

Notitie: afdekking financieel risico collectieve zuivering gewasbeschermingsmiddelen "Nieuwe waterweg"

Van: Erik de Haan, Lisette Bakker, Bart van Meurs, Erik Bongaards

Aan: Bestuurlijk overleg collectieve zuivering

Datum 23- april-2020

Inleiding

Delfland is voornemens om op verzoek voor een groot aantal glastuinbouwbedrijven (tezamen ca 1.080 ha glasopstand) de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater dat afkomstig is van deze bedrijven "collectief" ter hand te nemen. Dat gebeurt op de AWZI "Nieuwe Waterweg" door middel van een zogenaamde ozoninstallatie. De wettelijke grondslag hiervoor is artikel 3.64a Activiteitenbesluit milieubeheer. Op grond van het eerste lid van dat artikel dient het drainwater, drainagewater en het spoelwater van een waterdoseringsinstallatie, dat gewasbeschermingsmiddelen bevat, alvorens dat wordt geloosd (op het riool), voor ten minste 95 procent van de daarin aanwezige gewasbeschermingsmiddelen te worden ontdaan. Deze verplichting geldt niet, indien het water na de lozing wordt geleid door een zuiveringsvoorziening die, of een zuiveringstechnisch werk dat, ten minste 95 procent van de gewasbeschermingsmiddelen uit het water verwijdert (art. 3.64a lid 2).

Het zuiveren van afvalwater op gewasbeschermingsmiddelen behoort niet tot de (kern)taken van het waterschap, maar pakt Delfland op vanuit een verlening van een dienst. De collectieve verwijdering geschiedt dan ook tegen betaling op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst. Gewerkt wordt er aan een overeenkomst met een coöperatie waarin de betrokken tuinbouwbedrijven zijn verenigd. Aan de coöperatie wordt tussen 1/1/2021 en 31/12/2032 in 12 jaarlijkse afschrijvingstermijnen de investering in de ozoninstallatie, persleiding en persgemaal in rekening gebracht. In rekening worden voorts gebracht (o.m.) onderhoudskosten, energiekosten, arbeidskosten, en de rente over de investeringen. De coöperatie belast vervolgens door aan haar leden, naar rato van (bijvoorbeeld) bedrijfsoppervlakte en/of hoeveelheid te lozen water.

De investering bedraagt in totaal € 12.717.100,= inclusief btw. Aan de Verenigde Vergadering (algemeen bestuur Hoogheemraadschap van Delfland) wordt voorgesteld deze investering te plegen en de exploitatie van de installatie voor de contractperiode (12 jaar) op zich te nemen. Daarbij is het voor Delfland belangrijk dat de eventueel financiële gevolgen van het risico dat de coöperatie niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen worden gedeeld tussen Glastuinbouw Nederland als vertegenwoordiger van de nog op te richten coöperatie, gemeente Westland, Provincie Zuid-Holland en hoogheemraadschap van Delfland. In voorliggende notitie wordt dat verder uitgewerkt.

Uitgangspunten

- De financiële gevolgen betreffen alleen de afschrijving en rente van de investeringskosten. We gaan ervanuit dat als de coöperatie niet aan zijn verplichtingen voldoet, de installatie stil wordt gezet en er geen operationele kosten meer zijn. Mocht een deel van de ondernemers de afspraken toch willen doorzetten, dan zal daarmee het gesprek aangegaan worden.
- Uitgegaan wordt van een economische levensduur van 12 jaar, in die tijd wordt de investering terugbetaald. Technisch heeft de installatie een langere levensduur.
- We zijn uitgegaan van een rente van 3,5% (interne rekenrente van Delfland), echter zal uiteindelijk een marktconforme rente worden bepaald. Glastuinbouw Nederland vraagt hier offertes voor op.
- De investering is gebaseerd op een schetsontwerpraming. Uiteindelijk zullen de werkelijke betaalde kosten worden doorberekend.
- De coöperatie start met betalingen op 1-1-2021 (ingang van de zuiveringsplicht voor collectieven). De installatie wordt volgens planning opgeleverd per 1-10-2022. Per saldo is dus sprake van een vooruitbetaling van in totaal € 1.854.577. Dit is daarmee ook de bijdrage van de coöperatie aan het verlagen van het risico.
- Omdat de installatie bij Delfland in eigendom komt gaan we uit van een restwaarde. We hanteren hierbij een restwaarde van de ozon-installatie aflopend van 80% bij oplevering tot 0% aan het eind van de afschrijvingsperiode. Voor de persleiding hanteren wij vanaf de oplevering een restwaarde van 10% voor de gehele periode. Dit omdat deze persleiding voor Delfland geen echte toegevoegde waarde heeft.
- De coöperatie gaat met Delfland een contract aan voor 14 jaar vanaf 1-1-2021 tot 31-12-2034. In de eerste 12 jaar wordt de investering terugbetaald bij de inwerking treeding van de installatie worden ook de operationele kosten vergoed, in de laatste twee jaar worden alleen de operationele kosten nog vergoed en wordt de eindafrekening opgemaakt.

Deze uitgangpunten leiden tot de volgende berekening:

		dec-20	sep-21	sep-22	sep-23	sep-24	sep-25	sep-26	sep-27	sep-28	sep-29	sep-30	sep-31	sep-32	sep-33	sep-34	totaal
Totalen:																	
investering	12.717.100																
aflossing			794.819	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	1.059.758	264.940	0	12.717.100
uitstaand					10.862.523	9.802.765	8.743.006	7.683.248	6.623.490	5.563.731	4.503.973	3.444.215	2.384.456	1.324.698	264.940	0	0
rente					380.188	343.097	306.005	268.914	231.822	194.731	157.639	120.548	83.456	46.364	9.273	0	2.142.037
totaal					1.439.947	1.402.855	1.365.764	1.328.672	1.291.580	1.254.489	1.217.397	1.180.306	1.143.214	1.106.123	274.213	0	14.859.137
per jaar																	1.238.261
Tarief																	
Betaling			794.819	1.059.758	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	1.238.261	621.945	0	14.859.137
Rente					380.188	343.097	306.005	268.914	231.822	194.731	157.639	120.548	83.456	46.364	9.273	0	2.142.037
Aflossing			794.819	1.059.758	858.073	895.165	932.256	969.348	1.006.439	1.043.531	1.080.622	1.117.714	1.154.805	1.191.897	612.673	0	12.717.100
Risico A				10.862.523	9.802.765	8.743.006	7.683.248	6.623.490	5.563.731	4.503.973	3.444.215	2.384.456	1.324.698	264.940	0	0	
restwaarde ozoninstallatie [%]				80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	5%	0%	0%	0%	0%	
restwaarde ozoninstallatie [€]				4.598.000	4.023.250	3.448.500	2.873.750	2.299.000	1.724.250	1.149.500	574.750	287.375	0	0	0	0	
restwaarde persleiding [%]				10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	0%	0%	
restwaarde persleiding [€]				665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	665.500	0	0	
restwaarde meststoffen [%]				0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
restwaarde meststoffen [€]				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
totaal restwaarde [€]				5.263.500	4.688.750	4.114.000	3.539.250	2.964.500	2.389.750	1.815.000	1.240.250	952.875	665.500	665.500	0	0	
Risico B				5.599.023	5.114.015	4.629.006	4.143.998	3.658.990	3.173.981	2.688.973	2.203.965	1.431.581	659.198	264.940	0	0	
Garantstelling GTN	vooruitbetaling																
Garantstelling HHD	restwaarde																
Garantstelling HHD	percentage risico B		33%	1.866.341	1.704.672	1.543.002	1.381.333	1.219.663	1.057.994	896.324	734.655	477.194	219.733	88.313	0	0	
Garantstelling Provincie	percentage risico B		33%	1.866.341	1.704.672	1.543.002	1.381.333	1.219.663	1.057.994	896.324	734.655	477.194	219.733	88.313	0	0	
Garantstelling Westland	percentage risico B		33%	1.866.341	1.704.672	1.543.002	1.381.333	1.219.663	1.057.994	896.324	734.655	477.194	219.733	88.313	0	0	

Hierbij blijkt dat na betaling van € 1.854.577,- door de coöperatie in de jaren 2021 en 2022 er een maximaal financieel risico van € 5.599.023 in 2022 kan ontstaan. Uitgaand van een 1/3 verdeling tussen gemeente Westland, provincie Zuid-Holland en Delfland komen we uit op een af te dekken restrisico van € 1.866.341 per organisatie. Hiermee is er een gelijke bijdrage in de afdekking van het risico voor alle 4 de partijen.

Bij de uitvoering van de businesscase moet rekening worden gehouden met de volgende wetten en regels:

1. De wet Markt en Overheid: in deze wet zijn regels opgenomen onder welke condities een overheid een dienst kan en mag verlenen. De wet gaat uit van vier principes:
 - Alle kosten die aan een dienst verbonden zijn moeten worden doorberekend in de prijs.
 - Overheden mogen eigen bedrijven niet bevoordelen.
 - Overheden mogen informatie waar ze als overheid over beschikken niet gebruiken voor het verlenen van de dienst.
 - Er moet sprake zijn van functiescheiding bij de functionarissen die de dienst verlenen.
2. De wet financiering decentrale overheden: in deze wet zijn regels opgenomen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen, waaronder het afgeven van garanties. Artikel 2 van deze wet bevat de volgende relevante eisen:
 - Openbare lichamen kunnen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen.
 - Openbare lichamen kunnen geen leningen verstrekken aan openbare lichamen ten aanzien waarvan zij met het financiële toezicht zijn belast.
3. De EU Mededeling betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties. De Mededeling geeft een toelichting over de wijze waarop de Europese Commissie uitvoering geeft aan de verdragsartikelen over staatssteun in de vorm van garanties. In het nieuwe EU-verdrag (VwEU) is artikel 87 vervangen door het gelijkkluidende artikel 107. Kern van dit artikel is:
 - Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
4. Algemene wet bestuursrecht (Titel 4.2 subsidies): uit jurisprudentie blijkt dat garanties een vorm van subsidie kunnen zijn (bron VNG, basisbeginselen subsidierecht).

- Een garantie is in de systematiek van de subsidietitel een subsidieverlening onder de opschortende voorwaarde dat zich een onzekere gebeurtenis voordoet. Een lening door de overheid tegen een niet-marktconform tarief valt in beginsel onder het subsidiebegrip, als deze verstrekt wordt voor bepaalde activiteiten.
 - Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (art. 4.23 Awb).
5. Waterwet/Waterschapswet: deze wetten bevatten het kader waarbinnen het waterschap haar taken uitoefent. Specifiek voor de collectieve zuivering is een wetswijziging aanhangig bij de Tweede Kamer. Hierdoor wordt het voor Delfland mogelijk om de noodzakelijke rechten te heffen ter zake van het op verzoek van een glastuinbouwbedrijf uit afvalwater als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Verzamelwet IenW 2019, kamerstuk 35319).

Specifieke regelgeving provincie en gemeente:

- Binnen de provincie moet voldaan worden aan de regels rond garantiestelling zoals opgenomen in het Treasury statuut.
- Binnen de gemeente moet voldaan worden aan de regels rond garantiestelling zoals opgenomen in de Beleidsregels garanties en borgstellingen gemeente Westland 2013”.

Conclusies voor de businesscase op basis van bovenstaand (wettelijk) kader:

- a. Dit betekent dat de borgstelling, of misschien beter geformuleerd het delen van het risico, betrekking moet hebben op een risico in politiek-bestuurlijke zin, in plaats van het verminderen van de kosten van de zuiveringscoöperatie door deze borgstelling. Het gezamenlijk delen van het risico vloeit dan voort uit de wens van alle drie de overheden vanuit hun publieke taakopvatting om deze ontwikkeling te realiseren.
- b. Op basis van de wet fido kunnen gemeenten en provincie een garantie verlenen of borg staan. Deze mag op grond van het EU-staatssteunkader echter niet leiden tot lagere kosten voor de zuiveringscoöperatie en haar leden. Dit betekent dat een eventueel kostprijs verlagend effect door borgstelling via een opslag moet worden doorberekend aan de zuiveringscoöperatie. De uitvraag bij de Rabobank moet duidelijkheid verschaffen ten aanzien van de noodzakelijke marktconformiteit. De Awb vereist dat er een wettelijke grondslag bestaat voor het verlenen van de borgstelling. In deze situatie zal er dus een individuele regeling moeten worden opgesteld, aangezien een incidentele subsidie maar voor 4 jaar mag worden verstrekt.

- c. Afhankelijk van het type instrument wat wordt gehanteerd om de garantie begrotingstechnisch vorm te geven is sprake van verschillende bevoegdheden tussen GS/PS resp. B&W/raad.

Scenario's / oplossingsrichtingen voor het juridisch vormgeven gezamenlijk delen van het risico

1. Garantstelling: dit kan juridisch worden vormgegeven via een "overeenkomst van borgtocht", of via een daarop gelijkend afsprakenkader. Provincie en gemeente treden dan op als borg, de zuiveringscoöperatie is de cliënt, en Delfland heeft de positie van bank die als voorwaarde voor het doen van de investering stelt dat door de Borg (provincie/gemeente) aan Delfland een borgtocht wordt afgegeven tot zekerheid voor de nakoming van de verplichtingen van de cliënt uit hoofde van de Overeenkomst. Ter informatie is een model Akte van Borgtocht van de BNG bijgevoegd.
2. Borgstelling door middel van een Bestuurlijk convenant: de borgstelling kan ook vorm gegeven worden in de vorm van een bestuurlijk convenant. Convenanten zijn juridisch afdwingbaar, de mate waarin is mede afhankelijk van de opgenomen formulering (bron: factsheet convenant, Ministerie van Justitie, Kenniscentrum wetgeving en juridische zaken). Bij harde formulering zal het verschil met garantstelling gering zijn.
3. Mee investeren: de drie overheden sluiten een overeenkomst waarin Westland en Zuid-Holland beide van € 1.866.341 mee investeren op het totaal van 12.717.100 minus het voorschot wat door de coöperatie is opgebracht in 2020 en 2021. Dit betekent ook dat Westland en Zuid-Holland eigenaar worden voor hun aandeel in de investering. Delfland betaalt deze investeringen in 12 jaar terug met een marktconforme rente (vooralsnog) 3,5 %. Dit wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen Delfland, Provincie en Westland (NB overeenkomst die in rechte afdwingbaar is).

Advies / voorkeursscenario

Van de drie scenario's adviseren wij om scenario 2 "Bestuurlijk convenant doormiddel van een bestuurlijk convenant" verder uit te werken. Dit scenario lijkt de meeste eenvoudige route om te komen tot een gezamenlijke afdekking van het financiële risico. Een bestuurlijk overeenkomst voldoet aan de geldende wet en regelgeving en is voldoende hard om hier een gezamenlijk bestuurlijk besluit over te kunnen nemen.

Scenario 3 is minder wenselijk omdat Westland en Zuid-Holland dan in de huidige begroting dekking moeten vinden voor het volledige bedrag van 1,86 mln. Daarnaast is het lastig om het gedeeld eigenaarschap verder uit te werken en is de vraag of die ook wenselijk is.

Scenario 1 kan onder voorwaarde voldoen om het risico af te dekken. Echter vraagt dit wel nu en op langere termijn meer ambtelijk inzet. Zo zal er bijvoorbeeld jaarlijks een risicoprofiel van de coöperatie moeten worden opgesteld. Tevens is de positie van Delfland als "Bank" niet wenselijk. Tevens is de zuiveringscoöperatie nog niet opgericht. Een formele beoordeling van het risico van de te verlenen garantiestelling is dus nog niet mogelijk. Om dit toch haalbaar te maken kan op basis van de conceptstukken de volgende politieke stappen worden gezet:

- Provincie en gemeente reserveren binnen hun begroting de noodzakelijke middelen om in de zomer een garantstelling te kunnen effectueren.
- De colleges nemen een politiek besluit waarin zij de intentie uitspreken om de garantie te verlenen onder de randvoorwaarde van een positieve beoordeling van het te nemen risico op basis van het definitieve businessplan en de kredietwaardigheid van de opgerichte coöperatie.