt. Bij de aanleg van een aardgas- en elektriciteitsnet op een nieuwbouwlocatie waar de woningen voldoen aan een EPN van 1,0 én zijn voorzien van een CV-ketel is de EPL 6,0. Daarmee is de EPL ook een communicatie-instrument. Het helpt lokale partijen in het besluitvormingsproces bij de keuze van de optimale energie-infrastructuur.

Het doel van de EPL is om de lokale partijen op een eenvoudige wijze te helpen met het verlagen van het primair verbruik van fossiele brandstoffen in bouwlocaties. De EPL is een instrument dat bijdraagt aan de realisatie van de Optimale Energie Infrastructuur, ook bekend als OEI. Randvoorwaarde is hierbij dat het gaat om een instrument dat een gemeente inzet vóór de bouw of herstructurering van de locatie. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling geweest om een instrument te maken dat het werkelijke fossiele brandstofverbruik meet ten tijde van het gebruik van de diverse gebouwen. Dit omdat het gedrag van de gebruikers van de gebouwen sterk van invloed is op het werkelijke fossiele brandstofverbruik. Een tweede randvoorwaarde is geweest dat het instrument keuzevrijheid geeft bij het realiseren van het gewenste fossiele brandstofverbruik. Tot slot gold als randvoorwaarde dat de EPN (al dan niet gewijzigd) wordt gehandhaafd. De EPN geldt voor alle nieuwe gebouwen, de EPL is deels een aanvulling op de EPN.

De partijen die direct met de EPL te maken krijgen, zijn: gemeenten, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, netbeheerders en leveranciers van energie. Indirect krijgen ook producenten van energie te maken met de EPL via de energieleveranciers. Verder zullen architecten en stedenbouwkundigen op de hoogte moeten zijn van het bestaan en de werking van de EPL.

(bron: website SenterNovem, <http://www.senternovem.nl/gemeenten/aandeslag/epl/index.asp>)

BIJLAGE 3: 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 energie-infrastructuur 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 energie-infrastructuur 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.

BIJLAGE 4: VRAGENLIJST TELEFONISCHE ENQUÊTE GEMEENTELIJK BELEIDSCOÖRDINATOREN ENERGIE