

Quick-scan verkenning energiebedrijf gemeente Enschede Januari 2020

Aanleiding

In het kader van de behandeling van de gemeentebegroting 2020 is de wens geuit om een verkenning te doen naar de mogelijkheden om een eigen “groen” gemeentelijke energiemaatschappij of energiebedrijf op te richten om daarmee de verduurzaming van de energievoorziening te versnellen en initiatieven te bevorderen die blijven liggen.

Vraagstelling

Achtereenvolgens zullen in deze verkenning worden behandeld:

1. Context vraagstelling eigen energiebedrijf
2. Positie gemeenten in de energiemarkt
3. Vereisten en randvoorwaarden eigen energiebedrijf
4. Conclusie

1. Context vraagstelling eigen energiebedrijf
Bij het behandelen van de vraagstelling is het goed om even terug te kijken om de positie van de huidige energievoorziening te duiden. De gemeente Enschede had tot begin jaren '90, net als veel andere gemeenten, een zogenaamd Openbaar Nutsbedrijf.



Voormalig dienstgebouw Openbare Nutsbedrijven Enschede

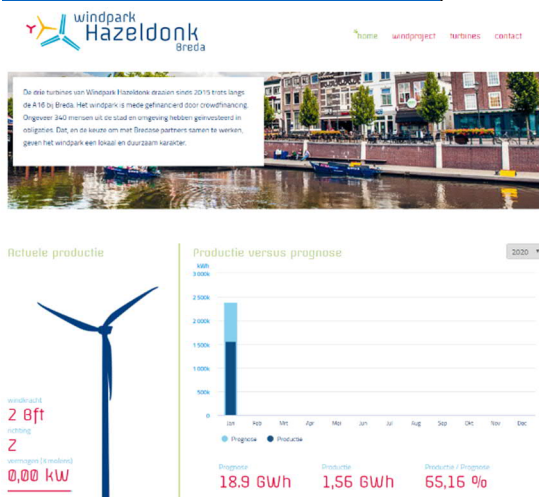
Eind jaren '80 is dit Openbaar Nutsbedrijf verkocht voor f 67 mln. aan de NV. Energiebedrijf IJsselmij die vervolgens in 1999 weer is opgegaan in Energiebedrijf Essent. Na afsplitsing van het netwerkbedrijf Enexis uit Essent is de laatste inmiddels onderdeel geworden van de Duitse multinational Innogy. Deze ontwikkeling en schaalvergroting is mede een gevolg van de verplichte splitsing

tussen (private) energie- en (publieke) netwerkbedrijven die uiteindelijk na jaren van politiek debat rond 2008 zijn beslag kreeg. De hieruit voortvloeiende liberalisering, privatisering en schaalvergroting in de energiemarkt leidde ook tot toetreding van meerdere grote buitenlandse aanbieders in de Nederlandse markt zoals Innogy, ENGIE- Electrabel, E.ON en Vattenfall.

De gemeente Enschede was ook voor 50% participant in de Stadsverwarming Enschede-Zuid die samen met de NV. IJsselmij begin jaren '80 werd aangelegd voor een investeringsbedrag van f 85 mln. Daarbij zorgde de gemeente voor aanleg van het distributienetwerk en de IJsselmij/Essent voor de warmtelevering. Het warmtebedrijf van Essent is vanaf 2014 voortgezet onder het huidige Ennatuurlijk dat nu niet alleen het distributienetwerk beheert maar ook zorgdraagt voor de warmtelevering aan afnemers, particulieren en bedrijven. Dit alles heeft er toe geleid dat de gemeente zich nagenoeg volledig uit energieopwekking heeft teruggetrokken. Wat resteert is een bescheiden elektriciteitsproductie met Zon-PV installaties op gemeentelijke gebouwen door het VBE voor “eigen gebruik” en onder het subsidieregime van de SDE+.

2. Positie gemeenten in de energiemarkt
In tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland, waar veel steden (zoals bijvoorbeeld de Duitse buurgemeente Gronau) nog beschikken over een zogenaamde Stadtwerke als lokale netbeheerder en energieleverancier, hebben in Nederland eigenlijk alle gemeenten in de afgelopen vijftig jaar afscheid genomen van hun energiebedrijf. Het laatste wapenfeit in de privatiseringsgolf is de verkoop in 2019 van ENECO door de 67 aandeelhoudende gemeenten waaronder Rotterdam, Den Haag en Dordrecht. De voorbereiding van deze verkoop heeft een jarenlang voortdurende controverse in de betrokken gemeenteraden opgeroepen. Uiteindelijk is ENECO eind 2019 voor € 4,1 miljard verkocht aan een buitenlands energiebedrijf. De behoefte aan het vergroten van duurzame energieopwekking met een lokaal karakter heeft echter bij een aantal gemeenten tot

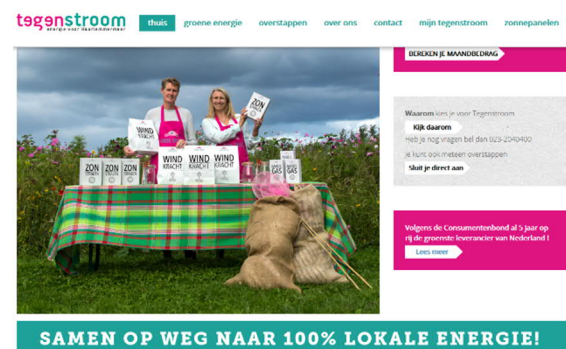
hernieuwde discussie geleid over toetreding tot de energiemarkt. Voorbeelden van gemeenten die met het oog hierop een concrete stap hebben gezet naar een “eigen” energiebedrijf zijn Haarlemmermeer (“Tegenstroom” www.tegenstroom.nl met het Investeringsfonds “Meermaker”), Purmerend (“Warmtebedrijf SVP”, www.stadsverwarmingpurmerend.nl) en Twenterand (“Zonnepark Oosterweilanden”, www.zonneparkoosterweilanden.nl). Andere gemeenten met soortgelijke voornemens hebben die bij nader inzien toch niet doorgezet. Voorbeelden hiervan zijn Apeldoorn, Breda, Leeuwarden en Tilburg. Zij hebben initiatieven toch weer bij de private sector gelaten, zij het onder gunstige condities (zoals “De-A” <https://www.de-a.nl/>, duurzame energiecoöperatie Apeldoorn, windpark Hazeldonk, Breda <https://www.windparkhazeldonk.nl/>).



of de ontwikkelstichting MOED in Tilburg. (<https://duurzaammoed.nl/>)

Verscheidene gemeenten hebben externe partijen onderzoek laten uitvoeren naar een mogelijkheden voor een eigen energiebedrijf. Een geheel volwaardig gemeentelijk energiebedrijf dat zowel elektriciteit als warmte produceert en levert aan inwoners zoals bij de Duitse “Stadtwerke” is niet gevonden. Het energiebedrijf “Tegenstroom” Haarlemmermeer legt zich specifiek toe op de elektriciteitsmarkt. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat “Tegenstroom” al acht jaar geleden is

opgericht in de situatie dat er zich nog geen enkel lokaal energie-initiatief in die gemeente had aangediend.



Het Warmtebedrijf Purmerend legt zich uitsluitend toe op de productie en levering van warmte.



De gemeente Leeuwarden is één van de gemeenten die uitvoerig onderzoek heeft laten doen door adviesbureau LYSIAS naar de mogelijkheden van een Leeuwarder Energie Bedrijf (LEB,) gericht op warmteproductie en -levering. In die gemeente is men tot de conclusie gekomen dat de oprichting van een LEB de (ambitieuze) gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen niet sneller dichterbij brengt. De conclusies uit dat onderzoek zijn voor deze quick-scan als vergelijking in wezen zeer relevant en daarom hier integraal weergegeven:

“ONDERZOEKSCONCLUSIE

...Het oprichten van een gemeentelijk energiebedrijf, met het oogmerk winst te maken, is geenszins eenvoudig. Ervaring elders leert dat hiertoe bij de betreffende lokale overheid een duidelijk en langjarig commitment, specifieke deskundigheid en bereidheid tot investeren in de toekomst aanwezig moeten zijn.

Uit de quick scan wordt geconcludeerd dat op dit moment onvoldoende aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. De gemeente Leeuwarden staat daarin niet alleen. Het ontbreekt vrijwel alle gemeenten aan instrumenten en middelen.

Vanuit die optiek achten wij een LEB momenteel niet noodzakelijk en haalbaar, maar vooral ook niet de meest geschikte oplossing voor het terecht gesignaleerde probleem van de noodzakelijke versnelling van de energietransitie.

AANBEVELING

Het verdient aanbeveling om een gezamenlijk doel en strategie vast te stellen voor een volledige Leeuwarder energietransitie; in dit kader primair rond de warmtekant daarvan en samen met de relevante initiatiefnemers en de bedrijven, instellingen, corporaties en particuliere woning-eigenaren.

De energietransitie vraagt om duidelijke keuzes. Dit geeft houvast voor deze partijen bij verdere investeringsbeslissingen en biedt houvast bij het opstellen van nieuwe economische plannen, de woonvisie, de omgevingsvisie en meer.

Het hebben van een heldere lijn helpt ook bij lobby richting het Rijk voor bijvoorbeeld het verkrijgen van een experimenteerstatus en bij het aanspraak maken op fondsen (waar concrete voornemens veelal een vereiste zijn)..."

LEEUWARDER COURANT

6

Gemeentelijk energiebedrijf? Nee, doe maar niet

© 27 september 2017 • Friesland



FOTO ANPIKOEN SUYK

De situatie is dat, daar waar gemeenten er toch mee doorgaan, het veelal gaat om een eenvoudige energieproductiefaciliteit zoals een zonnepark. Reden hiervoor is dat zich op

dat vlak een specifieke en gunstige gelegenheid voordoet om dat door de gemeente tot ontwikkeling te brengen zoals in de gemeente Twenterand.



Nieuwsbrief Zonnepark Oosterweilanden

Nummer 9, oktober 2019



3. Vereisten voor hernieuwde toetreding van de gemeente tot de energiemarkt

In een geliberaliseerde energiemarkt staat het dus ook een gemeente vrij om daarin als partij weer toe te treden.

Er worden daarbij echter vaak een aantal veronderstellingen gehanteerd die een nuance behoeven. Het gaat daarbij om de volgende aandachtspunten:

3.1. Als gemeente lenen we toch "gratis" geld
Geld lenen is op dit moment, ook voor gemeenten, niet "gratis". Een 10-jaars lening gaat momenteel nog tegen 0,5% en is dus wel goedkoop. Maar: geld lenen kost geld. Daarnaast geldt, conform de wet FIDO, dat niet geleend mag worden 'om het lenen' (slechts in hoge uitzonderingssituaties is dit in het verleden gebeurd en ook aan maatschappelijke organisaties/publieke taak). We mogen slechts lenen om activa mee te financieren. Ook het instellen van een fonds (zoals de Rijksoverheid doet) hoort niet tot de mogelijkheid vanwege het schatkistbankieren. Dit voorkomt dat fondsen gevormd mogen worden om tegen te gaan dat overtollige middelen hierin worden opgenomen in plaats van afgestort naar de schatkist. Tot slot geldt dat de gemeente Enschede in principe niet aan projectfinanciering bijdraagt vanwege het risico op staatssteun. Daarbij komt dat staatssteun in de energiemarkt op dit moment

onder een vergrootglas ligt. Ook zal een risicoprofiel moeten worden samengesteld als we met geleend geld “in de markt” risicodragend in activa gaan investeren en een buffer aanhouden voor die risico's.

3.2. Wij hoeven niet alleen te investeren in projecten waar enkel subsidie voor wordt gegeven.

Dat kan, maar de praktijk leert dat er voor economisch rendabele lokale energieprojecten nu nog steeds SDE+ bijdragen nodig zijn om te kunnen concurreren met fossiele energie; anders gebeurt het niet. Volgens het Klimaatakkoord moet uiterlijk 2030 de SDE+ zijn afgebouwd en duurzame elektriciteit volledig kunnen concurreren met fossiel op basis van de marktprijs voor elektriciteit. Zonder deze incentive voor de onrendabele top komen voorlopig investeringen nog niet tot stand.

3.3 We kunnen met marktconforme tarieven de markt op met lokale stroom

Zie vorige punt met betrekking tot het systeem van SDE+. Dat voorziet er juist in dat duurzaam opgewekte elektriciteit tegen marktconform tarief op de markt kan worden gezet waarbij nu nog de onrendabele top wordt gecompenseerd, maar ook niet méér dan dat.

3.4. We zijn zelf in positie over locaties en hebben dus mee grip

Hier is wel sprake van een dilemma en dat werkt twee kanten op: enerzijds begeef je je als gemeente min of meer als marktpartij (of aandeelhouder in bijv. een overheid BV) op de energiemarkt en anderzijds heb je een andere, publieke rol voor onder andere een “goede ruimtelijke ordening”. Beide belangen kunnen ook met elkaar op gespannen voet staan. Een vanuit “energie-optiek” ideale productielocatie hoeft dat vanuit ruimtelijke ordening niet persé te zijn; welke afweging moet er dan worden gemaakt? De Energievisie en de Visie Landelijk Gebied zullen hiervoor overigens aanknopingspunten kunnen bieden.

3.4. De “winsten” die we behalen kunnen we investeren in maatschappelijke functies zoals zwembaden, sporthallen etc. etc. (aangezien

de gemeente enkel een maatschappelijk rendement wil en geen financieel rendement)

Hier is ook sprake van een principieel punt. Komen de netto-opbrengsten die uit een “duurzame ondernemingsactiviteit” worden verkregen ook weer ten goede aan realisering van gemeentelijke duurzaamheidsdoelen of vloeien ze terug in de algemene middelen? Bij dat laatste zijn ze over het gehele gemeentelijke financiële domein inzetbaar. Doorgaans zie je dat gemeenten bij de aanvang van dit soort initiatieven er principieel voor kiezen dat de revenuen toevloeien naar een gemeentelijk duurzaamheidsfonds. Daarmee beoogt men de energietransitie verder te versnellen of bewoners in staat te stellen dat te doen, bijvoorbeeld door incentives op gebied van energiebesparing (Twenterand, Breda). Het is dus een principiële discussie, te voeren bij de start van dit soort initiatieven en verstandig daaromtrent vooraf sluitende keuzes voor de langere termijn te maken. Overigens zijn er meer kwesties die vooraf om een sluitende afspraken vragen, zoals uittreding. Daarnaast dien je goed na te denken over de governance. Een gemeente is namelijk Vennootschapsbelasting plichtig (VPB) over de winsten die ze maakt. Voor de beantwoording van deze vraag wordt overigens al uitgegaan van een positieve businesscase, terwijl de opbrengst uit hernieuwbare bronnen inherent een stuk onzekerheid met zich meebrengt (bijvoorbeeld fluctuaties in vollasturen zon). Hierop is een voorbehoud nodig.

3.5 Tevens zal de inwoner zich eerder aansluiten omdat het hen ook weer zelf ten goede komt.

Dit zie je bijvoorbeeld bij Tegenstroom, Haarlemmermeer en andere lokale energie-initiatieven die beschikken over een leveringsvergunning. De marktconformiteit van tarieven speelt toch ook hier wel degelijk een rol. Lokale initiatieven moeten veel inspanningen leveren om afnemers / leden te werven en aan zich te binden; dat is geen vanzelfsprekendheid. Zodra prijsverschillen te groot worden stapt men toch over naar

goedkopere aanbieders. Zelfs bij de Duitse “Stadtwerken” is dat het geval. Het vergt echter wel een aantal vrij principiële keuzes wil zo’n toetreding een succes kunnen worden. Immers een gemeente is uit de aard der zaak een overheidsorganisatie en geen “marktpartij”. Zoals al eerder gesteld zal de gemeente ook scherp in beeld moeten hebben voor welk lokaal beleidsvraagstuk of vraagstukken zo’n toetreding een oplossing vormt en wat de risico’s zijn. Dit blijkt onder andere uit de analyse van de casus “Leeuwarden”.

4. Conclusie

Resumerend; de vereisten voor zo’n hernieuwde toetreding tot de energiemarkt zijn vervat in de volgende zes kernvragen waarop een eenduidig antwoord vereist is:

4.1. Welk beleidsdoel wil je als gemeente realiseren met een gemeentelijke energiemaatschappij of energiebedrijf en wordt het oplossen van dit vraagstuk daarmee ook een gemeentelijke kerntaak?

Anders gesteld: Als de gemeente niet een lokaal energiebedrijf opricht worden gemeentelijke klimaatbestendigheidsoelen door voldoende lokale opwek van energie uit hernieuwbare bron niet of onvoldoende gerealiseerd?

4.2. Welke rol wil je als gemeente daarbij vervolgens op je nemen? Zie je participatie in de lokale energievoorziening vooral als een (publieke) nutsfunctie of als een taak van marktpartijen (of inwoners / inwonersorganisaties)? Met andere woorden: Is er ruim voldoende politiek draagvlak voor een bestendige gemeentelijke rol in de energievoorziening als publieke “nutsfunctie”? (tegen de achtergrond van de privatisering in de energiesector in de afgelopen decennia).

4.3. Indien het antwoord op de eerste twee vragen “ja” luidt dient er vervolgens de bereidheid te zijn om af te wijken van de in het gemeentelijk vastgestelde afwegingskader verbonden partijen (evaluatie verbonden partijen 01-2017). Conform het stroomschema in dit kader laten we dergelijke (energie) initiatieven in principe over aan de markt.

4.4. Bereidheid tot inbreng van risicodragend (start)kapitaal (Bijv. het instellen van

risicodragend fonds “Meermaker” Haarlemmermeer: € 3,5 mln.) en bereidheid tot oprichting van -en risicodragende participatie in- een geëigende rechtsvorm, doorgaans een volledige “overheids-BV” (Bijv. “Tegenstroom”)

4.5. Bereidheid tot het inbrengen van “baten” in het publieke domein maar ook het nemen van eventuele “verliezen” in het publieke domein.

4.6. Bereidheid tot het verwerven en uitbouwen van de vereiste kennis van de (lokale) energiemarkt door in 1^e instantie de gemeentelijke organisatie, de daarmee gepaard gaande dekking van aanloopkosten en vervolgens het vanuit de gemeente faciliteren van de opgerichte energie-entiteit.

mr. B. Scholte Lubberink; DF, -SBF,

Geraadpleegde bronnen:

- * Nota Directeur Openbare Nutsbedrijven aan B&W van Enschede 23 juni 1976*079658 inzake haalbaarheidsonderzoek stadsverwarming;
- * Besluit gemeenteraad van Enschede van 5 februari 1979, nr. VI F 1 inzake vervolgonderzoek stadsverwarming Enschede-Zuid;
- * Memo B&W gemeente Assen 4-12-2018 met bijbehorend memo Nysingh advocaten & notarissen 28-11-2018, inzake zonneparken Assen;
- * Nota B&W gemeente Dordrecht inzake energie coöperatie Dordrecht (ECD), oktober 2011;
- * Rekenkameronderzoek faillissement Energiebedrijf Rundedal gemeente Emmen, oktober 2012, RIS.5757;
- * Besluit gemeenteraad Haarlemmermeer 2013.0061932 inzake nadere uitwerking besluitvorming Duurzaam Bedrijf (met onderliggende documenten);
- * Eindrapport financiering en participatie duurzame warmte Leeuwarden, Lysias, 8 september 2017
- * Nota van Bevindingen Rekenkamer Purmerend en Beemster, januari 2018 inzake inzake stadsverwarming Purmerend;
- * Besluit gemeenteraad Twenterand D00094002 van 15 mei 2018 inzake zonnepark Oosterweilanden (met onderliggende documenten).
- * Opmars van lokale energiebedrijven, Sprout , 15 april 2014