

# DUURZAAM ENERGIE AANBESTEDEN

Mogelijkheden voor duurzame energieopwekking en energiebesparing in  
aanbestedingen

## Inleiding

Deze handreiking bespreekt drie aanbestedingsmodellen om slimmer energie in te kopen. Elk model houdt rekening met een efficiënte samenwerking met de energieleverancier, zet in op energiebesparing en duurzame opwekking en verlaagt de energiekosten. De modellen verschillen in de mate waarin nieuwe, duurzame energie bronnen worden ingezet en dus in de mate van verduurzaming van onze energievoorziening. De modellen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar inkooptechnieken en zijn toepasbaar onder de Nederlandse aanbestedingswet. Deze handreiking is geschreven voor overheidsinkopers en veronderstelt dat de lezer enige kennis heeft van Europees aanbesteden.

De Nederlandse overheid realiseert zich dat de huidige economie grote druk legt op het milieu. Zodanig, dat dit leidt tot klimaatverandering, milieuverontreiniging, verlies van biodiversiteit en het einde van de aardgasbronnen.<sup>1</sup> Daarom is het noodzakelijk de Nederlandse samenleving en economie te verduurzamen. De verduurzaming van de energievoorziening is in dat proces onmisbaar.

De ambitie van de Rijksoverheid reikt van 14% duurzame energie in 2020 naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050.<sup>2</sup> In het SER-Energieakkoord heeft de overheid zich gecommitteerd aan deze ambitie; net als de meer dan 40 bedrijven, milieuorganisaties en overheden die eveneens ondertekend hebben.<sup>3</sup> Alle Nederlandse (decentrale) overheden hebben zo de verantwoordelijkheid zich in te zetten voor de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening.

Duurzaamheid krijgt dan ook in toenemende mate aandacht bij aanbestedingen voor energie.<sup>4</sup> Vaak wordt daarbij de inkoop van energie en de inkoop van Garanties van Oorsprong (GvO's) gescheiden. Een GvO is een certificaat dat een energieproducent krijgt voor een bepaalde hoeveelheid geproduceerde duurzame energie. Deze certificaten worden doorgaans internationaal verhandeld. Noorwegen produceert bijvoorbeeld al jaren grote hoeveelheden energie met waterkrachtcentrales. Die energie wordt grotendeels in Noorwegen zelf verbruikt, maar de bijbehorende GvO's worden ook aan Nederland verkocht, waardoor onze grijze energie een groen label krijgt.<sup>5</sup>

In Nederland geeft dit een groen signaal af, maar het effect van deze aanpak op het verduurzamen van de landelijke energievoorziening is nihil zeer beperkt. Enerzijds omdat een investering in GvO's meestal niet tot gevolg heeft dat er daadwerkelijk meer duurzame energie geproduceerd wordt. De Noorse GvO's komen bijvoorbeeld al jaren van dezelfde waterkrachtcentrales. Zo neemt de productie uit duurzame energiebronnen niet toe en de CO<sub>2</sub>-uitstoot van niet-duurzame energiebronnen niet af. Anderzijds komt de vergoeding die voor GvO's betaald wordt slechts gedeeltelijk bij energieproducenten terecht, omdat GvO's vaak gekocht worden van professionele GvO-handelaren. Een deel van het energiebudget gaat zo verloren aan partijen die niet investeren in duurzame energieopwekking.

Ook het verlagen van het totale verbruik is een kans die vaak gemist wordt bij de inkoop van energie. Dit kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden door leveranciers te vragen informatie en analyses aan te leveren waarmee besparingsmaatregelen getroffen kunnen worden. Of door leveranciers zelf de verantwoordelijkheid te geven om energie te besparen. Dit soort oplossingen kan van grote waarde zijn; door minder energie te verbruiken kan een aanbestedende dienst bijdragen aan een duurzame energievoorziening én zijn energiekosten verlagen.

## Duurzame energie

Met 'duurzame energie' wordt in deze handreiking energie uit hernieuwbare bronnen bedoeld. De EU definieert energie uit hernieuwbare bronnen als: 'Energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk: wind, zon, aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen, waterkracht, biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogassen'.

In de praktijk worden echter nog meer verschillende soorten duurzame (of groene) energie verhandeld. De verschillen ontstaan omdat de productie en de levering van energie losgekoppeld zijn. Dit komt omdat de levering van producent naar afnemer verloopt via het Nederlandse energienet. Zowel de producenten als de afnemers weten daardoor niet welke energie bij welke afnemer terecht komt.

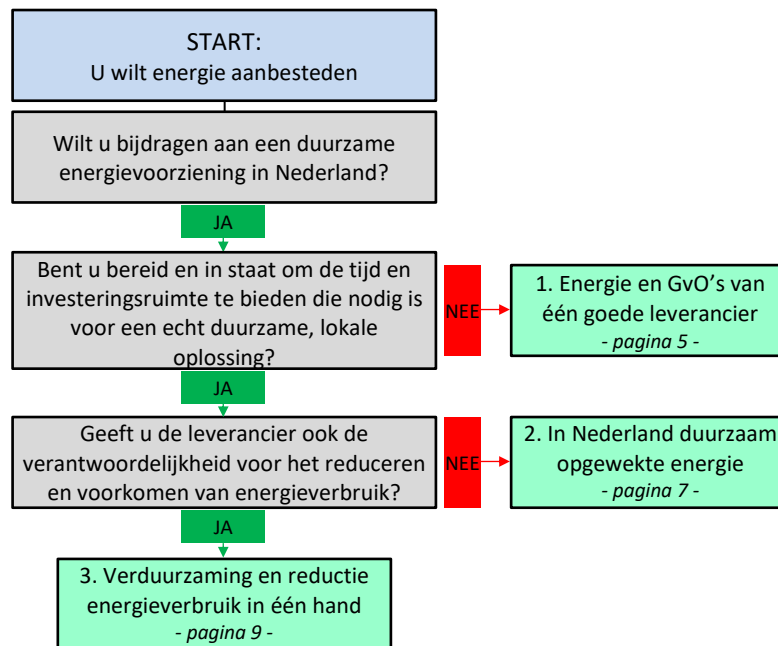
De soorten duurzame energie verschillen zowel in duurzaamheid als in kosten. Onderstaande tabel geeft de verschillen weer tussen de soorten energie die in deze handreiking gebruikt worden. De laatste kolom geeft aan welke soort energie de voorgestelde modellen stimuleren.

Soort energie	Voordelen	Nadelen	NL doelstellingen?	Model
Fossiele energie + buitenlands GvO	Relatief goedkope manier om een (kleine) bijdrage te leveren aan duurzame energie. Elk GvO garandeert de duurzame productie van 1 MWh energie.	Er is een reële kans dat de productie van duurzame energie niet <i>toeneemt</i> door een buitenlands GvO te kopen. Bijvoorbeeld bij Noorse waterkracht-GvO's.	Buitenlandse GvO's tellen niet mee voor de Nederlandse doelstellingen.	1
Fossiele energie + Nederlands GvO	Een Nederlands GvO stimuleert de duurzame productie in Nederland, waar de vraag groter is dan het aanbod. Daarom is de kans veel groter dat de productie toeneemt.	Nederlandse GvO's zijn (normaliter) duurder dan buitenlandse. Ook heeft u geen <i>garantie</i> dat de duurzame energieproductie toeneemt.	Als de duurzame energieproductie in Nederland toeneemt door uw energie-inkoop, draagt u bij aan de doelstellingen.	1, 2
Energie uit een nieuwe, toegewezen duurzame bron in Nederland	U weet zeker dat de duurzame productie van energie toeneemt door uw energie-inkoop.	Minder efficiënt dan een bron op eigen locatie, omdat energie verloren gaat tijdens het transport van uw bron naar uw locatie.	Nieuwe duurzame bronnen in Nederland dragen gegarandeerd bij aan de doelstellingen.	2
Energie duurzaam opgewekt op locatie of in de regio van de aanbestedende dienst	U weet zeker dat de duurzame productie van energie toeneemt door uw energie-inkoop. Bovendien gaat er geen energie verloren tijdens het transport. Daarnaast is regionale (eigen) opwek zichtbaar voor de omgeving	Deze vorm van duurzame energie is (momenteel) duurder. Het kostenverschil kan echter gecompenseerd worden met SDE+ subsidie.	Nieuwe duurzame bronnen in Nederland dragen gegarandeerd bij aan de doelstellingen.	3

Deze vier soorten energie vallen allen onder de definitie 'duurzame energie', maar dragen niet allen evenveel bij aan het verduurzamen van de (Nederlandse) energievoorziening. Zo wordt alleen in Nederland opgewekte duurzame energie meegeteld voor de Europese doelstellingen en het SER-Energieakkoord. Decentraal opgewekte energie (energie opgewekt dichtbij / op de locatie van de afnemer) is het meest duurzaam (4<sup>e</sup> rij v/d tabel). De Europese energiewet onderkent dit en stelt dat gedecentraliseerde energieproductie diverse voordelen oplevert, waaronder meer plaatselijke energievoorzieningszekerheid, kortere aanvoerwegen en minder verliezen bij de transmissie van energie.<sup>6</sup>

## Beslisboom

Wanneer u als overheidsinkoper duurzame energie wilt inkopen kiest u eerst een geschikt aanbestedingsmodel. Per aanbesteding kan een ander model geschikt zijn, afhankelijk van uw duurzaamheidsdoelstellingen, de opdrachtwaarde, de verwachte transactiekosten van de verschillende modellen en de capaciteiten van uw inkoopfunctie. Onderstaande beslisboom biedt u houvast voor de keuze tussen de drie modellen in deze handreiking, gebaseerd op de mate waarin de modellen duurzaamheid stimuleren. Het is echter mogelijk dat u op basis van andere criteria (bijvoorbeeld de opdrachtwaarde) op een ander model uitkomt dan wanneer uitsluitend uw duurzaamheidsdoelstellingen bepalend zouden zijn.



Alle drie genoemde aanbestedingsmodellen worden toegelicht in deze handreiking. Op [www.pprc.eu](http://www.pprc.eu) kunt u meer gedetailleerde uitwerkingen van de modellen en voorbeeldstukken vinden.

### Maatwerk

Vanzelfsprekend geldt dat een aanbesteding organiseren altijd maatwerk is. De specifieke omstandigheden van elke aanbesteding kunnen doorslaggevend zijn, zowel bij de keuze voor een aanbestedingsmodel als bij de keuzes die u binnen één model maakt. De modellen die u worden aangereikt zijn dan ook zeker niet in beton gegoten; u moet voor elke opdracht afzonderlijk bepalen welke aanpak het meest geschikt is. U kunt daarbij elementen uit meerdere modellen combineren, elementen weglaten of zelf elementen toevoegen. In elk geval is het belangrijk om te letten op:

- De aanbestedingsprocedure;
- De geschiktheidseisen;
- De minimumeisen;
- De gunningsmethodiek;
- De gunningscriteria;
- De gewichten van de gunningscriteria.

De aanbestedingsmodellen – aangevuld met uw opdrachtspecifieke keuzes – stellen uw organisatie in staat om de productie van duurzame energie te stimuleren en een bijdrage te leveren richting een volledig duurzame energievoorziening in 2050.

## 1. Energie en GvO's van één goede leverancier

### Concept

Het doel van het eerste model is om één partij te selecteren die zowel energie als GvO's levert. U besteedt daarom één opdracht aan die u niet in percelen opdeelt. De aanbesteding wordt gegund op basis van de beste Prijs-Kwaliteit verhouding (BPKV), waarbij kwaliteit een belangrijke rol speelt.<sup>7</sup> Het kwaliteitscriterium is onderverdeeld in drie subcriteria: gegevens, communicatie en samenwerking. De looptijd van het contract is relatief kort, bijvoorbeeld twee of vier jaar.

### Minimumeisen<sup>8</sup> / programma van eisen / uitvoeringsbepalingen

- Levering van energie;
- Levering van GvO's voor het volledige energieverbruik.

Gunningscriteria (weighted factor score)	<u>Meetmethode</u>
1. Prijs (60%)	€/MWh
2. Kwaliteit (40%)	
Gegevens (20%)	Beoordeling plan van aanpak
Communicatie (10%)	Beoordeling plan van aanpak
Samenwerking (10%)	Beoordeling plan van aanpak

Bovenstaande gewichten dienen als voorbeeld: voor elke opdracht bepaalt u de gewichten van de gunningscriteria op basis van de kenmerken van de opdracht, de marktomstandigheden en het beleid van uw organisatie. Dit geldt ook voor de gewichten van de subcriteria die onder het kwaliteitscriterium vallen.

### Uitwerking kwalitatieve gunningscriteria

Voor de kwalitatieve criteria dienen de inschrijvers een plan van aanpak in. U beoordeelt de kwaliteit van elk plan van aanpak en kent aan elke leverancier een score toe. De scores op alle criteria tezamen bepalen uiteindelijk welke inschrijver de opdracht gegund krijgt. Voor een objectieve, transparante en non-discriminatoire beoordeling laat u de offertes van de inschrijvers beoordelen door deskundigen uit verschillende disciplines, zoals milieu, energie, communicatie en contractmanagement. Elke deskundige beoordeelt eerst individueel en anoniem een plan van aanpak, waarna in consensus een eindscore bepaald wordt of de individuele scores worden gemiddeld. Deze beoordelingsprocedure beschrijft u in de aanbestedingsstukken.

### Gegevens

Gegevens over uw energieverbruik zijn essentieel om uw doelstellingen te behalen. Voor een deel van de gegevens die u nodig heeft zult u daarom vereisen dat de leverancier die beschikbaar stelt (u hanteert hiervoor een minimumeis). Daarbovenop vraagt u met dit gunningscriterium meer en betere gegevens. U kunt inschrijvers vragen specifiek aandacht te besteden aan:

- Het detailniveau van de gegevens. Uw jaarlijkse verbruik alleen geeft u onvoldoende inzicht. Kunnen leverancier u ook gegevens verstrekken per aansluiting? En per maand? Welke andere gegevens kan de leverancier u aanbieden en waarom zijn die gegevens nuttig? Door de vraag open te stellen kan een leverancier zelf beslissen of hij bijvoorbeeld informatie aanbiedt over de dagen of tijdstippen waarop de meeste energie verbruikt wordt.
- De toegankelijkheid van de gegevens. Hoe stelt de leverancier de gegevens beschikbaar? Per post of online? En als dat online is, hoe gebruiksvriendelijk is de user-interface? Hoe zorgt de leverancier dat u eenvoudig gegevens kunt opvragen en exporteren ter voorkoming van onnodig handwerk?
- Advies n.a.v. de gegevens. Het maakt voor u een groot verschil of uw leverancier, bijvoorbeeld, alleen verbruiksgegevens van al uw gebouwen verstrekt of dat hij u er ook proactief op wijst als één van die gebouwen een afwijkend energieverbruik heeft. Hoe gebruikt de leverancier uw gegevens om u te adviseren over het reduceren van uw energieverbruik?

U beoordeelt leveranciers op de mate waarin de informatie die zij verstrekken u helpt om potentiële energiebesparingen te identificeren en maatregelen te treffen om uw energieverbruik te reduceren.

### Communicatie

Voor u is het van groot belang om te communiceren over de progressie die u maakt t.a.v. uw duurzaamheidsdoelstellingen. Zowel intern in uw organisatie, als naar andere overheden, als naar Nederlandse burgers. Hoe gaat de leverancier u daarin ondersteunen? Neemt hij primair de verantwoordelijkheid voor externe communicatie of helpt hij u alleen op verzoek? Welke informatie gaat hij communiceren en via welk kanaal? U beoordeelt leveranciers op de kwaliteit, de toegankelijkheid en het bereik van hun communicatie over uw duurzaamheidsdoelstellingen.

### Samenwerking

Het gunningscriterium samenwerking heeft betrekking op het logistieke proces in de samenwerking tussen u en de leverancier. Het gaat er vooral om hoeveel moeite de leverancier u uit handen neemt en ontzorgt, hoe snel hij in geval van een calamiteit met een oplossing komt en in welke mate hij kan garanderen dat hij met een oplossing komt. U kunt inschrijvers vragen specifiek aandacht te besteden aan:

- Klachtafhandeling. Hoe gaat de leverancier om met een klacht van u? Hoe ziet zijn klachtenprocedure eruit en welke termijnen garandeert hij voor het reageren op een klacht, het voorstellen van een oplossing en het uitvoeren van die oplossing?
- Het verwerken van mutaties. Hoe gaat de leverancier om met mutaties in uw aansluitingen? Hoe snel worden dergelijke mutaties verwerkt?

U beoordeelt leveranciers op de termijnen die zij bieden voor klachtafhandeling en administratieve verwerking en de kwaliteit van de services die zij hierin bieden.

### **Voordelen**

- U koopt GvO's rechtstreeks van de energieleverancier, die zijn inkomsten in duurzame energie kan investeren. U bespaart bovendien kosten door GvO-handelaren als schakel uit de keten te halen.
- Het gunningsmodel beloont goede communicatie over de behaalde duurzaamheidsresultaten. Zo helpt de leverancier u om uw bijdrage aan de Nederlandse doelstellingen kenbaar te maken.
- Leveranciers worden beloond als zij meer bruikbare gegevens over uw verbruik verstrekken. Die informatie stelt u in staat om maatregelen te nemen om uw energieverbruik te reduceren.
- Een aanbestedingsprocedure met dit model is relatief snel en met lage transactiekosten uit te voeren. Bovendien stelt het model geen zware eisen aan uw inkoopfunctie.

### **Nadelen**

- Er is een (reële) kans dat de productie van duurzame energie niet toeneemt als gevolg van de aanbesteding. Als u geen voorwaarden verbindt aan de te leveren GvO's, ligt het immers voor de hand dat u buitenlandse (waterkracht-)GvO's krijgt aangeboden. Deze GvO's worden niet meegeteld voor de Nederlandse duurzaamheidsdoelstellingen. Uw bijdrage aan een duurzame energievoorziening bestaat uit efficiënte samenwerking en goede informatie die u in staat stelt besparingsmaatregelen te treffen.

### **Alternatieven**

- U kunt ervoor kiezen om te eisen dat de GvO's (gedeeltelijk) uit Nederland komen. Dit is duurzamer, omdat de kans zo groter is dat door uw energie-inkoop de productie van duurzame energie toeneemt. Bovendien telt in Nederland geproduceerde duurzame energie wel mee voor de Nederlandse doelstellingen. Wel is het (waarschijnlijk) kostenverhogend om Nederlandse GvO's te vragen.

### **Overzicht**

Algemeen	
Procedure	EA openbaar
Percelen	Eén
Gunningscriterium	EMVI
Looptijd	Kort, bijvoorbeeld 4 jaar
Vergoeding	€/MWh

Uitsluitingsgronden
Verplichte gronden
Facultatieve gronden (indien relevant)
Geschiktheidseisen
Economische draagkracht (indien relevant)
Technische bekwaamheid (indien relevant)

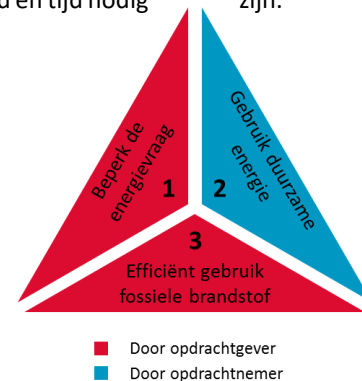
## 2. In Nederland duurzaam opgewekte energie

### Concept

Het tweede model is gericht op een toename in de productie van duurzame energie in Nederland. Leveranciers worden bij de gunning beloond als zij Nederlandse GvO's aanbieden. Bovendien verdienen zij nog meer punten voor de gunning wanneer de energie met een nieuwe, Nederlandse, duurzame energiebron wordt opgewekt, die is toegewezen aan de aanbestedende dienst. Een leverancier kan bijvoorbeeld een nieuwe windmolen ontwikkelen en die (gedeeltelijk) aan de aanbestedende dienst toewijzen. Dat betekent dat de aanbestedende dienst garandeert de volledige energieopbrengst en de bijbehorende GvO's van (het toegewezen deel van) de windmolen af te nemen. In tegenstelling tot op locatie opgewekte energie wordt de energie via het energienet geleverd. Soortgelijke constructies worden ook wel 'power to purchase' of 'winddelen' genoemd.

Net als in het eerste model wordt in dit model één aanbesteding georganiseerd voor de levering van energie en voor de levering van GvO's, zonder percelen. Gegund wordt aan de aanbieder met de beste prijs-kwaliteit verhouding (BPKV), waarbij het belangrijkste subcriterium de mate is waarin de geleverde Nederlandse energie duurzaam is. Andere subcriteria zijn de prijs per MWh, de beschikbare gegevens, de communicatie en de samenwerking. Het contract heeft een lange looptijd (bijvoorbeeld 10 jaar), omdat de ontwikkeling van nieuwe energiebronnen gestimuleerd wordt en daarvoor (hoge) investeringen in geld en tijd nodig zijn.<sup>9</sup>

Het model verdeelt de verantwoordelijkheid voor de drie energiebesparende maatregelen van de trias energetica (een strategie voor een zo duurzaam mogelijke energievoorziening).<sup>10</sup> De aanbestedende dienst blijft zelf verantwoordelijk voor het beperken van de energievraag (1) en het efficiënt gebruik van fossiele brandstoffen (3). De leverancier is verantwoordelijk voor het gebruik van duurzame energie (2).



### Minimumeisen<sup>8</sup> / programma van eisen / uitvoeringsbepalingen

- Levering van energie;
- Wanneer aangeboden: levering van Nederlandse GvO's en levering van GvO's afkomstig van de toegewezen duurzame energiebron.
- Bonus/malus-systeem voor het niet behalen of overschrijden van de aangeboden hoeveelheden duurzame energie (gunningscriterium 2).

#### Gunningscriteria (weighted factor score)

1. Prijs (40%)
2. Duurzaamheid gedurende looptijd (40%)
3. Kwaliteit (20%)
  - Gegevens (10%)
  - Communicatie (5%)
  - Samenwerking (5%)

#### Meetmethode

- €/MWh
- Kwantitatieve puntentoekening aan duurzaamheid in elk contractjaar
- Beoordeling plan van aanpak
- Beoordeling plan van aanpak
- Beoordeling plan van aanpak

#### Uitwerking kwalitatieve gunningscriteria

De kwalitatieve criteria kunt u op dezelfde wijze uitvragen als in model 1. Ook de beoordeling van de plannen van aanpak kunt u op dezelfde wijze vormgeven. Wel kunt u het gewicht van de kwaliteitscriteria ten opzichte van model 1 beperken, zodat u voldoende gewicht kunt geven aan het duurzaamheidscriterium.

#### Voorbeeld beoordeling duurzaamheid (gunningscriterium 2):

Voor het duurzaamheidscriterium geven de leveranciers voor elk contractjaar aan hoeveel energie zij kunnen leveren met een Nederlands GvO en hoeveel energie zij met een nieuwe, toegewezen, duurzame bron opwekken. U kent aan elk van die opgaves een score toe m.b.v. een eenvoudig rekenmodel dat vooraf gecommuniceerd is naar de inschrijvers.

In dit model kunt u zelf kiezen hoeveel punten u een Nederlands GvO waard vindt ten opzichte van energie opgewekt met een toegewezen bron. Ook kunt u in contractjaar 10 meer punten toekennen aan met een toegewezen bron opgewekte energie dan in contractjaar 1, al naar gelang het beleid van uw organisatie. Zie onderstaand voorbeeld waarin leveranciers de oranje waarden moeten opgeven. Een leverancier die elk contractjaar het volledige verwachte verbruik met een toegewezen bron opwekt krijgt de maximale score van 40 punten.

Merk op dat de aangeboden hoeveelheden niet optellen tot het verwachte verbruik. Voor het resterende deel van de benodigde energie mag de leverancier vrij kiezen wat voor soort energie hij levert.

↓ Jaar		Nederlands GvO	Toegewezen bron	
	Verbruik ↓	1 pt / MWh	2 pt / MWh	Score ↓
1	2000 MWh	500 MWh	0 MWh	500
2	2000 MWh	500 MWh	250 MWh	1000
3	2000 MWh	500 MWh	750 MWh	2000
4	2000 MWh	500 MWh	750 MWh	2000
5	2000 MWh	500 MWh	750 MWh	2000
6	2000 MWh	750 MWh	750 MWh	2250
7	2000 MWh	750 MWh	750 MWh	2250
8	2000 MWh	750 MWh	750 MWh	2250
9	2000 MWh	750 MWh	750 MWh	2250
10	2000 MWh	750 MWh	750 MWh	2250
Totaal / 1000:				18,75
Legenda:				
		Opgegeven door aanbestedende dienst		
		Ingevuld door inschrijver		
		Uitgerekend door (Excel)model		

### Voordelen

- U koopt GvO's rechtstreeks van de energieleverancier, die zijn inkomsten in duurzame energie kan investeren. U bespaart bovendien kosten door GvO-handelaren als schakel uit de keten te halen.
- Het gunningsmodel belooft goede communicatie over de behaalde duurzaamheidsresultaten. Zo helpt de leverancier u om uw bijdrage aan de Nederlandse doelstellingen kenbaar te maken.
- Leveranciers worden beloond als zij meer bruikbare gegevens over uw verbruik verstrekken. Die informatie stelt u in staat om maatregelen te nemen om uw energieverbruik te reduceren.
- Leveranciers worden gestimuleerd om zo duurzaam mogelijke energie te leveren. Zowel Nederlandse GvO's als (in grotere mate) energie uit een nieuwe, toegewezen duurzame bron worden beloond bij de gunning. Te verwachten is dat de productie van duurzame energie in Nederland toeneemt.
- Het model is goed in lijn met de Nederlandse ambities t.a.v. duurzame energievoorziening.
- Betere, duurzamere oplossingen en maatwerk zijn mogelijk omdat relatief hoge initiële investeringen rendabel gemaakt kunnen worden door de langere contractduur.

### Nadelen

- De leverancier investeert in duurzame energie, terwijl u investeert in de reductie van uw verbruik. Door die scheiding is het lastig om te bepalen welke maatregelen het meest efficiënt zijn (welke maatregelen per geldeenheid de grootste CO<sub>2</sub>-besparing opleveren).

### Alternatieven

- U kunt een bepaalde minimumscore op het duurzaamheids criterium vereisen en inschrijvingen terzijde leggen die de minimumscore niet halen. Zo weet u zeker dat de aanbesteding niet gewonnen wordt door een leverancier die niet heel duurzaam, maar wel heel goedkoop energie aanbiedt. Als u een minimumscore hanteert, moet u de beoordeling op het duurzaamheids criterium zo aanpassen dat leveranciers die exact de minimumscore behalen nul punten krijgen toegerekend voor duurzaamheid.

### Overzicht

Algemeen	
Procedure	EA openbaar / niet-openbaar
Percelen	Eén
Gunningscriterium	EMVI
Looptijd	Lang, bijvoorbeeld 10 jaar
Vergoeding	€/MWh

Uitsluitingsgronden	
Verplichte gronden	
Facultatieve gronden (indien relevant)	
Geschiktheidseisen	
Economische draagkracht (indien relevant)	
Technische bekwaamheid (indien relevant)	

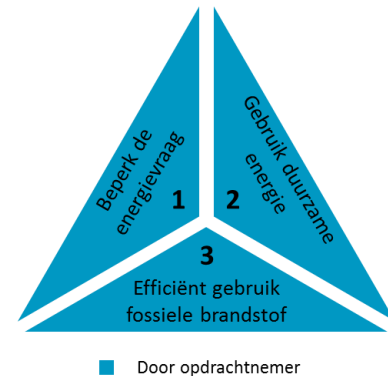


### 3. Verduurzaming en reductie energieverbruik in één hand

#### Concept

In het derde model is de leverancier zowel verantwoordelijk voor de verduurzaming van de geleverde energie als voor de reductie (danwel het voorkomen van toename) van het energieverbruik. Het belangrijkste gunningscriterium is de afname in het verbruik van grijze stroom, wat in dit model gedefinieerd is als alle energie die niet op locatie wordt opgewekt. Het is volledig aan de leverancier om te bepalen hoe die afname gerealiseerd wordt. De leverancier weet immers het beste wanneer het efficiënter is om maatregelen te treffen om het totale energieverbruik te reduceren en wanneer het efficiënter is om op locatie extra duurzame energie op te wekken. Ook is het aan de leverancier om te bepalen hoe hij het energieverbruik reduceert en welke duurzame energiebron hij gebruikt.

Net als bij de andere modellen wordt één aanbesteding zonder percelen georganiseerd, waarbij de gunning bepaald wordt op basis van BPKV. Omdat de leverancier verantwoordelijk is voor het beperken van het energieverbruik, kan niet meer per MWh vergoed worden. In plaats daarvan bieden de leveranciers een vast bedrag per jaar. Gezien de mogelijk benodigde investeringen - zowel in geld als in tijd - heeft het contract een langere looptijd, bijvoorbeeld 10 jaar. Omdat de verwachte tenderkosten voor inschrijvers hoog zijn, wordt de niet-openbare procedure gehanteerd. De geschiktheidseisen hebben betrekking op twee competenties: het opwekken van duurzame energie en het reduceren van het verbruik van energie.



Het is nadrukkelijk toegestaan om als consortium in te schrijven. Er worden immers meerdere diensten gevraagd – levering van energie, opwekking van energie op locatie, ontwerp en uitvoering van besparingsmaatregelen – die niet altijd in één organisatie verenigd zijn. Een consortium van een energieleverancier, een energieadviseur en (eventueel) een financier is daarom goed denkbaar.

#### Minimumeisen<sup>8</sup> / programma van eisen / uitvoeringsbepalingen

- Levering van energie;
- Bonus/malus-systeem voor het niet behalen of overschrijden van de aangeboden afname in het verbruik van grijze stroom (gunningscriterium 2).

#### Gunningscriteria (weighted factor score)

1. Prijs (40%)

2. Afname verbruik grijze stroom gedurende looptijd (40%)

3. Uitvoeringsplan (20%)

#### Meetmethode

€/jaar

Kwantitatieve puntentoekening in elk contractjaar

Beoordeling plan van aanpak

#### Uitwerking kwalitatieve gunningscriteria

Het belangrijkste gunningscriterium in dit model is de afname van het grijzestroomverbruik. Daarnaast vraagt u naar het uitvoeringsplan van de leverancier en de bijbehorende kosten (prijs criterium).

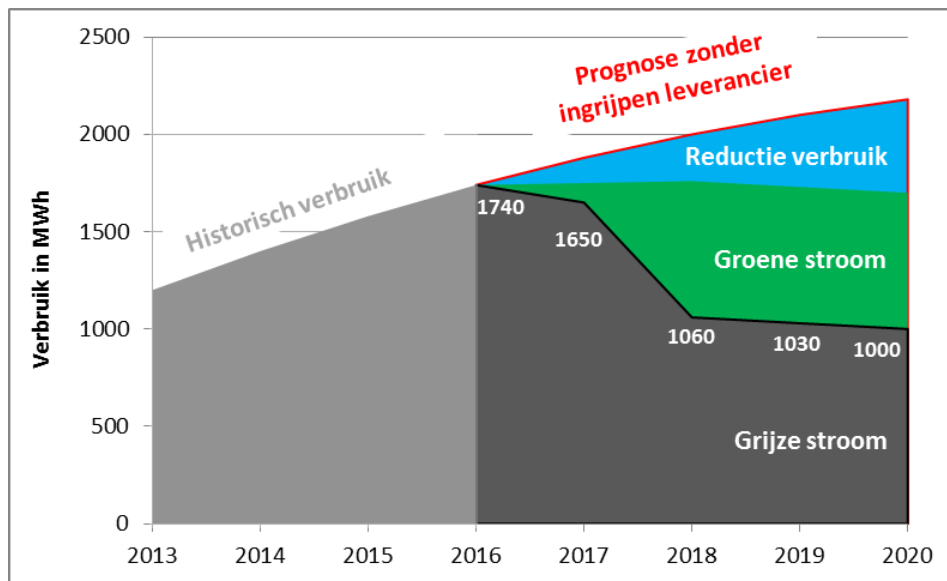
#### Uitvoeringsplan

Met het uitvoeringsplan vraagt u de leverancier hoe hij uw grijzestroomverbruik gaat reduceren, hoe hij dit gaat meten en controleren en hoe hij borgt dat de beloofde reductie daadwerkelijk gerealiseerd wordt. U beoordeelt leveranciers op de mate waarin hun uitvoeringsplan de beloofde prestaties kan garanderen.

#### Afname verbruik grijze stroom

In de aanbestedingsstukken verstrekt u gegevens over uw historisch energieverbruik. Leveranciers geven vervolgens in hun aanbieding voor elk contractjaar aan hoeveel grijze stroom u nog zult verbruiken.

In dit voorbeeld biedt de leverancier voor 2016, 2017, 2018, 2019, 2020: 1740, 1650, 1060, 1030, 1000 MWh.



Vanzelfsprekend kan het gedrag van de aanbestedende dienst ook het verbruik beïnvloeden, bijvoorbeeld bij een personeelsuitbreiding of de aanschaf van nieuwe apparatuur. Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten in zulke gevallen in overleg de beoogde afname van het grijze stroom verbruik bijsturen.

#### Voordelen

- Leveranciers worden gestimuleerd om op locatie opgewekte energie te leveren, waardoor (1) de kans zeer groot is dat de productie van duurzame energie in Nederland toeneemt en (2) u energieverliezen tijdens het transport van de energiebron naar uw locatie voorkomt.
- Het model is zeer goed in lijn met de Nederlandse ambities t.a.v. duurzame energievoorziening.
- Betere, duurzamere oplossingen en maatwerk zijn mogelijk omdat relatief hoge initiële investeringen rendabel gemaakt kunnen worden door de langere contractduur.
- Door verduurzaming en reductie in één hand te leggen kunnen economisch betere en efficiëntere keuzes gemaakt worden, waardoor energieverbruik en kosten dalen. De leverancier is verantwoordelijk voor alle elementen van de trias energetica.

#### Nadelen

- Langdurige procedure die voor zowel aanbestedende dienst als inschrijvers kostbaar kan zijn.
- Relatief complexe methodiek vereist een professionele inkoopfunctie.

#### Alternatieven

- U kunt één of meer van de kwalitatieve gunningscriteria uit model 1 toevoegen aan de gunningscriteria, bijvoorbeeld wanneer u externe communicatie vanuit de leverancier wilt stimuleren.

#### Overzicht

Algemeen	
Procedure	EA niet-openbaar
Percelen	Eén
Gunningscriterium	EMVI
Looptijd	Lang, bijvoorbeeld 10 jaar
Vergoeding	€/jaar

Uitsluitingsgronden
Verplichte gronden
Facultatieve gronden (indien relevant)
Geschiktheidseisen
Economische draagkracht (indien relevant)
Technische bekwaamheid (referenties)

## Do's en don'ts

Zoals eerder opgemerkt is het organiseren van een aanbesteding altijd maatwerk. Bij elk van de besproken modellen moet u nagaan of de voorgestelde aanpak voor uw situatie het meest geschikt is. Let daarbij vooral op de aanbestedingsprocedure, de geschiktheidseisen, de minimumeisen, de gunningsmethodiek, de gunningscriteria en de gewichten van de gunningscriteria. Dit laatste hoofdstuk biedt u nog enkele tips bij het vormgeven van uw aanbesteding.

### Do's

- Pas de voorgestelde modellen aan naar uw situatie. De modellen in deze handreiking dienen ter inspiratie en u kunt - binnen uw inkoopbeleid en de grenzen van de aanbestedingswet - elk element naar eigen inzicht en ambitie aanpassen. Ook kunt u elementen uit meerdere modellen combineren of eigen elementen toevoegen. Let er daarbij op dat de leverancier op de juiste manier geprikkeld wordt; zowel u als uw leverancier moeten gebaat zijn bij het verduurzamen van uw energievoorziening. Essentieel daarbij zijn de keuzes voor het programma van eisen en de gunningscriteria. Deze geven in essentie vorm aan de beleidsdoelstellingen van de organisatie.
- Organiseer een marktconsultatie.<sup>11</sup> Een marktconsultatie is een overleg met potentiële inschrijvers over een toekomstige opdracht, waarvan de aanbestedingsstukken nog niet gepubliceerd zijn. Een marktconsultatie is bedoeld om kennis van de markt te vergaren en kan bijvoorbeeld helpen om te beoordelen of de geformuleerde vraag wel aansluit bij het aanbod van de markt (en of er mogelijk betere oplossingen zijn). Ook kunt u met een consultatie inzicht verkrijgen in de opbouw en samenstelling van de markt en kunt u marktpartijen vragen hoeveel tijd en welke informatie (historische data, mogelijkheid tot een schouw) zij nodig hebben om een inschrijving op te stellen. Bovendien kunt u informatie inwinnen waarmee u een geschikte contractduur kunt bepalen. Na afloop van de consultatie kunt u de uitvraag aanscherpen en verzekeren dat alle elementen in uw aanbesteding proportioneel zijn. Om te verzekeren dat uw aanbestedingsprocedure transparant is en dat alle potentiële leveranciers gelijke kansen hebben, voegt u een verslag van de marktconsultatie toe aan de aanbestedingsstukken. Het is altijd toegestaan een marktconsultatie te organiseren, ongeacht de procedure die u volgt (openbaar, niet-openbaar, etc.) en ongeacht de complexiteit van de opdracht.
- Maak gebruik van de concurrentiegerichte dialoog bij een bijzonder complexe opdracht. U bent altijd vrij om te kiezen tussen de openbare en de niet-openbare procedure. Alleen indien hethet voor u niet mogelijk is om te bepalen welke technische middelen aan uw behoefte kunnen voldoen of wanneer u de juridische of financiële voorwaarden van een project niet kunt specificeren, kunt u ook kiezen voor de concurrentiegerichte dialoog.<sup>12</sup> Bij deze procedure houdt u een dialoog met alle geïnteresseerde leveranciers die aan uw geschiktheidseisen voldoen. Het doel van deze dialoog is om te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan uw behoeften te voldoen. Na afloop van de dialoog vraagt u de leveranciers die hebben deelgenomen om een inschrijving in te dienen. De concurrentiegerichte dialoog is voor veel minder opdrachten toegestaan, maar biedt u - in een later stadium van de aanbestedingsprocedure - nog meer gelegenheid om met de markt te spreken dan de marktconsultatie. .

### Don'ts

- Formuleer geen eisen of criteria die geen verband houden met het voorwerp van de opdracht. Dergelijke eisen en criteria zijn niet toegestaan. De juridische randvoorwaarden op dit gebied komen uit een aantal arresten van het Hof van Justitie van de EU, waaronder het EVN/Wienstrom-arrest. In deze zaak hadden EVN en Wienstrom ingeschreven op een aanbesteding van de republiek Oostenrijk voor de levering van elektriciteit. Als gunningscriterium was opgenomen de hoeveelheid duurzaam opgewekte elektriciteit die de inschrijvers konden leveren na aftrek van de verwachte afname door de aanbesteder. Het gunningscriterium had dus geen betrekking op de elektriciteit die werd geleverd in het kader van de opdracht, maar op elektriciteit die aan andere afnemers werd geleverd. Het Hof van Justitie van de EU oordeelde dat een dergelijk gunningscriterium geen verband houdt met het voorwerp van de opdracht.<sup>13</sup>

In de Europese aanbestedingsrichtlijn is opgenomen dat niet alleen gunningscriteria maar ook de voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, verband moeten houden met het voorwerp van de opdracht.<sup>14</sup> Het is dus niet toegestaan om leveranciers te belonen als zij duurzame energie aan andere klanten leveren (gunningscriterium), of anderzijds, om te vereisen dat leveranciers geen kernenergie aan andere klanten leveren (voorwaarden). Wel kunt u leveranciers belonen als zij duurzame energie aan u leveren en kunt u eisen dat een leverancier geen kernenergie aan u levert.

- Hanteer geen geschiktheidseis of selectie criterium dat ziet op het voeren van een MVO-beleid. Geschiktheidseisen en selectiecriteria zijn alleen toegestaan wanneer zij of de financiële en economische draagkracht van een aanbieder testen, of zijn technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid. Voor beide typen eisen vermeldt de Europese Aanbestedingsrichtlijn diverse manieren waarop een aanbieder kan aantonen aan de betreffende eis te voldoen.<sup>15</sup> In 2012 noemde het Europese Hof in het Max Havelaar-arrest artikel 48 van die aanbestedingsrichtlijn een “uitputtende opsomming van de factoren aan de hand waarvan de aanbestedende dienst de technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid van de inschrijvers kan beoordelen en controleren.” Bovendien, stelde het Europese Hof, “hangt het vereiste dat aan de criteria van duurzaam inkopen en maatschappelijk verantwoord ondernemen moet worden voldaan met geen van die factoren samen”.<sup>16</sup>

Het is daarom niet toegestaan om te eisen dat een leverancier actief een milieubeleid voert of dat hij een duurzame code of conduct (gedragscode) hanteert. De mogelijkheden om duurzaamheidsaspecten in geschiktheidseisen of selectiecriteria op te nemen zijn over het algemeen beperkt. Zie voor meer informatie en een aantal toegestane voorbeelden het handboek ‘Groen Kopen’ van de Europese Commissie (met name hoofdstuk vier).<sup>17</sup>

## Nawoord

Nederland moet hard werken aan de verduurzaming van haar energievoorziening. Niet alleen omdat dat met de lidstaten van de EU en in het SER-Energieakkoord afgesproken is, maar ook omdat de druk die de huidige economie op het milieu legt, niet houdbaar is. Het opkopen van GvO's van buitenlandse waterkrachtcentrales is hiervoor geen oplossing; Nederland zal in toenemende mate zelf energie uit hernieuwbare bronnen moeten produceren. Anderzijds is ook het beperken van het energieverbruik noodzakelijk om binnen de gestelde termijnen een volledig duurzame energievoorziening te realiseren. Nederlandse overheden past een voortrekkersrol bij de verwezenlijking van die ambitie en zij kunnen hun energie-inkopen hiervoor inzetten. Deze handreiking beschrijft drie innovatieve modellen die overheidsinkopers kunnen gebruiken om invulling te geven aan die voortrekkersrol.

## Verdere ontwikkelingen

Een interessante nieuwe ontwikkeling is de koppeling van de levering van energie aan het lokaal opwekken daarvan door middel van het beschikbaar stellen van terreinen waarop die energieopwekking plaatsvindt. Simpel gezegd: een gemeente (of een andere overheidsorganisatie) stelt een terrein beschikbaar aan een energieproducent, die daar vervolgens zonnecollectoren of windmolens op plaatst. De gemeente kan vervolgens energie geleverd krijgen door deze partij als vergoeding voor het grondgebruik. Daaraan zitten een aantal voordelen voor de gemeente. Zo worden geen financiële risico's gedragen voor de opwekking van energie en is er volledige duidelijkheid over de herkomst van de energie, ook zonder GVO.

Een ander duidelijk voordeel van een dergelijke constructie is dat het per definitie gaat om extra opgewekte (lokale) duurzame energie. Dit is een duidelijke bijdrage aan de lokale doelstellingen op duurzaamheidsgebied. Dat effect wordt sterker naarmate de hoeveelheid opgewekte energie groter is en mogelijk zelfs groter dan de behoefte van de gemeente zelf. Daarmee ontstaat overigens ook een andere situatie vanuit juridisch oogpunt.

Een dergelijke constructie kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Zonder uitpuutend te willen zijn zou in hoofdlijnen gedacht kunnen worden aan het sluiten van een koop-, huur-, erfpacht- of concessieovereenkomst. Bij al deze alternatieven zijn er juridische vragen, zowel vanuit het aanbestedingsrecht als het staatssteunrecht, die onderzocht zullen moeten worden.

Het is de vraag of er een aanbestedingsverplichting rust op een transactie waarin er grond wordt uitgegeven door een overheid, waarbij de tegenprestatie een (gehele of gedeeltelijke) betaling in energie betreft. Het is duidelijk dat de uitgifte van grond buiten de Aanbestedingswet 2012 valt. Er kan echter wel sprake zijn van een competitieve verplichting als de uitgave van grond gepaard gaat met opdrachtverlening. Voor de beoordeling daarvan zijn de aanvullende afspraken die gemaakt worden van belang. Het is dan bijvoorbeeld de vraag of er een verplichting rust op de marktpartij om daadwerkelijk energie op te gaan wekken. Ook speelt de vraag of de betrokken overheid een rechtstreeks economisch belang heeft bij de transactie, bijvoorbeeld door een belang in de verkoop van overtollige energie. Mocht er toch sprake zijn van een dergelijke verplichting dan is er vervolgens in de aanbesteding zelf weer aanvullend ruimte om aandacht te geven aan duurzaamheidsoverwegingen (zoals beschreven in de modellen van deze brochure).

Tot slot zal naast de aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten de vraag beantwoord moeten worden of een dergelijke transactie een vorm van staatssteun kan zijn. Als dit het geval is dan moet deze steun mogelijk gemeld worden bij de Europese Commissie, die vervolgens na onderzoek van het dossier bepaalt of de steun (on)verenigbaar met de staatssteunregels kan worden verklaard.

Het is dus aanbevelingswaardig om bij de implementatie van deze nieuwe ontwikkeling, waarbij duurzaamheidsdoelstellingen wederom ruimte krijgen bij de inkoop van energie, een analyse plaats te laten vinden van de mogelijke constructies, waarbij het proces van de keuze van de energieleverancier mede bepaald kan worden door de gehanteerde juridische constructie en het toepasselijk recht.

## Bronnen

*Dikgedrukte woorden bevatten links naar online beschikbare documenten.*

- <sup>1</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie>
- <sup>2</sup> De Nederlandse overheid heeft 14% duurzame energie in 2020 afgesproken met de andere lidstaten van de Europese Unie. Die afspraak is vastgelegd in **richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG**
- <sup>3</sup> **Energieakkoord voor duurzame groei**, SER, 2018, [www.energieakkoordser.nl/~media/files/energieakkoord/publiciteit/uitvoeringsagenda-energieakkoord-2018](http://www.energieakkoordser.nl/~media/files/energieakkoord/publiciteit/uitvoeringsagenda-energieakkoord-2018)
- <sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het **Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen 2015-2020** van de Rijksoverheid
- <sup>5</sup> **Duurzaam inkopen doe je zo**, MVO Nederland en PIANOo, 2014
- <sup>6</sup> **Richtlijn 2009/28/EG van het Europees parlement en de raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG**, overweging 6.
- <sup>7</sup> Artikel 2.115 van de **Aanbestedingswet 2012**. Zie verder ook de **PIANOo-handreiking ‘Hoe pas je EMVI toe? – Handreiking voor inkopers’**
- <sup>8</sup> Zie ook: [www.pianoo.nl/nl/document/10577/productgroep-elektriciteit](http://www.pianoo.nl/nl/document/10577/productgroep-elektriciteit)
- <sup>9</sup> Voor een overheidsopdracht bestaat geen maximumlooptijd, mits de mededinging op de markt niet onnodig beperkt wordt. Voor een raamovereenkomst geldt in principe een maximumlooptijd van vier jaar. Aanwijzingen over de omstandigheden waaronder een langere duur voor een raamovereenkomst toegestaan is, zijn te vinden in de **Explanatory Note – Framework Agreements – Classic Directive** van de Europese Commissie uit 2005
- <sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld het RVO-informatieblad **Trias Energetica en energieneutraal bouwen**.
- <sup>11</sup> Informatie over het organiseren van een marktconsultatie is te vinden in de **Gids proportionaliteit**, hoofdstuk 2.5
- <sup>12</sup> Artikel 2.28 en 2.29 van de **Aanbestedingswet 2012**
- <sup>13</sup> Hof van Justitie van de EG 4, december 2003, **zaak C-488/01, EVN/Wienstrom tegen republiek Oostenrijk**, rechtsoverweging 68
- <sup>14</sup> **Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG**, artikel 70.
- <sup>15</sup> Idem, artikel 42 en artikel 58
- <sup>16</sup> Hof van Justitie van de EU, 10 mei 2012, **zaak C-368/10, Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden**, rechtsoverweging 105 en 106
- <sup>17</sup> **Groen kopen!** Een handboek inzake groene overheidsopdrachten, Europese Commissie, 2e uitgave (2011)

## Meer informatie

- Modellen uit deze handreiking: [www.pprc.eu](http://www.pprc.eu)
- Europees aanbesteden: [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl)
- SDE+ [www.rvo.nl/sde](http://www.rvo.nl/sde)
- SER-energieakkoord [www.energieakkoordser.nl](http://www.energieakkoordser.nl)

**Colofon**

Dit is een uitgave van:

Public Procurement Research Centre (PPRC)

Het PPRC is een interdisciplinair onderzoekscentrum van de Universiteit Twente en de Universiteit Utrecht.

[www.pprc.eu](http://www.pprc.eu)

Auteurs:

Wouter Lohmann, Jan Telgen

Voor vragen naar aanleiding van deze uitgave kunt u contact opnemen met [info@pprc.eu](mailto:info@pprc.eu)

Oktober 2015, gereviseerd september 2018

