



Slim financieren duurzame energie

Handleiding voor lening- en garantiefondsen

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	Uitleg lening- en garantiefondsen – revolving fund	5
2.1	Beschrijving revolving fund	5
2.2	Korte uitleg van een lening en garantie	5
2.3	Voor welke projecten kan een revolving fund worden ingezet	6
3	Opzetten van een regeling	7
3.1	Waarom is een regeling nodig	7
3.2	Enkele termen bij subsidies	7
3.3	Regelingen bij lening- of garantiefondsen	8
4	Begroting	10
4.1	Begrotingsposten	10
4.2	Risicoanalyse en -buffer	11
5	Hoe zit het met staatssteun	12
6	Uitvoering	14

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. Het project beoogt provincies en andere overheden te faciliteren met kennis, innovatieve financieringsconstructies voor klimaat- en energieprojecten effectiever in te zetten. Daarmee willen we voorkomen dat provincies voor slimme financieringsconstructies steeds weer het wiel moeten uitvinden.

Deze publicatie is een handleiding voor het inzetten van leningen of garanties door overheden, soms ook wel *revolving funds* genoemd. In de praktijk blijkt dat steeds meer overheden voor deze instrumenten kiezen. Een aantal overheden heeft al ervaring met het opzetten van deze instrumenten. Zo beheert de Stichting Volkshuisvesting Nederland (SVn) een aantal leningfondsen voor gemeenten en provincies. De leningen zijn bestemd voor starters op de woningmarkt. De provincie Utrecht heeft voor de ondersteuning van aardgasvulstations voor een leningconstructie gekozen. Daarnaast bestaan er diverse garantiefondsen, zoals het Borgstellingskrediet MKB van Agentschap NL (voorheen SenterNovem), het Garantiefonds Energie van de provincie Utrecht en het Klimaatfonds van de gemeente Amsterdam. De laatste twee fondsen zijn specifiek bedoeld voor de financiering van energieprojecten.

Met deze publicatie geeft het IPO een praktische handleiding. Het biedt handvatten voor het opzetten van dergelijke instrumenten en geeft snel inzicht in de werking en de juridische en financiële aspecten van de instrumenten.



2 Uitleg lening- en garantiefondsen – revolving fund

2.1 Beschrijving revolving fund

Belangrijk kenmerk van een revolving fund is dat het fonds zichzelf in stand houdt. Het betekent dat de middelen later opnieuw kunnen worden ingezet.

In dit handboek worden twee soorten revolving funds onderscheiden: een lening- en een garantieconstructie. Bij een lening is het revolverend karakter snel duidelijk. De middelen worden uitgeleend en later weer terugbetaald. Na elke aflossing kunnen de middelen opnieuw worden ingezet. Een garantie heeft ook een indirect revolverend karakter. De waarde van de garantie daalt in de loop van de tijd en loopt af als de lening waarop de garantie betrekking op heeft is afgelost. Daarna kan de garantie opnieuw worden ingezet.

In hoeverre een revolving fund zichzelf in stand kan houden, hangt af in hoeverre er inkomsten kunnen worden gegenereerd. Zonder inkomsten zal het fonds langzaam uitdrogen, vanwege het risico dat de lening niet wordt terugbetaald of de garantie wordt ingeroepen. Inkomsten kunnen worden gegenereerd door het heffen van een rente bij een lening of een premie bij een garantie. Het fonds wordt dan aangevuld. Het fonds is volledig revolverend als alle uitvoeringskosten, inflatie en risico's in de rente of premie kunnen worden doorberekend.

2.2 Korte uitleg van een lening en garantie

In deze paragraaf staat een korte uitleg over de lening en de garantie.

Lening

Een lening is een afspraak tussen de uitvoerder van een klimaat- of energieproject met een overheid. De overheid spreekt af om tijdelijk middelen beschikbaar te stellen (eventueel renteloos). De uitvoerder verplicht zich om de middelen terug te betalen (eventueel met rente). Het risico voor de overheid is dat de uitvoerder de uitgeleende middelen niet of slechts gedeeltelijk terugbetaalt (kredietrisico) door bijvoorbeeld faillissement van de uitvoerder.



Garantie

Er bestaan verschillende soorten garanties. Dit handboek gaat over een garantie die gekoppeld is aan de terugbetaling van een lening. In juridische termen heet dit een borgstelling. Er zijn ten minste drie partijen betrokken, te weten de uitvoerder, de overheid en de bank. De bank verstrekt een lening aan de uitvoerder. Als de uitvoerder zich niet aan de betalingsafspraken houdt, kan de bank zich tot de overheid wenden. De overheid betaalt vervolgens aan de bank. Alleen bij wanbetaling hoeft de overheid dus te betalen.

2.3 Voor welke projecten kan een revolving fund worden ingezet

Een revolving fund is geschikt voor projecten met voldoende kasstromen, zodat er voldoende middelen worden gegeneerd om te kunnen aflossen. Dit geldt bij energieprojecten waar een revolving fund dus een interessant instrument kan zijn.



3 Opzetten van een regeling

3.1 Waarom is een regeling nodig

Leningen en garanties die door de overheden worden afgegeven vallen onder de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Nederlandse rechter heeft dit bepaald via de zogenoemde tweewegenleer. Dit betekent dat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Bij het afgeven van leningen en garanties aan een open en grote groep ligt het voor de hand een regeling op te stellen. Hierbij kan onder andere worden aangesloten bij het hoofdstuk 'Subsidies', waarin procedures voor subsidieverstrekking is geregeld.

3.2 Enkele termen bij subsidies

Een aantal termen is van belang:

- **Subsidieverstrekking:** hiermee wordt het hele proces bij van het geven van subsidies aangeduid. Het gaat om een paraplubegrip. Het totale subsidieproces kan worden onderscheiden in subsidieverlening, betalen van voorschotten en de subsidievaststelling;
- **Subsidieplafond:** dit is het maximale bedrag waarvoor subsidie kan worden verleend. Als het plafond wordt overschreden kan de overheid de subsidieaanvraag weigeren;
- **Subsidieverlening:** dit is het moment waarop de overheid, in de regel per brief (beschikking), aangeeft dat er voor bepaalde activiteiten middelen beschikbaar worden gesteld;
- **Betalen voorschotten:** een deel van de beschikbaar gestelde subsidie kan worden uitbetaald voor of tijdens de uitvoering van de activiteiten. Het gaat dan dus om een soort voorfinanciering;
- **Verplichtingen voor de subsidieontvanger:** bij het verlenen van de subsidie kan de overheid verplichtingen opleggen, bijvoorbeeld om binnen een half jaar een bepaalde activiteit uit te voeren. Als blijkt dat de subsidieontvanger zich niet aan de verplichtingen heeft gehouden, kan de subsidie worden ingetrokken of verlaagd;
- **Subsidievaststelling:** bij de subsidievaststelling wordt gekeken of de activiteiten zijn uitgevoerd en welke kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Het resterende subsidiebedrag (de officiële aanvraag minus de betaalde voorschotten) wordt uitbetaald. Met de subsidievaststelling eindigt de subsidierelatie.



3.3 Regelingen bij lening- of garantiefondsen

Bij een lening of een garantie ziet een regeling er op onderdelen anders uit dan bij een 'normale' subsidieregeling. In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van de lening- en een garantieregeling beschreven.

Leningregeling

In de regeling moet zijn opgenomen dat er een subsidie wordt verleend in de vorm van een lening. Via het subsidieplafond kan worden aangegeven wat het maximum bedrag is dat in totaal aan leningen kan worden uitgezet. Als er een rente in rekening wordt gebracht moet dit in de regeling worden opgenomen, bijvoorbeeld als een verplichting die aan de subsidieontvanger wordt opgelegd.

Bij een lening wordt per definitie 100 procent aan voorschotten uitbetaald. De middelen worden immers uitgeleend. Eventueel kan de uitkering afhankelijk worden gesteld van de financieringsbehoefte van de subsidieontvanger. Het kan zijn dat de subsidieontvanger in het begin minder middelen nodig heeft en pas later met investeren begint. De behoefte is afhankelijk zijn van het investeringsritme van de subsidieontvanger.

Er moeten afspraken worden vastgelegd over het aflossingsritme, de betaling van de rente, de wijze van risicoafdekking (verlangen van zekerheden, zoals hypotheek of pandrecht) en wat de gevolgen zijn als afspraken niet worden nageleefd. Er is een aantal mogelijkheden om dit te regelen:

- **Sluiten van een uitvoeringsovereenkomst:** de afspraken worden dan vastgelegd in een overeenkomst die bij de subsidieverlening door beide partijen wordt ondertekend;
- **Opties uit de Awb (4^e tranche):** in de Awb is een nieuw onderdeel ingevoegd waarmee het makkelijker wordt om de aflossing van leningen te regelen. De overheid kan dan per brief (bij de subsidieverlening of -vaststelling) aangeven dat de lening moet worden afgelost en tegen welke voorwaarden. Er hoeft dan dus geen uitvoeringsovereenkomst te worden gesloten. Als niet tijdig wordt terugbetaald kan de overheid een wettelijke rente in rekening brengen. De overheid moet dan wel binnen twee weken, tenzij in de regeling anders is bepaald, na het overschrijden van de betalingstermijn een schriftelijke aanmaning sturen. Voor het versturen van de aanmaning kan de overheid maximaal 14 euro in rekening brengen.

Garantieregeling

Bij een garantie moet in de regeling zijn opgenomen dat subsidie wordt verleend in de vorm van een garantie. Het subsidieplafond geeft aan voor welk bedrag aan garantie kan worden uitgezet. Als er een premie in rekening wordt gebracht dan moet dit in de regeling zijn opgenomen. Voor ondernemingen mag de garantie niet meer bedragen dan 80 procent van de totale lening. Dit volgt uit Europese staatssteunregels.



In de regeling moet worden bepaald wie de garantie kan aanvragen. De doelgroep moet worden bepaald. Er zijn twee mogelijkheden:

- **De doelgroep bestaat uit de banken:** dit is de systematiek van het Besluit Borgstelling MKB Kredieten (BMKB). Banken kunnen de garantie aanvragen. De banken vragen de garantie aan als zij de lening willen verstrekken. In het besluit is opgenomen dat de banken alleen een garantie mogen aanvragen als er een tekort aan zekerheden is. Een uitvoerder van een energieproject moet dus eerst een bank bereid hebben gevonden om een lening te verstrekken,
- **De doelgroep bestaat uit de uitvoerders:** de provincie Utrecht hanteert deze systematiek. De uitvoerders van energieprojecten kunnen een garantie aanvragen. Zij krijgen vervolgens een brief (garantievoucher) waarin staat dat de overheid bereid is om voor het project garant te staan. Met deze voucher kan de uitvoerder naar de bank stappen en de voucher bij de onderhandelingen over de lening inzetten.

In beide gevallen moet een uitvoeringsovereenkomst met een bank worden afgesloten.

In deze overeenkomst staan de afspraken over bijvoorbeeld het moment waarop de garantie ingaat en wanneer de bank de garantie kan invoeren, bijvoorbeeld bij faillissement.



4 Begroting

Bij een revolving fund hoeven minder middelen op de begroting te worden gereserveerd dan bij een 'normale' subsidie. Bij een 'normale' subsidie wordt het volledige subsidieplafond (plus uitvoeringskosten) op de begroting opgenomen. Voor leningen en garanties is dit niet nodig. De middelen zijn immers niet 'kwijt', maar vloeien terug in het fonds en kunnen opnieuw worden ingezet. In dit hoofdstuk wordt dit nader toegelicht.

4.1 Begrotingsposten

Lening

Bij leningen moeten de volgende kosten op de begroting komen:

- **Renteverlies:** de uitgeleende middelen kunnen niet meer op een rentedragende rekening worden gezet. Er is dus een renteverlies;
- **Uitvoeringskosten.**

Voorbeeld:

- Er wordt voor € 500.000 aan leningen uitgezet;
- Dit betekent een jaarlijks renteverlies van 4,5%, te weten € 22.500;
- De jaarlijkse uitvoeringskosten bedragen 3% van het uitgeleende bedrag. Dit komt dus uit op € 15.000;
- In totaal komt er dus jaarlijks een bedrag van € 37.500 op de begroting te staan.

Garantie

Bij een garantie bestaan de begrotingsposten uit de uitvoeringskosten. Er is geen renteverlies, omdat er geen middelen van een bankrekening worden gehaald. Uitgaande van het voorbeeld dat hierboven is uitgewerkt moet er bij een garantie dus jaarlijks 15.000 euro aan kosten worden begroot.



4.2 Risicoanalyse en -buffer

Bij een lening en een garantie wordt een risico gelopen. Er bestaat een kans dat de lening niet wordt terugbetaald of dat de garantie wordt ingeroepen. Het risico moet vooraf worden ingeschat zodat er rekening mee gehouden kan worden. De risico's moeten verder worden verantwoord binnen de jaarplancyclus van Planning & Control.

Risicoanalyse

De definitie van een risico is de kans dat zich een bepaald effect voordoet. Het effect bij een lening en een garantie is dat er niet wordt afgelost. Om de kans te bepalen dat het effect zich voordoet moet worden gekeken naar de kredietwaardigheid van de uitvoerder en de financiële aannames van het project. De overheid kan deze beoordeling zelf uitvoeren, maar kan het ook overlaten aan een gespecialiseerde organisatie.

Op grond van een risicoanalyse kan de hoogte van het risico worden bepaald. Dit is een subjectief proces, maar met ervaringscijfers kan het risico wel worden geobjectiveerd, bijvoorbeeld via statistische gegevens over het aantal faillissementen in een regio of een bepaalde sector.

Het risico kan worden verminderd door de risico's af te dekken door zekerheden, zoals een hypotheek- (bij registergoederen) of pandrecht op bijvoorbeeld de installaties. Verder valt te denken aan de hoofdelijke aansprakelijkheid van de moedermaatschappij. Dit betekent dat bij wanbetaling ook de moeder kan worden aangesproken.

Risicobuffer op de begroting

Voor het risico binnen een overheid is het zogenoemde weerstandsvermogen als risicobuffer opgenomen. Op vaste momenten in de planning & control -cyclus wordt, via de zogenoemde Monte Carlosimulatie, bekeken of het weerstandsvermogen voldoende is voor alle risico's. Een revolving fund kan hiervan een onderdeel vormen. Bij het opzetten van het revolving fund moet dus afstemming worden gezocht met de financiële afdeling.

De hoogte van een risicobuffer voor een revolving fund kan als volgt worden bepaald. Stel dat een overheid € 5 miljoen als budget beschikbaar heeft. Uitgaande van een risico van 10% kan dan € 50 miljoen aan leningen of garanties worden uitgezet.



5 Hoe zit het met staatssteun?

Bij het geven van een lening of een garantie aan een onderneming tegen een lagere rente of premie dan de markt biedt, is sprake van staatssteun. Van staatssteun is sprake bij elk voordeel dat een overheid aan een onderneming geeft. Bij een lening of een garantie wordt de hoogte van de staatssteun bepaald door het verschil tussen de marktrente of -premie en de rente of premie die de overheid in rekening brengt.

Staatssteun is gebonden aan Europese regelgeving. Als hoofdregel geldt dat de Europese Commissie alle staatssteun moet worden goedgekeuren. Hierop is een aantal uitzonderingen, zoals:

- **De-minimis:** het totale rente- of premievoordeel mag niet meer bedragen dan 200.000 euro per beschikking. 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 (ergo andere subsidies) bij elkaar worden opgeteld. In de praktijk blijkt deze uitzonderingsgrond vooral voor grote ondernemingen problematisch te zijn. Zij hebben vaak al te veel steun ontvangen;
- **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 de extra investeringskosten die nodig zijn ten opzichte van conventionele 'grijze' vormen van energie. Het maximale voordeel (dus het rente- en premieverschil) mag dan niet meer bedragen dan 60% van de extra investeringen voor energiebesparing en 45% voor duurzame energie. Voor het MKB zijn hogere steunpercentages mogelijk (plus 10 procentpunt voor middelgrote en 20 procentpunt voor kleine ondernemingen).



Bepalen hoogte staatssteun bij een lening

De Europese Commissie heeft vastgelegd op welke manier het renteverskil moet worden berekend¹:

- **Basisrente:** de basisrente wordt bepaald door de 1-jaarse rente (dit is te vinden op bijvoorbeeld www.dnb.nl);
- **Risico-opslag:** bovenop de basisrente moet een risico-opslag worden berekend. De hoogte hiervan is afhankelijk van de kredietwaardigheid van de onderneming en de zekerheden die een onderneming kan afgeven. De risico-opslag varieert van 0,6 tot 10%;
- **Verdiscontering van het rentevoordeel:** alle jaarlijkse rentevoordelen moeten worden verdisconteerd. Dit betekent dat de rentevoordelen moeten worden terugberekend naar de waarde van het moment waarop de steun wordt verstrekt. Het gehanteerde disconteringspercentage is de basisrente plus 1 procentpunt.

Garantie

Bij garanties bepaalt het premievoordeel de hoogte van de staatssteun. Dus het verschil tussen de marktpremie en de premie die de overheid in rekening brengt. Voor het MKB heeft de Europese Commissie vastgesteld op welke wijze de marktpremies kunnen worden bepaald. Dit zijn de 'safe harbour premies'. De hoogte hiervan is afhankelijk van de kredietwaardigheid van de onderneming en varieert van 0,4 tot 6,3 procent². Voor grote ondernemingen moet de overheid zelf onderbouwen op welke wijze de marktpremie is berekend.

Bij gebruikmaking van de groepsvrijstellingsverordening is er een belangrijk verschil tussen het afgeven van een garantie voor een MKB'er en een grote onderneming. Garanties aan MKB'ers vallen zonder meer onder de groepsvrijstellingsverordening. Voor grote ondernemingen moet de berekening van de marktpremie eerst door de Europese Commissie worden goedgekeurd, voordat van de groepsvrijstelling gebruik kan worden gemaakt.

Meer informatie over staatssteun zie: www.europadecentraal.nl.

1 Mededeling van de Commissie van 19 januari 2008 over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PbEU C14/6).

2 Mededeling van de Commissie van 20 juni 2008 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties.



6 Uitvoering

De overheid kan het revolving fund zelf uitvoeren of uitbesteden. Als de overheid de uitvoering in eigen hand wil houden is specifieke kennis vereist. Het verstrekken van leningen of garanties vergt namelijk andere vaardigheden dan het afgeven van subsidies. Zo moet de kredietwaardigheid van de aanvrager worden beoordeeld, de risico's worden ingeschat en op welke wijze de risico's kunnen worden afgedekt (via zekerheden). Bij een lening moet daarnaast worden bijgehouden of de leningnemer zich aan de aflossingsverplichtingen houdt. Zo niet, dan moet tijdig actie worden ondernomen.

Bij uitbesteding aan een derde partij moet rekening worden gehouden met de aanbestedingsplicht. Als de uitvoeringskosten hierbij meer bedragen dan 193.000 euro is een Europese aanbesteding vereist.

Garantie

Bij het opzetten van een garantiefonds is de medewerking van banken nodig. Dit is een extra stap in de uitvoering die niet moet worden onderschat. Alleen als de banken de garantie accepteren zal het garantiefonds werken. Om met het garantiefonds te kunnen werken, moet een bank haar administratieve systemen aanpassen. Voor de bank brengt dit kosten met zich mee en de bank zal alleen aan een garantiefonds meewerken als de baten tegen de kosten opwegen. De banken hebben al aangegeven dat zij niet akkoord gaan met verschillende soorten garantiefonds waar de voorwaarden per gebied anders zijn.



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
294
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