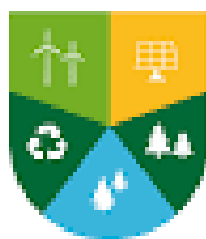


Energie in Opsterland

van en met de duurzame mienskip

Voortgangsnotitie Gemeentelijk Duurzaam Energiebedrijf Opsterland

Januari 2022



#Energie
inOpsterland

1 Inleiding

Opsterland wil in 2035 energieneutraal zijn en dat is behoorlijk ambitieus. Om dit streven waar te maken is de ontwikkeling en realisatie van duurzame energieprojecten binnen de gemeente noodzakelijk.

Gezien de technische ontwikkelingen en het provinciaal beleid gaat het daarbij vooral om projecten met zonnepanelen op (grote) daken, maar ook zonnenvelden vormen een belangrijke spil in de energietransitie.

In dit verband hebben lokale projecten onze sterke voorkeur. In meerdere dorpen zijn al werkgroepen of lokale energiecoöperaties actief. Door hen wordt regelmatig de wens tot advisering en professionele ondersteuning geuit.

Wat we zien is dat grotere projecten gerealiseerd worden door grotere investeerders, soms zelfs buitenlandse partijen. De opbrengsten daarvan gaan grotendeels naar deze partijen en komen dan niet ten goede aan de mienskip. Dat doet afbreuk aan het (behoud van) draagvlak voor energieprojecten onder de bevolking.

Motie

Op 8 oktober 2018 heeft de gemeenteraad de motie “*onderzoek naar een gemeentelijke energiecoöperatie*” aangenomen. In de motie is het college gevraagd om:

- De financiële en juridische mogelijkheden van een gemeentelijke Energiecoöperatie te onderzoeken waarin de gemeente als mogelijke deelnemer en gebruiker een sturende rol neemt en dit onderzoek opneemt in het Ambitiedocument duurzaamheid.

Inhoud notitie

In deze notitie verkennen we de mogelijkheden voor een bedrijfsmatige aanpak. Hiervoor schetsen we de hoofdlijnen waarna een advies volgt over de te nemen vervolgstappen. De volgende punten lopen we hoofdstuksgewijs langs.

- Waarom een gemeentelijk energiebedrijf? (H 2)
- Wat zijn mogelijke organisatievormen? (H 3)
- Financiële aspecten (H 4)
- Conclusies en aanbevelingen (H 5)

Voorbeelden van gemeentelijke energiebedrijven elders in Nederland

We hebben ons licht opgestoken bij andere gemeenten. Zo hebben de gemeenten Dalfsen, Twenterand en Midden Drenthe een eigen gemeentelijk energiebedrijf opgericht en energieprojecten gerealiseerd. Een ander voorbeeld is de Achterhoekse Groene Energiemaatschappij (AGEM). De ervaringen zijn positief. Bij deze hoofdlijnennotitie is als inspirerende bijlage het Onderzoek Lokaal Energiebedrijf Dalfsen (2019) opgenomen. In het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen komen we hier nog op terug.

2 Waarom een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf

De motie “onderzoek naar een gemeentelijke energiecoöperatie” uit 2018 geeft hiervoor onderstaande onderbouwing:

- *De raad is van oordeel dat het tijdpad van de verduurzaming van Opsterland om de in het coalitieakkoord opgenomen doelstellingen te halen ambitieus is;*
- *De bereidheid onder de bevolking om deel te nemen aan commerciële zonnevelden/duurzame energie opwekking voorzichtig tot terughoudend is;*
- *Het gebruik van SDE-subsidies bij voorkeur volledig terug moet komen bij de bevolking als primaire betaler hiervan;*
- *Energie en de opwekking als nuts-goed mag worden beschouwd en daarom de rol van de gemeente te verantwoorden is.*

In de motie wordt gesproken over een energiecoöperatie als rechtsvorm; dat is al een specifieke organisatievorm. Omdat ook andere rechtsvormen mogelijk zijn, spreken we in het vervolg van de notitie liever over een “energiebedrijf”.

Belangrijke aspecten

De belangrijkste voordelen van het ontwikkelen en realiseren van energieprojecten door een eigen gemeentelijk energiebedrijf zijn:

- 1) De gemeente heeft en houdt regie op de uitvoering, voortgang en tijdige realisatie,
- 2) Het bevordert en ondersteunt lokaal draagvlak en participatie,
- 3) De opbrengsten en kennis en expertise worden lokaal ingezet,
- 4) Het energiebedrijf kan samenwerken met lokale (duurzame) initiatiefgroepen/energiecoöperaties en hen zo ondersteunen bij de realisatie van duurzame energieprojecten.

De gemeente heeft en houdt regie op de uitvoering, voortgang en tijdige realisatie

Met een gemeentelijk energiebedrijf hebben wij zelf meer regie en invloed op de grote uitwerking van de lokale opgave energietransitie. Zo zitten we vroegtijdig aan de knoppen bij het initiëren van projecten, de locatiekeuze, de landschappelijke inpassing, aandacht voor ecologische aspecten en duurzame inkoop.

Het bevordert en ondersteunt lokaal draagvlak en participatie

In het klimaatakkoord is vastgelegd, dat je moet streven naar minimaal 50% lokaal eigendom. In de praktijk blijkt, dat dit voor commerciële partijen en ook voor lokale energiecoöperaties of lokale werkgroepen moeilijk realiseerbaar is. Met een gemeentelijk energiebedrijf kan daar makkelijker invulling aan worden gegeven. Ook voor het organiseren van participatie en het maatschappelijk draagvlak zijn we dan zelf aan zet.

De opbrengsten en kennis en expertise worden lokaal ingezet

Het is belangrijk de opbrengsten van energieprojecten lokaal te behouden. Dan kunnen ze worden ingezet voor (duurzame) Mienshipsprojecten in de omgeving van het project en/of in de gemeente. Dit is belangrijk voor het organiseren en behouden van maatschappelijk draagvlak. Ook de dorpen die niet beschikken over ruimte voor duurzame opwek en/of niet beschikken over lokale werkgroepen of een energiecoöperatie hebben hier dan voordeel van.

Kennis over het ontwikkelen van energieprojecten wordt gebundeld in het energiebedrijf. Zo kan het ingezet worden bij lokale initiatieven.

Het energiebedrijf kan samenwerken, adviseren en ondersteunen.

Lokale energiecoöperaties en lokale initiatieven vragen regelmatig om advies en ondersteuning bij het ontwikkelen en realiseren van projecten. Een aantal dorpen heeft

aangegeven niet zelf een energiecoöperatie op te willen richten, maar aan te willen haken/deelnemen aan activiteiten van een gemeentelijke energiebedrijf.

Netwerk

Het landelijk netwerk voor elektriciteit zit aan de grens voor capaciteit. Zo laat Liander op hun website weten dat de “extra netcapaciteit niet meer altijd meteen beschikbaar is. Op verschillende plekken in het net kan het verkrijgen van extra netcapaciteit langer duren voor zakelijke klanten die een grootverbruikaansluiting hebben of willen. Dit kan zowel gelden voor het afnemen als voor het terugleveren van elektriciteit.”

Door de netwerkproblemen zijn de mogelijkheden om projecten te ontwikkelen voor de opwek van duurzame energie in de eerstkomende jaren zeer beperkt. Op korte termijn lijkt er weinig of geen mogelijkheid om als gemeente zelfstandig een project te ontwikkelen. Ook de ontwikkeling van projecten in de dorpen staat zo goed als stil. Op een zeer beperkt aantal locaties in handen van marktpartijen zijn er nog mogelijkheden.

3 Organisatievorm

Er zijn vier mogelijke rechtsvormen voor een energiebedrijf. Dat zijn:

1. een Stichting met Onderneming, waarin afgevaardigden uit de gemeente plaatsnemen in het bestuur;
2. een Vereniging met Onderneming, waarbij de gemeente deelneemt als lid;
3. een Coöperatieve Vereniging (CV) waarin de gemeente deelneemt als lid;
4. een Besloten Vennootschap (BV), waarvan de gemeente (enig) aandeelhouder is.

Ad 1: Stichting

Een stichting streeft een ideëel of maatschappelijk doel na. Een stichting mag niet als doel hebben om winst te maken, maar zij mag wel een onderneming drijven. Bij het verrichten van activiteiten van commerciële aard, wat het geval is bij een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf, ontstaat er mogelijk wrijving. Stichtingen hebben een bestuur, maar geen leden of aandeelhouders. Er is dus geen orgaan dat door middel van meerderheidsbesluiten controle op het bestuur uitoefent. De gemeente kan de bestuurders benoemen en een vertegenwoordiger van de gemeente kan plaats nemen in het bestuur als natuurlijke persoon. De gemeente kan dus niet zelf deelnemen binnen deze rechtsvorm. Daardoor dienen in de statuten bepalingen worden opgenomen, waardoor de gemeente toch de nodige invloed kan uitoefenen op de stichting.

Ad 2: Vereniging

Een vereniging kent leden, dit in tegenstelling tot een stichting. De gemeente kan binnen deze rechtsvorm dus als lid deelnemen. De leden betalen contributie waaruit de gezamenlijke kosten worden betaald. Ook een vereniging kan een onderneming drijven. Zij mag echter geen winst uitkeren aan haar leden. Dit is een nadeel in het geval van een energiebedrijf. De algemene ledenvergadering is het hoogste orgaan in een vereniging en een vereniging moet wettelijk minimaal twee leden hebben; zij “verenigen” zich. In deze vorm zijn er dus altijd minimaal twee partijen die het energiebedrijf besturen.

Ad 3: Coöperatieve Vereniging

Een coöperatie is een speciale vereniging. Zij voorziet in financiële en materiële belangen van haar leden. De leden vormen het hoogste orgaan van de coöperatie en zij benoemen het bestuur en de directie. Een coöperatie kenmerkt zich doordat er altijd sprake is van een samenwerking: er zijn minimaal twee personen/instanties die als lid deelnemen in de coöperatie. De coöperatie kan dus niet eenzijdig opgericht worden. Leden kunnen geld inbrengen via zogenoemde ledenrekeningen. Een coöperatie mag, in tegenstelling tot een normale vereniging, een winstoogmerk hebben en winst uitkeren aan de leden.

Ad 4: Besloten Vennootschap (BV)

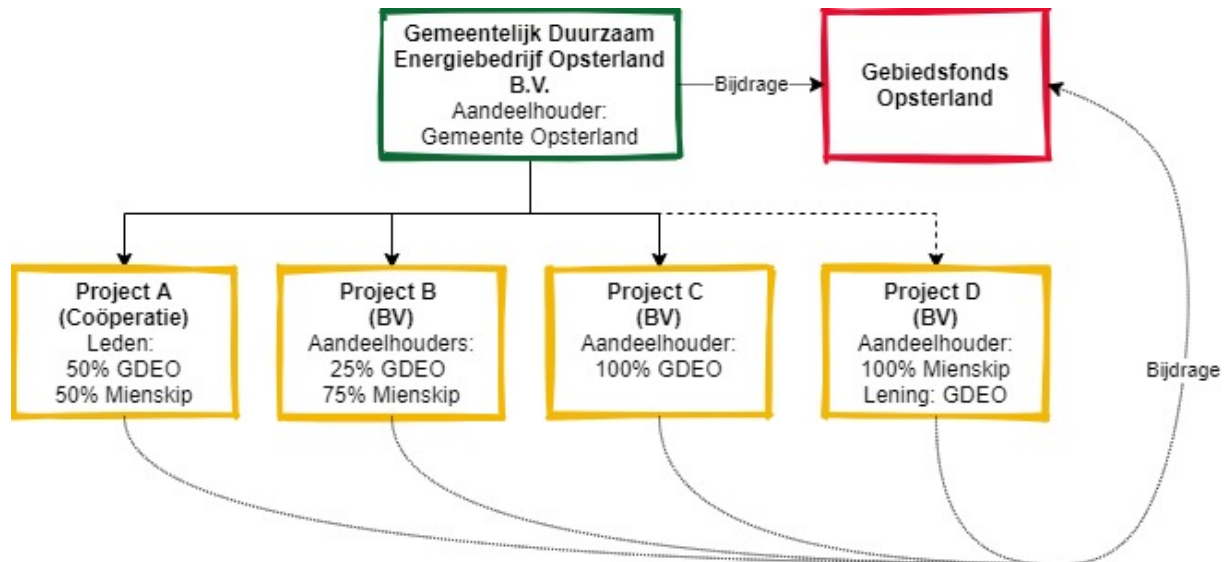
Een BV heeft aandeelhouders die eigenaar van de entiteit zijn, maar de dagelijkse leiding wordt belegd bij het bestuur. De gemeente kan in een BV als enig aandeelhouder optreden en heeft dan volledig zeggenschap. Desgewenst kan de BV aandelen uitgeven aan andere belanghebbende partijen om participatie te bewerkstelligen. Bijkomend voordeel is dat een BV eenvoudig met een holding kan uitbreiden. Hierin kunnen nieuwe energieprojecten (eventueel in samenwerking met lokale partijen) worden ondergebracht. Een BV maakt het mogelijk om als gemeente zelf een duurzaam energieproject te ontwikkelen en te exploiteren.

Conclusie

Door het economische karakter van de activiteiten leent een stichting of vereniging zich minder goed voor de organisatie van een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf. Bij de oprichting van een coöperatieve vereniging zijn altijd meerdere partijen (leden) betrokken. Als gemeente is het niet mogelijk zelfstandig een coöperatie op te richten. Dat kan wel bij

een besloten vennootschap. Bij het oprichten van een BV heeft de gemeente de meeste invloed op participatie en inpassing. In die zin is het oprichten van een BV de meest logische optie. Ook de meeste collega-gemeenten die een energiebedrijf hebben opgericht, hebben voor deze organisatievorm gekozen.

In de onderstaande figuur is een voorbeeld voor een organisatiestructuur opgenomen.



4 Financiële aspecten

Hieronder geven we globaal inzicht in de financiële aspecten van een gemeentelijk energiebedrijf. Dit is uitgewerkt op basis van verschillende rollen:

1. Zelfstandig of met partners ontwikkelen van/deelnemen aan projecten voor de opwek van duurzame energie mogelijk met inbreng van eigen grond.
2. (Voor)financieren van lokale initiatieven met een gezonde businesscase.
3. Overige opbrengsten

Ad 1: Zelfstandig ontwikkelen of deelnemen in een ontwikkeling

a. *Geheel zelfstandig ontwikkelen van een zonnenveld*

Als voorbeeld van het ontwikkelen van een zonnenveld op eigen grond is begin 2021 een businesscase uitgewerkt. Het betreft de aanleg van een park van 10 hectare in het plangebied Loevestein bij Gorredijk. Over een periode van 25 jaar kan daarmee een opbrengst worden gegenereerd van ca. 2,5 mln euro¹.

Daarnaast zijn er de voordelen van de inbreng van eigen gronden: de gronden krijgen een hogere boekwaarde, er zijn hogere huurinkomsten (energiebedrijf betaalt meer huur dan een agrarische bedrijf) en realiseren we hogere OZB opbrengsten. De gronden kunnen na ontmanteling van het energiepark weer worden ingezet voor andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld woningbouw.

b. *Deelnemen in een ontwikkeling van een marktpartij*

Op diverse locaties in onze gemeente hebben marktpartijen een grondpositie verworven. Ons beleid (vastgelegd in het “Zonneplan Opsterland”) heeft als uitgangspunt dat er gestreefd moet worden naar 50% lokaal eigendom. De financieringsruimte die daarvoor nodig is, is voor lokale partijen echter een grote drempel. Het is mogelijk om als voorwaarde voor planologische medewerking af te dwingen/af te spreken dat het gemeentelijk energiebedrijf voor minimaal 50 procent participeert. In deze situatie moeten per project de mogelijkheden, de potentiële opbrengsten en de (andere) voor- en nadelen worden onderzocht

c. *Deelnemen in een ontwikkeling (aan)gedragen door de Mienskip*

Hierbij kan worden gedacht aan een (lokaal) initiatief. Dat kan een project op een (groot) dak (zie ad 2.), maar ook een ontwikkeling op grond van derden, die aan het lokale initiatief ter beschikking wordt gesteld. Het is ook mogelijk, dat verzocht wordt om gemeentelijke grond beschikbaar te stellen.

Ad 2: Voorfinanciering lokale initiatieven met een gezonde businesscase

Initiatieven voor de opwek van duurzame energie zijn kapitaalintensief. In onze gemeente betreft dat overwegend de opwek met zon. Dit is een bewezen techniek. Door subsidieregelingen, zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en Subsidieregeling Coöperatieve Opwekking (SCE), zijn de opbrengsten betrouwbaar. Uit ervaring in onze dorpen weten wij echter dat de voorfinanciering van dergelijke projecten (nodig voor bijvoorbeeld onderzoek en procedures) een struikelblok kan vormen. De (soms) bureaucratische eisen van banken en voorwaarden van het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE) werpen drempels op.

Het beschikbaar stellen van een lening via het gemeentelijk energiebedrijf, onder gunstige condities, maar wel marktconform zou de drempel kunnen verlagen. Per project zou dan een analyse van voor- en nadelen (potentiële opbrengsten, risico's, e.d.) moeten worden

¹ gebaseerd op een SDE-bijdrage 2021. Deze bijdragen nemen jaarlijks af. Door de netwerkproblemen van TenneT en Liander is het niet mogelijk dit project op korte termijn te realiseren.

gemaakt en een project- en financieringsvoorstel om besluitvorming worden voorgelegd. Zo nodig kan het energiebedrijf een faciliterende rol spelen in de voorbereidingsfase van zo'n project.

Het verstrekken van leningen voor de opwek van duurzame energie is mogelijk als de raad "(stimulering van) Duurzame energieproductie" tot publieke taak verklaart. Consequentie is dan wel dat iedereen die deze taak nastreeft in aanmerking komt voor steun en dus niet alleen lokale initiatieven. Dat vereist een zorgvuldige afweging. Omdat vanwege de netwerkproblematiek de ontwikkeling van projecten in de dorpen zo goed als stil staat, is er op dit moment geen grote behoefte aan voorfinanciering. In afwachting van het versterken van het elektriciteitsnetwerk kan deze rol voor een gemeentelijke energiebedrijf nader worden onderzocht.

Ad 3: Overige opbrengsten

Hogere inkomsten OZB

Door de exploitatie als zonneweide neemt de economische waarde van de grond en daarmee ook de hoogte van de OZB toe.

Hogere (huur)inkomsten

De grond die wij in eigendom hebben wordt veelal verhuurd voor agrarische doeleinden. Bij de inzet als zonneweide kan deze grond aan het "Energiebedrijf" worden verhuurd. Deze opbrengsten zijn hoger dan verhuur voor agrarisch gebruik.

Verstrekken van leningen

Voor de oprichting/exploitatie van een zonnepark is geld nodig. De gemeente heeft de mogelijkheid om tegen lage kosten geld te lenen. Deze lening kan door de gemeente tegen gunstige condities aan het energiebedrijf worden verstrekt. Randvoorwaarde is een marktconforme rente, want er mag geen sprake zijn van overheidssteun. De ervaringen elders leren dat dit de gemeente een rentewinst geeft.

Deze aanvullende opbrengsten voor de gemeente: kunnen worden ingezet voor de Mienskip. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de inzet van expertise en/of het ondersteunen van lokale initiatieven.

5 Conclusie en advies

Conclusies

Het oprichten van een gemeentelijk energiebedrijf:

- is juridisch mogelijk, de meest geschikte organisatievorm lijkt een Besloten Vennootschap (BV)
- geeft de mogelijkheid als juridische entiteit in te spelen op ontwikkelingen die zich voordoen.
- lijkt financieel aantrekkelijk,
- geeft de gemeente meer regie op de ontwikkelingen met betrekking tot de opwek van duurzame energie,
- geeft de mogelijkheid om zelf of samen met markt- en lokale partijen initiatieven te ontwikkelen,
- geeft de mogelijkheid om invulling te geven aan de voorwaarde uit het Klimaatakkoord dat 50% van een ontwikkeling in lokaal eigendom moet zijn,
- geeft de Gemeenschap de mogelijkheid om naast de lasten ook te profiteren van de lusten,
- geeft de mogelijkheid lokale projecten aan te jagen en te ondersteunen, door bijvoorbeeld financiering en/of samenwerking.

Overall lijkt een gemeentelijk energiebedrijf een aantrekkelijk instrument om de energietransitie te versnellen. Dat kan in verschillende rollen. Deze moeten verder worden uitgewerkt.

Advies

Het advies is, onder verwijzing naar het rapport Onderzoek Lokaal Energiebedrijf Dalfsen (2019), om op basis van deze voortgangsnotitie de onderstaande vervolgstappen te nemen.

1. Analooq aan de gemeente Dalfsen een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor de opzet van een Energiebedrijf Opsterland waarin de verschillende rollen van de gemeente bij een energiebedrijf worden uitgewerkt; aanjager, (mede)investeerder of (mede)eigenaar/ontwikkelaar.

Door een aantal gemeenten is al uitgezocht wat kan en mag volgens de wet Fido (financiering decentrale overheden) en het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Het is belangrijk om de gemeenten te identificeren die uitgangspunten hanteren die het beste passen bij de inhoud van de motie en gebruik te maken van de daar opgedane kennis en ervaring.

2. Bij dit onderzoek een concept voor een ondernemingsplan verder uit te werken met daarbij de onderstaande aandachtspunten.
 - a. Welke rol past het beste bij de gemeente Opsterland?
 - b. Afweging welke energiebronnen, energieopslagvormen en ontwikkellocaties het meest kansrijk zijn.
 - c. Welke organisatievorm is passend? Inclusief inschatting personeel en bedrijfskosten.
 - d. Afstemmen welke vorm van samenwerking met ondernemers en de Duurzame Dorpen het meest kansrijk is.
 - e. Een inschatting van de groeirichtingen en toekomstvisie.
 - f. Kaders voor voorfinanciering van lokale projecten van derden (onder andere de mandatering). Dit in relatie tot het aanbod van andere financiers zoals banken en het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE) en ontwikkelingen op de geldmarkt (inflatie/rente).
 - g. Faciliterende rol voor de ondersteuning van lokale projecten uitwerken
 - h. Samenwerkingsmogelijkheden met buurgemeenten.

- i. Aandacht voor specifieke financiële en juridische risico's in relatie tot de energiemarkt en overheid.

Het (concept) ondernemingsplan zal zo ook een advies moeten geven over de verbreding van de rol van het energiebedrijf, het tempo daarvan en wat daarvoor nodig is. Met de kennis van nu, lijkt het verstandig om in eerste instantie te focussen op projecten voor de opwek (en mogelijk opslag) van duurzame energie. Met het genereren van inkomsten kan de rol zich stapsgewijs verbreden.

Geraadpleegde bronnen

Boer, P. de., & Lee, F.J. van der. (2018). *Zonnepark Oosterweilanden - Gemeente Twenterand: Governance en risicobeheersing gemeentelijke exploitatie.*

Boer, P. de., & Lee, F.J. van der. (2020). *Zon- en windparken: Governance en fiscale risicobeheersing RES Twente/provincie Overijssel.*

Energie Samen (2020). *Lokaal eigendom in beleid: Gemeentelijke beleidskaders voor lokaal eigendom en participatie bij zonne- en windprojecten.*

Team Milieu gemeente Dalfsen (2019). *Verkennd onderzoek Energiebedrijf Dalfsen.*