

NOTITIE

datum : 1 december 2025

aan :
t.a.v. :
Otis Heuverling en Marc Marcusse, advocaten

van : otis.heuverling@straatmankoster.nl;
marc.marcusse@straatmankoster.nl

onze ref. : 02-2416/DMS07-1280361230-648

betreft : Gemeente Tytsjerksteradiel / Advies zonnepark Skûlenboarch

1. Inleiding

- 1.1. Op 28 augustus jl. is het door de gemeenteraad van de gemeente Tytsjerksteradiel op 19 augustus jl. genomen gemeenteraadsbesluit als volgt geamendeerd:

Besluit:

1. Een bedrag van maximaal € 6.900.000 bij wijze van pilot beschikbaar te stellen om te kunnen participeren als ondernemer in zonnepark 'Skûlenboarch' en hiermee een aandelenkapitaal met bijbehorend eigendom te verwerven naar rato van de investering met een minimum van 51%, zodat hiermee het lokaal eigendom wordt gewaarborgd voor de langere termijn.
2. Het treasurystatuut zodanig aan te passen, dat het mogelijk is dat we als gemeente als ondernemer participeren in Zonnepark 'Skûlenboarch' en dat hiervoor op grond van het nieuwe treasurystatuut op rechtmatige wijze de financiering van het aandelenkapitaal kan plaatsvinden;
3. Bij de participatie in Zonnepark 'Skûlenboarch' deze organisatie als verbonden partij te beschouwen op basis van een op te stellen privaatrechtelijke overeenkomst, die hier aan ten grondslag ligt;
4. Aan de gebiedscoöperatie een voorschot van € 75.000 beschikbaar te stellen om te komen tot een financial close en dit bedrag in 2025 mee te nemen ten laste van het begrotingssaldo;
5. De tekorten van het zonnepark 'Skûlenboarch' in zes van de eerste elf jaar van het project ten bedrage van € 333.000, waarvan € 198.000 in het jaar 2026 mee te nemen in de begroting 2026 en verder;
6. In te stemmen met de uitgangspunten en ontbindende voorwaarden zoals hieronder opgesomd en aangepast:

- 1.2. Dit raadsbesluit (hierna: "**het Besluit**") is genomen met inachtneming van aantal uitgangspunten en ontbindende voorwaarden. Citaat:

Uitgangspunten (pagina 5 raadsvoorstel)

- Als we investeren, dan geldt dat de aandelen/zeggenschap en revenuen naar rato van het ingebracht vermogen zal moeten worden verdeeld. Investeert de gemeente ca. € 6,9 miljoen, dan betekent dit dus naar rato van haar inbreng een aandelenbelang/zeggenschap van minimaal 51% en maximaal 70%;
- De wijze waarop de gemeente haar zeggenschap zal uitoefenen wordt in overleg en afstemming met de andere aandeelhouder(s) vastgelegd in de aandeelhouderovereenkomst waarbij de stem van de gebiedscoöperatie wordt geborgd.
- Het FSFE en de ING mogen niet op het laatste moment nog afhaken. Extra investeerders zijn welkom om de totale gemeentelijke investering zoveel mogelijk te beperken, ook na financial closing. Indien nieuwe investeerders zich melden dan behoudt de gebiedscoöperatie te allen tijde het eerste recht op koop van de aandelen tegen een marktconforme prijs. De gemeente onderzoekt voor of na financial closing ook de mogelijkheid om burgers te kunnen laten participeren in de vorm van bijvoorbeeld de uitgifte van obligaties.
- Er in de businesscase rekening mee gehouden is met het aanstellen van één of meerdere project- en assetmanagers aangezien wij als gemeente (op dit moment) de kennis en kunde niet voldoende in huis hebben om een zonnepark te exploiteren.

Ontbindende voorwaarden (pagina 5 raadsvoorstel)

- De EPC overeenkomst met de aannemer dient op het moment van toetreding van de gemeente als investeerder, door de huidige aandeelhouder (GroenLeven/Baywa) zijn afgesloten en afgehecht waarbij ook geldt dat alle bouwrisico's met alles wat daarbij hoort (cum anexis) afdoende zijn afgedekt. We gaan uit van een 'turn key' oplevering;
- De SDE++ subsidie moet op het moment van overdracht van aandelen aan gemeente en mede-aandeelhouder(s), door de huidige aandeelhouder (GroenLeven/Baywa), zeker gesteld zijn, waarbij ook geldt dat de bouwtijd realistisch moet passen binnen de voorwaarden van de beschikking (de termijn waarop het park turn-key moet zijn opgeleverd);
- Op het moment van toetreding door de gemeente als aandeelhouder dienen de uitkomsten van de reeds uitgevoerde en nog uit te voeren 'due diligence' onderzoeken op financieel, juridisch en technisch vlak voor de gemeente conveniënt te zijn (geen verrassingen).
- Voordat de gemeente definitief overgaat tot participatie en verstrekking van financiële middelen heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de uitkomsten en antwoorden op de volgende openstaande vragen:
 - moet de gemeente dividendbelasting afdragen en zo ja, is dat van invloed op de businesscase?
 - kan het Treasurystatuut rechtmatig worden aangepast?
- En heeft het college, nadat bovenstaande vragen een positieve uitkomst hebben, in volledige transparantie inzage gegeven in de businesscase, stresstesten en due diligence rapporten.
- Het college behoudt zich het recht om – indien blijkt dat het netto rendement <6,3%, om zich terug te trekken als participant in dit project.

1.3. In deze notitie zal in worden gegaan op de ontbindende voorwaarden en inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze er invulling is gegeven aan het besluit en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Daarbij zal ook worden besproken welke aandachtspunten vanuit juridische optiek resteren. Wij benaderen deze onderwerpen uitsluitend vanuit juridisch perspectief. Dit betekent ook dat onderwerpen die niet juridisch van aard zijn (waaronder bijvoorbeeld de laatste 3 bullets van de ontbindende voorwaarden) niet worden besproken.

1.4. In het navolgende zal worden ingegaan op de volgende in het Besluit genoemde onderwerpen:

(Uitgangspunten)

- Organisatiestructuur en zeggenschap;

- Financieringsstructuur;

(Ontbindende voorwaarden)

- Realisatie- en onderhoudscontract;
- Due diligence;
- SDE++.

2. Organisatiestructuur en zeggenschap

- 2.1. Er is gekozen voor een opzet waarbij de Gemeente aandelen verwerft naar rato van haar inbreng (door middel van beperkte storting van aandelenkapitaal en in het bijzonder een aandeelhouderslening) in “Koopholding Skûlenboarch B.V.” (“**Koopholding**”). De andere aandeelhouder is SSK, een vennootschap die gehouden wordt door de betrokken coöperatie en FSFE.
- 2.2. In de statuten van Koopholding én in de aandeelhoudersovereenkomst is uitwerking gegeven aan de principes zoals benoemd in het Besluit. Uitgangspunt is dat er een (externe) bestuurder zal zijn, en er bepaalde besluiten ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan SSK en de Gemeente als aandeelhouders. Daarmee is geborgd dat essentiële besluiten niet zonder de gemeente genomen kunnen worden, terwijl zij niet sturend is in de praktische uitvoering van het project.
- 2.3. In de vennootschappelijke documenten is vastgelegd dat derden kunnen toetreden, en dat de coöperatie haar belang kan laten groeien. Het “publiek belang” is vastgelegd op (meer dan) 51%.

3. Financieringsstructuur

- 3.1. Uitgangspunt is dat ING externe financiering verstrekt, en er achtergestelde middelen ter beschikking worden gesteld door Gemeente en SSK (althans: FSFE). Partijen tekenen op dezelfde dag de documentatie (zonder het één heeft het ander geen effect is overeengekomen tussen Partijen).
- 3.2. ING hanteert een aantal ontbindende voorwaarden. Deze betreffen voornamelijk het opleveren van documenten nadat het park is opgeleverd. Van belang is dus dat het park opgeleverd wordt, en alsdan de betreffende documenten ter beschikking worden gesteld. Deze voorwaarden lijken dan ook op voorhand – indien er conform realisatieovereenkomst wordt gerealiseerd – een klein risico.
- 3.3. ING heeft een aantal voorwaarden gesteld aan uitkering van de gelden onder de financiering. Daarop heeft de Gemeente aandacht gevraagd voor:
- (a) Het risico dat de voorwaarden niet of later worden vervuld dan nodig; en

- (b) Zekerheden op terugbetaling van het door de Gemeente ter beschikking gestelde bedrag, én de rente.
- 3.4. Op deze vragen is een liquiditeitsbegroting gemaakt, en is deze afgezet tegen het verwachte moment dat de middelen van ING ter beschikking komen.
- 3.5. De betrokkenen bij de financiering hebben te kennen gegeven dat de reële verwachting is dat de opschortende voorwaarden in vervulling gaan voor het moment dat trekking van gelden nodig is. Een groot deel zal reeds zijn/worden ingevuld op de dag dat de stukken worden getekend.
- 4. Realisatie- en onderhoudscontract**
- 4.1. In het Besluit is onder andere de aandacht gevestigd op een tweetal aspecten. Enerzijds de ontbindende voorwaarde dat het project “turn key” wordt opgeleverd en anderzijds het uitgangspunt dat er in de businesscase rekening dient te worden gehouden met de omstandigheid dat de gemeente onvoldoende kennis en kunde in huis heeft om het te realiseren zonnepark te exploiteren. In dit kader dient gewag te worden gemaakt van zowel de General Contract Agreement tussen Zonnepark Skûlenboarch B.V. en Elix Nederland B.V. (hierna: “**GCA**”) en de Operation & maintenance agreement (hierna: “**O&M**”).
- 4.2. De GCA en O&M zullen beide worden aangegaan door Zonnepark Skûlenboarch B.V., en dus – in afwijking van het Raadsbesluit – niet de huidige gerechtigde tot het project. Instappen van de Gemeente geschiedt echter nog steeds nadat de overeenkomsten zijn aangegaan.
- 4.3. Het uitgangspunt van de GCA is dat de realisatie voor rekening en risico van Elix Nederland B.V. is. De GCA is in onze optiek, gezien vanuit een juridisch oogpunt, gebaseerd op marktconforme uitgangspunten voor soortgelijke projecten, waarbij met name ruimte is voor een commerciële risicoafweging op een aantal aspecten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gegarandeerde vermogen en de daarbij behorende performance guarantee, aansprakelijkheidsbeperkingen en het risico van eventuele vertraging. Hoewel Zonnepark Skûlenboarch B.V. feitelijk een contract sluit voor “aanneming van werk” is het resultaat van de overeenkomst dat er een werkend zonnepark zal moeten worden opgeleverd. Daarmee wordt het beoogde “turn key” karakter benaderd.
- 4.4. Tussen de Gemeente en de overige betrokken partijen hebben er de afgelopen weken diverse overleggen plaatsgevonden om de risico’s die uit een “aanneming” voortvloeien zoveel als mogelijk te mitigeren. In dit kader wordt verwezen naar het legal due diligence rapport dat door ons is opgesteld voor zowel de GCA als het O&M

contract (**bijlage I**). Voorgaande resulteert in onze optiek in een GCA die marktconform is.

4.5. Los van het voorgaande dient er echter wel te worden gewezen op de volgende omstandigheden:

- Wij hebben geen (intentie-) overeenkomsten gezien met betrekking tot het vestigen van rechten voor het benodigde kabeltrace / de voor de realisatie en exploitatie van het zonnepark benodigde infrastructuur. Wij hebben begrepen dat alle eigenaren (zowel private personen/entiteiten als publiekrechtelijke partijen) schriftelijke toestemming hebben gegeven om de infrastructuur op de relevante gronden aan te leggen en te houden, en dat zakenrechtelijke vastlegging daarvan is overeengekomen. In dit kader dient te worden opgemerkt dat deze bevestiging randvoorwaardelijk was voor de afgifte van de benodigde vergunning vanuit de Gemeente, logischerwijs kunnen we derhalve uit het feit dat de vergunning is afgegeven opmaken dat de Gemeente kennis heeft genomen van voornoemde bevestigingen en deze afdoende waren om tot afgifte van de vergunning te komen.
- De vergunning voor de kabel die het zonnepark ontsluit op het openbare elektriciteitsnet is inmiddels afgegeven door de Gemeente en deze wordt, behoudens eventuele bezwaren, op 7 januari 2026 onherroepelijk.
- De vanuit het Waterschap vereiste vergunning voor de bouw is naar de huidige stand van zaken formeel gezien nog niet zeker gesteld. Wel heeft het Waterschap per e-mail d.d. 27 november jl. toegezegd dat de vergunning kan worden verlengd. De formele besluitvorming dient nog plaats te vinden.
- Voor wat betreft de omgevingsvergunning benodigd voor de bouw is de vraag gerezen of er een hernieuwde natuurtoets nodig is. Naar de huidige stand van zaken is het zo dat de bouw doorgang kan vinden op basis van de verleende vergunning, ook als de natuurtoets *niet* wordt geactualiseerd. Een mogelijk risico hiervan is dat de provincie handhavend kan optreden als er verbodsbepalingen uit de natuurregeling worden. In dat kader is het wenselijk om de toets alsnog te actualiseren zodat er rekening kan worden gehouden met eventuele wijzigingen/nieuwe omstandigheden t.o.v. de oude natuurtoets. Voor zover ons bekend is een actualisatie van de natuurtoets reeds in gang gezet en zou dit qua planning geen problemen op moeten leveren.

4.6. Verder is tussen partijen besproken om het bouwrisico in de bezwaar- en beroepsfase af te dekken voor de aanleg van de kabel tussen het zonnepark en het substation middels een verzekering. Voor zover er uitvoering wordt gegeven aan dit initiatief zal dit eventuele risico's aan de kant van de Gemeente verder beperken. Uit berichtgeving zijdens Profin Financiële en Assurantieadviseurs B.V. d.d. 27 november jl. Is gebleken dat een dergelijke verzekering beschikbaar is. Een dergelijke verzekering kan pas

worden afgesloten op het moment dat het risico zich daadwerkelijk voordoet (d.w.z. er bezwaar of beroep wordt ingesteld). In voorkomend geval wordt er op dat moment een aanbieding opgevraagd bij de eventuele verzekeraar. Een dergelijke verzekering kan o.a. zien op financiële schade, bouwkosten of waardevermindering van het project.

- 4.7. Dit brengt ons tot de O&M, ook deze overeenkomst is onderdeel van het als bijlage I overgelegde legal due diligence rapport. Vanuit een juridisch oogpunt waren er slecht beperkt opmerkingen. Inmiddels zijn deze opmerkingen opgepakt en verwerkt waardoor er een, vanuit juridisch oogpunt bezien, marktconforme overeenkomst resteert.
- 4.8. Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat de ontbindende voorwaarde zoals geformuleerd in het Besluit op dit onderdeel voldoende is verankerd in de stukken.

5. Due diligence

- 5.1. Olenz notarissen heeft due diligence uitgevoerd naar het project en de (vennootschappelijke) documenten, en wij hebben op diverse onderdelen meegekeken met de Gemeente. Niet uitsluitend in “nakijk-modus” maar ook als participant in de besprekingen teneinde een voor de Gemeente passend resultaat te verkrijgen. Van belang is op te merken dat Olenz ook het opstellen van de notariële stukken op zich heeft genomen. Dat deed zij als onafhankelijk notaris. Namens de coöperatie en Koopholding heeft zij verder ook de onderhandelingen gevoerd met de aannemer en de verkoper van het project. Onze rol zich beperkt tot beoordelen van/advisering over de GCA/O&M, vennootschappelijke structurering en aandeelhouderslening (en bijbehorende documenten). Daarbij is nauw samengewerkt met de Gemeente. Steeds is ook rekening gehouden met financierbaarheid.
- 5.2. Hoewel er geen review is gedaan op de due diligence van Olenz, is er dus wel op het “turn key” – element en de vennootschappelijke structurering een second opinion gegeven, die ook geleid heeft tot aanpassingen op de documenten. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het onderwerp (compleetheid van) vergunningen géén onderdeel van de review was.
- 5.3. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is hiermee uitvoering gegeven aan het Besluit.

6. SDE++

- 6.1. Er is consensus tussen partijen dat zowel de start realisatie als de realisatie en bijbehorende ingebruikstelling *niet zondermeer* binnen de termijn van de SDE++ subsidie zal plaatsvinden. De ervaring leert dat de RVO veelal een verlenging van

termijnen voor de SDE++ subsidie zal verlenen voor zover er daadwerkelijk investeringen worden gedaan en er uitzicht is op realisatie.

- 6.2. Ons is in dit kader medegedeeld dat RVO dit standpunt ook richting de betrokken partijen kenbaar heeft gemaakt. Hiervan blijkt ook uit een brief zijdens RVO d.d. 14 november jl. en een e-mail zijdens RVO d.d. 22 september jl. Daarnaast heeft RVO ook bij e-mail d.d. 6 november jl. bevestigd dat in voorkomend geval altijd een belangenafweging zal worden gemaakt en dat er niet zomaar tot intrekking zal worden overgegaan. Verder heeft er tussen partijen afstemming plaatsgevonden over het proces en de benodigde stukken voor een eventuele verlenging zijdens RVO. Gelet op het voorgaande wordt dit risico beheersbaar geacht.
- 6.3. Uit de risicoanalyse van Enber d.d. 20 november jl. blijkt evenwel dat verdere vertraging met de watervergunning een obstakel zou kunnen zijn voor RVO. Vanuit de Gemeente is aangegeven dat indien hier sprake van is het project geen doorgang zal vinden.
- 6.4. Gelet op het voorgaande zijn wij van mening dat de ontbindende voorwaarde zoals geformuleerd in het Besluit zoveel als mogelijk zijn geborgd in de stukken, en dat waar nodig eventuele risico's zoveel als redelijkerwijs mogelijk zijn geïnventariseerd en afgedekt.

7. Conclusie

Naar ons oordeel is gegeven de omstandigheden (tijdsdruk, laat verkrijgen van documenten vanuit de senior (extern) financier, de staat van de projectontwikkeling bij de verkoper en dergelijke) tot een passend resultaat gekomen waarbij het College tot een positief besluit kan komen binnen de kaders zoals opgenomen in het Besluit.