



Slim financieren duurzame energie
Kort woordenboek financieringsmogelijkheden
voor energieprojecten voor overheden

Interprovinciaal Overleg





Voorwoord

Slim financieren duurzame energie: laten we van elkaar leren!

Financieren om beleid te stimuleren; alle overheden werken ermee. Maar besteden we gemeenschapsgeld wel op de beste manier? En kunnen we daarop beter sturen?

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft het initiatief genomen om handvatten te ontwikkelen met financiële opties voor provincies en andere overheden om de productie van duurzame energie en energiebesparing effectiever te stimuleren. De eerste resultaten hiervan treft u hierbij aan.

We zijn begonnen met de basis, een folder met tips om financieel stimuleren door overheden slimmer aan te pakken, een financieel woordenboek dat begrippen helder neerzet en een handboek voor garantieregelingen. Deze boekjes zijn de eerste in de reeks 'Slim financieren duurzame energie'.

De komende maanden breiden de provincies samen hun 'gereedchapskist' van financiële stimuleringswerkwijzen voor klimaat en duurzame energie verder uit. Want er is niet één recept voor succes. Wat in de ene provincie een succes is, komt in de andere minder goed van de grond.

Deze *gereedchapskist* levert u meer resultaten op dan de huidige instrumenten, sluit goed aan bij de behoeften van subsidieaanvragers en geeft u tips over publiekprivate financiering of met aandelenfondsen.

Ik hoop van harte dat de publicaties u niet alleen stof tot nadenken geven, maar vooral handvatten bieden om te handelen. Het is belangrijk dat wij met elkaar aan de slag gaan om de financiering van onze ambities voor duurzame energie en energiebesparing werkelijkheid te maken.

Wouter de Jong

Gedeputeerde provincie Utrecht

Klimaatambassadeur IPO



Inhoud

1	Inleiding	4
2	De financieringsmogelijkheden op een rij	5
2.1	Subsidies	5
2.1.1	'Klassieke' subsidie	5
2.1.2	Leningen	7
2.1.3	Garanties	8
2.2	Aanbieden van risicokapitaal en financiering met private partijen	9
2.2.1	Oprichten aandelenfonds	10
2.2.2	Oprichten rechtspersoon	11
2.3	Verlenen van opdrachten	13
2.3.1	Sluiten van overeenkomsten	13
2.3.2	Leaseconstructies	14
2.3.3	Concessieverlening	15
2.3.4	Dienst van algemeen economisch belang	16
3	Korte beschrijving aandachtsgebieden	18
3.1	Staatssteun	18
3.2	Aanbestedingsrecht	19
3.3	Risicoanalyse	19

Deze publicatie is onderdeel van de serie 'Slim financieren duurzame energie'.

Tot nu toe verschenen:

1. Zo doe je dat
2. Kort woordenboek
3. Handleiding voor lening- en garantiefondsen



1 Inleiding

De gezamenlijke provincies hebben via het Interprovinciaal Overleg (IPO) het project financieringsstrategieën en innovatieve financiering van energieprojecten opgezet. Doel is het met kennis faciliteren van provincies en andere overheden bij een beter gebruik van innovatieve financieringsmogelijkheden voor klimaat- en energieprojecten. De achterliggende gedachte is dat overheden het wiel vaak opnieuw uitvinden als het om financiering gaat.

Deze publicatie zet een aantal mogelijke financiële instrumenten op een rij, zodat overheden makkelijker een keuze voor een instrument kunnen maken. Wat kunt u verwachten in dit woordenboek:

- Wat houdt het instrument in?
- Waarom zou je het inzetten?
- Wat biedt de overheid aan?
- Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?
- Grondslag voor gebruik van het instrument
- Afdwingbaarheid
- Betrokken partijen
- Begroting
- Aandachtsgebieden: staatssteun, aanbestedingen en risicoanalyse.

De aandachtsgebieden worden in hoofdstuk 3 kort uitgelegd.

In dit woordenboek is de volgende onderverdeling gemaakt:

- Subsidies:
 - ‘Klassieke’ subsidies
 - Leningen
 - Garanties
- Risicokapitaal
- Opdrachten.

De leningen en garanties zijn onder het kopje ‘subsidies’ gebracht, omdat de Nederlandse rechter heeft aangegeven dat deze instrumenten onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten vallen. In de Awb is een hoofdstuk aan subsidies gewijd. Voor het verstrekken van leningen en het afgeven van garanties kan van deze regels gebruik worden gemaakt.



2 De financieringsmogelijkheden op een rij

2.1 Subsidies

In dit hoofdstuk worden de instrumenten ‘klassieke’ subsidie, leningen en garanties beschreven. De reden om deze instrumenten in het hoofdstuk ‘subsidies’ te plaatsen is dat de rechter heeft bepaald dat ook bij leningen en garanties gebruik moet worden gemaakt van de bepalingen uit de Awb. De reden hiervoor is dat dan ook bezwaar en beroep mogelijk zijn. Op deze manier wordt de rechtszekerheid gewaarborgd. Binnen de Awb is een hoofdstuk ‘subsidies’ opgenomen. Deze regels kunnen voor het verstrekken van leningen en het afgeven van garanties worden gebruikt.

2.1.1 ‘Klassieke’ subsidie

Wat houdt het in

De overheid geeft eenzijdig middelen voor de uitvoering van een bepaalde activiteit of handeling. Na uitvoering van de activiteit of handeling hoeven de middelen niet terug te worden betaald.

Reden voor keuze voor dit instrument

- Stimuleren van een handeling of activiteit die van maatschappelijk belang is;
- Ondersteunen van een organisatie die maatschappelijke activiteiten uitvoert;
- Financieren van een onrendabele top

Wat biedt de overheid aan

De overheid belooft om voor de uitvoering van een bepaalde activiteit middelen betaalbaar te stellen. In de Awb is een subsidie gedefinieerd als: *een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.*

De definitie van een subsidie is van dwingend recht. Dit betekent dat een overheid niet zelf mag bepalen wat wel en niet als subsidie wordt aangemerkt. Als een handeling binnen de bovenstaande definitie past, dan gaat het om een subsidie.



Er hoeft geen btw te worden betaald over een subsidie.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Vaak wordt een gedeelte van de kosten vergoed. Dit wordt vaak weergegeven als percentage van de subsidiabele kosten.

Grondslag voor gebruik van het instrument

Een subsidie wordt in de regel verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, zoals een subsidieregeling of via een bepaling uit de Algemene subsidieverordening. Hierop is een aantal uitzonderingen:

- in afwachting van de totstandkoming van een subsidieregeling (ten hoogste een jaar);
- als de subsidie rechtstreeks wordt verleend op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie vastgesteld programma;
- als de subsidie in de begroting van de overheid is opgenomen waarbij de naam van de ontvanger in de begroting is vermeld;
- in incidentele gevallen, als de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt.

Afdwingbaarheid

Een subsidie is een eenzijdige handeling van een overheid. De subsidie is bedoeld om een bepaalde activiteit of handeling mogelijk te maken. Als de subsidieontvanger de activiteiten of handelingen niet uitvoert dan kan dit niet worden afgedwongen. De overheid kan wel de subsidie verlagen of zelfs intrekken. Ook als de subsidie al is uitbetaald kan deze worden teruggevorderd.

Betrokken partijen

Overheid en subsidieontvanger.

Begroting

Op de begroting staat het totale bedrag dat aan subsidie wordt verstrekt. Dit is het subsidieplafond. Daarnaast staan de uitvoeringskosten op de begroting.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Nee	Risico: Worden de activiteiten wel uitgevoerd?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			



2.1.2 Leningen

Voor dit instrument heeft het IPO de *Handleiding voor lening- en garantiefondsen* opgesteld waarin gedetailleerdere informatie over het gebruik van dit instrument staat.

Wat houdt het in?

De overheid stelt tijdelijk middelen beschikbaar aan de uitvoerder van een energieproject. De uitvoerder is verplicht de middelen terug te betalen, eventueel inclusief rente.

Reden voor keuze voor dit instrument

Een reden om voor dit instrument te kiezen is dat de bank dergelijke projecten niet wil financieren of een te hoge rente in rekening brengt. Een motief kan zijn dat het risico te hoog wordt ingeschat, bijvoorbeeld omdat de energietechniek onvoldoende bekend is, de omvang van de lening te klein is of de terugverdienperiode te lang.

Het verstrekken van een lening heeft alleen zin als er voldoende kasstromen worden gegenereerd om de lening en eventueel de rente te betalen.

Wat biedt de overheid aan?

De overheid biedt financiering aan tegen eventueel een lage rente.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Er is geen sprake van vergoeding van de kosten. De middelen worden tijdelijk beschikbaar gesteld.

Grondslag voor gebruik van het instrument

De grondslag voor het instrument is opgenomen in de Awb. Als hoofdregel geldt dat de leningen via een regeling worden verstrekt. In uitzonderingsgevallen kan in incidentele gevallen een lening worden verstrekt (zie ook hoofdstuk 'klassieke' subsidie).

Afdwingbaarheid

De afspraken over terugbetaling van de lening kunnen worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Sinds kort zijn er in de Awb (vierde tranche) mogelijkheden opgenomen om de middelen terug te vorderen. De afspraken over terugbetaling zijn afdwingbaar.

Betrokken partijen

De overheid als leninggever en de uitvoerder van het energieproject als leningnemer.

Begroting

Op de begroting staan de uitvoeringskosten en het renteverlies. Het renteverlies ontstaat omdat de middelen niet meer op een rentedragende rekening kunnen worden gezet. De middelen moeten immers worden uitgeleend.



Daarnaast moet een voorziening voor de risico's worden opgenomen. Er bestaat namelijk een kans dat de middelen niet worden terugbetaald.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Nee	Ja: Kunnen de middelen wel worden terugbetaald (kredietwaardigheid leningnemer en financiële haalbaarheid project)?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.1.3 Garanties

Voor dit instrument heeft het IPO de *Handleiding voor lening- en garantiefondsen* opgesteld waarin gedetailleerdere informatie over het gebruik van dit instrument staat.

Wat houdt het in?

De overheid neemt een bepaald risico op zich. Het kan gaan om de volgende risico's:

- **Borgtocht:** de overheid spreekt met de bank af dat de overheid de aflossing en (eventueel) rente betaalt als de uitvoerder van een energieproject niet meer aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, bijvoorbeeld bij faillissement;
- **Renterisico:** voor energieprojecten met een lange looptijd is het soms moeilijk een langlopende lening te krijgen. Dit betekent dat het project op een bepaald moment moet worden geherfinancierd. Er bestaat een risico dat de rente op dat moment hoger is dan begroot, met als gevolg dat het project niet meer rendabel is. Dit risico kan op voorhand een reden zijn om het project niet uit te voeren. De overheid kan er voor kiezen het renterisico op zich nemen;
- **Cashflowgarantie:** de overheid vult de kasstromen van een project aan als er te weinig kasstromen blijken te zijn om de rente en aflossing te kunnen betalen. De overheid betaalt dan aan de uitvoerder en niet aan de bank. Als de kasstromen weer voldoende zijn, kunnen de middelen weer terug aan de overheid worden betaald;
- **Misboringen:** dit is een specifiek risico bij geothermie. De overheid neemt dan een verplichting op zich om bij een misboring tot betaling over te gaan.

Reden voor keuze voor dit instrument

Er is een bepaald risico dat de markt niet wil dragen. Om die reden worden energieprojecten niet uitgevoerd. Als de overheid het risico op zich neemt worden de projecten wel uitgevoerd.

Wat biedt de overheid aan?

Dragen van een bepaald risico.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Er is geen sprake van een vergoeding van kosten.



Grondslag voor gebruik van het instrument

De grondslag voor het instrument is opgenomen in de Awb. Als hoofdregel geldt dat de garanties via een regeling worden verstrekt. In uitzonderingsgevallen kan in incidentele gevallen een garantie worden afgegeven (zie hoofdstuk 'klassieke' subsidie).

Afdwingbaarheid

De afspraken over de garantie worden doorgaans vastgelegd in een overeenkomst die de betrokken partijen ondertekenen. De afspraken uit deze overeenkomst zijn afdwingbaar.

Betrokken partijen

De overheid als risiconemer, de uitvoerder van het energieproject en in sommige gevallen de bank die het project meefinanciert.

Begroting

Op de begroting komen de uitvoeringskosten te staan. Daarnaast moet een voorziening voor de risico's worden opgenomen voor het geval de risico's zich voordoen.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Nee	Ja: Wat is het risico dat wordt afgedekt, hoe groot is de kans en op welke manier kan het worden afgedekt?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.2 Aanbieden van risicokapitaal en financiering met private partijen

Een overheid kan energieprojecten financieren door het aanbieden van risicokapitaal. Dit betekent dat aandelen worden gekocht in een (project-)bv. De overheid wordt dan mede-eigenaar van de bv en krijgt daarmee stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders en recht op winstuitkering. Na verloop van tijd kan de overheid de aandelen verkopen. Als de aandelen dan meer waard zijn, maakt de overheid winst. Bij faillissement gaat het beschikbare gestelde kapitaal verloren. Het financiële risico is nooit hoger dan de inbreng in aandelen.

Aandelen kunnen op een aantal manieren beschikbaar worden gesteld. Zo kan de overheid een fonds opzetten waarop uitvoerders van energieprojecten kunnen inschrijven. Daarnaast kan de overheid zelf een bv oprichten. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij oprichting van een eigen energiebedrijf. Als het energiebedrijf samen met een private partij wordt opgericht is sprake van geïnstitutionaliseerde publiekprivate samenwerking.



2.2.1 Oprichten aandelenfonds

Wat houdt het in?

De overheid stelt risicokapitaal beschikbaar via een fonds. De middelen worden dan apart gezet en uitvoerders van energieprojecten kunnen hierop inschrijven.

Naast de overheid kunnen ook andere partijen risicokapitaal in het fonds storten, zoals een bank of een energiebedrijf. Deze kunnen tevens expertise en netwerken beschikbaar stellen ('business angels').

Reden voor keuze voor dit instrument

Een reden om dit instrument in te zetten is dat er een tekort is aan risicokapitaal. Via een aandelenfonds wordt het makkelijker projecten te financieren.

Wat biedt de overheid aan?

Risicokapitaal.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Er is geen sprake van een vergoeding van de kosten. Het beschikbaar gestelde kapitaal wordt ingezet voor het opzetten en exploiteren van energieprojecten.

Grondslag voor gebruik van het instrument

De overheid is als publiekrechtelijke rechtspersoon vrij om aandelen te kopen. De overheid mag geen aandelen kopen vanwege het dividend of uit een beleggingsmotief. De aandelenparticipatie moet altijd een publiek belang dienen.

Afdwingbaarheid

De gemaakte afspraken en de activiteiten die de onderneming die van het fonds gebruik maakt, zijn niet zondermeer afdwingbaar. De invloed van de overheid als aandeelhouder is indirect.

De onderneming die risicokapitaal krijgt is een zelfstandige entiteit. Het bestuur van deze onderneming is verantwoordelijk voor het besturen ervan waarbij rekening moet worden gehouden met alle deelbelangen, zoals die van werknemers, crediteuren en de aandeelhouders. Het bestuur is autonoom in de uitvoering van zijn taken en de aandeelhouder heeft niet het recht bindende instructies aan het bestuur te geven.

In de statuten kan worden opgenomen dat het bestuur zich moet gedragen naar de aanwijzingen van bijvoorbeeld de aandeelhouders. Daarnaast kan de overheid via het stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders het bestuur ontslaan en een nieuw bestuur benoemen.

De overheid kan eveneens invloed uitoefenen door plaats te nemen in de Raad van Commissarissen die het toezicht op de onderneming uitoefent.



Betrokken partijen

Andere partijen die risicokapitaal in het fonds storten en de uitvoerders van energieprojecten die het risicokapitaal nodig hebben.

Begroting

Op de begroting moeten aandelenparticipaties worden opgenomen.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Ja	Ja: Wat is de kredietwaardigheid van de onderneming en is het project financieel uitvoerbaar? Wat zijn de risico's in het project en op welke manier kunnen deze worden afgedekt?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.2.2 Oprichten rechtspersoon

Wat houdt het in?

Bij deze constructie zet de overheid een eigen rechtspersoon op, bijvoorbeeld in de vorm van een bv. Als de overheid het risicokapitaal beschikbaar stelt, wordt de overheid mede-eigenaar. De rechtspersoon is een zelfstandige entiteit, die los staat van de overheid en zelf activiteiten ontplooit. De rechtspersoon wordt als onderneming aangemerkt en valt daarmee binnen het mededingingsregime.

Naast de overheid kunnen ook private partijen aandeelhouder worden. De selectie van aandeelhouders moet transparant en mag niet discriminerend zijn. Bij voorkeur moet de selectie plaatsvinden via een aanbestedingsprocedure, waarbij gebruik zou kunnen worden gemaakt van de concurrentiegerichte dialoog. Dit is een bijzondere vorm van aanbesteding, waarbij een dialoog met private partijen kan worden aangegaan. Dit is een vorm van aanbesteding die nog niet vaak wordt gebruikt.

Reden voor keuze voor dit instrument

De markt investeert zelf niet of onvoldoende in energieprojecten of de marktpartijen hanteren een te hoge rendementseis.

Wat biedt de overheid aan?

Risicokapitaal en een organisatievorm.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Er is geen sprake van een vergoeding van de kosten. De overheid stelt middelen beschikbaar en zorgt er zelf voor dat de activiteiten worden opgezet.



Grondslag voor gebruik van het instrument

De overheid is als publieke rechtspersoon bevoegd om een rechtspersoon op te richten.

De overheid mag geen aandelen kopen alleen vanwege het te verkrijgen dividend of uit een beleggingsmotief. Er moet altijd een publiek belang worden gediend.

Afdwingbaarheid

Door het oprichten van een nieuwe rechtspersoon ontstaat er een zelfstandige rechtspersoon die los van de overheid staat. Deze rechtspersoon heeft zijn eigen rechten en verantwoordelijkheden. De overheid kan als aandeelhouder geen directe invloed op deze rechtspersoon uitoefenen. Het bestuur is verantwoordelijk voor het besturen ervan en moet daarbij rekening houden met alle belangen van de rechtspersoon, zoals die van werknemers, crediteuren en aandeelhouders. Het bestuur is autonoom in de uitvoering van zijn taken en de aandeelhouder heeft niet het recht bindende instructies aan het bestuur te geven.

In de statuten kan worden opgenomen dat het bestuur zich moet gedragen naar de aanwijzingen van bijvoorbeeld de aandeelhouders. Daarnaast kan de overheid via het stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders het bestuur ontslaan en een nieuw bestuur benoemen.

De overheid kan ervoor kiezen zelf in het bestuur te gaan zitten. Daarnaast kan de overheid invloed uitoefenen door plaats te nemen in de Raad van Commissarissen die het toezicht op de rechtspersoon uitoefenen.

Betrokken partijen

De overheid, andere aandeelhouders en de nieuw opgerichte rechtspersoon die een nieuwe juridische entiteit vormt.

Begroting

Op de begroting moeten alle deelnemingen van de overheid worden opgenomen.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Ja	Ja: Wat zijn de benodigde investeringen en wat is het verwachte rendement op het geïnvesteerde vermogen? Is het project financieel uitvoerbaar? Wat zijn de risico's in het project en op welke manier kunnen deze worden afgedekt?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			



2.3 Verlenen van opdrachten

Bij het verlenen van opdrachten wil de overheid iets vragen of 'kopen' van de markt. De markt heeft iets wat de overheid niet heeft of kan. De overheid kan zelf bepalen wat zij wil en welke wensen zij heeft. De overheid kiest welke marktpartij de vraag het beste kan uitvoeren. De overheid moet dan wel vooraf kenbaar hebben gemaakt op grond van welke criteria een marktpartij wordt gekozen. Verder moet de overheid transparant zijn bij het verlenen opdrachten en mogen marktpartijen niet worden gediscrimineerd.

2.3.1 Sluiten van overeenkomsten

Wat houdt het in?

De overheid sluit een overeenkomst met een marktpartij waarbij beide partijen zich verbinden een prestatie te leveren. De prestatie van de overheid is in de regel het betalen van een prijs.

Reden voor keuze voor dit instrument

Een belangrijke reden voor dit instrument is dat de overheid iets voor eigen gebruik wil aanschaffen of zelf wil bepalen welke goederen of diensten worden ingekocht.

Voorbeelden bij energieprojecten is het inhuren van energie-experts die hun diensten gaan inzetten voor verenigingen van eigenaren. Een ander voorbeeld is het kopen van zonnepanelen voor een bedrijventerrein.

Wat biedt de overheid aan?

De overheid biedt aan om te betalen voor bepaalde goederen of diensten.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

De overheid vergoedt de volledige kosten.

Grondslag voor gebruik van het instrument

De overheid is als publieke rechtspersoon bevoegd om goederen of diensten te kopen.

Afdwingbaarheid

De afspraken tussen de overheid en de marktpartij zijn via de rechter af te dwingen.

Betrokken partijen

De overheid en de marktpartij.

Begroting

Op de begroting staan de kosten voor de inkoop of inhuur.



Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Nee	Ja	Ja: Voldoen de ingekochte prestaties aan de gestelde eisen en is de prijs-kwaliteitsverhouding redelijk?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.3.2 Leaseconstructies

Wat houdt het in?

Een leaseconstructie is een afspraak tussen twee partijen waarbij een van de partijen een bepaalde zaak, bijvoorbeeld een energieinstallatie, in eigendom heeft (juridische eigenaar), maar die niet zelf gebruikt. De andere partij mag de zaak gebruiken waarvoor een vergoeding wordt betaald (economische eigenaar).

Er zijn twee vormen van lease, te weten *operational* en *financial lease*. Bij *operational lease* is de juridische eigenaar verantwoordelijk voor het onderhoud. Bij *financial lease* moet de gebruiker zorgdragen voor het onderhoud.

Aan het einde van de leasetermijn kan ervoor gekozen worden om de gebruikte zaak over te kopen. Er is dan sprake van huurkoop.

Reden voor keuze voor dit instrument

Een reden om te leasen is om de initiële investeringslast door de overheid te laten dragen. De overheid investeert dan zelf in bijvoorbeeld een energieproject en geeft andere partijen de mogelijkheid de installatie te gebruiken.

Wat biedt de overheid aan?

Investeren in een energie-installatie en de mogelijkheid aan andere partijen bieden om de energieinstallatie te gebruiken.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

Niet van toepassing.

Grondslag voor gebruik van het instrument

De overheid is als publieke rechtspersoon bevoegd om overeenkomsten af te sluiten, zoals een leaseovereenkomst.

Afdwingbaarheid

De afspraken van de leaseovereenkomst zijn bij de rechter af te dwingen.



Betrokken partijen

De overheid en de partij die de energie-installatie gaat gebruiken.

Begroting

Op de begroting staat het investeringsbedrag.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Ja	Ja
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.3.3 Concessieverlening

Wat houdt het in?

Het verlenen van een concessie houdt in dat de overheid een recht aan een marktpartij geeft om bepaalde diensten of een specifiek gebied, zoals een deel van een snelweg of de energievoorziening op een bedrijventerrein te exploiteren. De exploitatiebaten zijn voor de marktpartij. Een voorbeeld is een concessie voor het openbaar vervoer. De vervoerder krijgt het recht om in een bepaald gebied busvervoer te exploiteren.

Reden voor keuze voor dit instrument

De overheid wil de uitvoering van bepaalde marktactiviteit reguleren en wil er voorwaarden aan stellen.

Wat biedt de overheid aan?

De overheid biedt een exploitatierecht aan.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

De kosten van de marktpartij worden vergoed via de exploitatiebaten.

Grondslag voor gebruik van het instrument

Recht om concessies uit te geven, bijvoorbeeld via vergunningen.

Afdwingbaarheid

De afspraken van de concessie zijn bij de rechter af te dwingen.

Aan de concessieverlening kunnen eisen worden gesteld, zoals op het gebied van duurzaamheid. Deze eisen kunnen bij de rechter worden afgedwongen.

Daarnaast kan een concessie worden gekoppeld aan het zogenoemde Design-Build-Finance-and-Maintain-Operate model (DBFMO). De overheid spreekt dan met de concessienemer af dat deze zelf zorgt voor ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en uitvoering.



Betrokken partijen

De overheid en de concessienemer.

Begroting

Op de begroting worden de kosten van de concessieverlening opgenomen.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Nee	Ja	Ja: Is de concessienemer in staat de concessie goed uit te voeren en kunnen de afspraken worden nageleefd?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			

2.3.4 Dienst van algemeen economisch belang

Wat houdt het in?

Er zijn activiteiten die van algemeen belang zijn, maar door marktpartijen niet worden opgepakt, omdat deze commercieel niet interessant zijn. Daarnaast kan of wil de overheid de activiteiten niet zelf uitvoeren. Een voorbeeld is busvervoer in dunbevolkte gebieden. Om er toch voor te zorgen dat de activiteiten worden opgepakt, kan de overheid met een marktpartij afspreken de activiteiten toch te gaan uitvoeren. De tegenprestatie van de overheid is het vergoeden van de onkosten en een redelijke winst. De activiteiten van de marktpartij worden dan aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang.

Reden voor keuze voor dit instrument

Een reden om voor dit instrument te kiezen is om activiteiten van algemeen economisch belang door marktpartijen te laten uitvoeren door marktpartijen.

Wat biedt de overheid aan?

Vergoeding van de onkosten en een redelijk winst.

Vergoedt de overheid de kosten geheel of gedeeltelijk?

De overheid vergoedt de onkosten volledig.

Grondslag voor gebruik van het instrument

De overheid is als publieke rechtspersoon bevoegd om diensten van algemeen economisch belang op te zetten.

Afdwingbaarheid

De afspraken die zijn gemaakt zijn afdwingbaar.

Betrokken partijen

De overheid en de ondernemer die de dienst van algemeen economisch belang uitvoert.



Begroting

Op de begroting staan de vergoedingen die de overheid gaat betalen.

Aandachtsgebieden

	Staatssteun	Aanbestedingsrecht	Risicoanalyse
Relevant	Ja	Ja	Ja: Is de lastnemer in staat de dienst van algemeen economisch belang goed uit te voeren en kunnen de afspraken worden nageleefd?
zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de aandachtsgebieden			



3 Korte beschrijving aandachtsgebieden

In dit hoofdstuk worden de aandachtsgebieden kort uitgelegd.

3.1 Staatssteun

Van staatssteun is sprake bij elk voordeel dat een overheid aan een onderneming wil geven. Om te bepalen of een maatregel als staatssteun wordt aangemerkt, moet zijn voldaan aan de volgende criteria:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die de onderneming niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

Als er sprake is van staatssteun geldt als hoofdregel dat de Europese Commissie de maatregel moet goedkeuren. Hierop is een aantal uitzonderingen, zoals:

- **De-minimis:** het totale voordeel mag niet meer bedragen dan 200.000 euro per onderneming. Om hiervan gebruik te kunnen maken, moet de betreffende onderneming in de afgelopen drie jaar niet van andere subsidies gebruik hebben gemaakt. Om het grensbedrag te bepalen moeten namelijk alle voordelen, zoals andere verkregen subsidies, bij elkaar worden opgeteld. In de praktijk blijkt deze uitzonderingsgrond vooral voor grote ondernemingen problematisch te zijn, omdat zij vaak al te veel steun hebben ontvangen;
- **Crisissteunmaatregelen:** ten tijde van de economische crisis heeft de Europese Commissie nieuwe tijdelijke staatssteunregels opgesteld. Op grond hiervan mag het totale voordeel 500.000 euro bedragen. Hierbij moet eveneens naar alle andere subsidies worden gekeken. De ondernemingen moeten dan wel aantonen dat zij last van de crisis hebben en moeilijk aan krediet kunnen komen. Deze regels gelden tot eind 2010;
- **Groepsvrijstellingsverordening:** voor energieprojecten kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde groepsvrijstellingsverordening. Hierin heeft de Europese Commissie voor een aantal categorieën aan projecten, waaronder duurzame energie en energiebesparing, bepaald dat aanmelding niet nodig is. Steun moet dan wel worden beperkt tot een percentage van de extra investeringskosten ten opzichte van conventionele 'grijze' vormen van energie.

Voor meer informatie zie www.europadecentraal.nl.



3.2 Aanbestedingsrecht

Als een overheid een overheidsopdracht aan een marktpartij wil verlenen, dan is de overheid gebonden aan de aanbestedingsregels. Van een overheidsopdracht is sprake bij een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel. Dit geldt als de overheid tweezijdig afspraken met een andere partij maakt, waarbij de overheid een bezwarende tegenprestatie moet leveren. In de regel gaat het dan om het betalen van een prijs voor bijvoorbeeld het kopen van goederen of het inhuren van diensten. Ook een samenwerking met een overheid en een private partij kan bezwarend zijn, bijvoorbeeld als de overheid door deze samenwerking het volledige risico op zich neemt. Ook dan is het aanbestedingsrecht dus van toepassing.

Voor een aantal overheidsopdrachten gelden uitzonderingen in het aanbestedingsrecht. Er is bijvoorbeeld een lijst van diensten waarop de aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. Dit zijn de zogenaemde B-diensten. Daarnaast geldt het aanbestedingsregime niet voor arbeidsovereenkomsten, diensten voor onderzoek en ontwikkeling en concessies.

Binnen het aanbestedingsrecht is een aantal procedures geregeld op grond waarvan een overheidsopdracht kan worden gegund. Het gaat dan om:

- openbare procedure
- niet-openbare procedure
- procedure van gunning door onderhandelingen (met en zonder bekendmaking)
- concurrentiegerichte dialoog. Op grond van deze procedure kan de overheid een dialoog met marktpartijen aangaan. Deze procedure kan worden gebruikt bij complexe projecten, zoals gebiedsgerichte projecten waarbij duurzame energie een rol speelt en waarbij DBFMO-contracten worden afgesloten.

Voor meer informatie zie www.europadecentraal.nl of www.pianoo.nl.

3.3 Risicoanalyse

Bij risicoanalyse gaat het om het inschatten van het risico dat zich ongewenste effecten voordoen. De effecten kunnen verschillende vormen aannemen. Zo is het ongewenste effect bij het verlenen van een subsidie dat de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld, niet worden uitgevoerd. Bij het verstrekken van een lening bestaat het ongewenste effect uit het niet terugbetalen van de middelen.

Als duidelijk is wat de ongewenste effecten zijn moet worden beoordeeld wat het risico is dat het ongewenste effect zich manifesteert. Bij een lening kan de kans bijvoorbeeld worden ingeschat door de beoordeling van de kredietwaardigheid van de leningnemer. Bij een hoge kredietwaardigheid is de kans op wanbetaling klein.

Als de risico's in kaart zijn gebracht kan worden bedacht op welke wijze de risico's worden beperkt. Dit kan bijvoorbeeld door het vestigen van zekerheden zoals een hypotheek op goederen van een leningnemer.

Dit is een uitgave van het
Interprovinciaal Overleg (IPO)
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
Telefoon 070 888 12 12
Fax 070 888 12 80
www.ipo.nl

Tekst
Peter van Asperen, Haute Equipe
IPO-publicatienummer
293
Ontwerp
Haagsblauw, Den Haag

Den Haag, maart 2011



Deze publicatie kwam tot stand in samenwerking met de provincie Utrecht.
De publicatie is een onderdeel van de serie 'Slim financieren duurzame energie'.

Tot nu toe verschenen:

1. Zo doe je dat
2. Kort woordenboek
3. Handleiding voor lening- en garantiefondsen