

Concessie- versus openmarktmodel publieke laadpalen

Informatiedocument Expertise Centrum Ral-Zuid



Datum: 9 mei 2023

Auteur: Jeroen van Gestel

+31 6 46445595

Inleiding

Het plaatsen en exploiteren van publieke laadpalen is een economische activiteit en valt daardoor onder het aanbestedingsrecht. Het is daarnaast normaal gesproken verboden om zonder toestemming van de gemeente objecten in-, op-, of boven de openbare ruimte te plaatsen. Dat wil zeggen dat de gemeente expliciet toestemming moet geven voor het hebben en houden van objecten in de openbare ruimte.

Voor het plaatsen en exploiteren van publieke laadpalen betekent dit dat er aan de nodige regels voldaan dient te worden. In basis zijn er drie algemeen erkende modellen die toegepast kunnen worden voor het plaatsen of exploiteren van publieke laadpalen. De modellen zijn:

1. Opdrachtenmodel
2. Vergunningenmodel of openmarktmodel
3. Concessiemodel

Door RAL-Zuid (provincies Noord-Brabant en Limburg) is gekozen voor het 'Concessiemodel' en is hierbij bovendien gekozen voor een collectieve aanpak. In dit kennisdocument wordt kort ingegaan op de verschillende modellen en de voor- en nadelen van deze modellen en de collectieve aanpak.

Dit document geeft een korte en praktische beschrijving en heeft niet tot doel om een volledige (juridische) beschrijving te geven van de verschillende modellen. De aandacht gaat daarom ook uit naar de belangrijkste motivaties en verschillen.

Modellen voor het plaatsen en exploiteren van publieke laadpalen

Hieronder worden de meest onderscheidende kenmerken van de drie voorkomende modellen benoemd.

Ad 1: Opdrachtenmodel

In een opdrachtenmodel neemt de gemeente zelf de plaatsing en exploitatie van publieke laadpalen in handen. De gemeente koopt de hardware, de plaatsing en het beheer in en ontvangt de inkomsten. De gemeente is voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de exploitatie.

Dit model verschilt wezenlijk van de andere modellen, omdat in dit model de plaatsing en exploitatie door de gemeente wordt gedaan, in plaats van door de markt. De meeste gemeenten zien de plaatsing en exploitatie als commerciële marktactiviteit, waardoor dit model beperkt wordt toegepast in Nederland. Dit is ook de visie van RAL-Zuid. Voor de volledigheid is dit model in dit document opgenomen, maar er wordt vanwege de visie dat dit model een marktactiviteit betreft de focus gelegd op de verschillen tussen de andere modellen.

Ad 2: Vergunningenmodel of openmarktmodel

Het vergunningen- of openmarktmodel kenmerkt zich specifiek door het feit dat meerdere Charge Point Operators (CPO's) gelijktijdig binnen een gemeente publieke laadpalen mogen plaatsen. De plaatsing en exploitatie is voor rekening en risico van de CPO's en is daarmee een marktactiviteit.

Binnen het Vergunningen- of openmarktmodel stelt de gemeente aan de voorkant beleid, regels en eisen op en vast waarvoor de plaatsing en exploitatie van publieke laadpalen aan voldaan dient te worden. Vervolgens heeft elke CPO die aan deze regels voldoet in principe de mogelijkheid om publieke laadpalen te plaatsen. Afhankelijk van de specifieke uitwerking van het model, wordt hierbij een vergunning verleend aan de CPO of wordt een contract tussen gemeente en CPO opgesteld.

Ad 3: Concessiemodel

Het concessiemodel wordt gekenmerkt door het selecteren van doorgaans één CPO die gedurende een bepaalde periode het exclusieve recht krijgt voor het plaatsen van nieuwe publieke laadpalen.

Ook in dit model is de plaatsing en exploitatie voor rekening en risico van de CPO en daarmee een marktactiviteit. De concessieverlener stelt aan de voorkant eisen en voorwaarden, waarna alle partijen aan de voorkant de mogelijkheid hebben om een aanbieding te doen. Vanwege de (financiële) omvang wordt een concessie doorgaans door middel van een Europese Openbare Aanbesteding in de markt gezet.

In 2020 is voor zo'n 80 Brabantse en Limburgse gemeenten een collectieve concessie voor de plaatsing en exploitatie van publieke laadpalen door RAL-Zuid in de markt gezet. In 2024 zal RAL-Zuid een nieuwe collectieve concessie voor publieke laadpalen voor gemeenten organiseren.

Voor- en nadelen vergunningen- of openmarktmodel en concessiemodel

Een voordeel van het ene model is vaak een nadeel van het andere model. Om die reden wordt in deze paragraaf de focus gelegd op de specifieke voor- en nadelen van het vergunningen- of openmarktmodel en het concessiemodel. Niet elk voor- of nadeel is even zwart wit. In de opsomming hieronder is uitgegaan van het 'gemiddelde openmarktmodel' of 'gemiddelde concessiemodel'.

Voordelen Vergunningen- of openmarktmodel

- Kleinere en/of lokale partijen hebben meer kans om publieke laadpalen te realiseren;
- Meer keuzemogelijkheden en/of concurrentie als het gaat om de plaatsing van nieuwe laadpalen en keuze voor inwoners om te kiezen voor een specifieke aanbieder;
- Minder afhankelijk van de samenwerking met één of enkele concessiehouders.

Nadelen Vergunningen- of openmarktmodel

- Geen of zeer beperkte mogelijkheden om het plaatsen van laadpalen af te dwingen en dus geen garanties op de plaatsing van publieke laadpalen. In grotere mate afhankelijk van de CPO('s);
- Minder mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en kwantiteit;
- Minder mogelijkheden om te sturen op wenselijke of noodzakelijke functionaliteiten;
- Meerdere aanbieders, contracten, partijen en uitvoerders met bijbehorende grotere regeldruk;
- Minder mogelijkheden om te sturen op tarieven en kans op een grotere diversiteit van tarieven;
- Minder mogelijkheden om te sturen op uniforme processen;

- Veel minder geschikt voor (pro-)actieve uitrol van publieke laadpalen of uitrol op basis van de prestaties van het bestaande netwerk.

Voordelen Concessiemodel

- Meer regie en meer sturingsmogelijkheden aan de voorkant door het stellen van meer eisen en voorwaarden;
- Doorgaans één contractpartij voor de plaatsing van publieke laadpalen en daardoor;
 - Beheerstechnische voordelen (bv aanleg, schade etc)
 - Eenvoudiger contractbeheer
 - Meer uniformiteit, bijvoorbeeld in uitstraling
- Meer mogelijkheden in ruimtelijke sturing, stroomlijning van grootschalige uitrol en planning;
- Leent zich meer voor een collectieve aanpak, waarmee aanvullende voordelen gerealiseerd kunnen worden;
- Meer mogelijkheden om het plaatsen van laadpalen contractueel af te dwingen en daarmee meer zekerheid dat er daadwerkelijk laadpalen geplaatst worden;
- Inschrijvers zijn doorgaans grotere (landelijke) partijen met veel kennis en ervaring en borging van bedrijfsvoering aspecten;
- Laadtarieven kunnen onderdeel van de gunningscriteria zijn en daarmee kan er gestuurd worden op het tarief.

Nadelen Concessiemodel

- Kleine lokale partijen maken minder kans om de opdracht te winnen;
- Het is niet mogelijk voor nieuwe marktpartijen om gedurende de exclusieve periode in te stappen en gemeenten confirmeren zich gedurende deze periode ook aan gemaakte afspraken;
- Er is minder aanbod van verschillende aanbieders van laadpalen. De variatie in aanbod is mede afhankelijk van voor de betreffende concessie gerealiseerde laadpalen;
- Concurrentie tussen CPO's vindt plaats tijdens de inschrijvingsperiode, maar is beperkter bij plaatsing en exploitatie.

Collectiviteit

Een voordeel van het Concessiemodel is dat het zich leent voor een collectieve aanpak. De extra voordelen van een collectieve aanpak in het geval van een concessie zijn o.a.:

- Schaalvoordeel en daarmee interessanter voor inschrijvers, zodat betere aanbiedingen bedongen kunnen worden. Zowel qua functionaliteiten, tarieven voor de gebruikers en kosten (of in de toekomst mogelijk inkomsten) voor gemeenten;
- De omvang en schaal maken het mogelijk om meer kennis en expertise aan de voorkant in te zetten om te komen tot de juiste aanpak en een doorvertaling naar de juiste eisen en wensen;
- Door de schaal en omvang wordt het mogelijk om bepaalde relevante eisen of wensen op te leggen, die de markt zelf onvoldoende op zou pakken. De ontwikkeling van protocollen op het gebied van veiligheid en cybersecurity zijn hier relevante voorbeelden van;
- Deelnemende gemeenten maken heel eenvoudig gebruik van de kennis en capaciteit van het collectief, waardoor er per gemeente veel minder ambtelijke capaciteit nodig is;
- Ook in de uitvoering wordt het contractmanagement collectief georganiseerd, wat ook leidt tot een capaciteitsvoordeel per gemeente;

- Collectiviteit borgt uniformiteit in de uitvoering en voorkomt dat de laadinfra (ook voor de gebruikers) in elke gemeente op een andere manier is ingeregeld;
- Processen en procedures kunnen eenvoudiger op elkaar afgestemd worden;
- Grotere planbaarheid van de uitrol van publieke laadinfrastructuur, waardoor alle betrokken partijen eerder en sneller in staat zijn de benodigde aantallen daadwerkelijk uit te rollen.

De provincies Brabant en Limburg zijn inmiddels gestart met de voorbereidingen voor het opzetten van een nieuwe collectieve aanpak voor de realisatie van publieke laadinfrastructuur. Eind 2023 vragen de provincies Noord-Brabant en Limburg de gemeenten om deel te nemen aan deze nieuwe collectieve concessie. Vanaf juni worden gemeenten hierover geïnformeerd en krijgen gemeenten de mogelijkheid hierover mee na te denken.