

Deelnotitie 4.4 Ontwikkelscenario's, financiële haalbaarheid en risico's

Inleiding

Deze notitie gaat kort in op de mogelijke ontwikkelscenario's, financiële haalbaarheid en risico's.

Eerder is in de notitie voor de opiniecommissie Ruimte al uitgebreid stilgestaan bij de verschillende ontwikkelscenario's. De opinienota is als bijlage bij deze deelnotitie gevoegd. In deze deelnotitie wordt naar aanleiding van de behandeling van de opinienota enkel een extra ontwikkelscenario toegevoegd.

Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de gemeente tijdens de ontwikkel- en exploitatiefase. Voor de ontwikkelfase worden concrete voorstellen gedaan over het te volgen scenario: de gemeente neemt regie en 'ontwikkelt zelf'. Hiermee is ook de rol van de andere partners (ECO, Raedthuys) tijdens de ontwikkelfase duidelijk.

Voor de rolverdeling tijdens de exploitatiefase worden nu nog geen voorstellen gedaan. Het voorstel is om deze rolverdeling voorlopig open te laten. Als we verder zijn in het proces en de resultaten van een aantal onderzoeken en de planMER bekend zijn, kunnen we hierover een betere afweging maken.

Om in hoofdlijnen zicht te krijgen op de financiële haalbaarheid van een windpark hebben we adviesbureau Bosch & Van Rijn gevraagd om een financiële doorrekening van een windpark in Oss te maken. De notitie van Bosch & Van Rijn is bijgevoegd. Op de conclusies van de berekeningen wordt in deze deelnotitie terug gekomen.

Tot slot wordt een aantal risico's geschetst bij het 'zelf ontwikkelen' tijdens de ontwikkel- en exploitatiefase. Wij hebben deskundig adviesbureau Econnetic gevraagd ons te adviseren over deze risico's. De notitie van Econnetic is bijgevoegd. De conclusie van Econnetic is dat de risico's grotendeels te mitigeren zijn en dat ook een gemeente, met de juiste kennis aan boord, succesvol en rendabel windprojecten kan ontwikkelen en exploiteren.

Ontwikkelscenario's

Aan de opiniecommissie zijn op 1 oktober 2015 drie mogelijke ontwikkelscenario's voorgelegd. Die staan hieronder nog een keer kort beschreven. Naar aanleiding van de discussie in de commissie is hier een vierde (extra) ontwikkelscenario aan toegevoegd:

1.	Scenario markt:	De gemeente onderhandelt over de ontwikkeling van het windpark ten noorden van bedrijventerrein Elzenburg-De Geer met een marktpartij, sluit een overeenkomst en de marktpartij voert die uit.
2.	Scenario tender:	De gemeente maakt zelf de plannen voor windturbines op eigen grond.

		De gemeente houdt een tender (= inschrijving) voor de bouw en exploitatie en kiest de beste aanbidding. (NB. Voor de windturbines op andere dan de eigen gronden geldt het scenario markt.)
3.	Scenario zelf ontwikkelen	De gemeente maakt zelf de plannen voor windturbines op eigen grond, laat die bouwen en gaat die ook zelf exploiteren. De gemeente heeft de zeggenschap, de opbrengst, maar ook alle risico's. (NB. Voor de windturbines op andere dan de eigen gronden geldt het scenario markt.)
4	Scenario ECO	De gemeente maakt zelf de plannen voor windturbines op eigen grond en laat het bouwen en exploiteren van de windturbines aan de Energiecoöperatie Oss (ECO) over. De gemeente sluit hiertoe een anterieure overeenkomst met ECO. De gemeente houdt dus geen tender en ontwikkelt ook niet zelf.

In het voorstel voor de opiniecommissie Ruimte dat op 1 oktober 2015 is behandeld werden alleen de drie eerste scenario's vermeld, omdat een mogelijke samenwerking met ECO als een uitwerking werd gezien. Er werd van uitgegaan dat ECO in elk mogelijk scenario een kleinere of grotere rol kon spelen. Dit stond beschreven in het rapport 'Windmolens in Oss, ontwikkelscenario's van Bosch en Van Rijn.

De opiniecommissie heeft echter uitdrukkelijk gevraagd om toevoeging van het vierde scenario ECO. Wanneer we de bouw en exploitatie op eigen grond volledig uit handen geven aan ECO (zonder tender) kunnen we inderdaad van een afzonderlijk vierde scenario spreken.

Mede op basis van de duidelijke voorkeur van de opiniecommissie om zelf zo veel mogelijk regie te houden (ook om opbrengsten te maximeren) komen we voor de ontwikkeling en realisatie van het windpark tot de onderstaande uitgangspunten.

We maken onderscheid tussen de fase om te komen tot een realiseerbaar plan (de ontwikkelfase) en de fase waarin het windpark wordt gebouwd en geëxploiteerd (de exploitatiefase).

Uitgangspunt voor de ontwikkelfase:

De gemeente ontwikkelt het project zelf en investeert in de voorbereiding

In de ontwikkelfase worden alle onderzoeken gedaan, noodzakelijk voor het bepalen van de optimale locaties van de windmolens en noodzakelijk voor plan- en/of projectMER¹ en bestemmingsplan. In deze fase willen we de regie volledig in eigen hand houden. Daarmee hebben we de vrijheid om het windpark optimaal in te richten en houden we de keuze volledig open voor

¹ Op grond van het Besluit milieueffectrapportage geldt bij een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt (elektrisch) of meer een zogenaamde 'mer-beoordelingsplicht'. Dit betekent dat een plan- en/of projectMER in dit project niet zonder meer verplicht is. Wij gaan in deze deelnotitie wel uit van het opstellen van een gecombineerde plan- en projectMER vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid. We vinden een integrale afweging van locaties en alternatieven van groot belang. Met het opstellen van een gecombineerde plan- en projectMER worden te maken toekomstige keuzes ook volledig transparant.

wie het park kan bouwen en exploiteren, voor zover windmolens op gemeentelijke grond komen. Voor zover windmolens op particuliere grond komen zullen we een overeenkomst moeten sluiten met de grondeigenaar, c.q. de ontwikkelaar die afspraken met de grondeigenaar heeft gemaakt. Deze fase eindigt met een onherroepelijk bestemmingsplan/ruimtelijke besluit op basis waarvan vergunning voor het plaatsen kan worden verleend.

In deze ontwikkelfase wordt “projectwaarde” gecreëerd, immers de mogelijkheid om windmolens te kunnen bouwen levert een rendabel project op. Later kan de keuze gemaakt worden hoe deze waarde kan worden verzilverd.

Bij het zelf voorbereiden van het project willen we alle voorbereidende werkzaamheden zelf uitvoeren, c.q. de regie houden over de uitvoering.

In de ontwikkelfase maken we onderscheid in twee deelfasen. In de eerste deelfase worden alle noodzakelijke onderzoeken gedaan nodig voor het opstellen van een milieueffectrapport (MER) en ruimtelijk besluit (bestemmingsplan en/of afwijking bestemmingsplan). Voorafgaand aan het MER wordt onderzocht welke alternatieven (opstellingsvarianten) in het MER onderzocht worden en op welke manier. Op basis van (eerdere) onderzoeken en de inbreng van de raad en de omgeving wordt geïnventariseerd welke alternatieven (opstellingsvarianten) mogelijk zijn. Variabelen hierbij zijn o.a.: locatie, hoogte, vermogen, type e.d. Indien er nog vele varianten mogelijk blijken te zijn, wordt eerst een trechteringsstap uitgevoerd. Dit om alleen reële alternatieven verder te onderzoeken in het MER en het aantal te onderzoeken alternatieven in het MER werkbaar te houden. Afhankelijk van de alternatieven en de meest bepalende/onderscheidende aspecten wordt nader bepaald hoe tot een zorgvuldige en goed onderbouwde trechtering gekomen kan worden. Indien noodzakelijk worden hiervoor al onderzoeken verricht. Wij vertalen de uitkomsten van de trechteringsonderzoeken in mogelijke reële scenario's (opstellingsvarianten), die we opnemen in een zogenaamde notitie Reikwijdte en Detailniveau. In deze notitie R&D worden de uitgangspunten voor het opstellen van het milieueffectrapport (MER) vastgelegd. De keuzes in het trechteringsproces en het voorstel voor (vervolg)onderzoek in het MER worden gecommuniceerd middels de notitie R&D. Eenieder kan in deze fase zijn/haar reactie geven. Expliciet wordt aan de vooroverlegpartners en klankbordgroep advies gevraagd. Ook wordt de commissie m.e.r. mogelijk gevraagd om advies.

Vervolgens worden in het MER de (resterende) alternatieven op milieuaspecten onderzocht en wordt onderzocht wat het voorkeursalternatief is. De onderzoeksresultaten en het voorstel voor het voorkeursalternatief worden gedeeld (bestuurlijk en maatschappelijk). We vragen de raad op dat moment om te besluiten over het voorkeursalternatief² en hiervoor een ruimtelijk procedure te starten.

Verder zal in de eerste deelfase een voorstel voor het scenario voor de realisatie en exploitatie van het windpark worden uitgewerkt. Ook het opstellen van het concept-participatieplan behoort tot deze fase. Het resultaat hiervan zal eveneens ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.

² Het voorkeursalternatief moet eventueel nader onderzocht en getoetst worden als tussenstap, als dit voorkeursalternatief afwijkt van de in het MER onderzochte alternatieven.

In de tweede deelfase van de ontwikkelfase worden het ontwerp van het ruimtelijk besluit en het MER vervolgens in procedure gebracht. De uitgebreide voorbereidingsprocedure en de beroepsprocedure zullen worden doorlopen. MER en het voorontwerp van het ruimtelijk plan worden ter inzage gelegd, zodat een eenieder zijn/haar reactie kan geven. Expliciet wordt aan de vooroverlegpartners en klankbordgroep om reactie gevraagd. Ook wordt de commissie m.e.r. gevraagd om een toetsingsadvies uit te brengen.

Daarnaast zullen overeenkomsten met partners voor de realisatie en exploitatie van het windpark worden gesloten, zodat we startklaar zijn voor de realisatie.

We verwachten hierbij de aangegeven volgende kosten te moeten maken.

In de bijlage is een gedetailleerde raming opgenomen, gebaseerd op advies en ervaringen van andere projecten.

Ontwikkelfase	Deelfase 1	Deelfase 2	Totaal
Onderzoekskosten voor onderwerpen als geluid, externe veiligheid, slagschaduw, etc.	€ 125.000		€ 125.000
Kosten voor opstellen notitie R&D en MER	€ 75.000		€ 75.000
Kosten voor opstellen bestemmingsplan	€ 25.000	€ 50.000	€ 75.000
Communicatie en participatie	€ 50.000	€ 50.000	€ 100.000
Externe inhuur voor: inbreng expertise ontwikkeling windparken, eerste voorbereidingen tender en/of samenwerkingsovereenkomsten.	€ 50.000	€ 50.000	€ 100.000
Uren gemeente Oss Stadsbeleid t.l.v. Algemene Dienst	Pm	pm	Pm
Uren gemeente Oss Vastgoedbedrijf	€ 35.000	€ 35.000	€ 70.000
Totaal	€ 360.000	€ 185.000	€ 545.000

We willen ook vroegtijdig geld beschikbaar hebben voor het voeren van een communicatiecampagne in verband met participatie. Als ECO een rol krijgt in de uitvoering van de participatie, is voorfinanciering van deze campagne waarschijnlijk noodzakelijk en ook van belang voor de haalbaarheid van het project (ophalen eigen vermogen door uitgifte van aandelen).

Geld voor de ontwikkelfase hoeft niet in één keer beschikbaar te worden gesteld

Het geraamde voorbereidingsbudget hoeft niet geheel in één keer definitief beschikbaar te worden gesteld. Voor de eerste fase voor onderzoek wordt een voorbereidingsbudget gevraagd van € 360.000 bestaande uit het budget nodig voor de onderzoeken, het opstellen van de concept-notitie R&D, een concept-MER en een concept-voorontwerpbestemmingsplan/ruimtelijk besluit, de

helft van het budget voor externe inhuur en de helft van het budget voor communicatie. Voor de ambtelijke uren wordt ook gevraagd de helft beschikbaar te stellen. Na de afronding van de eerste deelfase zal de rest van het ontwikkelbudget (budget voor de tweede deelfase) worden aangevraagd. Hiermee wordt het risico enigszins beperkt. Wel moet nu rekening worden gehouden met het volledige voorbereidingsbudget van € 545.000,-.

De door ons geraamde ontwikkelkosten zijn hoger dan in de notitie van Bosch & Van Rijn geraamd, mede omdat we meer kosten ramen voor participatie, communicatie en externe inhuur. Door Econnetic worden de ontwikkelkosten hoger geraamd op (€ 450.000 voor 3 windmolens). Wij zitten dus qua raming tussen de twee externe adviseurs in.

Door zelf het project voor te bereiden houden we regie op de inhoud en zorgen we voor een onafhankelijke en objectieve beoordeling van de mogelijkheden. Aan de hand van gedegen ruimtelijk- en milieuonderzoek stellen we randvoorwaarden voor de ontwikkeling. We sturen op een volledig transparant voorbereidingsproces en waarborgen zo het algemeen belang: De molens moeten op de meest geschikte locaties komen. Dit vergroot het draagvlak.

Door het zelf uitvoeren van de ontwikkelfase proberen we ook de financiële opbrengsten voor de burgers en bedrijven van Oss te maximeren (binnen juridische grenzen).

Na de ontwikkelfase beschikken we over een onherroepelijk bestemmingsplan. Op basis hiervan kan een omgevingsvergunning voor het windpark worden verleend.

Uitgangspunt voor de exploitatiefase:

Na de ontwikkelfase gaan we voor de bouw en exploitatie over naar een nog nader te bepalen scenario.

Gebruikelijk is dat windmolenparken in een aparte project B.V. worden onder gebracht. Ook energieleveranciers en ontwikkelaars richten voor ieder windmolenpark een aparte B.V. op. Vaak werken meerdere partijen samen in zo'n B.V.. Gezien de specifieke situatie ten noorden van Elzenburg-De Geer, waarbij de gemeente over grondposities beschikt, en een ontwikkelaar afspraken heeft gemaakt met particuliere eigenaren, lijkt een vorm van samenwerking noodzakelijk. De gemeente kan in een later stadium de keuze maken om zelf deel te nemen in een project B.V., of om dat aan ECO over te dragen, of om voor haar grondposities een tender uit te schrijven. De winnaar van de tender zal dan moeten samenwerken met de projectontwikkelaar. Gezien de in de opiniecommissie gegeven voorkeur heeft vooralsnog de eerste of tweede optie, of een combinatie daarvan, politiek de voorkeur.

Het scenario waarbij de gemeente zelf op treedt als bouwer en exploitant van windmolens op eigen grond zou alleen kunnen als daarvoor deskundigheid beschikbaar is of wordt ingehuurd. Op basis van de Wet Markt en Overheid heeft dit scenario een groot risico. Het biedt ook geen meerwaarde ten opzichte van deelname in een project B.V.

Tijdens de voorbereidingsfase bekijken we met welk scenario (of met welke combinatie van scenario's) we het beste naar de realisatie en exploitatiefase kunnen gaan. Hierover volgt te zijner tijd een nader advies.

Financiële haalbaarheid

Het voorbereidingsbudget wordt terug verdiend via de waarde van een vastgesteld en onherroepelijk bestemmingsplan voor een windpark. Deze waarde kan te gelde worden gemaakt door of het windmolenpark zelf te exploiteren en jaarlijks het rendement naar de gemeente te laten vloeien, of door in een overeenkomst of een tender te regelen dat de gemaakte voorbereidingskosten worden terug betaald.

In een notitie van Bosch en Van Rijn d.d. 26 januari 2016 wordt in hoofdlijnen inzicht gegeven in de kosten en baten van een windmolenpark ten noorden van Bedrijventerrein Elzenburg. De notitie is bijgevoegd.

Uitgegaan is van een windmolenpark, bestaande uit 6 windmolens.

Een belangrijke variabele is de gemiddelde windsnelheid. Op basis van gegevens van het KNMI is de verwachte windsnelheid in Oss op 100m hoogte 6,7 m/s. Daarnaast zijn de berekeningen ook voor een lagere windsnelheid van 6,2 m/s gemaakt.

Voor drie types windturbines zijn de investeringskosten en de jaarlijkse kosten berekend op basis van kentallen. Daarnaast is uitgegaan van de huidige hoogte van de SDE-subsidie. Deze subsidie vult de opbrengst van de opgewekte energie aan tot 9 ct/kWh gedurende 15 jaar. Daarna vervalt de subsidie.

Voor de financiële parameters zijn commerciële rente tarieven gerekend.

Berekend wordt dat bij een windsnelheid van 6,7 m/s alle windturbines economisch rendabel te exploiteren zijn. Bij de lagere windsnelheid van 6,2 m/s valt één type windturbine af, omdat niet voldaan wordt aan een projectrendement van 8%.

Door Bosch en Van Rijn is ook een aantal risico's benoemd. Het grootste risico zit in de politieke besluitvorming in de voorbereiding. Daarna zijn de risico's zeer klein tot matig.

Geconcludeerd wordt dat een windproject zeer waarschijnlijk rendabel is. Aanbevolen wordt om snel een windsnelheidsonderzoek uit te voeren. Dit geeft veel meer zekerheid over de economische rentabiliteit.

Risico's

Samen met adviesbureau Econnetic hebben wij de risico's benoemd en verkend die samen hangen met de realisatie en exploitatie van een windpark.

Voor een overzicht van deze risico's en de analyse van Econnetic verwijzen we naar de bijgevoegde notitie. In aanvulling daarop nog het volgende:

Een windpark ontwikkelen en exploiteren vloeit niet voort uit een wettelijke taak en is daarom een 'economische activiteit' in de zin van de Wet Markt en Overheid. Omdat gemeenten en andere overheden bij het verrichten van 'economische activiteiten' oneigenlijk gebruik kunnen maken van publieke middelen, kan dit leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. Om deze concurrentievervalsing tegen te gaan, is in 2012 de Wet Markt en Overheid in werking getreden (wijziging van de Mededingingswet). Deze wet bevat vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden als zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten uitvoeren. Deze vier gedragsregels zijn:

- integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen
- bevoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven

- gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die zij uit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten, tenzij anderen ook over deze gegevens kunnen beschikken
- functiescheiding: personen die betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid mogen niet betrokken zijn bij het verrichten van economische activiteiten door de overheidsorganisatie (Dit betekent dat degenen die bij de gemeente verantwoordelijk zijn voor het maken van het bestemmingsplan of het verlenen van de omgevingsvergunning voor het windpark niet betrokken mogen zijn bij de uitvoering van het ontwikkelen en exploiteren van het windpark).

De bedoeling van de gedragsregels is het voorkomen dat burgers en bedrijven worden gedupeerd (burgers door onnodige besteding van belastinggeld, als de markt het goedkoper en beter kan). De gedragsregels gelden niet als de economische activiteit plaatsvindt 'in het algemeen belang'.

Door Econnetic wordt verwezen naar een door de Unie van Waterschappen uitgevoerd onderzoek naar de mogelijkheden om zelf een dergelijke activiteit op te pakken. Dit onderzoek gaan we nog nader bestuderen. Geconcludeerd wordt dat nader onderzoek nodig is naar de mogelijkheden binnen de Wet Markt en Overheid.

Voor de overige benoemde risico's en de analyse hiervan wordt nogmaals naar de notitie van Econnetic verwezen.

Econnetic concludeert tot slot het volgende:

'De windenergie sector is inmiddels een volwassen markt. Windprojecten bieden daardoor, naast een aanzienlijke impact op de verduurzaming, bijzonder veel verdienpotentieel voor de eigenaar van een dergelijk initiatief. Door als gemeente grip te houden op de ontwikkeling, als (mede) eigenaar, is het aan de burger van de gemeente Oss goed uit te leggen dat in ieder geval een deel van de waardeontwikkeling, zoals geschetst in de memo, bij de gemeenschap terecht komt.

Risico's zijn er altijd, in welke activiteit dan ook. Waar het om gaat is de risico's te kennen en ze in perspectief van het rendement te plaatsen. Waar mogelijk kunnen de risico's worden gemitigeerd, waar gewenst behouden. Windenergie is mede dankzij de lange contracten, subsidies en windvoorspellingen een goede business. Ook als gemeente is het mogelijk om, met de juiste kennis aan boord, succesvol en rendabel windprojecten te ontwikkelen en exploiteren.'

Bijlagen

- Opinienota die op 1 oktober 2015 is behandeld in de opiniecommissie Ruimte (inclusief bijlagen)
- Gedetailleerde kostenraming ontwikkelfase
- Notitie Bosch en Van Rijn d.d. 26 januari 2016

- Notitie Econnetic d.d. 2 februari 2016