



provincie **HOLLAND**
ZUID

RAPPORTAGE OVEREENKOMSTEN WARMTELEVERING LEIDSE REGIO WLQ+

6 mei 2021

1. Inleiding

Op dit moment verkeren de onderhandelingen tussen alle bij de WLQ+ betrokken partijen om te komen tot overeenstemming, in een cruciale fase. De concepten van de te sluiten overeenkomsten zijn inmiddels zover gereed dat de commissie BE-W en de COR zich hierover een oordeel kunnen vormen op weg naar een definitief besluit.

Voor wat betreft de provincie Zuid-Holland gaat het om de volgende overeenkomsten:

1. Overeenkomst tussen de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.
2. Convenant tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat, de Gasunie en de provincie Zuid-Holland.
3. Samenwerkingsovereenkomst tussen de Gasunie en de provincie Zuid-Holland.

Het is de bevoegdheid van GS tot het aangaan van deze privaatrechtelijke overeenkomsten maar gelet op de ingrijpende gevolgen die deze overeenkomsten hebben voor de provincie worden deze aan PS voorgelegd.

Voor wat betreft de overeenkomst met Rotterdam kan worden opgemerkt dat hierin het voorbehoud van positieve besluitvorming dan wel goedkeuring van zowel de raad van de gemeente Rotterdam als Provinciale Staten, is gemaakt.

Over de overeenkomsten met de Gasunie en EZK, als bedoeld onder 2 en 3 vinden nog onderhandelingen plaats. Wel is een concept van het convenant en de samenwerkingsovereenkomst beschikbaar.

Op 20 april jl. heeft een besloten informatiebijeenkomst plaatsgevonden van de commissie BE-W waarin door de gedeputeerde, mevrouw Baljeu, een toelichting is gegeven op deze documenten en de laatste stand van zaken.

De complexiteit van het project warmteleiding en de daarbij betrokken partijen vereist een kritische houding van de provincie. Vooral nu blijkt dat de provincie veel meer betrokken is geraakt bij de WLQ (Vlaardingen-Den Haag) dan waarvan aanvankelijk werd uitgegaan.

Daarnaast blijft de eigenaarsrol als aandeelhouder van de provincie in het Warmtebedrijf (WbR) een complicerende factor ("met twee benen in één sok").

Tegen die achtergrond hoop ik met deze rapportage een bijdrage te kunnen leveren op weg naar een meer definitieve besluitvorming in juni a.s.

Naast een aantal bevindingen geef ik ook aan aantal adviezen die de Statenleden behulpzaam kunnen zijn bij de beoordeling van de drie overeenkomsten.

De rol van PS is formeel kaderstellend maar wat hieronder moet worden verstaan is van politiek-bestuurlijke aard. De scheidslijn tussen kaderstellend en uitvoerend verdient daarbij wel de aandacht.

De rol van het Warmteparticipatiefonds bij de aanleg van de WLQ+ beperkt zich tot het geven van een oordeel over de door de Gasunie opgestelde business case. Deze business case en het oordeel daarover van het Wpf is nog niet beschikbaar.

2. Overeenkomst met gemeente Rotterdam

Aanvankelijk werd er vanuit gegaan dat de overeenkomst met Rotterdam een bevoegdheid is van GS en deze alleen in het kader van de voorhangprocedure als bedoeld in artikel 167 Prov.wet zou worden voorgelegd.

Uit de tekst van de overeenkomst blijkt dat GS de overeenkomst hebben gesloten onder voorwaarde dat PS hierover een positief besluit dan wel goedkeuring verlenen.

Dit betekent formeel dat het mogelijk is dat PS nog wijzigingen in de overeenkomst aan kunnen brengen (amenderen). De indruk bestaat dat de bestuurlijke ruimte daarvoor vrijwel niet aanwezig is en de Staten alleen nog een politiek oordeel kunnen geven over de inhoud van de overeenkomst. Wellicht bestaat de mogelijkheid via een verduidelijking van de Memorie van toelichting bij de overeenkomst, de bedoelingen te preciseren.

Rapportage scenariovergelijking WbR

In de toelichting bij de overeenkomst staat te lezen “dat de WLQ+ het voorkeursscenario is voor de warmtelevering aan de Leidse regio berust op onderzoeken en de mede daarop gebaseerde besluitvorming in raad en Staten”.

Hierbij wordt gedoeld op het PS-besluit van 1 juli 2020. Onder punt 3 van dit besluit worden GS verzocht inzicht te geven in de business case LdM+ (hierna WLQ+). Niet duidelijk is geworden hoe aan dit besluit volledig uitvoering is gegeven.

Wel is gebleken dat in opdracht van de gemeente Rotterdam een extern bureau een vergelijking heeft gemaakt van de verschillende scenario's waarbij vooral aandacht is besteed aan de financiële impact van deze scenario's¹.

De Staten dragen, in tegenstelling tot de raad van de gemeente Rotterdam, geen kennis van dit rapport. In de commissievergadering van 31 maart 2021 is door een van de leden² gevraagd inzage te krijgen maar hierop is geen reactie gekomen van de zijde van GS.

De gemeente Rotterdam heeft geweigerd dit rapport aan de provincie ter beschikking te stellen. De reden hiervan zou zijn dat dit rapport tot doel had de effecten van de verschillende scenario's voor het WbR in kaart te brengen.

Het rapport gaat in op de rol van de provincie en de Gasunie en kan gebruikt worden als objectief toetsingskader voor de beoordeling van de effecten en risico's van de WLQ waarover nu gesproken wordt. Ook is het vreemd dat de provincie als aandeelhouder van het WbR niet beschikt over een rapport dat over het WbR gaat.

Advies

1. Dring er bij GS op aan om de commissie alsnog in de gelegenheid te stellen, eventueel onder geheimhouding, kennis te nemen van de inhoud van het Eindrapport Scenariovergelijking WbR.

Zomerdeal 2020

Het doel van de overeenkomst is volgens artikel 2 de onderlinge financiële kaders te bepalen waarbinnen een werkend systeem WLQ/WLQ+ in 2026 door Gasunie gerealiseerd moet zijn en waarbinnen het WbR via de WLQ+ warmte kan en mag leveren aan de Leidse regio.

Voor andere scenario's hebben partijen geen (financiële) afspraken gemaakt.

De uitwerking van deze doelstelling richt zich feitelijk op het vastleggen van de afspraken die al eerder (in de zomer van 2020) zijn gemaakt tussen de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.

Deze afspraken hadden o.a. betrekking op drie onderdelen n.l.

¹ Eindrapportage Scenariovergelijking WbR versie 12 oktober 2020.

² Mevr. van der Lubbe (VVD)

Blok 1: [redacted] (WbR) [redacted]
tot het moment waarop de warmtelevering aan de regio Leiden zou zijn geeffectueerd.
Blok 2: afwikkeling van de verplichtingen die voortvloeien uit de LoO.
Blok3: de bijdrage [redacted] aan de WL.Q+.

Het leeuwendeel hiervan [redacted]
De provincie zou voor de WLQ+ de belangrijkste financiële inspanning leveren.
De bijdrage van de provincie in het project WLQ+ bedraagt € 81 mln. plus € 15 mln. afname
garantie voor de WLQ+. Op basis van de NCW (rekenrente 4,5 %) bedraagt dit € 73,2 mln.
[redacted]

Beëindiging deelname WbR

Uitgangspunt voor de provincie is om op zo kort mogelijke termijn als aandeelhouder terug te treden. In artikel 10 van de overeenkomst is opgenomen dat effectuering hiervan zal plaatsvinden ná ondertekening van het door de provincie te sluiten convenant met EZK.

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

In de annotatie van 17 maart 2021, naar aanleiding van de uitgebreide voortgangsrapportage van 9 maart 2021, heb ik aangegeven dat inmiddels een notitie is opgesteld met daarin de kaders waarbinnen de verkoop van de aandelen zou kunnen plaatsvinden. Zie hiervoor onderstaand citaat.

Als rapporteur/adviseur heb ik inmiddels wel kennis genomen van deze notitie. [redacted]

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

De vraag hierbij is relevant welk provinciaal belang er mee is gediend dat de provincie nog langer aandeelhouder blijft van het WbR. Mijns inziens zijn de risico's om langer deel te blijven nemen in het WbR groter dan op korte termijn de deelname te beëindigen.
Gebleken is dat er nadere afspraken moeten worden gemaakt op basis waarvan de deelname van de provincie kan worden beëindigd. Niet duidelijk is om welke afspraken het daarbij zou moeten gaan. In de statuten c.q. aandeelhoudersovereenkomst is duidelijk omschreven welke stappen moeten worden gezet.

[redacted]
[redacted]
[redacted]

Of deze private belangen zwaarder wegen dan het publieke belang van de provincie om de aanleg van de WLQ+ samen met de Gasunie en EZK te realiseren ,vraagt om een politiek oordeel.

Advies

³ € 138,5 blok A en € 30,6 mln. blok B.

1. Vraag aan GS welke afspraken gemaakt moeten worden om te komen tot beëindiging van de deelname van de provincie in het WbR en welke rol PS daarbij hebben.

Kostenverdeling

In de overeenkomst met Rotterdam zijn ook afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten voor zover deze nu bekend zijn. Aangenomen wordt dat dit een onderhandelingsresultaat is en als een gegeven moet worden beschouwd.

Anders ligt dit voor de toekomst nog te verwachten kosten die als een financieel risico zijn aan te merken.

[REDACTED]

Deze bepaling is aan te merken als een “open-eind” bepaling. Aangenomen mag worden dat het hier gaat om in de toekomst te verwachten onvoorziene kosten.

Uit de toelichting blijkt echter dat het alleen gaat om de reeds bekende en deels gecalculeerde kosten zoals bedoeld in artikel 3, derde aandachtsstreepje.

Alleen de voorbereidingskosten voor de WLQ+ hebben betrekking op de toekomst en zijn nog onbekend.

[REDACTED]

[REDACTED] roept vragen op.

De gemeente heeft als aandeelhouder van het WbR indirect invloed op de overeenkomst tussen Gasunie en WbR om te komen tot een warmtetransport- en leveringsovereenkomst. De provincie is als contractpartner betrokken bij de overeenkomst tussen de Gasunie, EZK.

In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 2 “ [REDACTED]

[REDACTED]

Advies

1. Maak in de toelichting duidelijk hoe het bepaalde in artikel 8.2 zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 6.

Liquiditeitssteun

In artikel 7 is bepaald dat de gemeente het WbR in staat [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Niet duidelijk is welke overwegingen een rol spelen om hier geen uitvoering aan te geven en te wachten tot een definitief besluit is genomen over de WLQ+.

Uit het feit dat gesproken wordt over “maximaal” mag worden afgeleid dat over de looptijd van de lening geen rente is verschuldigd. Dit in tegenstelling tot eerdere besluiten daarover.

Uit artikel [REDACTED]

[REDACTED]

Niet is aangegeven welk bedrag met deze toezegging is gemoeid.

Niet duidelijk is voor wiens rekening de verleende liquiditeitssteun in de vorm van leningen komen wanneer de WLQ+ onverhoopt niet door mocht gaan. [REDACTED]

[REDACTED]

Advies

1. Vraag wat de overwegingen zijn [REDACTED]
2. Vraag wat de overwegingen zijn geweest voor de provincie om liquiditeitssteun vanaf het derde kwartaal 2020 door de gemeente Rotterdam als voorschot aan het WbR te laten betalen.

Staatssteun

[REDACTED]

Het gaat hierbij vooral om de financiële ondersteuning die door de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren is verleend. Het risico van ongeoorloofde staatssteun komt dan geheel voor rekening van de gemeente Rotterdam.

Het gevolg hiervan is wel dat in [REDACTED]

[REDACTED] De gemeente Rotterdam is immers geen contractpartij voor de WLQ.

Advies

1. Vraag wat de overwegingen zijn geweest voor GS om in te stemmen met de gevolgen van het eventueel door de EC aanmerken van de door Rotterdam verleende steun aan het WbR als ongeoorloofde staatssteun.

3. Convenant met Gasunie en EZK

Bij de beoordeling van dit convenant is uitgegaan van een versie die is aangeduid als de “80 %-versie”.

Uitgegaan wordt van een sluitende business case. De “open-einden” hebben vooral betrekking op de financiële aspecten rond de aanleg en de exploitatie van de leiding.

Het convenant heeft niet alleen betrekking heeft op de WLQ+, maar moet in samenhang worden gezien met de aanleg van de WLQ waarover de Gasunie eerder besluiten heeft genomen met andere partijen. Dit komt ook tot uitdrukking in de planning zoals opgenomen onder de Algemene overwegingen onder F.

Dit is niet zonder betekenis voor de provincie omdat zij aanvankelijk alleen betrokken was bij het doortrekken van de warmteleiding naar Leiden (WLQ+).

Medio 2021 moet de Gasunie een financiële beslissing nemen over de aanleg van de WLQ, maar koppelt hieraan de voorwaarde dat er in princip-overeenstemming is voor de aanleg van de WLQ+. Deze overeenstemming richt zich enerzijds op het bestuurlijke commitment Dat commitment wordt niet aangegaan met de publieke rechtspersoon provincie Zuid-Holland maar door het college van GS.

Anderzijds moeten bestaande en nieuwe afnemers van warmte zich committeren aan het project. Hierbij gaat het voor de WLQ+ om overeenstemming tussen Gasunie, WbR en Vattenfall.

Financiële bijdragen

Voor de realisering van de WLQ heeft EZK een bijdrage van € 90 mln. in de investeringskosten toegezegd. Om de realisering van de WLQ+ mogelijk te maken stelt EZK een bedrag van € 10 mln. ter beschikking aan de Gasunie als bijdrage aan de investeringskosten.

Daarnaast is EZK bereid een bijdrage van € 37,5 mln. te verlenen “voor zover de beoogde jaarlijkse afname van 40 MW van de WLQ niet wordt gerealiseerd”.

De inzet van de provincie bestaat uit een bijdrage van € 96 mln. in de investeringskosten van de WLQ+.

Het hier gaat om een bijdrage in de exploitatie. Dit is wel relevant voor de beoordeling van de business case.

De Gasunie gaat er vanuit dat de provincie deze € 15 mln. voor haar rekening neemt wanneer de aanvraag daartoe door EZK wordt afgewezen. Dit staat overigens niet als zodanig in het convenant.

In januari 2021 heeft GS ingestemd met de ondertekening van een intentieverklaring waarbij een garantie is afgegeven voor de WLQ. Gedurende 10 jaar geven EZK, de provincie en de gemeenten/glastuinbouw een afnamegarantie gedurende 10 jaar van 40 MW op de WLQ. Niet dus voor de WLQ+.

Hiervan zou 50 % worden gedragen door EZK, 25 % door de provincie en 25 % door de gemeenten/glastuinbouw.

Volgens het voorliggende convenant blijkt dat geen uitvoering wordt gegeven aan deze afspraken in de intentieverklaring die ook door de WLQ-gemeenten is getekend.

De bijdrage van de gemeente/glastuinbouw wordt nu verdeeld over EZK (€ 37,5 mln.) en de provincie (€ 22,5 mln.).

De bijdrage van € 118,5 mln. die voor rekening van de provincie komt, bestaat uit:

-bijdrage investering WLQ+ zoals eerder besloten	€ 81 mln.
-afnamegarantie WLQ	€ 15 mln.
-bijdrage SDE+++ (nieuw)	€ 15 mln.
-extra afnamegarantie WLQ (nieuw)	€ 7,5 mln.

In de besloten commissievergadering van 20 april jl. is aangegeven dat de Gasunie aanvullende voorwaarden heeft gesteld. Deze zijn niet in het voorliggende convenant opgenomen omdat deze nog onderdeel van onderhandeling zijn.

Deze hebben vooral betrekking op garanties die Gasunie voldoende zekerheid moet bieden dat de bij de aanleg en exploitatie betrokken partijen hun verplichtingen zullen nakomen.

Ten opzichte van de eerdere overleggen tussen PS en GS leidt alleen de bijdrage in het kader van de SDE+++ -regeling en de hogere afnamegarantie voor de WLQ tot een verhoging van de provinciale bijdrage.

Beoordeling en advies

1. De inhoud van het convenant geeft weliswaar aanleiding voor enige verduidelijking maar komt tegemoet aan het eerdere uitgangspunt dat met de Gasunie de aanleg van de WLQ kan plaatsvinden zonder dat dit financiële risico's voor de provincie met zich meebrengt.
2. Het risico zit voornamelijk in de vraag of de Gasunie commitment kan bereiken met het Warmtebedrijf en (toekomstige) afnemers van warmte over de levering en afname van warmte. Deze liggen buiten de invloedssfeer van de provincie.
3. Een oordeel over de extra kosten van € 22,5 mln. is van politieke aard en moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de doelstelling die de provincie met deze bijdrage wil bereiken n.l. het terugdringen van de CO₂ -uitstoot en komen tot een duurzame warmtevoorziening.

Relatie WLQ en WLQ+

Voor de aanleg van de WLQ was eerder al overeenstemming bereikt tussen EZK en de Gasunie. Het Rijk heeft hiervoor € 90 mln. beschikbaar stellen voor de aanleg. Wanneer voor de WLQ voldoende warmte wordt afgenomen (volloop), zou een substantieel deel van de bijdrage van het Rijk (€ 100 mln.) voor de aanleg van de WLQ beschikbaar komt voor de WLQ+.

De aanleg van de WLQ is dus mogelijk zonder investeringssubsidie van de provincie.

Aanvankelijk werd er steeds vanuit gegaan dat de € 100 mln. alleen bestemd was voor de aanleg van de WLQ. De provincie zou € 81 mln. voor de aanleg van de WLQ+ voor haar rekening moeten nemen.

M.a.w. het Rijk verleend een bijdrage van € 100 mln. voor de WLQ en de WLQ+. De provincie betaalt alleen € 81 mln. voor de WLQ+.

Niet duidelijk is waarom de aanleg van de WLQ zonder investeringssubsidie van de provincie kan worden aangelegd en voor de aanleg van de WLQ+ een bijdrage van de provincie van € 81 mln. benodigd is. Dit terwijl de aanlegkosten van de WLQ+ lager zijn dan die van de WLQ. Ook valt op dat een substantieel deel van de € 100 mln. van het Rijk beschikbaar komt voor de WLQ+ terwijl anderzijds zowel door EZK als de provincie een afnamegarantie wordt gevraagd door de Gasunie.

Advies

1. Vraag om meer duidelijkheid over de financiering van zowel de WLQ als de WLQ+ waaruit blijkt dat een bijdrage van € 81 mln. door de provincie gerechtvaardigd is.

Afnamegarantie

Het afgelopen halfjaar is veel energie gestoken om de gemeenten in de Leidse regio te vragen een garantie af te geven omdat voorzien werd dat de potentiële afname van warmte zou achterblijven bij de werkelijke vraag. Daarbij ging het om 60 MW⁴.

De gemeenten in de Leidse regio bleken, in navolging van de WLQ-gemeenten, niet bereid deze garantie af te geven en daarvoor financiële middelen te reserveren.

⁴ Zie de tabel in de bijlage bij deze rapportage

In het voorliggende convenant wordt door de Gasunie geen afnamegarantie voor de Leidse regio gevraagd. Niet duidelijk wie het risico draagt voor het niet behalen van de benodigde afzet. Voor de WLQ nemen EZK en de provincie dit voor hun rekening.

Advies

1. Vraag wie de afnamegarantie heeft afgegeven voor de Leidse regio nu de gemeenten hebben aangegeven die garantie niet te willen geven.

4. Samenwerkingsovereenkomst met Gasunie en EZK

Deze samenwerkingsovereenkomst vormt een nadere concretisering van het convenant met de Gasunie zoals bedoeld in hoofdstuk 3.

Uit de voorliggende concept-samenwerkingsovereenkomst blijkt dat de Gasunie een aantal essentiële voorwaarden stelt die op gespannen voet staan met het convenant en thuishoren in het convenant.

Het valt op dat de voorliggende samenwerkingsovereenkomst qua structuur afwijkt van de overeenkomst zoals de provincie Zuid-Holland eerder heeft afgesloten met de Gasunie voor de WLQ (Vlaardingen-Den Haag).

Die overeenkomst draagt het karakter van een anterieure overeenkomst en heeft alleen betrekking op de technische en ruimtelijke aspecten.

Resultaatverplichting

De samenwerkingsovereenkomst voor de WLQ+ die thans voorligt kent een aantal bepalingen die als essentieel moeten worden aangemerkt en onderdeel uit zouden moeten maken van het convenant zoals opgenomen in hoofdstuk 3.

Daarbij wordt vooral bedoeld op tekstgedeelten die de provincie wil toevoegen zoals de resultaatverplichting dat de leiding uiterlijk op 31 december 2026 moet zijn gerealiseerd (art. 4.7). Ook het opnemen van een “boeteclausule” voor het geval niet binnen de afgesproken termijnen de leiding operationeel behoort in het convenant te worden opgenomen.

Deze boete is gelijk aan het bedrag (€ 22,5 mln.) van de afnamegarantie zoals bedoeld in het convenant.

Subsidieverlening

In artikel 11 van de overeenkomst zijn bepalingen opgenomen hoe de financiële bijdrage van de provincie vorm zal worden gegeven (via een subsidiebeschikking).

Deze tekst betreft eveneens essentialia van het convenant en behoort daarin te worden opgenomen.

Uit de tekst (art. 11.2 en 11.3) blijkt dat de subsidiebeschikking voor de afnamegarantie gekoppeld wordt aan een “bijbehorende geldleningsovereenkomst”.

Niet duidelijk is wat de relatie is tussen de subsidiebeschikking en de geldleningsovereenkomst. Opvallend is ook dat in artikel 11.6 wordt aangegeven dat de € 15 mln. SDE+++ -subsidie door de provincie beschikbaar wordt gesteld in haar hoedanigheid van aandeelhouder van WbR.

Daarbij wordt er kennelijk vanuit gegaan dat die € 15 mln. door het Rijk aan het WbR ter beschikking wordt gesteld. Wanneer die aanvraag zou worden afgewezen zullen partijen met elkaar in overleg moeten treden. Deze formulering draagt het karakter van een “open-eind” en een daaraan verbonden risico.

Er wordt een relatie gelegd met de provincie als aandeelhouder van het WbR, waarmee een vermenging van rollen, verantwoordelijkheden en risico's optreedt.

In tegenstelling tot het convenant bevat de overeenkomst een aantal resultaatverplichtingen zoals de verplichting van de Gasunie om te zorgen dat de WLQ+ op 31 december 2016 gereed is en uiterlijk op 30 juni 2027 operationeel is. Dit is een half jaar c.q. een jaar later dan eerder was afgesproken namelijk medio 2026.

Indien hieraan geen uitvoering wordt gegeven is de Gasunie aan de provincie een “boete” verschuldigd van € 22,5 mln.

Advies

1. Vraag wat de betekenis is dat aan de subsidieverlening voor de afnamegarantie een geldlening wordt gekoppeld.

Provinciaal inpassingsplan (PIP)

Om de aanleg van de WLQ+ te kunnen realiseren zijn een aantal vergunningen benodigd. Omdat de leiding over het grondgebied van meerdere gemeenten loopt en meerdere bestemmingsplannen van toepassing zijn, is het gebruikelijk dat de provincie een coördinerende rol speelt.

Hierin voorziet de Wet op de ruimtelijke ordening (art. 3.26).

Provinciale Staten dienen daartoe een Provinciaal inpassingsplan (PIP) op te stellen en de Provinciale coördinatie-regelen (PCR) toe te passen.

De gemeenteraden zijn vanaf het moment waarop het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage is gelegd, niet langer bevoegd tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de gronden waarop dat inpassingsplan betrekking heeft.

De bevoegde gezagen blijven verantwoordelijk voor het verlenen van de benodigde vergunningen.

Provinciale Staten hebben op 18 december 2019 een PIP vastgesteld voor de WLQ, het tracé vanaf Vlaardingen tot Den Haag. De vergunningaanvragen zijn op 27 oktober 2020 door de Gasunie ingediend bij de gevoegde gezagen.

Ook voor de aanleg van de WLQ+ zal een apart inpassingsplan moeten worden opgesteld en worden vastgesteld door Provinciale Staten.

In de samenwerkingsovereenkomst met de Gasunie zijn hierover afspraken gemaakt. In de commissie van 20 april is aangegeven dat de provincie slechts een faciliterende rol heeft en niet verantwoordelijk is voor de vergunningverlening. De Gasunie zou verantwoordelijk zijn voor het tijdig en compleet aanleveren van de benodigde documenten voor de vergunningaanvraag.

Dit is echter niet geheel in overeenstemming met de wet- en regelgeving. De provincie is verantwoordelijk voor het tijdig vaststellen van het inpassingsplan en is partij bij de bezwaar- en beroepsprocedures.

De Gasunie is dus afhankelijk wanneer het inpassingsplan onherroepelijk is.

Het verdient de aandacht dat GS tijdig een voorstel aan PS voorleggen tot vaststelling van een inpassingsplan voor het WLQ+ tracé. De planning dient in overeenstemming te zijn met de planning van de Gasunie. Dit is van belang om te voorkomen dat de leiding er niet tijdig (d.w.z. medio 2026) ligt.

Voorkomen moet worden dat wanneer de oplevering van de leiding niet tijdig plaatsvindt de procedures van vergunningverlening w.o. de besluitvorming rond het inpassingsplan daarvoor als reden wordt opgegeven en leidt tot schadeclaims.

Advies

1. Verzoek GS aan te geven wanneer een voorstel en een daarbij behorend besluit tot vaststelling van een PIP voor het tracé van de WLQ+ en de daarbij behorende planning in relatie tot de oplevering van de leiding, tegemoet kan worden gezien.

5. Risico analyse

In de PS-vergadering van 16 december 2020 is in principe besloten om de financiële bijdrage die was gereserveerd voor de LoO in te zetten voor de WLQ+. De Gasunie zou de aanleg van de warmteleiding verzorgen en de daaruit voortvloeiende risico's (aanbesteding, vertraging e.d.) voor haar rekening nemen. Uitgangspunt was ook dat na de aanleg een sluitende business case kan worden bereikt.

Hiermee zouden de risico's voor de provincie vrijwel geheel zijn afgedekt.

Vanaf begin dit jaar (2021) bleek er onzekerheid te bestaan over de warmteafname aangeduid als het volloopriscico.

EZK, de provincie en de gemeenten in het verzorgingsgebied werden gevraagd een garantie af te geven wanneer de afzet zou achterblijven ten opzichte van de prognose.

Gemeenten en andere potentiële afnemers van warmte zoals de glastuinbouw bleken niet bereid deze garantie af te geven.

GS bleek bereid de eerder toegezegde [REDACTED]

Op verschillende momenten is door de Statenleden gevraagd een risicoanalyse uit te voeren naar de WLQ+ en hoe deze te beheersen.

In de informatievergadering van de commissie BE-W van 20 april jl. is opnieuw hiervoor aandacht gevraagd.

In mijn annotatie naar aanleiding van de voortgangsrapportage van 17 maart 2021 is ingegaan op een aantal potentiële risico's. Deze is als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Bijlage bij rapportage overeenkomsten

Bij een risicoanalyse worden de risico's aan de hand van een aantal invalshoeken in kaart gebracht, zodat een integraal beeld wordt verkregen. Daarbij zijn een aantal invalshoeken van toepassing zoals:

- Politiek-bestuurlijke
- Financieel-economische
- Juridische
- Technische
- Organisatorische
- Maatschappelijke

In de bijlage bij de Voortgangsrapportage van 9 maart jl. is aan de hand van een financieel kader een risicobeoordeling uitgevoerd waarmee alleen vanuit de financieel-economische invalshoek de WLQ is geanalyseerd.

Een groot deel van de hierin opgenomen informatie is gebaseerd op eerdere besluitvorming.

Onderstaand wordt vanuit een breder perspectief gekeken naar de belangrijkste risico's die voor PS van belang zijn. Deze risico's zijn niet gebaseerd op een uitgebreide analyse, omdat dit niet tot de taak van de rapporteur behoort. Slechts op hoofdlijnen worden hier de belangrijkste risico's benoemd.

Of en in welke mate deze risico's aanvaardbaar zijn is ter beoordeling van PS.

Investering

Grote (infrastructurele) projecten kenmerken zich door een lange doorlooptijd, te optimistische plannings- en kostenoverschrijdingen.

Het risico voor de provincie bij de aanleg van de WLQ+ is echter minimaal, omdat de warmteleiding wordt aangelegd door de Gasunie. De provincie participeert hier alleen in door een bijdrage in de investeringskosten.

Uit de voortgangsrapportage blijkt niet dat er zich nieuwe feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die hierin verandering zullen brengen.

Exploitatie

De Gasunie is als eigenaar en netbeheerder alleen belast met het transporteren van de restwarmte en berekent hiervoor een transporttarief. Deze warmte wordt geleverd door het Warmtebedrijf Rotterdam. Vervolgens wordt deze warmte afgenomen door Eneco, Vattenfall en anderen die zorgdragen voor de distributie naar de woningen en bedrijven. De provincie speelt in deze keten geen rol.

Voor de Gasunie is van belang dat zij zich verzekerd weet dat er voldoende warmte wordt afgenomen om daarmee de investering via het transporttarief terug te verdienen.

Hier loopt de Gasunie een risico omdat er nog onvoldoende contracten zijn afgesloten die de leiding rendabel maken.

De opgestelde prognose van de warmtevraag geeft het volgende beeld:

	WLQ V'dingen- Den Haag	WLQ+ Leiden
<u>Gegarandeerde afname</u>		
Eneco Den Haag	75 MW	
Engie Delft	15 MW	
Vattenfall Leiden		40 MW
<u>Potentieel</u>		
Glastuinbouw *)	40 MW	
Industrie	10 MW	
Niet concreet	10 MW	3 MW
Leiden na 2026		20 MW
Leiden na 2030		40 MW
	150 MW	103 MW
*)		
Garantie EZK	50%	
Garantie Provincie	25%	
Garantie gemeenten	25%	

De provincie en de gemeenten binnen het verzorgingsgebied van de WLQ is gevraagd hiervoor een garantie af te geven voor de eerstkomende 10 jaar. Daarbij ligt het zwaartepunt op de glastuinbouw, zoals uit bovenstaand overzicht blijkt. Hiermee kunnen de mogelijke aanloopverliezen worden gedekt.

De gemeenten zijn tot nog toe zeer terughoudend geweest om dergelijke garanties af te geven. Dit omdat zij maar een zeer beperkte invloed hebben op het feit dat huishoudens en bedrijven kiezen voor (rest)warmte als warmtebron. Alleen bij nieuwbouw mag geen gebruik meer worden gemaakt van aardgas, maar gemeenten kunnen geen verplichting opleggen om gebruik te maken van restwarmte.

Ook distributiebedrijven zijn niet bereid om afnamegaranties af te geven.

Uit de voortgangsrapportage is gebleken dat de provincie ook voor de WLQ bestuurlijk toezeggingen heeft gedaan. Dit is wel een nieuw feit waarover PS nog een besluit moeten nemen. Voor de WLQ+ is al eerder rekening gehouden met een afnamegarantie van 10 MW. Of dit genoeg is valt te betwijfelen.

Wanneer de gemeenten, zowel voor wat betreft de WLQ als de WLQ+, niet bereid blijken te zijn om afnamegaranties af te geven, zal opnieuw naar de provincie worden gekeken. De aard en de omvang hiervan is onzeker en betekent een reëel risico.

Het kenmerk van een garantie is in deze situatie dat de kans aanwezig is dat een bepaald resultaat niet wordt gehaald en één of meer contractpartijen zich bereid verklaren de nadelige gevolgen van het niet behalen van het resultaat geheel of gedeeltelijk te zullen compenseren.

De kans dat zich zo'n situatie zal voordoen is bij dit project reëel aanwezig. Uit de bijlage bij de voortgangsrapportage blijkt dat dit risico op 25 % wordt ingeschat. Dit is wel een erg optimistische veronderstelling.

Deelname WbR

De provincie neemt voor 2,5 % deel in het aandelenkapitaal van het Warmtebedrijf Holding B.V. Naast de stortingen in dit aandelenkapitaal heeft de provincie leningen verstrekt tot een bedrag van € 6,8 mln. om daarmee, samen met de gemeente Rotterdam het WbR in staat te stellen aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.

Hoewel deze lening uiterlijk op 31 december 2020 moest worden terugbetaald, is dit nog niet gebeurd. De gemeente Rotterdam heeft zich echter als aandeelhouder bereid verklaard te zullen zorgdragen dat dit bedrag aan de provincie wordt overgemaakt. Onduidelijk is waarom hieraan nog geen gevolg is gegeven. De verwachting is dat het WbR door Rotterdam in staat zal worden gesteld dit bedrag terug te betalen. Of ook de verschuldigde rente zal worden terugbetaald is niet duidelijk.

Het WbR heeft zich verplicht op 1 januari 2020 zorg te dragen voor levering van restwarmte via de LoO aan Vattenfall voor de Unipercentrale in Leiden. De financiële gevolgen van het niet nakomen van deze verplichting zijn aanzienlijk. Bestuurlijk is overeengekomen dat de provincie hiervan 50 % voor haar rekening neemt. Hier heeft Rotterdam een maximumbedrag aan verbonden. Het is niet uitgesloten dat het bedrag waarmee rekening is gehouden hoger zal zijn. Of en in hoeverre het overeengekomen maximum voldoende zal zijn is niet bekend.

Weliswaar is bestuurlijk overeengekomen dat de provincie 50 % voor haar rekening neemt, maar hierover moeten PS nog een besluit nemen.

De provincie heeft het voornemen uitgesproken om de deelneming in het WbR te willen beëindigen, maar daarvoor zijn nog geen concrete acties ondernomen. Zolang de provincie aandeelhouder is, wordt het risico gelopen dat de andere aandeelhouder, de gemeente Rotterdam, de provincie betrokken wil laten zijn bij de toekomst van het WbR. Dit tegen de achtergrond dat de structuur van het WbR in het kader van de Warmtewet niet in stand kan blijven.

Ook zal het WbR nog in het kader van de WLQ overeenstemming moeten bereiken met de Gasunie en Vattenfall over de levering van restwarmte. Hiervoor is de instemming van de aandeelhouders nodig. De gemeente Rotterdam, die een meerderheidsbelang vertegenwoordigt, heeft hierbij een bepalende stem. De provincie als mede-aandeelhouder kan hierdoor "gebonden" worden. Hier ligt een risico dat de gemeente Rotterdam, die het convenant voor de aanleg van de WLQ+ niet mede-ondertekent, indirect een rol speelt bij het slagen van de realisering van de WLQ.

Warmteparticipatiefonds

Met de keuze om de bijdrage van de provincie in de aanlegkosten van de warmteleiding via het subsidie-instrumentarium te realiseren is het bestaansrecht van dit fonds voor een belangrijk deel weggefallen.

Dit betekent geen enkel risico voor de provincie, nu zij 100 % aandeelhouder is in de Houdstermaatschappij Zuid-Holland.

Staatssteun

Op dit moment vindt een verkenning plaats van de staatssteun-risico's. Voor de provincie betreft dit de subsidie die in de vorm van een lening ter beschikking is gesteld van het WbR.

Het grootste risico loopt echter de gemeente Rotterdam, vanwege het aflossen van de door het WbR afgesloten leningen.

Mocht de Europese Commissie tot de uitspraak komen dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun, dan is het nog maar de vraag wat dit feitelijk betekent.

De risico's zijn op dit moment dan ook moeilijk in te schatten. In dit kader wordt ook verwezen naar de uitspraak van de Europese Commissie in de zaak van het Afval Energie Bedrijf (AEB) in Amsterdam.

Warmtewet

Op 22 juni is de consultatie van de Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW), aangeduid als de Warmtewet 2.0, gestart. Het concept wetsontwerp maakt duidelijk hoe complex het is om te komen tot het verduurzamen van de warmtelevering en te zorgen voor de betaalbaarheid daarvan.

De provincie is hier niet direct bij betrokken, maar kan wel met de gevolgen hiervan worden geconfronteerd in het kader van de aanleg van de WLQ+. Vooral gemeenten en de distributiebedrijven spelen hierbij een belangrijke rol. De risico's voor de provincie zijn van ondergeschikte betekenis.

Planning

Uitgangspunt is dat de WLQ medio 2026 operationeel is. De kans is aanwezig dat deze datum niet wordt gehaald. Hoe groot deze kans is, is op dit moment moeilijk in te schatten.

Ervaringen bij dit soort grote projecten leert, dat het altijd eerder tegenvalt dan meevalt.

Naarmate de tijd voortschrijdt zal dit risico beter ingeschat kunnen worden.

Mocht de datum van ingebruikname niet worden gehaald, dan zal dit niet zonder financiële gevolgen blijven.

Het verdient wellicht aanbeveling om in het contract met de Gasunie de contouren te schetsen hoe in die situatie zal worden gehandeld.

Belang provincie

Het is de Gasunie die in juni 2023 uiteindelijk de finale beslissing neemt of de aanleg van de WLQ+ zal plaatsvinden.

Mocht die beslissing negatief uitvallen dan zal dit forse financiële gevolgen hebben. Op basis van de comfortletter die aan Vattenfall is afgegeven zal de provincie aansprakelijk worden gesteld.

Daarnaast betekent dit voor de provincie dat de beleidsdoelstelling om de uitstoot van CO₂ te verminderen en NO_x reductie niet wordt gehaald. Dit komt het imago van de provincie Zuid-Holland op dit dossier niet ten goede, gelet ook op de negatieve publiciteit rond de LoO.