

Huivering voor Europees
aanbesteden vaak niet nodig

Aanbesteden collectieve warmte- en koudenetten

Installatie voor koude-
en warmteopslag.

Gert Jan Kleefmann, Leene communicatie

Veel gemeenten willen om hun duurzaamheidsambities waar te maken aan de slag met collectieve duurzame warmtenetten. Zij stuiten echter vaak al snel op de vraag of het nodig is de aanleg van deze energievoorziening Europees aan te besteden of niet. Agentschap NL zoekt het uit. Europees aanbesteden blijkt lang niet altijd nodig.

>> De complexiteit die een Europees aanbestedingstraject met zich meebrengt is op zichzelf soms al een reden voor gemeenten om maar geen projecten te starten waarbij mogelijk van een Europese aanbesteding sprake zou kunnen zijn. 'Terwijl het misschien helemaal niet nodig is om het Europese aanbestedingstraject te doorlopen', zegt Constan Custers van AgentschapNL. 'Hoewel gemeenten vaak graag met bijvoorbeeld een duurzame collectieve warmtevoorziening aan de slag willen, is de huivering voor een Europese aanbesteding soms zo groot, dat ze terugvallen op iets bestaands. Dan wordt er gezegd: 'laten we in plaats van de aanleg van een warmtenetwerk voor de hele wijk toch maar keteltjes plaatsen.' Dat is jammer, want daarmee verdwijnen duurzame opties soms uit beeld, nog voordat er duidelijkheid is over al dan niet Europees aanbesteden.'

'Mist laten optrekken'

Gemeenten hebben het ook niet gemakkelijk, want de regels voor het aanbesteden van warmtenetten zijn allerm minst duidelijk. De Nederlandse elektriciteits- en gaswet richt zich op elektrici-



teits- en gasnetten, niet op warmtenetten. Wel is er sprake van enkele relevante Europese richtlijnen die vervolgens zijn omgezet in Nederlandse wetgeving: het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO) en het Besluit Aanbestedingen Speciale Sectoren (BASS), dat onder meer betrekking heeft op de sector energievoorziening.

De onbekendheid van gemeenten op het gebied van (Europees) aanbesteden was voor Agent-schapNL reden om in kaart te brengen wanneer en hoe er Europees aanbesteed moet worden bij een opdracht voor een duurzaam warmtenet.

Custers: 'Om de mist rond deze problematiek te laten optrekken, hebben we een tweetal documenten ontwikkeld: de 'Handreiking aanbestedingswijzer energie-infrastructuur' en de meer onderbouwende 'Deskstudie aanbesteding warmtelevering'.'

Deskstudie en Handreiking

De Deskstudie gaat in op de vraag hoe en door welke partij een collectieve energievoorziening kan en mag worden aangelegd, vertelt Custers. 'En: welke partij kan en mag onder welke voorwaarden het collectieve net beheren en via deze infrastructuur warmte of koude leveren? Welke

belangen spelen er? En gaat het om een opdracht die, vanwege die belangen, wel of niet (Europees) aanbesteed moet worden? Om een handvat te bieden voor het beantwoorden van die vragen, brengt de Deskstudie alle relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie in kaart. Vervolgens focust de Deskstudie op de vraag op welke wijze de aanbesteding en/of gunning van de energie-infrastructuur vorm moet krijgen.'

'Vanuit de Deskstudie is vervolgens een kleiner document opgesteld: de Handreiking aanbestedingswijzer energie-infrastructuur', vervolgt Custers. 'Dit vormt een concreet en eenvoudig



Installatie van een
verticale warmtewisselaar.

handvat voor gemeenten en andere aanbestedende diensten hoe om te gaan met de vraag wanneer en hoe er Europees aanbesteed moet worden bij een opdracht voor een duurzaam warmtenet.'

Deelvragen beantwoorden

De studies maken duidelijk dat het antwoord op de vraag of er een Europees aanbestedingstraject aan de orde is, afhangt van een aantal deelvragen. Custers: 'Allereerst is het van belang of de partij die de opdracht verstrekt een aanbestedende dienst is of niet. Als een aanbestedende dienst (zoals een gemeente) niet bij de opdracht-

verlening betrokken is, dan is er bijvoorbeeld ook geen sprake van een aanbestedingsplicht en kan er rechtstreeks gegund worden. Wanneer er wel betrokkenheid is van een aanbestedende dienst, dan komt de tweede deelvraag in beeld: wat is de precieze aard van de opdracht?' Gaat het echter alleen om de aanleg van een installatie of een warmtenetwerk tegen een overeengekomen aanneemsom voor dat werk en niet om levering van warmte via dat netwerk? Dan speelt de waarde van de opdracht een grote rol bij de vraag of er Europees aanbesteed moet worden. Custers: 'Als die waarde onder een kleine vijf miljoen euro blijft, is Europees aanbesteden niet verplicht. Maar als er een duidelijk grensoverschrijdend belang is, houdt Europees aanbesteden sterk de voorkeur.'

BAO en BASS niet van toepassing op concessies van diensten

Naast de realisatie van het fysieke warmtenet, kan de opdracht ook het beheer van dat netwerk en de levering van warmte via dat netwerk omvatten. Vaak is er dan sprake van het verlenen van een concessie aan een marktpartij. Deze legt het warmtenetwerk aan en mag dit netwerk vervolgens voor een bepaalde tijd exploiteren om zo zijn beloning voor het uitvoeren van de opdracht te verdienen. In dat geval ligt het financiële risico bij de marktpartij. Zijn beloning bestaat niet uit een vooraf vastgestelde aanneemsom, maar uit het recht om via het aangelegde net gedurende een bepaalde periode warmte te leveren.

Het verschil tussen het uitvoeren van een opdracht tegen een aanneemsom en het uitvoeren van een opdracht met een concessie als tegenprestatie is van wezenlijk belang, legt

Custers uit: 'Het BAO is namelijk niet van toepassing op concessies voor diensten, terwijl het BASS niet van toepassing is op concessies voor werken en diensten binnen de sector energievoorziening. Bij een concessie ligt het financiële risico bij de marktpartij en niet bij de aanbestedende dienst. Dat betekent dat er in de meeste gevallen naar mijn overtuiging geen Europese aanbestedingsplicht geldt.'

Algemene aanbestedingsprincipes altijd leidend

'Overigens', zegt Custers, 'moet het aanbesteden van een overheidsopdracht, ook als er geen sprake is van Europese aanbestedingsplicht, wel voldoen aan de algemene principes van het aanbestedingsrecht. Een belangrijk doel van het aanbestedingsrecht is om aan alle geschikte partijen gelijke kansen te bieden om een overheidsopdracht in de wacht te slepen. Hoe een overheid dus ook aanbesteedt, transparantie, objectiviteit en non-discriminatie moeten altijd de leidende principes zijn. Maar dat hoeft dus niet altijd op Europese schaal. Als je dat soort principes hanteert, dan kun je het hele complexe aanbestedingstraject terugbrengen tot iets behapbaars.' <<

Zie voor meer informatie over de Deskstudie, de Handreiking en een uitgebreider artikel:
www.agentschapnl.nl/programmas
www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/publicaties-gebiedsontwikkeling

Website
www.agentschapnl.nl

Een voorbeeld

Een gemeente wil op eigen grond een nieuwe woonwijk realiseren. Het plan is vierduizend grondgebonden koopwoningen te bouwen en deze aan te sluiten op een collectief warmtenet vanuit een bio-warmtekrachtinstallatie. De gemeente zoekt voor de uitvoering en de exploitatie van warmtenet en WKK (Warmte-KrachtKoppeling) een externe partij. De geschatte waarde van de werken is € 30.000.000 en van de concessie voor de aanleg en de exploitatie van het warmtenet € 132.000.000. De waarde van deze opdracht overschrijdt de (Europese) drempelwaarde van bijna vijf miljoen euro ruimschoots en een Europese aanbesteding lijkt aan de orde. Het gaat echter om een aanbesteding van een concessie, waarbij de levering van warmte in waarde vele malen groter is dan de waarde van de aanleg van de werken. Een dergelijke concessie valt niet onder het BAO en het BASS, waardoor de gemeente niet verplicht is tot een Europese aanbesteding. Wel moet de gemeente voldoen aan de algemene regels voor aanbesteding: transparantie, objectiviteit en non-discriminatie.