

Memo

Datum:
**15
november
2022**

Onderwerp: Gemeentelijk energiebedrijf

*Ter attentie
van:* Raad

Afzender: College van B&W

Bij de behandeling van de Structuurvisie Windenergie heeft de gemeenteraad een motie van SGP, Pro 98 en Christen Unie aangenomen waarin de gemeente wordt verzocht:

*“- te onderzoeken wat de voordelen en nadelen zijn van een gemeentelijk energiebedrijf en hierin mee te nemen het opwekken van zowel elektriciteit als warmte.
- de raad hierover binnen afzienbare tijd door middel van een memo of voorstel te informeren.”*

Deze memo behandelt de voor- en nadelen van een gemeentelijk energiebedrijf.

Toelichting gemeentelijk energiebedrijf

Een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf is van oudsher een nutsbedrijf dat verantwoordelijk is voor de distributie van elektriciteit en warmte, en mogelijk de opwekking van duurzame elektriciteit. Veel gemeenten hebben ooit een eigen energiebedrijf opgericht, omdat dit het algemeen belang diende en er grote investeringen nodig waren om gas en elektriciteit te leveren. De elektriciteitslevering en productie gingen al snel over in provinciale elektriciteitsbedrijven. Daarnaast werd de elektriciteitsmarkt gesplitst. In Barneveld hebben we te maken met netbeheerder Liander. Liander is onderdeel van Alliander, waar de gemeente aandeelhouder van is.

Een duurzaam gemeentelijk energiebedrijf richt zich op het initiëren, coördineren en beheren van duurzame energieprojecten. De opgewekte energie kan worden aangewend om de lokale energiedoelstellingen te behalen en te voorzien in de energiebehoefte binnen de gemeentegrenzen. Het rendement dat wordt behaald, dient als financiering van nieuwe duurzame energieprojecten.

Verschil warmte en elektriciteit

Er is een groot verschil tussen de elektriciteit- en warmtemarkt in Nederland. Wat betreft elektriciteit is de verdeling zo dat netbeheerders de elektriciteitsnetten beheren. Dit is gescheiden van de opwek en levering van elektriciteit, dat doen andere partijen. In de warmtemarkt mag infrastructuur, bron en levering door één partij opgepakt worden. Het kabinet heeft vrijdag 21 september 2022 besloten dat alle Nederlandse warmtenetten de komende jaren geleidelijk publiek eigendom moeten worden.

Mogelijke rollen voor de gemeente – elektriciteit

We kijken hier naar drie mogelijke rollen voor de gemeente bij de opwekking van en levering van duurzame elektriciteit. Het transporteren van elektriciteit is een taak die is belegd bij de netbeheerder.

1. Faciliteren van de markt
2. Activeren van de markt
3. Zelf ontwikkelen en exploiteren

1. Faciliteren van de markt

Dit is de minst vergaande vorm van samenwerking met de markt. De gemeente creëert ruimte door in ruimtelijke plannen of in beleidsstukken (denk aan Structuurvisie Wind en de Zonneladder) mogelijke locaties en/of criteria voor de opwekking van duurzame energie vast te leggen. Verder besteedt het de ontwikkeling van zonneparken, windturbines en de exploitatie en distributie van warmtebronnen uit aan de markt. Het risico voor de gemeente is in deze strategie het laagst.

De gemeente heeft een ruimtelijk/juridische rol, denk aan het opstellen van bestemmingsplannen en vergunningverlening. Daarnaast heeft de gemeente een privaatrechtelijke rol wanneer ze eigenaar is van gronden.

De rol van de gemeente beperkt zich in het geval van gemeentelijke gronden tot het verpachten of verkopen van de grond aan een marktpartij. Dit is in basis niet aanbestedingsplichtig, tenzij de gemeente verdergaande eisen wil stellen. In het bestemmingsplan kunnen alleen ruimtelijke eisen worden gesteld. Wanneer de gemeente de grond wel aanbesteedt, kunnen eisen als een participatieplan, gebiedsgebonden bijdragen en dergelijke wel worden gesteld. Bij een aanbesteding is het mogelijk om er voor te kiezen dat de aanbieder die de meest positieve impact maakt op het gebied, wint.

Voordelen

- Laag risicoprofiel;
- Kennis en kunde aanbestedingsproces intern beschikbaar.

Nadelen

- Beperkte sturing op het eindresultaat;
- Baten belanden bij de ontwikkelende partij, en niet bij het gebied of de gemeente.

2. Activeren van de markt

Bij het activeren van de markt neemt de gemeente zelf initiatief en zet de eerste stappen, tot en met het verkrijgen van een SDE++ subsidie, en draagt daarmee de risico's binnen het ontwikkeltraject. De verdere ontwikkeling laat de gemeente vervolgens over aan een marktpartij. De kosten die voor rekening van de gemeente komen bij het ontwikkelen van initiatieven bestaan uit:

- Uitvoeren haalbaarheidsonderzoek
- Planologisch onderzoek, bodemonderzoek, flora en fauna
- Engineering project
- Aanvragen omgevingsvergunning
- Aanvragen SDE++ subsidie

Bij de overdracht van de ontwikkeling aan een marktpartij kunnen de tot dan toe gemaakte kosten worden doorbelast aan de overnemende partij, vermenigvuldigd met een risicopremie voor het risico dat de gemeente gedurende het ontwikkeltraject heeft gelopen. Een natuurlijk moment om de ontwikkeling van een windpark, zonnepark of warmtenet over te dragen aan een marktpartij is het moment na het verkrijgen van de SDE++ subsidie.

Voordelen

- Beperkt risicoprofiel;
- Gedeeltelijk meeprofiteren van de 'waardesprong' die de ontwikkeling doormaakt;
- Kennis en kunde aanbestedingsproces intern beschikbaar.

Nadelen

- Financieel risico m.b.t. de ontwikkelkosten;
- Kennis aangaande financiële analyse en ontwerp moet extern worden ingekocht;
- Beperkte sturing op het eindresultaat.

3. Zelf ontwikkelen en exploiteren (Eigen energiebedrijf)

De gemeente kan er ook voor kiezen om de ontwikkeling en/of exploitatie van zonneparken en windturbines zelf op te pakken. Zo heeft de gemeente de regie op de uitvoering en profiteert ze direct van het rendement dat voortkomt uit de realisatie en exploitatie van projecten.

Hiervoor is het nodig om een aparte entiteit op te richten van waar uit projecten opgepakt worden. Zo worden de ontwikkel- en exploitatierisico's buiten de gemeentelijke organisatie gebracht. Bij het optuigen van de structuur zijn er vanuit het perspectief van de gemeente enkele aandachtspunten met betrekking tot de thema's aanbesteding, staatsteun en Wet Markt en Overheid.

Het zelf ontwikkelen kan voor eigen rekening en risico van de gemeente, maar ook in samenwerking met de markt. Op die manier kunnen rendement en risico gedeeld worden. Het betrekken van ontwikkelkapitaal, kennis en capaciteit vanuit de markt kunnen vanuit risicoperspectief redenen zijn om tijdens het ontwikkeltraject de samenwerking met een marktpartij te zoeken. Mocht het

ontwikkeltraject immers niet succesvol worden doorlopen dan dienen alle tot dan toe gemaakte kosten te worden afgeboekt. Andere redenen om samenwerking te zoeken zijn meer strategisch van aard.

Parallel aan de samenwerking met een commerciële ontwikkelaar kan namelijk tevens de samenwerking met een lokale energie-coöperatie worden gezocht. Vanuit het Klimaatakkoord is een richtlijn voor lokaal eigendom opgesteld. De richtlijn geeft weer dat burgers voor minstens de helft moeten kunnen profiteren van het project. Deze richtlijn kan in de praktijk op verschillende manieren worden ingevuld (zie memo Lokaal Eigenaarschap, gemeente Barneveld). Uiteindelijk gaat het om het delen van de lusten en lasten om zodoende de lokale betrokkenheid bij grootschalige opwekking van duurzame energie vroegtijdig te borgen en lokale participatie actief vorm te geven. Door actief deel te nemen aan het ontwikkeltraject kan de gemeente lokaal eigendom vroegtijdig borgen.

Bovenstaande leidt tot drie varianten op gemeentelijke elektriciteitsbedrijven, namelijk¹:

1. Gemeentelijk elektriciteitsproductiebedrijf
2. Gemeentelijke elektriciteitsproductie – en leveringsbedrijf
3. Investerings- en ontwikkelbedrijf van elektriciteit

Er zijn in Nederland geen voorbeelden bekend van gemeentelijke energieleveringsbedrijven. Zie op de volgende pagina

Beschrijving varianten gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

Indicator	Gemeentelijk elektriciteitsproductiebedrijf	Gemeentelijk productie- en leveringsbedrijf van elektriciteit	Investerings- en ontwikkelbedrijf van elektriciteit
Doel	Opwekken van elektriciteit	Opwekken en leveren van elektriciteit	Faciliteren van de opwek en/of levering van elektriciteit
Taak	Opwekken van elektriciteit	Opwekken en leveren van elektriciteit	Gericht op de (voor)financiering van projecten. Risicodeling; verlenen van tekortsubsidie
Eigendom	Gemeenten zelf of i.s.m. derden (maatschappelijke) organisaties en/of private partijen	Gemeenten i.s.m. derden (maatschappelijke) organisaties en/of private partijen (100% eigendom is theoretisch mogelijk)	Gemeenten zelf i.s.m. andere overheden
Positionering	Gericht op elektriciteitsketen. Naast of apart van de gemeentelijke organisatie	Gericht op elektriciteitsketen. Naast of apart van de gemeentelijke organisatie	Bredere positionering in energietransitie (bv energiebesparing of warmte) mogelijk. Kan ook in de gemeentelijke organisatie worden gepositioneerd.
Karakter	Privaat, risicodragend	Privaat, risicodragend	Publiek, mogelijk revolverend
Financieel	Op basis van businesscase en -plan	Op basis van businesscase en -plan	Ter financiering onrendabele top, voorfinanciering, ontwikkelkosten
Voeding	Eigen vermogen: bijdrage gemeentelijk en/of derden	Eigen vermogen: bijdrage gemeentelijk en/of derden	Eigen vermogen: bijdrage gemeentelijk en/of andere overheden
Rendement	(beperkt) Rendementsstreven van toepassing	(beperkt) Rendementsstreven van toepassing	Geen rendementsstreven van toepassing
Entiteit	In de samenwerking met derden, wordt er 1) een BV opgericht, waar partijen met eigen BV's in participeren, of er wordt 2) een coöperatie opgericht waar een BV en of Holding en BV's 'onder hangen'.		
Juridisch	Wet markt en overheid (gedragsregels mededinging gelden)	Selectie van samenwerkingspartij waarschijnlijk aanbestedingsplichtig. Eventueel Wet markt en overheid (gedragsregels mededinging gelden)	Kredieten en subsidies die door een herstructureringsfonds met overheidsaandeelhouders worden verstrekt dienen te worden getoetst aan het staatssteunverbod en de uitzonderingen daarop. Bij twijfel aanmelden in Brussel. Aanbestedingsplichtig. Wet markt en overheid (gedragsregels mededinging gelden).

Berenschot

65138 - Openbaar 31

¹ Eindrapportage Berenschot (2021), *Verkenning gemeentelijke instrumenten voor het stimuleren van duurzame elektriciteitsopwek*. [03 - Eindrapportage.pdf \(parlaeus.nl\)](#)

Voor- en nadelen varianten gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

Gemeentelijk elektriciteitsproductiebedrijf	Gemeentelijk productie- en leveringsbedrijf van elektriciteit	Investerings- en ontwikkelbedrijf van elektriciteit
 Sturen op de verdeling van lusten en lasten. De gemeente heeft (volledig) zeggenschap over participatiemogelijkheden van inwoners.	 Sturen op de verdeling van lusten en lasten. De gemeente heeft (volledig) zeggenschap over participatiemogelijkheden van inwoners.	 Gemeente kan baten en rendement halen uit de investering die is gedaan.
 Gemeente haalt baten uit de exploitatie van duurzame elektriciteit opwek.	 Gemeente haalt baten uit de exploitatie van duurzame elektriciteit opwek.	 Geen vorm van juridische aansprakelijkheid bij de gemeente.
 Gemeente heeft invloed op de snelheid van het realiseren van duurzame elektriciteit.	 Gemeente heeft invloed op de snelheid van het realiseren van duurzame elektriciteit.	 Stimulering van duurzame elektriciteit binnen de gemeente.
 Mogelijk legitimiteitsvraagstuk: is een dergelijke rol voor de gemeente te verantwoorden richting maatschappij?	 Mogelijk legitimiteitsvraagstuk: is een dergelijke rol voor de gemeente te verantwoorden richting maatschappij?	 De gemeente neemt een bepaalde mate van financieel risico.
 De gemeente neemt een bepaalde mate van financieel risico.	 De gemeente neemt een bepaalde mate van financieel risico.	 De gemeente is afhankelijk van resultaten van andere partijen.
 De gemeente neemt een bepaalde mate van juridisch aansprakelijkheid.	 De gemeente neemt een bepaalde mate van juridisch aansprakelijkheid.	
	 Levering is complex, dit kan ondervangen worden door samenwerking met energieleveranciers.	
	 De gemeente is afhankelijk van andere partijen.	

Conclusie

Gemeenten kunnen op verschillende manieren het initiatief nemen voor de ontwikkeling van projecten op het gebied van warmte, zonne-energie en windenergie. Elke aanpak heeft zijn voor en nadelen. De keuze voor een gemeentelijk energiebedrijf hangt mede af van de omstandigheden binnen de gemeente. Zijn er actieve marktpartijen en/of energiecoöperaties, die een rol vervullen in de energietransitie of niet? Zijn er kansen voor samenwerking of niet? Is het nodig om de markt te stimuleren? De antwoorden op deze vragen bepalen mede de keuze voor een gemeentelijk energiebedrijf en welke vorm deze krijgt.