

Onderwerp realisatie zonnepark Leemdijk te Smilde

Informatie

Datum	6 september 2018	Overleg gepleegd met:
Behandelaar	Michiel de Heer	☒ Financieel adviseur: H. Heijen, C. Kooiker
Zaaknummer	1186438	☐ Personeelsconsulent:
Portefeuillehouder	Wethouder Schipper	☒ Medewerker bestuur en juridische zaken: J. de Muinck
Besluitvormend orgaan	Gemeenteraad	☒ Communicatieadviseur: T. Oldengarm
		☒ Inkoopadviseur: M. Huizenga
		☒ Afdeling: Ruimte
		☒ Naam medewerker: C. Viersen, G. van der Veen, P. Klont
		☐ Inspraak/adviesorgaan:

Aanleiding/voorgeschiedenis

Aanleiding

In Smilde aan de Leemdijk heeft de gemeente Midden-Drenthe een stuk grond van ca. 6 ha groot in bezit. Dit stuk grond was destijds bedoeld als uitbreidingslocatie van het bedrijventerrein Leemdijk. Doordat de vraag naar grond voor bedrijven minder groot is gebleken is dit terrein niet ontwikkeld.



Figuur 1: Ligging perceel aansluitend aan bedrijventerrein Leemdijk te Smilde



Om de grond nog wel nuttig te gebruiken en om bij te dragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente is in 2015 besloten de grond in te zetten voor het opwekken van duurzame energie via zonnepanelen, een zonnepark. Aanvankelijk was de gedachte om dit zoveel mogelijk zelf uit te voeren om zo de snelheid in het proces te houden. Na afgifte van de vergunning en de SDE+ subsidie (waarmee het project financieel haalbaar is geworden) zou dan het ontwikkelrecht aan een derde partij verkocht kunnen worden. Wij ontvangen dan een eenmalig bedrag bij verkoop van het recht, en jaarlijks pachtinkomsten en OZB-inkomsten.

Op dit moment zijn de vergunning en subsidie verleend en moeten we beslissen hoe we de realisatiefase vorm geven. Door nieuwe feiten en omstandigheden en ervaringen en inzichten bij andere soortgelijke projecten in Nederland zijn er nieuwe scenario's bij gekomen. In dit voorstel geven wij aan welke scenario's dat zijn en welk vervolgsceario onze voorkeur heeft. Deze scenario's hebben wij gepresenteerd in de commissie Ruimte en Groen van 20 september 2018.

Omgevingsvergunning

In 2015 hebben wij een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van het zonnepark. In 2016 is beleid voor grondgebonden zonnepanelen vastgesteld. Hierbinnen past het project, zodat we begin 2017 het vergunningproces voortgezet hebben. In juni 2017 heeft de raad een verklaring van geen bedenkingen afgegeven voor het project. De omgevingsvergunning is in juli 2017 verleend voor een termijn van 20 jaar, dat is inclusief de opbouw en het afbreken van het park. Het gaat dan ook om een tijdelijk zonnepark.

Bij de rechtbank loopt momenteel het beroep dat door enkele omwonenden is ingediend tegen de verleende omgevingsvergunning. De verwachting is dat de rechtbank dit in de tweede helft van 2018 behandelt en een uitspraak over doet. Dient men geen hoger beroep in en blijft de vergunning in stand, dan is de vergunning onherroepelijk. Als men wel hoger beroep indient bij de Raad van State verwachten we dat een uitspraak op zijn vroegst eind 2019 komt. In dat geval is de vergunning op dat moment pas onherroepelijk of vernietigd. Wij benoemen in de paragraaf risico's eventuele gevolgen en risico's van deze procesgang. We willen in principe pas starten met bouwen als de omgevingsvergunning onherroepelijk is, tenzij we hierdoor in problemen komen met termijnen, zoals hieronder benoemd, dan beginnen we eerder. Dan kan men ook een voorlopige voorziening aanvragen om de bouw eventueel stil te leggen. Als deze wordt toegekend moeten we wachten op de uitspraak in de bodemprocedure. Als hij niet wordt toegekend, kunnen we door met de bouw.

SDE+ subsidie

In oktober 2017 is bij het rijk een verzoek om SDE+ subsidie ingediend. Deze subsidie is op 21 februari 2018 toegekend. De omgevingsvergunning en de subsidiebeschikking vormen samen het ontwikkelrecht. Beide zijn aangevraagd door een apart daarvoor opgerichte B.V. genaamd zonnepark Leemdijk B.V. Deze staat op naam van adviesbureau Over Morgen dat ons helpt bij het project, omdat destijds de subsidieregeling zo was ingestoken dat we als overheidsorgaan geen subsidie konden aanvragen. Hiervoor was een B.V. nodig en de B.V. staat op naam van Over Morgen. In een overeenkomst tussen Over Morgen en de gemeente is vastgelegd dat de gemeente te allen tijde over het ontwikkelrecht kan beschikken.

De toekenning van de subsidie levert twee verplichte termijnen op:

1. Voor 21 augustus 2019 moet opdracht voor de levering van onderdelen voor de productie-installatie en de bouw van de installatie verstrekt zijn.
2. Voor 21 februari 2021 moet de installatie draaien/werken en energie opwekken.

De subsidieverlenende instantie (RVO) geeft aan dat in het geval de termijnen niet gehaald worden, de subsidie vervalt. De subsidie wordt gedurende 15 jaar jaarlijks achteraf uitgekeerd op grond van het vermogen dat het jaar daarvoor is opgewekt.

Realisatie zonnepark

De volgende stap in het proces tot realisatie van het zonnepark is de uitvoeringsfase. Dit voorstel dient om een keuze te maken in de ontwikkelstrategie voor de vervolgfase. We hebben gesprekken met externe en interne deskundigen gevoerd. Ook hebben we ervaringen opgehaald bij een andere gemeente die voor eenzelfde keuze heeft gestaan. Gemeente Twenterand heeft enkele maanden terug voor eenzelfde afweging als Midden-Drenthe gestaan, ook zij heeft een zonnepark in ontwikkeling op eigen grond, van zo'n 16 ha groot. De adviezen die door hen ingewonnen, zoals het advies van een gespecialiseerd advocatenkantoor, hebben wij ook betrokken bij dit voorstel. Zij hebben overigens gekozen voor zelfrealisatie (alternatief 3 hieronder).

Duidelijk is dat er voor deze en volgende fasen in hoofdlijn 3 alternatieven bestaan.

1. Realisatie door commerciële marktpartij (verkopen van het ontwikkelrecht),
2. Realisatie door een lokale energiecoöperatie (verkopen van het ontwikkelrecht),
3. De gemeente realiseert het park zelf (zelfrealisatie).

Deze varianten werken wij hieronder nader uit.

Aanbesteding

Voor alle varianten geldt dat er een formele aanbestedingsprocedure nodig is. Bij variant 1 en 2 wordt 'het ontwikkelrecht' aanbesteed en bij variant 3 alleen het onderdeel 'bouw en onderhoud' van de installatie. De procedures kennen allemaal een doorlooptijd van zo'n 26 weken, maar verschillen in aanpak, regelgeving en flexibiliteit. Dit is exclusief voorbereidingstijd van enkele weken. Voor 21 augustus 2019 moet de aanbesteding afgerond zijn om te voorkomen dat de subsidie vervalt. Dit maakt het nodig dat de raad zo spoedig mogelijk, een besluit over de vervolgfase neemt. Hierna kan dan de aanbestedingsprocedure gestart worden. Gevolg is wel dat er op dit moment, aan de voorkant van dit proces, te beperkt tijd is om de voorwaarden samen met inwoners en andere betrokkenen zorgvuldig voor te bereiden en uit te werken.

Inkomsten uit OZB en pacht

Voor alle varianten geldt dat de gemeente vanwege het zonnepark inkomsten uit de Onroerende Zaak Belasting (OZB) en pacht krijgt. De varianten verschillen op dit vlak niet. Het gaat om de volgende bedragen:

- Erfpacht: circa € 4.000,- per hectare per jaar,
- OZB: in het begin bruto circa € 8.000,- per 6 ha per jaar en dit loopt naar het einde toe af naar € 1.000,- per jaar.

Boekwaarde grond

De bedoeling is altijd geweest om dit stuk grond voor bedrijfsdoeleinden te gebruiken, het staat als zodanig ook in de boekhouding. Momenteel heeft dit stuk grond een waarde die gebaseerd is op de realisatie van een zonnepark. Als we voor 1 januari 2020 dit project realiseren, of als daar voldoende zicht op is, kunnen we deze boekwaarde ook aanhouden en is het niet nodig om de grond met € 235.000,- af te waarderen naar de waarde van agrarische grond. Het hiermee gepaard gaande risico benoemen wij in de paragraaf risico's.

Voorstel

Toelichting voorstel

De verschillende scenario's lichten wij hier toe.

Ad 1.

In deze variant verkoopt Overmorgen de B.V. met daarin het ontwikkelrecht aan een marktpartij. Hiervoor is een aanbesteding nodig. De partij betaalt bij verkoop eenmalig een bedrag aan Over Morgen die dit doorgeeft aan de gemeente. We schatten in dat dit ongeveer € 600.000,- a € 1.000.000,- is. De gemeente ontvangt daarnaast jaarlijks de hierboven genoemde bedragen voor pacht en OZB.

Voordeel	Nadeel
Ontwikkel- en exploitatierisico laag voor gemeente.	Formuleren van voorwaarden van aanbesteden zoals financiële participatie vraagt veel voorbereidingstijd.
	Gemeente heeft weinig invloed op exploitatie.
	Complexe uitvoeringsvariant vanwege het volgtijdelijk moeten organiseren van bepaalde aspecten (denk aan bepalen algemeen financieel participatiemodel).
	Minder hoge inkomsten voor gemeente. Deze zijn onzeker vanwege de onzekere uitkomst van de beroepsprocedure tegen de vergunning en de verwachting dat de markt dit risico in de aanbidding zal verdisconteren.

Ad 2.

In deze variant koopt een lokale energiecoöperatie de B.V. met daarin het ontwikkelrecht. Hiervoor is een aanbesteding nodig. Deze variant kent veel overeenkomsten met variant 1.

Voordeel	Nadeel
Ontwikkel- en exploitatierisico laag voor gemeente, mits er goede afspraken met coöperatie zijn gemaakt.	Formuleren van voorwaarden van aanbesteden zoals financiële participatie vraagt veel voorbereidingstijd.
Lokale draagvlak (nog) groter en daarmee groter draagvlak voor duurzaamheidsopgave.	Is ook aanbesteding plichtig waarbij de uitkomst van het aanbesteden onzeker is, omdat het niet op voorhand te bepalen is dat de gunning gaat naar een coöperatie uit Midden-Drenthe.
	Gemeente heeft weinig zeggenschap over exploitatie en beslissingen omdat ze een van de leden in de coöperatie is. Lidmaatschap coöperatie kan in de toekomst wijzigen.

	Complexe uitvoeringsvariant vanwege het volgtijdelijk moeten organiseren van bepaalde aspecten (denk aan bepalen algemeen financieel participatiemodel).
	Minder inkomsten voor de gemeente.
	Onduidelijk of een coöperatie op lange termijn voldoende kennis, ervaring en financiële middelen heeft om het park binnen de beoogde tijdslijnen en met voldoende kwaliteit te realiseren.

Ad 3.

In deze variant koopt de gemeente voor een symbolisch bedrag de aandelen van de ontwikkel B.V. en is daar enig aandeelhouder. De B.V. realiseert en exploiteert het park.

Voordeel	Nadeel
Gemeente heeft alle zeggenschap over exploitatie als enige aandeelhouder.	Ontwikkel- en exploitatierisico hoger voor gemeente, maar sturingsmogelijkheden hierop zijn maximaal.
Eenvoudigere uitvoeringsvariant vanwege het gelijktijdig kunnen organiseren van bepaalde aspecten (denk aan bepalen algemeen financieel participatiemodel). Dus grootste kans op zorgvuldige en tijdige realisatie.	De B.V. exploiteert en is een zelfstandig rechtspersoon. Doordat de invloed van de gemeente als enig aandeelhouder heel groot is, is de vraag of dit past bij het karakter van een gemeente.
Flexibeler door alles in de eigen hand te houden. Indien nodig kan later nog naar een ander scenario geschakeld worden of kunnen onderdelen gewijzigd worden. Wel is dan tijdig de aanbesteding afgerond.	Extra ambtelijke capaciteit nodig ter begeleiding project, zoals projectleiding, administratie en beheer. Dit betalen we uit het resultaat van de B.V.
Hogere inkomsten mogelijk voor gemeente. Verwacht: 2 tot 2,5 miljoen gedurende looptijd. Door dit bijvoorbeeld, na aftrek van vaste kosten en financieringsverplichtingen, in een duurzaamheidsfonds te storten komt er een aanjaagfunctie voor verduurzaming van de gemeente. Dit nader uitwerken.	
Aanbesteding kan eenvoudiger.	

Voorstel 1: scenario's

Het voorstel is om te kiezen voor scenario 3, te weten zelfrealisatie door de gemeente.

Dit scenario verdient de voorkeur want

1. het geeft de meeste flexibiliteit in uitwerking,
2. het kent de grootste kans op tijdige realisering,
3. het biedt de meeste waarborgen voor een zorgvuldige afweging van de belangen van de omgeving,
4. het is het minst complex,
5. het geeft in totaal de meeste inkomsten aan de gemeente, 1 tot 2 miljoen euro meer dan

scenario 1 of 2, en

6. het biedt de gemeente de grootste inbreng in het bepalen van het doel van de opbrengsten en daarmee de hoogste kans op lokale spin-off en op het aanjagen van de duurzaamheidsdoelstellingen.

Voorstel 2: geld beschikbaar stellen aan zonnepark Leemdijk BV

Als voor dit scenario wordt gekozen, is het nodig dat de raad geld beschikbaar stelt aan de B.V. om de investering te kunnen doen die nodig is voor realisatie van het park. Hiervoor is een bedrag nodig van maximaal € 5,5 miljoen. We gaan hiervoor een lening aan bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en dit geld lenen we onder marktconforme voorwaarden door aan de B.V. We maken ook de andere voorwaarden zodanig dat er geen sprake is van staatssteun. Het ontstane financiële voordeel vloeit naar de algemene middelen. Het risico dat we het te lenen bedrag niet kunnen terugbetalen omdat de B.V. de lening aan ons niet kan aflossen is nihil is. Het investeringsbedrag is namelijk voor 99% gedekt door de SDE+ subsidie en omdat eventuele kostenverhogingen door winstmarges opgevangen kunnen worden. Jaarlijks lost de B.V. een deel van de lening af. De aflossing van de lening koppelen we aan de uitbetaling van de SDE+ subsidie aan de B.V.

Voorstel 3: baten in duurzaamheidsreserve storten

De regionale en Midden-Drentse ambitie is om in 2050 volledig energieneutraal te zijn. Het is noodzakelijk geld te reserveren om deze doelstellingen te bereiken. We stellen voor om het netto resultaat dat de B.V. jaarlijks aan de gemeente overmaakt te storten in een nog te vormen duurzaamheidsreserve. Dit geld gebruiken we om de duurzaamheidsdoelen in Midden-Drenthe te stimuleren en om projecten aan te jagen. De OZB en pacht gaat niet in de reserve, maar naar de gebruikelijke posten.

We vinden het belangrijk dat inwoners en bedrijven in Midden-Drenthe betrokken zijn. Dat kan op verschillende manieren, maar de gedachte is om dit in ieder geval in nauw overleg met de energie coöperaties in Midden-Drenthe vorm te geven.

Alternatieven

Alternatief is om te kiezen voor scenario 1 of 2. Deze hebben zoals hierboven besproken echter niet onze voorkeur, met name omdat het aanzienlijk minder rendement voor de gemeente oplevert, het proces complexer is en we minder invloed kunnen uitoefenen op het netto resultaat.

Een ander alternatief is om geen zonnepark te ontwikkelen op deze locatie en het land agrarisch in gebruik te houden. In dat geval kunnen we niet actief bijdragen aan een verdere verduurzaming van het opwekken van energie.

Randvoorwaarden

N.v.t.

Risico's

Risico zijn:

1. Dat de komende jaren de energieprijzen sterk daalt en er te weinig inkomsten uit de verkopen ontstaan, waardoor de B.V. de lening niet af kan lossen.
Tot een bepaalde ondergrens compenseert het Rijk via de SDE+ subsidie prijsdalingen van de opgewekte energie. Als de energieprijzen onder die grens komt, is het risico voor de gemeente. De kans dat dit gebeurt blijkt uit de praktijk minimaal te zijn en bovendien is er voldoende

ruimte in de businesscase om dit risico op te vangen.

2. Dat er te weinig stroom opgewekt wordt en er te weinig subsidie binnenkomt waardoor de B.V. de lening niet af kan lossen.
De subsidie keert het Rijk uit op grond van het opgewekte vermogen. In de business case is uitgegaan van een gemiddeld aantal zonuren, dit kan hoger of lager uitvallen. In theorie kan het zijn dat we zo weinig stroom opwekken dat de opbrengst tegenvalt. De gerede verwachting is echter dat er ruim voldoende zonuren zijn om een benodigde minimale opbrengst te kunnen garanderen. De B.V. zal naar verwachting dan ook de lening kunnen aflossen
3. Dat het ingediende (hoger) beroep gegrond wordt verklaard en de omgevingsvergunning vernietigd wordt en we daarmee kosten maken die we niet terugverdienen.
De verwachting is dat eind 2018 een uitspraak van de rechter bekend is over het beroepschrift. Een eventuele uitspraak over hoger beroep van de Raad van State verwachten we eind 2019. Als de vergunning vernietigd wordt kunnen we het park niet realiseren. De kosten die we voorafgaand aan de rechtelijke uitspraak moeten maken in de periode 2018/2019 minimaliseren we zoveel mogelijk. Deze kosten betreffen
 - a. het betalen van een voorschot voor het reserveren van een aansluiting op het elektriciteitsnetwerk, dit is zo'n €10.000,- a € 30.000,-
 - b. de kosten van externe adviseurs, dit bedrag is tot aan de feitelijke bouw van het park ongeveer € 105.000,-. Het grootste deel van deze kosten ontstaan pas bij de start van de aanbestedingsprocedure, welke naar verwachting na uitspraak van de rechter over het beroep is. Op dat moment kunnen we al een goede inschatting maken over de haalbaarheid van het project en kunnen we altijd nog besluiten te stoppen met het project en kosten voorkomen.

Wij verwachten echter dat het (hoger) beroep ongegrond wordt verklaard en de vergunning in stand blijft en we de kosten die we maken terugverdienen door de exploitatie van het zonnepark.
4. Dat we de boekwaarde van de grond moeten afboeken en verlies moeten nemen.
Als we voor 1-1-2020 de grond niet verkopen als of zicht hebben op gewijzigd gebruik in de vorm van een zonnepark moeten we de waarde van de grond naar agrarische waarde afboeken met een verlies van € 235.000,-. Doordat we in 2019 al het aanbestedingstraject voor de bouw en het onderhoud van het park afronden is er naar verwachting voldoende zicht op realisatie en verwachten we dat dit geen risico is. Mocht het alsnog onvoldoende duidelijk zijn dan is er ruimte in de business case om dit verlies te nemen.

Financiële gevolgen

Hierboven zijn feitelijk al de kosten, baten en risico's benoemt. Het netto resultaat van het project gaat in een te vormen duurzaamheidsreserve en komt ten bate van het verduurzamen van de gemeente.

Personele gevolgen

De kosten van extern advies komt ten laste van de exploitatie van de B.V. en zijn opgenomen in de businesscase. De interne (personeels)kosten worden op basis van werkelijke kosten doorgerekend aan de exploitatie van de B.V.

Duurzaamheid

De raad heeft besloten om een zonnepark toe te staan voor dit perceel om zo een belangrijke bijdrage te leveren aan het opwekken van duurzame energie. Dit past binnen het duurzaamheidsprogramma van de gemeente. Dit park levert elk jaar stroom op voor zo'n 1.600 huishoudens. Bovendien gebruiken we de het netto resultaat van het project voor een op te richten duurzaamheidsreserve om zo de doelstellingen aan te jagen in de gemeente en om in het jaar 2050 energieneutraal te zijn.

Publicatieniveau

Openbaar.

Overig

De omgevingsvergunning is verleend met een instandhoudingstermijn van 20 jaar, dat is inclusief de periode van opbouw en afbreken van het park. Deze kosten zijn ook verwerkt in de businesscase. Na maximaal 20 jaar na vergunningverlening, dus uiterlijk 2037 breken we het zonnepark af. De materialen kunnen we hergebruiken. De grond komt dan weer beschikbaar voor agrarische doeleinden. Mocht er tegen die tijd behoefte zijn aan bedrijfsgrond dan kunnen we overwegen de bestemming te wijzigen in een industrie functie.

Vervolgprocedure/communicatie

We hebben degenen die beroep tegen de omgevingsvergunning hebben ingediend tijdig geïnformeerd over het verloop van deze procedure en gaan in gesprek met de samenleving over het benutten van de duurzaamheidsreserve.

Bijlagen

Geen.