

De basis op orde: het gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

Notitie gemeentelijk elektriciteitsbedrijf voor gemeente Krimpenerwaard

10 MAART 2023

Inhoudsopgave

- Aanleiding en doel van deze notitie
- 1 ● Het gemeentelijk elektriciteitsbedrijf
- 2 ● Waarom een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf?
- 3 ● Drie varianten
- 4 ● Financiële kosten en baten
- 5 ● Voorbeelden uit de praktijk
- I ● Bijlage I: De Wet markt en overheid
- II ● Bijlage II: Bronnen en aannames



De gemeenteraad van Krimpenerwaard is geïnteresseerd in de mogelijkheden van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

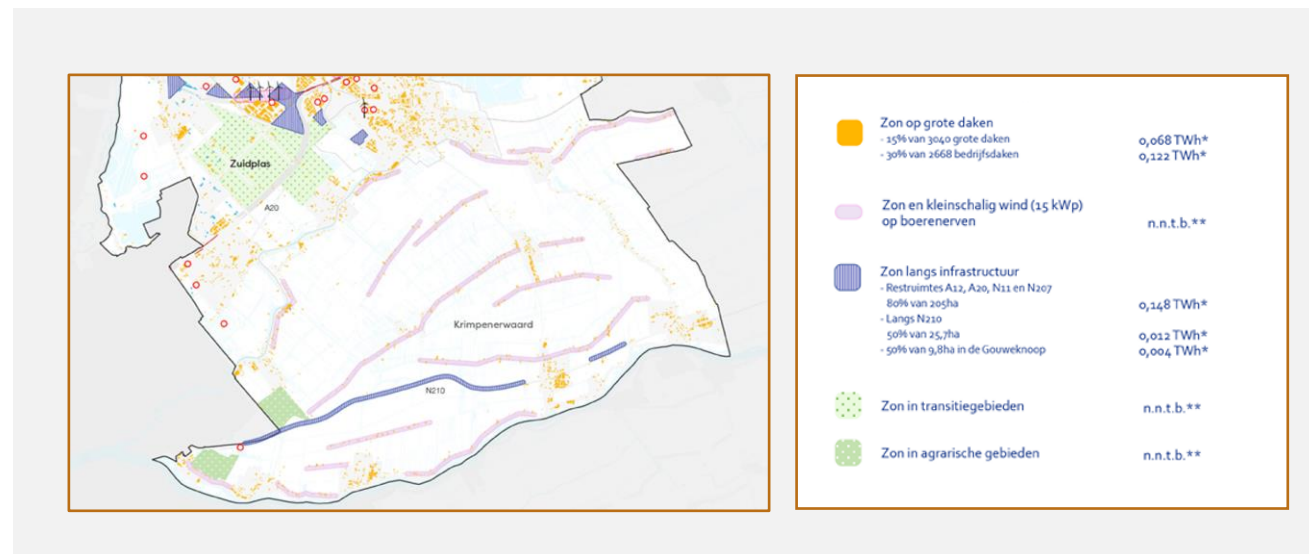
Aanleiding van deze notitie

Op 31 januari 2023 heeft het college van B&W van de gemeente Krimpenerwaard een motie van de gemeenteraad overgenomen over een onderzoek naar een gemeentelijk duurzaam energiebedrijf. Om dit onderzoek goed vorm te geven is aan Berenschot gevraagd een gespreksnotitie op te stellen. In deze notitie is informatie opgenomen over gemeentelijke elektriciteitsbedrijven. Op basis hiervan kan de raad passende onderzoeksvragen opstellen waar het onderzoek antwoord op kan gaan geven.

Duurzaamheidsambities in Krimpenerwaard

De gemeente Krimpenerwaard heeft als ambitie om in 2050 klimaatneutraal en aardgasvrij te zijn. Daarnaast beoogt de gemeente 0,087 TWh grootschalige duurzame opwek op land in 2030 als bijdrage aan het gezamenlijke bod van RES-regio Midden-Holland (zie figuur hiernaast). In de regio Midden-Holland is onvoldoende draagvlak voor grote windturbines¹. In het coalitieakkoord van Krimpenerwaard wordt daarnaast de voorkeur gegeven aan zonne-energie op die plekken die andere of

bestaande functies versterken (zoals zon op daken of bij grote parkeerplaatsen). Er zijn wel reserve-zoekgebieden gekozen voor windenergie langs snelwegen die relevant worden zodra realisatie van zonne-energie achterblijft. In 2021 werd er 99 TJ (~27 GWh) aan duurzame elektriciteit in de gemeente opgewekt², volledig door zonne-energie (op daken). Dat is ongeveer 11% van het totale elektriciteitsverbruik in Krimpenerwaard.



1) RES Midden-Holland. Link: <https://resmiddenholland.nl/#documenten>

2) Klimaatmonitor. Link: <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/energieverbruik>

Deze notitie vormt de inhoudelijke basis om geschikte onderzoeksvragen te formuleren voor het vervolgonderzoek

Doel van deze notitie

Dit document biedt informatie over het gemeentelijk elektriciteitsbedrijf en de mogelijke varianten hiervan. Het doel hiervan is daarmee informatievoorziening. We maken geen inhoudelijke keuzes, afwegingen of beoordelingen in de notitie. Deze notitie heeft als doel antwoord te geven op de volgende **vijf vragen**. Elk van de vragen wordt in een apart hoofdstuk beantwoord:

1. Wat is een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf?
2. Waarom zou de gemeente een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf oprichten?
3. Welke varianten bestaan er van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf?
4. Wat zijn de financiële kosten en baten van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf?
5. Welke voorbeelden zijn er in andere gemeenten?

[Klik hier voor meer informatie.](#)

[Klik hier voor meer informatie.](#)

[Klik hier voor meer informatie.](#)

[Klik hier voor meer informatie.](#)

[Klik hier voor meer informatie.](#)

Een gemeente kan zowel met actief als passief energiebeleid (duurzame) productie en levering van energie stimuleren

Actief en passief energiebeleid

De productie en/of levering van energie in een gemeente kan gestimuleerd worden door twee typen gemeentelijk energiebeleid: actief en passief:

- **Actief energiebeleid:** Dit betekent een actieve en risicodragende gemeentelijke rol in de productie en of levering van elektriciteit. Hiermee kan een gemeente actief sturen op verschillende waarden, zoals de betaalbaarheid of duurzaamheid van de geproduceerde of geleverde energie. Een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf is een voorbeeld van actief energiebeleid. Ook kan de gemeente risicodragend investeren met een gemeentelijk investerings- en ontwikkelbedrijf. Op de volgende pagina wordt het gemeentelijk elektriciteitsbedrijf nader toegelicht.
- **Passief energiebeleid:** Hiermee neemt de gemeente geen risicodragende positie in en laat hiermee de opwek en levering over aan de markt. De gemeentelijke rol is meer faciliterend van aard. Voorbeelden van passief energiebeleid zijn het oprichten van een omgevingsfonds of het beschikbaar stellen van eigen vastgoed of grond voor de opwek van duurzame energie. In deze notitie gaan we niet nader in op passief energiebeleid.

Een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf: geen nieuw concept

In het begin van de twintigste eeuw hadden veel gemeenten een eigen gemeentelijk energiebedrijf. Deze bedrijven waren als onderdeel van de gemeente verantwoordelijk voor het leveren van gas. In de jaren daarna pakten deze bedrijven ook verantwoordelijkheid in de elektriciteitsproductie en -distributie. In de jaren '30 fuseerden veel elektriciteitsbedrijven vanwege de koppeling tussen individuele gemeentelijke elektriciteitsnetten. Ook volgde er centralisatie van het gasnetwerk vanwege de komst van Gronings gas. Verdere privatisering (met publieke aandeelhouderschap) zorgde voor een toenemende opschaling. Rond de jaren '80 waren er dan ook nog maar weinig productiefaciliteiten in gemeentelijke handen.

Duurzame energiebronnen zijn in opkomst, waardoor centraal aangestuurde kolen- en gascentrales langzamerhand worden vervangen. Duurzame bronnen zijn meer locatieafhankelijk, waardoor een decentralisering van het energiesysteem plaats vindt. Lokale afwegingen rondom energieopwek en -levering komen daarmee steeds meer op de agenda van gemeenten te staan.

Een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf kan twee plekken in de keten innemen waarvoor altijd samenwerking met markt en maatschappij nodig is

Het gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

De gemeente kan met een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf actief sturen in de elektriciteitsketen (zie figuur rechtsonder). Gemeentelijke elektriciteitsbedrijven zijn privaatrechtelijk vormgegeven en risicodragend. Eigen middelen zijn gewenst om te investeren. Gemeenten hebben rekening te houden bij de oprichting met de Wet markt en overheid. In de [bijlage](#) is hierover meer informatie gegeven. In deze notitie gaan we niet nader in op het gemeentelijk warmtebedrijf, omdat dit een andere marktordening kent, in een andere markt opereert (warmtemarkt) en ook andere wetgeving raakt.

Plek in de keten

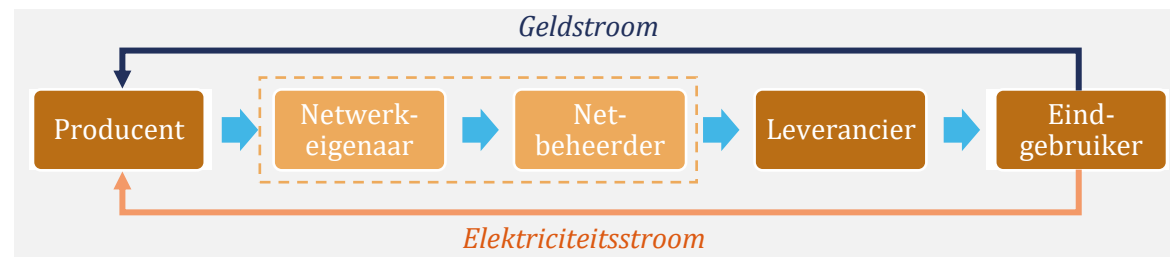
Voordat elektriciteit bij de eindgebruiker belandt, wordt elektriciteit geproduceerd en geleverd via een elektriciteitsnetwerk. Het netbeheer is in taak die in Nederland is belegd bij de netbeheerder. In de gemeente Krimpenerwaard is TenneT voor het hoog- en gedeeltelijke middenspanningsnet verantwoordelijk en Stedin voor het midden- en laagspanningsnet. Een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf vervult daarmee geen rol in het transport van elektriciteit. Een gemeente kan wel de productie en/of levering van elektriciteit op zich nemen. Hierdoor ontstaan er hoofdzakelijk drie varianten van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf:

1. Een gemeentelijk elektriciteits*productie*bedrijf
2. Een gemeentelijk elektriciteits*leverings*bedrijf
3. Een gemeentelijk elektriciteits*productie- en leverings*bedrijf

De bovenstaande varianten worden in [hoofdstuk 3](#) verder toegelicht.

Samenwerking met markt en maatschappij

Indien een gemeente een elektriciteitsbedrijf wil oprichten, is er altijd samenwerking en afstemming nodig met partijen die andere plekken in de keten innemen, zoals de netbeheerder of eindgebruikers. Ook kan een gemeente ervoor kiezen om in het bedrijf zelf een joint-venture aan te gaan met marktpartijen, andere overheden (provincie, waterschap of andere gemeenten) of bewoners(collectieven), zoals energiecoöperaties. Daarnaast kan samenwerking optreden in de vorm van overige afspraken met partijen in en rond te keten over subsidies, gebruik van (overheids)gronden of het betrekken en laten profiteren van bewoners. In hoofdstuk 3 maken we nader onderscheid in de varianten zoals hierboven beschreven met mogelijke samenwerkingsvormen.



Er zijn argumenten vóór en tegen een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de bekende argumenten vóór en tegen een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf.

Argumenten voor een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

1. **Incasseren van financiële baten:** In alle vormen van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf draagt de gemeente een (aanzienlijk) financieel risico. Hierdoor is de gemeente in staat de financiële baten uit duurzame opwek en/of levering zelf te incasseren. Deze financiële opbrengsten kan de gemeente vervolgens investeren in verdere verduurzaming of inzetten voor lokale gebiedsontwikkeling.
2. **Sturen op eerlijke verdeling van lusten en lasten:** Door (mede)eigenaar te worden van een bedrijf dat elektriciteit produceert en/of levert, kan de gemeente privaatrechtelijk via economisch eigendom sturen op een eerlijke (her)verdeling van de lusten en lasten. Dit kan bijvoorbeeld door de oprichting van een omgevingsfonds waar (een deel van) de revenuen in terecht komen, zoals is opgericht voor [Windpark Fryslân](#). Ook kan de gemeente met omwonenden afspraken maken over het verminderen van de lasten, door bijvoorbeeld windturbines op bepaalde dagen uit te zetten. Tot slot kan de gemeente in de vergunningverlening rekening houden met een eerlijke verdeling van lusten en lasten als gevolg van elektriciteitsproductie en/of – levering.
3. **Versnellen van vergunningverlening:** Doordat de gemeente zelf aanvrager en verlener van de benodigde vergunningen is, kan de gemeente dit het proces versnellen door al in de plannen rekening houden met de wensen van college en raad.
4. **Gemeentelijke bijdrage en regie op duurzaamheidsdoelen:** De gemeente Krimpenerwaard heeft de ambitie in 2050 klimaatneutraal te zijn. Door bijvoorbeeld duurzame elektriciteit te gaan produceren (met zon of wind) kan een deel van het lokale gebruik duurzaam worden gedekt door de gemeente zelf. De gemeente kan daarnaast de opgewekte energie gebruiken voor het eigen gemeentelijke energieverbruik waarmee de uitstoot van gemeentelijk vastgoed en straatverlichting sterk reduceert. Hiermee kan de gemeente zelf regie voeren over het tijdig behalen van de gestelde duurzaamheidsdoelen.
5. **Draagvlak creëren bij inwoners:** Door te streven naar eerlijke verdeling van de lusten en lasten en financiële deelneming van bewoners, stijgt naar verwachting het draagvlak van gemeentelijke productie en/of levering van elektriciteit. De gemeente heeft daarbij als doel waarde toevoegen aan de gemeenschap en heeft geen winstoogmerk. Dit kan effectief zijn bij het vergaren van draagvlak, waardoor mogelijk tijd kan worden bespaard in rechterlijke procedures.

Er zijn argumenten vóór en tegen een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf (2)

Argumenten tegen een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf

1. **Onderbouwing legitimiteit:** Door het verrichten van economische activiteiten treedt de gemeente als overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan mogelijk leiden tot oneerlijke concurrentie. De productie of levering van elektriciteit is strikt genomen geen overheidstaak. Legitimiteit voor het uitvoeren van economische activiteiten door overheden wordt daarom vaak getoetst aan de argumentatie of er wel of niet marktfalen optreedt. Marktfalen is de situatie waarin publieke belangen niet worden geborgd door marktwerking. Of er sprake is van marktfalen in de gemeente Krimpenerwaard, dient nader te worden onderzocht.
2. **Benodigde uitvoeringskracht:** De organisatorische complexiteit van de oprichting van een gemeentelijk bedrijf dat elektriciteit produceert en/of levert, is groot. Dit vraagt veel ambtelijke capaciteit, kennis en organisatiekracht van de gemeente. In de businesscase dient een gemeente rekening te houden met het extra aantrekken van mensen en middelen om de plannen te kunnen uitvoeren. Ook bij de discussie over publieke warmtebedrijven is dit argument onderdeel van debat. De concept-Wet collectieve warmte beoogt momenteel [publieke regie](#) in de aanleg van

warmtenetten. Private warmtebedrijven zijn van mening dat gemeenten over [beperkte uitvoeringskracht](#) beschikken, waardoor de uitrol van warmtenetten hierdoor vertraagd gaat worden.

3. **Financiële en juridische risico's landen bij de gemeente:** Het afgelopen jaar laat zien dat de energiemarkt onvoorspelbaar kan zijn en dat ondernemen in die markt financiële risico's met zich meeneemt. Productie en/of levering vragen aanzienlijke investeringen van een gemeente. Grote trajecten zoals de aanleg van wind- of zonne-energie kunnen grote vertragingen oplopen, bijvoorbeeld doordat het vinden van de juiste plek binnen een zoekgebied lang duurt of door procedures tot aan de Raad van State. Voor gemeenten gelden niet alleen de financiële of juridische risico's, maar ook risico op imagoschade als "hoeder van het publieke belang". Financiële risico's kunnen bijvoorbeeld verkleind worden door de SDE++, die een basisbedrag verleent aan duurzame projecten. Er zijn voorbeelden van met name gemeentelijke warmtebedrijven waar financiële verliezen zeer groot zijn, zoals het [Warmtebedrijf Rotterdam](#).

Er zijn drie soorten gemeentelijke elektriciteitsbedrijven die variëren in positie en rol in de leveringsketen van stroom

In dit hoofdstuk werken we de drie type gemeentelijke elektriciteitsbedrijven nader uit in soorten financiële participatie en verwijzen we naar voorbeelden uit de praktijk in [hoofdstuk 5](#).



1. Het gemeentelijke elektriciteitsbedrijf produceert elektriciteit

De gemeente is (deel)eigenaar van een wind- of zonnepark en verkoopt de opgewekte stroom aan een (lokale) leverancier. De productie van elektriciteit vraagt om (significante) investeringen voor de bouw van de windturbines of zonnepanelen. Ook vraagt dit een zorgvuldige projectplanning in meerdere fasen. De mate van deelneming van de gemeente en andere partijen kan verschillen. Er zijn drie subvarianten te bedenken:

- a) 100% eigendom gemeente: Midden-Drenthe en Twenterand.
- b) Joint-venture met marktpartij(en): Windpark Fryslân en Súdwest-Fryslân.
- c) Joint-venture met maatschappelijke partij(en) (energiecoöperatie) of andere overheid: *geen voorbeelden bekend*.



B. Het gemeentelijke elektriciteitsbedrijf levert elektriciteit

De gemeente is (deel)eigenaar van een energieleverancier. De gemeente koopt stroom in bij (lokale) producenten en levert dit aan inwoners. Meestal gebeurt dit zonder winsttoegmerk met als gevolg lagere tarieven dan bij private leveranciers.

Hiervoor gelden theoretisch gezien dezelfde subvarianten. Echter zijn er op dit moment geen praktijkvoorbeelden bekend van gemeentelijke bedrijven die alleen elektriciteit leveren:

- a) 100% eigendom gemeente: *geen voorbeelden bekend*.
- b) Joint-venture met marktpartij(en): *geen voorbeelden bekend*.
- c) Joint-venture met maatschappelijke partij(en) (energiecoöperatie) of andere overheid: *geen voorbeelden bekend*.



C. Het gemeentelijke elektriciteitsbedrijf produceert én levert elektriciteit

De gemeente vervult de rol van producent en leverancier en houdt zo de regie over de hele leveringsketen. Deze volledige regie van de gemeente zien we in twee gevallen:

- a) 100% eigendom gemeente: *geen voorbeelden bekend*.
- b) Joint-venture met marktpartij(en): Dordrecht
- c) Joint-venture met maatschappelijke partij(en) (energiecoöperatie) of andere overheid: Agem (zeven gemeente binnen de achterhoek).

De business case van een zonneveld is positief op langere termijn maar vraagt ook investeringen aan de voorkant

In dit hoofdstuk geven we een grofmazig overzicht van de business case van een zonneveld van 10 MW*. Hiervoor maken we gebruik van dezelfde aannames als voor de SDE++ wordt gedaan (door PBL/RVO; zie [bijlage II](#)). Op de volgende pagina geven we extra duiding van deze getallen t.o.v. de context in gemeente Krimpenerwaard.

Indicatieve kosten en opbrengsten zonneveld (10 MW)

Kosten

- Investeringskosten (totaal) € 5.190.000
- Exploitatiekosten (totaal) € 1.830.670

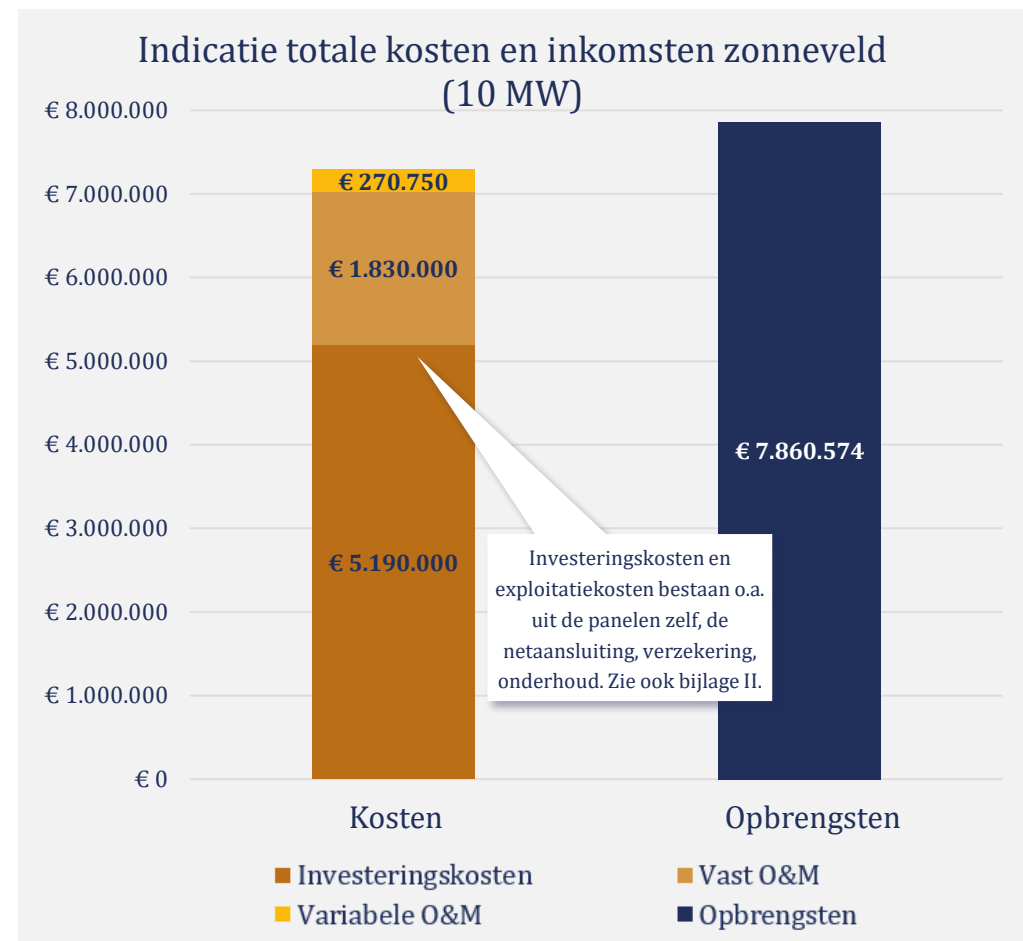
Opbrengsten**

- Totale inkomsten € 7.860.574
- Totale projectopbrengst € 839.904
- Projectrendement (ROI) 12%
- CO₂-besparing t.o.v. netstroom 51,3 kt CO₂ (0,36 kg CO₂/kWh)

Voor de looptijd is 15 jaar aangehouden, gelijk aan de subsidieperiode van de SDE++. Na 15 kunnen er nog inkomsten gegenereerd worden, maar geldt er geen garantie meer van het basisbedrag vanuit de SDE++. Voor de discontovoet is 2% aangehouden. In de kosten zijn er geen kosten voor pacht of aankoop van land meegenomen.

*Een zonneveld van 10 MWp levert ongeveer 9,5 GWh per jaar op. Dit is ~11% van de bijdrage aan de RES van gemeente Krimpenerwaard (0,087 TWh in 2030).

**Dit geldt voor een algemene businesscase geschetst door PBL. Werkelijke projectresultaten zijn sterk afhankelijk van projectspecifieke parameters, zoals grondkosten en financieringsconstructie.



Mogelijke onderzoeksvragen voor vervolgonderzoek

Op de vorige pagina schetsen we een indicatieve businesscase voor een zonneveld van 10 MW. In hoeverre deze techniek, dit schaalniveau en deze omvang van investeringen en opbrengsten van toepassing zijn op de situatie van de gemeente Krimpenerwaard is onderdeel van vervolgonderzoek.

Mogelijke onderzoeksvragen vervolgonderzoek

We definiëren hieronder voor drie thema's een aantal vragen die met een vervolgonderzoek beantwoord kunnen worden:

Financieel

- **Kosten:** Wat is de totale omvang van de gevraagde investering om de gehele RES-opgave van de gemeente Krimpenerwaard met een gemeentelijk energiebedrijf te produceren?
- **Financiering:** welke vorm van financiering is daarvoor mogelijk?
- **Opbrengsten:** Wat is het rendement waar de gemeente op kan rekenen als zij tot energieproductie over gaan?
- Hoeveel MW zonnepanelen moet er gerealiseerd worden voor een gezonde bedrijfsvoering van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf (voor alle 3 de varianten)?
- **Risico's:** Welke financiële risico's ontstaan precies bij de oprichting en exploitatie van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf en in hoeverre zijn deze aanvaardbaar voor de gemeente?

- Zijn deze risico's van invloed op het type bedrijf dat wordt opgericht of op de techniekkeuze (zon, wind of overig)?
- In hoeverre is samenwerking met derden wenselijk/noodzakelijk om de financiële risico's te beperken?

Energie en duurzaamheid

- **Techniekkeuze en omvang:** In het geval van een productiebedrijf; welke techniekkeuze is leidend en in welke mate wenst de gemeente zelf actief bij te dragen aan haar eigen duurzaamheidsambities?
 - Zon, wind of overig?
 - Welk vermogen? Hoeveel hectare gemeentegrond beschikbaar?

(Juridische) legitimiteit

- **Gemeentelijke rol in elektriciteitsmarkt:** Welke rol wenst de gemeente op zich te nemen (actief of passief)?
 - In hoeverre is de rolkeuze gelegitimeerd en dient deze (juridisch) onderbouwd te worden?
 - In hoeverre is er sprake van marktfalen? (zijn marktpartijen geïnteresseerd in de ontwikkeling en exploitatie)
 - Welk draagvlak is er onder de inwoners van de gemeente Krimpenerwaard voor een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf?

De gemeentelijke elektriciteitsbedrijven die bij ons bekend zijn, richten zich op productie (en levering) van elektriciteit.

Op de volgende twee pagina's geven we een overzicht van voorbeelden van gemeentelijke elektriciteitsbedrijven in Nederland. We hebben deze voorbeelden verzameld op basis van beschikbare informatie binnen Berenschot (o.a. uit vorige onderzoeken), wat we hebben aangevuld met een quickscan van de laatste ontwikkelingen.

Op basis van de voor ons beschikbare informatie zijn de meeste gemeentelijke elektriciteitsbedrijven opgericht voor de productie van elektriciteit door (100%) deel te nemen in duurzame wind- of zonprojecten. Een aantal van die voorbeeld (zoals Súdwest-Fryslân, Echt-Susteren en Harderwijk) bevinden zich momenteel in het ontwikkelproces om te komen tot een gemeentelijk elektriciteitsproductiebedrijf.

Daarnaast zijn er bij ons twee voorbeelden bekend (Agem en Dordrecht) waar de gemeente elektriciteit produceert én levert aan eindgebruikers. Er is bij ons geen bedrijf bekend dat alleen elektriciteit levert. Tot slot hebben we ter illustratie één voorbeeld van een investerings- en ontwikkelfonds opgenomen (Tegenstroom en Meermaker in Haarlemmermeer).

Voor elk voorbeeld zijn een aantal factoren gegeven, waaronder de plek in de keten, de (bekende) investeringen, de gekozen techniek (zon of wind) en de onderbouwing of motivatie van de gemeente om het bedrijf op te richten.



Voorbeelden uit de praktijk: productie

Gemeente	Naam project	Techniek	Grootte	Totale investering	Geschatte baten	Type bedrijf	Indicatieve planning	Motivatie
Echt-Susteren ^{3,4}	Nog niet bekend	Wind	5 grote turbines	€22 miljoen	Niet bekend	Productie	2027/2028 operationeel	Het primaire uitgangspunt voor de realisatie van het windpark is dat de opbrengsten maximaal terugvloeien naar de inwoners van de gemeente.
Harderwijk ^{5,6}	Windmolens op bedrijventerrein Lorentz	Wind	3 turbines	Niet bekend	Niet bekend	Productie	Ligt nu bij Raad van State; 2024/2025 operationeel	“De energietransitie is nodig en we gaan het gewoon zelf doen. We gaan ruimhartig invulling geven aan participatie en gebruiken dit als voorbeeldproject voor de brede duurzame transitie.”
Provincie Friesland ⁷	Windpark Fryslân	Wind	89 turbines (ca. 390 MW)			Productie (15% deelname)	Vanaf 2021 operationeel	De provincie zet haar belofte van een windpark ‘fan en foar Fryslân’ kracht bij door jaarlijks enkele tonnen uit het rendement te investeren in duurzame initiatieven in heel Fryslân. Daarnaast investeert de provincie een derde deel van de opbrengst van haar participatie in het windpark in projecten in het Friese IJsselmeergebied.
Súdwest-Fryslân ⁸	Nij Hiddum-Houw	Wind	9 turbines (ca. 42 MW)	€27 miljoen	Niet bekend	Productie (50% deelname)	2022 Q2 operationeel	Meer evenwichtige verdeling lusten en lasten, versterken zeggenschap bewoners
Midden-Drenthe ⁹	Zonnepark Leemdijk	Zon	6,6 MWp	€5,5 miljoen	€2 - €2,5 miljoen (20 jaar)	Productie	Operationeel	Zonnepark Leemdijk helpt bij het waarmaken van de duurzaamheidsambities in de gemeente Midden-Drenthe. Daarnaast kan de opgewekte stroom worden gebruikt door mensen uit de omgeving. Inwoners van de gemeente Midden-Drenthe kunnen via Energie VanOns (energiecoöperatie) de door het zonnepark opgewekte elektriciteit afnemen.
Twenterand ¹⁰	Zonnepark Oosterweilanden BV	Zon	11-14 MWp	Niet bekend	Niet bekend	Productie, gemeente 100% aandeelhouder	2019	De gemeente is de enige aandeelhouder van het zonnepark. Hiermee is er invloed op realisatie en exploitatie, zodat de samenleving er ook van kan profiteren. De opbrengsten uit het park kunnen naar een duurzaamheidsfonds, waarmee nieuwe, duurzame initiatieven mogelijk worden gemaakt.

Voorbeelden uit de praktijk: productie en levering

Gemeente	Naam	Techniek	Grootte	Totale investering	Geschatte baten	Type bedrijf	Planning	Motivatie
Montferland, Doetinchem, Oost Gelre, Bronckhorst, Aalten, Winterswijk en Oude IJsselstreek¹¹	Achterhoekse Groene Energie Maatschappij (Agem)	Zon en wind	Meerdere projecten			Productie en levering	Vanaf 2017 operationeel	Zelfleveringsmodel. Hier wordt eigen stroom opgewekt en daarnaast zelfstandig en rechtstreeks ingekocht, zonder tussenkomst van commerciële partijen.
Dordrecht¹²	Energiecoöperatie Dordrecht	Zon	8,8 MW	Niet bekend	Niet bekend	Productie en levering	2019 park 1, 2021 park 2	ECD ontwikkelt zonneparken in de regio Dordrecht waar inwoners ook van meeprofiten via investeren in obligaties. Naast de gemeente Dordrecht participeert HVC ook in het bedrijf.
Haarlemmermeer¹³	Tegenstroom & Meermaker	Zon	Niet bekend, lokale producenten	Niet bekend	Niet bekend	Investerings- en ontwikkelbedrijf (actief vehikel)	Operationeel	Gemeente Haarlemmermeer is 100% aandeelhouder. De motivatie is om de energievoorziening terug te brengen in publieke handen. "Energie zien wij niet als een commercieel product, Wij hebben als doel om zo snel en zo veel mogelijk duurzame, lokale én betaalbare energie op te wekken."



Bijlage

Of de gemeente energie mag produceren of leveren en onder welke voorwaarden, hangt af van de te kiezen samenwerkingsconstructie en rechtsvorm

De manier van samenwerking met andere partijen en de te kiezen rechtsvorm kunnen de (on)mogelijkheid en complexiteit het produceren dan wel leveren van energie sterk beïnvloeden. In de afgelopen jaren zijn overheden zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen wat mogelijk kan leiden tot oneerlijke concurrentie. De **Wet markt en overheid** heeft als doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven. Deze wet valt onder het mededingingsrecht:

- **Het mededingingsrecht:** Indien een gemeente economische activiteiten gaat verrichten kan het voor het mededingingsrecht beschouwd worden als onderneming. Wanneer een gemeente zich begeeft op de markt, bijvoorbeeld door het produceren of leveren van energie of grondstoffen aan derden, heeft het zich te houden aan het mededingingsrecht. Onderdeel van het mededingingsrecht is de Wet Markt en Overheid.
- **De Wet markt en overheid:** Decentrale overheden die economische activiteiten verrichten, moeten zich houden aan de gedragsregels Markt en Overheid, die zijn opgenomen in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet. Deze regels vullen de Europese mededingingsregels aan. Het algemene stappenplan dat doorlopen

dient te worden binnen de wet Markt en Overheid, is hieronder weergegeven en wordt op de volgende pagina's nader toegelicht.



Een uitzondering op de vier gedragsregels in de WMO is een activiteit die plaatsvindt in het *algemeen belang*

De Wet Markt en Overheid bevat vier gedragsregels:

1. **Integrale kosten doorberekening:** Overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen (Artikel 25i Mw).
2. **Bevoordelingsverbod:** Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven (Artikel 25j Mw).
3. **Beperking gegevensgebruik:** Overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van deze taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken (Artikel 25k Mw).
4. **Functiescheiding:** als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie (artikel 25l Mw).

De WMO schrijft een overheidsinstelling vier gedragsregels voor als deze economische activiteiten verricht. Dit betreft o.a. het bevoordelingsverbod en de functiescheiding (zie hiernaast). De wet kent echter een aantal uitzonderingen waarin de genoemde gedragsregels niet van toepassing zijn:

Artikel 25h lid 5 Mededingingswet: *Dit hoofdstuk (4b) is niet van toepassing op economische activiteiten en op een bevoordeling als bedoeld in artikel 25j, welke plaatsvinden respectievelijk plaatsvindt in **het kader van het algemeen belang**.*

Volgens artikel 25h lid 6 mag in het geval van Krimpenerwaard de gemeenteraad vaststellen of de oprichting van het elektriciteitsbedrijf gebeurt in het algemeen belang:

Artikel 25h lid 6 Mededingingswet: *De vaststelling of economische activiteiten of een bevoordeling plaatsvinden respectievelijk plaatsvindt in het algemeen belang geschiedt voor provincies, gemeenten en waterschappen door provinciale staten, de **gemeenteraad** respectievelijk het algemeen bestuur en voor het Rijk en voor zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen door de minister die het aangaat*

Op de volgende pagina gaan we nader in op hoe een algemeen belang vastgesteld kan worden en wat hiervoor nodig is.

De WMO vereist een afdoende motivering dat een activiteit in het algemeen belang plaatsvindt

De vaststelling van het algemeen belang dient vier elementen te bevatten:

1. **Inzicht organisatie-eenheid:** De organisatie-eenheid (welke afdeling of ander gremium) van de overheid waarbinnen bepaalde economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. In het geval van bevoordeling van een overheidsbedrijf geldt dat inzicht moet worden geboden in de bevoordeeld organisatie-eenheid en de naam van het overheidsbedrijf.
2. **De aard en de duur:** De aard en duur van de desbetreffende economische activiteiten dienen te worden beschreven, evenals de aard en duur van de bevoordeling van een overheidsbedrijf indien van toepassing.
3. **Het grondgebied:** Inzicht in het grondgebied waarbinnen economische activiteiten van de overheid of het overheidsbedrijf worden verricht.
4. **De motivering:** Onderbouwing dat de desbetreffende economische activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden, met inbegrip van:
 - a) een aanduiding van het algemeen belang dat met de economische activiteiten of de bevoordeling wordt behartigd,
 - b) de gevolgen van de algemene belangvaststelling voor derden,
 - c) de afweging van het desbetreffende algemene belang tegen de belangen van derden.

Indien de gemeente Krimpenerwaard door het oprichten van een elektriciteitsbedrijf één of meerdere gedragsregels uit de WMO niet kan volgen, is een vaststelling van het algemeen belang nodig door de gemeenteraad. Deze vaststelling moet onderbouwd worden op basis van de hiernaast beschreven elementen.

Stappenplan

Om als gemeente een goede juridische afweging te kunnen maken omtrent de Wet Markt en Overheid kan het onderstaande stappenplan gehanteerd worden.

1. Is er sprake van staatssteun?
2. Is er sprake van een economische activiteit?
3. Worden de vier gedragsregels van de Wet Markt en Overheid gevolgd?
4. Is er sprake van een algemeen belang besluit?

Samenvattend: Hoe werkt de wet Markt en Overheid?

De Wet Markt en Overheid maakt dat de gemeente in concurrentie economische activiteiten mag ondernemen mits zij vier gedragsregels volgt. Mocht dit niet mogelijk zijn, is een uitzondering hierop het vaststellen van een algemeen belang door de gemeenteraad dat onderbouwd dient te worden aan de hand van vier elementen. De (on)mogelijkheid van het opzetten van een gemeentelijk elektriciteitsbedrijf door de gemeente hangt uiteindelijk af van de te verkiezen samenwerkingsconstructie, rechtsvorm en verdere te maken afspraken met marktpartijen en andere betrokkenen bij de aankoop.

Bronnen

- 1) RES Midden-Holland. Link: <https://resmiddenholland.nl/#documenten>
- 2) Klimaatmonitor. Link: <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard/energieverbruik>
- 3) Energiea (2020). Echt-Susteren wil als tweede gemeente zelf een windpark ontwikkelen. Link: <https://energiea.nl/energiea-artikel/40089222/echt-susteren-wil-als-tweede-gemeente-zelf-een-windpark-ontwikkelen>
- 4) Gemeente Echt-Susteren (2022) Antwoorden op de vragen inwonersbijeenkomsten windenergie. Link: <https://www.echt-susteren.nl/file/4248/download>
- 5) Harderwijker Courant (2023) Drie windmolens moeten er komen op Lorentz Harderwijk, maar gaat plaatsing nog door? Link: <https://www.harderwijkercourant.nl/lokaal/duurzaamheid/899157/drie-windmolens-op-bedrijventerrein-lorentz-in-harderwijk-gaat->
- 6) Gemeente Harderwijk Windenergie. Link: <https://www.harderwijk.nl/over-de-gemeente/projecten-in-harderwijk/windenergie>
- 7) Windpark Fryslân. Link: <https://www.windparkfryslan.nl/fryslan/participatie-in-het-windpark/>
- 8) Windpark Nij Hiddum Houw. Link: <https://sudwestfryslan.nl/publicatie/windpark-nij-hiddum-houw/>
- 9) Energiea (2019). Gemeentelijk zonnepark moet Midden-Drenthe ruim €2 mln opleveren. Link: <https://energiea.nl/energiea-artikel/40084512/gemeentelijk-zonnepark-moet-midden-drenthe-ruim-2-mln-opleveren>
- 10) Zonnepark Oosterweilanden, gemeente Twenterand. Link: <https://energiestrategietwente.nl/twenterand>
- 11) AGEM energiemaatschappij. Link: <https://www.agem.nl/gemeentelijke-energie/>
- 12) Energie coöperatie Dordrecht. Link: <https://www.ecd-dordrecht.nl/meedoen>
- 13) Tegenstroom energiemaatschappij. Link: <https://tegenstroom.nl/groene-energie>
- 14) PBL (2023). Eindadvies basisbedragen SDE++.
- 15) Berenschot (2021). Inventarisatie instrumenten duurzame-energieopwek en varianten gemeentelijk energiebedrijf. Link: <https://www.berenschot.nl/inventarisatie-instrumenten-duurzame-energieopwek-en-varianten-gemeentelijk-energiebedrijf>
- 16) Berenschot (2021): De kansen en risico's voor de aankoop van windturbines door gemeente Súdwest-Fryslân.

Aannames businesscase zonneveld

Parameters (variabelen)	Waarde	Eenheid	Bron
Capaciteit	10	MWp	
Vollasturen	950	MWh/MWp	PBL 2023
Doorlooptijd	15	jaar	PBL 2023
Kosten			
Investeringskosten	504	€/kWp	PBL 2023
Vaste O&M kosten	12,2	€/kWp/jaar	PBL 2023
Variabele O&M kosten	0,0019	€/kWh	PBL 2023
Eenmalige onderhoudskosten na 12 jaar	150000	€	PBL 2023
Inkomsten			
Basisbedrag SDE++ (2023)	0,0633	€/kWh	PBL 2023
Cashflow			
CAPEX	€ 5.190.000	eenmalig	
Investeringskosten	€ 356.000	per jaar	
Vast O&M	€ 122.000	per jaar	
Variabele O&M	€ 18.050	per jaar	
Kosten totaal	€ 7.020.670		
Inkomsten total	€ 7.860.574		
Cashflow totaal	€ 839.904		
Cashflow per jaar	€ 194.300	€/jaar	
Discount rate	2	%	
ROI	12	%	
CO2-besparing (tov Nle netstroom)	51.300.000	kg CO2	Milieu Centraal

In de tabel links zijn de waarden voor de input van de businesscase weergegeven. De meeste getallen komen van de SDE-raming van het PBL 2023. De onderstaande tabellen geven de opbouw van de investerings- en operationele kosten weer.

Waaruit bestaan de investeringskosten?

Zonnepanelen (incl. transport en installatie)

Elektrische infrastructuur

Netaansluiting

Civiele infrastructuur

Bouwrente

CAR-verzekering

Verwijderingskosten

Opbouw vaste operationele kosten in €/kWp/jaar

O&M	4
groenonderhoud	1,5
Verzekering	1,5
Beveiliging	0,5
Netwerkaansluiting	2
Assetmanagement	1
OZB	1,7
Totaal	12,2