

Statenvoorstel nr. PS/2010/1178

Versnelling CO2 reductie / Duurzaam Energiefonds

Datum	GS-kenmerk	Inlichtingen bij
23 november 2010	2010/0199464	Mr. J. Guikema, telefoon 038 499 7525 e-mail J.Guikema@overijssel.nl Drs. J.F.H. Jennekens, telefoon 038 499 7412 e-mail JFH.Jennekens@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Versnelling CO2 reductie / Duurzaam Energiefonds

Bijlagen

- I. Ontwerpbesluit nr. PS/2010/1178 (bijgevoegd)
- II. Samenvatting rapport Rebelgroup Rotterdam (bijgevoegd)

Samenvatting van het voorgestelde besluit

Bij de behandeling van het Statenvoorstel PS/2010/504 hebben wij u toegezegd een voorstel in te dienen voor een belegging in duurzaamheid en duurzame energie voor een substantieel bedrag. In onze brief van 28 september hebben wij u reeds een schets gegeven van de te zetten stappen om te komen tot een duurzaam energiefonds. Dit voorstel heeft als doel een versneld terugdringen van de CO₂ uitstoot naar 30%, zoals opgenomen in het Energiepact Overijssel, in 2017 door de inzet van extra middelen.

In opdracht van de provincie is een extern advies opgesteld m.b.t. het inzetten van verschillende financieringsinstrumenten voor een snelle en efficiënte realisatie van duurzame energieprojecten. Deze instrumenten omvatten het inzetten van vooral participaties, leningen en garanties.

Voorgesteld wordt om in te stemmen met een verdere uitwerking van een Duurzaam Energiefonds met een omvang van € 250 miljoen.

Het voorstel omvat tevens in hoofdlijnen de inhoudelijke en financiële kaders. Voor het fonds zal een externe beheerder worden geselecteerd.

Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling

In uw vergadering van 7 juli 2010 heeft u het statenvoorstel PS/2010/504, over de versnelling van CO₂ reductie, aangenomen. Daarbij heeft u besloten:

1. met instemming kennis te nemen van de voorgenomen uitvoeringsstrategie voor versnelling van CO₂-reductie;
2. in te stemmen met het streven om minimaal 50 % van het budget voor het programma Energiepact in te zetten met financieel rendement ten gunste van de algemene middelen;
3. in te stemmen met de mogelijkheid om een deel van het programma Energiepact buiten Overijssel te realiseren, door deelname aan duurzame energieprojecten in Nederland met dien verstande dat PS vooraf in de gelegenheid worden gesteld om het aangaan van participaties/deelnemingen in en buiten Overijssel te kunnen

- toetsen op Overijssels publiek belang;
4. de 12e wijziging van de Programmabegroting 2010, overeenkomstig bijlage VIII bij Statenvoorstel nr. PS/2010/504, vast te stellen voor het deelnemen in een duurzaam energiefonds.

In voornoemd statenvoorstel is ook voorgesteld om een deel van het budget buiten Overijssel in te kunnen zetten. In de motie Van der Bent cs is ons college gevraagd om een brief met een nadere (kaderstellende) uitwerking van het besluit.

Bij de behandeling van het statenvoorstel hebben wij positief gereageerd op een verzoek uit Provinciale Staten om met een voorstel te komen voor een substantiële investering in duurzame energie in de orde van grootte van € 250 miljoen. In onze brief van 28 september jl. hebben wij de door ons voorgenomen stappen geschetst om te komen tot een voorstel voor een belegging in duurzame energie middels een duurzaam energiefonds. Hierbij hebben wij aangegeven om uiterlijk in januari 2011 een voorstel aan u te sturen. Met dit statenvoorstel geven wij een invulling aan onze toezegging.

Uw wens om extra in te zetten op de reductie van de CO₂ uitstoot is onder andere gelegen in de toenemende zorg om het milieu zoals vastgelegd in het Coalitieakkoord. Hierin is opgenomen dat Overijssel met het Energiepact een substantiële bijdrage wil leveren aan de reductie van schadelijke uitstoot van CO₂ en daarmee een eigen invulling wil geven aan Europese en landelijke doelstellingen.

De Europese doelstellingen richten zich op de strijd tegen klimaatverandering, instandhouding van de biodiversiteit, bescherming van de gezondheid en verstandig omspringen met natuurlijke hulpbronnen. Klimaatverandering wordt als een van de grootste problemen voor de mensheid beschouwd. De uitstoot van broeikasgassen moet in 2020 met minstens 20% zijn verminderd ten opzichte van 1990. Voorts moet het aandeel duurzame energie zijn verhoogd tot 20% en moet het totale energieverbruik met 20% zijn verlaagd ten opzichte van de geprojecteerde trend. 10% van het verbruik van fossiele brandstoffen voor vervoer moet worden vervangen door biobrandstoffen, elektriciteit of waterstof.

Op nationaal niveau is het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4) vastgesteld. Volgens het NMP4 moet het lukken binnen dertig jaar te zijn overgestapt naar een duurzaam functionerende samenleving. Het beleid richt zich primair op de emissies van CO₂ en NO₂. Dit moet worden bereikt door de inzet van hernieuwbare energiebronnen, het verlagen van het energiegebruik en geavanceerde energietechnologie. In het werkprogramma 'Schoon en Zuinig' heeft Nederland zich als doel gesteld om de uitstoot van CO₂ in 2020 met 30% te verminderen ten opzichte van 1990. Het tempo van energiebesparing moet dan worden verdubbeld van 1 naar 2% per jaar. Daarnaast moet het aandeel duurzame energie verhoogd worden van 2% in 2005 naar 20% in 2020.

In het regeerakkoord heeft het kabinet Rutte aangegeven dat de Europese doelen voor een duurzame energievoorziening leidend zijn. Dit betekent 20% - CO₂ reductie en 14% duurzame energie in 2020. Nieuw is de positiebepaling ten aanzien van kernenergie. Het kabinet stelt dat, om de reductie te realiseren en minder afhankelijk te worden bij de energievoorziening, er meer kernenergie nodig is.

Hoofdstuk 2 Financiële instrumenten

In opdracht van de provincie heeft de Rebelgroup een rapport uitgebracht waarin wordt uiteengezet welke financiële instrumenten optimaal kunnen bijdragen aan het sneller en tegen lagere inzet van overheidsmiddelen realiseren van duurzame energieprojecten.

Samenvattend komt het rapport tot de volgende conclusies. Gezien de ambitie van de provincie om de CO₂-doelstellingen te versnellen staat "meters maken" op korte termijn voorop. Dit betekent vooral het ondersteunen en stimuleren van projecten die binnen enkele jaren (maar uiterlijk vanaf 2017) bijdragen aan CO₂-besparing.

De soorten projecten waaraan men dan kan denken zijn:

- bio-energieprojecten;
- windprojecten;
- warmteprojecten (restwarmte, Warmte koude opslag en geothermie); en

- energiebesparing (bestaande bouw en nieuwbouw).

In het rapport adviseert het bureau om gebruik te maken van een slim financieel instrumentarium. Waar nu vooral wordt gekeken naar subsidie als geëigend financieel instrument blijkt dit lang niet altijd te voldoen aan de wens om effectief en efficiënt een versnelling in gang te zetten.

Financiële instrumenten die ingezet kunnen worden om projecten haalbaar te maken zijn naast subsidies, garanties, leningen (vreemd vermogen) en participaties (eigen vermogen)..Om de keuze voor een bepaald instrument te kunnen bepalen heeft de Rebelgroep een afwegingskader ontwikkeld waarin de verschillende criteria zijn opgenomen.

De Rebelgroep adviseert de volgende randvoorwaarden aan de projecten te stellen:

- het project draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de provincie (Energiepact) en is maatschappelijk rendabel (reduceert CO₂ voldoende kosteneffectief);
- de bijdrage van de provincie is nodig om project te realiseren; en
- de business case is haalbaar en voldoende robuust.

Voor een uitgebreide samenvatting van het rapport verwijzen wij u naar de Bijlage van dit voorstel.

Hoofdstuk 3 Keuze fonds

Vraag in Overijssel naar inzet van een duurzaam energiefonds

In het statenvoorstel versnelling CO₂ reductie staat een schatting van het investeringsvolume dat nodig is om de ambitie voor 30 % CO₂ reductie te realiseren.

Wij verwachten dat een fonds met leningen, deelnemingen en garanties vooral zal bijdragen om de financiering van de grotere (> € 3 miljoen) projecten voor het opwekken van energie voor 15 – 25 % te financieren. Met zo'n bijdrage kan de rest van een project uit reguliere bancaire bronnen gefinancierd worden. Met name bio-energieprojecten en (in minder mate) geothermie kunnen worden gefinancierd. Mogelijk ook projecten voor zon- of windenergie. Deze zijn echter op dit moment, indien een subsidie voor duurzame energie (SDE) is toegekend, makkelijker te financieren vanwege meer voorspelbare opbrengsten.

Op het terrein van energiebesparing is de grootste vraag te verwachten van woningcorporaties. Deze hebben de komende jaren een investeringsopgave van enkele honderden miljoenen voor het oplabelen van ca. 70.000 bestaande woningen (van een laag label naar energielabel A of B). Indien er leningen tegen lage rente (< 2 %) worden aangeboden, kan er een versnelling van het toepassen van energiebesparingsmaatregelen plaatsvinden.

Doel en omvang fonds

Doel van een fonds is om uitvoering te geven aan provinciaal beleid. Hiertoe zijn de uitgangspunten van het Programma 'Energiepact Overijssel' leidend. De inzet van het fonds draagt tevens bij aan een krachtige impuls voor het innovatiebeleid en leidt tot groei van de werkgelegenheid.

Wij stellen u voor een Duurzaam Energiefonds met een omvang van € 250 miljoen uit te werken.

Opties en criteria voor beheer van een fonds

Wij hebben een viertal opties (zie hieronder) tegen elkaar afgezet en daarbij de volgende criteria gehanteerd: sturing, zichtbaarheid en de snelheid waarmee het fonds operationeel kan zijn.

Sturing

De mogelijkheden van sturing zijn groter naarmate de afstand tot de beheerder kleiner is. De maximale sturingsmogelijkheden ontstaan bij het oprichten van een fonds in eigen beheer dwz vanuit de eigen organisatie. De mogelijkheid om tijdig in te grijpen brengt voordelen met zich mee. Zo kan een tussentijdse wijziging van beleid snel worden geïmplementeerd. Als nadeel van een kleine afstand geldt dat de provincie te nauw betrokken kan zijn bij de dagelijkse gang van zaken. Het meer op afstand plaatsen

maakt het mogelijk om het fondsbeheer op hoofdlijnen te sturen en optimaal gebruik te maken van reeds in de markt aanwezige expertise.

Met fondsbeheerders moeten vaste afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de provincie sturing wenst te geven aan de uitvoering van het beheer. Tevens zullen randvoorwaarden worden vastgelegd waaronder de fondsbeheerder mag opereren.

Provinciale Staten wordt de mogelijkheid geboden tussentijds evaluaties uit te voeren en, op basis van de bevindingen, tot nadere afspraken met de beheerder te komen.

Indien de nadruk wordt gelegd op een sterke sturing, ligt de keuze voor een fonds onder eigen beheer of een eigen fonds met een externe beheerder meer voor de hand.

Expertise in relatie tot start fonds

De aanwezigheid van voldoende expertise voor het ontwikkelen en beheren van een fonds is vooral van belang nu op korte termijn 'meters moeten worden gemaakt'. Meters maken lukt vooral door gebruik te maken van participaties, garanties en leningen. Deze instrumenten lenen zich namelijk uitstekend voor grotere projecten. Voor het hanteren van die instrumenten is echter specifieke en kwalitatief hoge expertise nodig. De specifieke expertise omvat zowel kennis van en ervaring met de financiële dienstverlening alsook specifieke kennis van de duurzame energiemarkt. De snelheid waarmee over de juiste expertise kan worden beschikt bepaalt uiteindelijk in belangrijke mate de snelheid waarmee het fonds operationeel kan zijn.

Zichtbaarheid.

Bij het besluit om een fonds met een degelijke omvang te starten moet een grote zichtbaarheid van de provincie gegarandeerd zijn. Deze zichtbaarheid is in alle varianten te realiseren. Bij het inschakelen van een externe beheerder zoals PPM-Oost en het instappen in een door de markt aangeboden fonds is het maken van heldere afspraken met de beheerder in de contractfase voorafgaand aan de start van het fonds van groot belang.

Beoordeling van de 4 opties aan de hand van de genoemde criteria geeft de volgende overwegingen

1. Het oprichten van een fonds in eigen beheer.

Deze variant scoort goed op de criteria sturing en zichtbaarheid. Gezien het feit dat de benodigde expertise met name t.a.v. financiële dienstverlening en portefeuille-beheer in de eigen organisatie absoluut onvoldoende aanwezig is en het aantrekken en operationaliseren van de benodigde expertise relatief een lange termijn betreft, scoort deze variant onvoldoende op het criterium operationeel.

2. Het fonds onderbrengen bij PPM-Oost.

Hierbij zijn de mogelijkheid tot sturing en de eisen aan de zichtbaarheid reeds minder aanwezig dan bij de eigen beheer variant (1). Ondanks het feit dat de expertise op het gebied van financiële dienstverlening meer aanwezig is dan bij de provincie, kan worden gesteld dat de expertise op het gebied van de energiemarkt onvoldoende aanwezig is. Het thans beheerde vermogen van Oost NV is bovendien beperkt in verhouding tot de omvang van het thans op te richten fonds.

3. Het instappen in door de markt aangeboden duurzame fondsen.

De aanwezigheid van de benodigde expertise wordt dan door de bank gegarandeerd. Deelname in een dergelijk fonds op korte termijn is echter geen interessante optie, vanwege juridische belemmeringen. Wij verwijzen hiervoor naar de juridische paragraaf onder hoofdstuk 4 van dit voorstel.

4. Het realiseren van een eigen fonds (het Duurzaam energiefonds Overijssel) met een externe beheerder.

Deze variant behoort gezien de omvang van onze middelen ook tot de mogelijkheden. Garanties voor de aanwezigheid van de juiste expertise is een selectiecriterium. De provincie als organisatie is bij uitstek toegerust op het verlenen van subsidies. Ervaring met het aangaan van participaties en het verstrekken van leningen of garanties is in veel mindere mate aanwezig. Indien de organisatie zich meer zou gaan toelagen op deze activiteiten zou dit als consequentie hebben dat extra personeel zou moeten worden aangetrokken. Zeker gezien het gebrek aan deze expertise binnen de provincie is de keuze voor een externe beheerder een aantrekkelijke optie. De mogelijkheden m.b.t. sturing en zichtbaarheid zijn in beginsel iets ruimer dan bij het instappen bij een bestaand fonds. Het opzetten van een eigen fonds met een extern beheerder maakt een

Europese aanbesteding van ± 6 maanden noodzakelijk.

Samengevat

	Sturing	Zichtbaarheid	Snel operationeel
Eigen beheer	+	+	-
PPM Oost	+/-	+/-	-
Instappen in een door de markt aangeboden fonds	+/-	-	+
Eigen fonds met externe beheerder	+	+	+/-

Conclusie over de 4 opties

De provinciale ambitie is het versnellen van de CO₂ reductie. Het terugdringen van de CO₂ uitstoot naar 30% in 2017 noopt tot een forse inzet van middelen op de korte termijn.

Bovenstaande analyse wijst uit dat, gezien de benodigde starttijd, een fonds in eigen beheer en het onderbrengen bij PPM-Oost in deze context als opties afvallen. Het instappen in een door de markt aangeboden fonds en een eigen fonds met externe beheerder resteren daarmee als beste opties. Zoals reeds aangegeven houden juridische belemmeringen het instappen in een extern fonds op korte termijn tegen. Deze analyse wijst daarmee op een eigen fonds met externe beheerder als het meest interessante alternatief.

Rendement en risico

De bestaande financieringsmogelijkheden in de markt zijn voor sommige kansrijke initiatieven op gebied van hernieuwbare energie en energiebesparing niet toereikend om tot realisatie te komen. Zoals in het statenvoorstel PS 2010/504 geschetst, komen momenteel vooral initiatieven met een laag of laat rendement moeilijk van de grond. Voor die projecten kan een door de provincie gevoed fonds nieuwe mogelijkheden tot realisering bieden. Die nieuwe mogelijkheden zijn er met name als het financieel rendement lager mag zijn dan in de commerciële markt voor duurzame energieprojecten gebruikelijk is.

Leningen aan woningcorporaties kunnen naar verwachting onder borgstelling van het Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw gebracht worden. Het financieel risico is daardoor theoretisch. Het financieel rendement zal voor leningen en garanties aan corporaties op ca. 1,5 % liggen. Dit geeft ten opzichte van het huidige rendement op uitzettingen een derving aan rente-inkomsten van 2 % over het betreffende investeringsdeel per jaar.

Voor overige projecten in duurzame energie achten marktpartijen bij het exploiteren van een fonds met voldoende omvang en spreiding een rendement van 7% haalbaar. Deze 7% is aanmerkelijk hoger dan het huidige rendement op uitzettingen. Het risico is hier echter hoger, het maximale risico bestaat uit het mislukken van alle projecten.

Treasury

Voor een deel van de provinciale middelen is het beheer uitbesteed aan externe vermogensbeheerders. Vanwege hun expertise beheren zij het vermogen binnen de beleggingsrichtlijnen die met hen zijn afgesproken. Deze richtlijnen zijn afgeleid uit de wet Fido. De beleggingen dienen hierbij geen ander doel dan het genereren van opbrengsten met het oog op het realiseren van toekomstige publieke doelen.

Bij een Duurzaam Energiefonds is dit anders. De middelen in het fonds dienen een specifiek doel, namelijk het bevorderen van een duurzame samenleving door het stimuleren van CO₂-beperkende maatregelen. De wet- en regelgeving voor het uitzetten van middelen met de daarin opgenomen beperkingen zijn dan niet van toepassing. Hiermee valt het realiseren van een fonds onder het Treasury statuut af.

Keuze inzet financiële middelen

Vanuit de ambitie om een substantiële versnelling in CO₂ reductie te realiseren en gezien de mogelijkheden met betrekking tot financieel rendement stellen wij ons de volgende inzet van de middelen voor:

1. € 125 miljoen in te zetten voor Bio-energie (80%), restwarmte en aardwarmte. Het verwachte overall fondsrendement zal op middellange termijn ca. 7% netto per jaar bedragen.
2. Een bedrag van € 125 miljoen te bestemmen voor laag renderende leningen aan

woningcorporaties gericht op de bestaande woningvoorraad. Er valt namelijk een grote CO₂ winst te behalen in de bestaande woningvoorraad. Om substantiële stappen te kunnen zetten kan worden samengewerkt met de Overijsselse woningcorporaties. Uit verkenning blijkt dat voor leningen onder borg tegen 1,5% een impuls biedt voor energiebesparing bij een groot deel van het Overijsselse woningbestand.

Verwacht Maatschappelijk rendement

De onderstaande tabel geeft inzicht in maatschappelijk rendement bij de inzet van € 250 miljoen in een duurzaam energiefonds Overijssel met onderstaande investerings-elementen.

Duurzaam Energiefonds Overijssel

Investerings-elementen in Overijssel (o.b.v. storting van 250 miljoen)	maximale CO ₂ reductiepotentieel in kiloton/jaar	Financieel rendement tov Treasury/Risicoprofiel
Bio-energie projecten	600	Hoog/hoog
Warmteprojecten (restwarmte, warmte-koude opslag, geothermie)	25	Hoog/hoog
Infrastructuur	Indirecte effecten	Hoog/laag
Energiebesparing (bestaande bouw) Corporaties	120	Laag/laag

Werkgelegenheid en innovatie

Het Ministerie van EL&I hanteert een rekentool voor de vaststelling van de werkgelegenheidscijfers bij de inzet van subsidiegelden. De tool gaat ervan uit dat voor elke geïnvesteerde Euro een factor 3 aan privaat geld wordt geïnvesteerd. Bij de inzet van € 250 miljoen betekent dit een totaalinvestering van € 1 miljard. Hierbij geldt dat vooral het aantal projecten van grote invloed is op de werkgelegenheid. De correlatie tussen het geïnvesteerde bedrag en de werkgelegenheid is veel kleiner. Enkele grote projecten leveren veel minder werkgelegenheid op dan meerdere kleinere. De maximale groei in werkgelegenheid wordt geschat op 1000 arbeidsplaatsen.

Dit geldt ook voor innovatie. Met name de kleinere projecten leveren een relatief grote bijdrage aan de innovatie. Het investeren in grote bio-energie centrales heeft een groot effect op de CO₂ reductie, maar heeft nauwelijks een innovatierendement. Een duurzaam energiefonds geeft nieuwe financieringsmogelijkheden voor bio-energiebedrijven die, gesteund door het OCRI bio-energie aan de Universiteit Twente, een verdere ontwikkeling doormaken. Er is in het fonds voor een beperkt deel zaaikapitaal aanwezig, voor startende bedrijven, in bio-energie of andere duurzame technieken.

Inhoudelijke en financiële kaders

Het werken met fondsen maakt een goede kaderstelling noodzakelijk. De volgende kaders zijn nodig voor een juiste sturing.

Inhoudelijk:

- het fonds heeft als doel een versnelling van de CO₂ reductie;
- de middelen worden ingezet via participaties, leningen en garanties;
- de projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, dan wel projecten die in belangrijke mate renderen binnen Overijssel;
- de fondsbeheerder verschaft twee maal per jaar inzicht in de resultaten m.b.t. CO₂ reductie;
- het fonds wordt niet ingezet op kernenergie;
- de bijdrage van de provincie is nodig om projecten te realiseren;
- de business cases van de projecten dienen haalbaar en voldoende robuust te zijn.

Financieel:

- de maximale inzet bedraagt € 250 Miljoen;
- de looptijd bedraagt minimaal 10 jaar;
- de financiële rendementen vallen terug in de algemene middelen (niet revolving);

- de maximale investering per project bedraagt € 20 miljoen;
- de fondsbeheerder verschaft twee maal per jaar inzicht in de financiële performance van het fonds;
- de fondsbeheerder dient een belangrijke mate van spreiding binnen het fonds te realiseren.

Afwijkingen van bovenstaande inhoudelijke en financiële kaders zoals het investeren buiten Overijssel of een investering groter dan € 20 miljoen behoeven goedkeuring van Provinciale Staten.

Hoofdstuk 4 Juridische aspecten

Inleiding

Uit het te vormen fonds (intern/extern) worden in hoofdzaak drie activiteiten uitgevoerd, te weten: deelnemingen (aan/verkoop aandelen, effecten e.d. op kapitaalmarkt), kredietverstrekking en garantiestellingen.

Een fonds kan op verschillende manieren worden vormgegeven:

- intern fonds;
- oprichting eigen fonds provincie met aparte juridische entiteit;
- instappen in bestaand fonds bij commerciële marktpartij.

a. Onaanvaardbare doorkruising

Het kan aantrekkelijk zijn om bij het realiseren van beleidsdoelstellingen en daarbij de inzet van middelen gebruik te maken van commerciële marktpartijen (zoals vermogensbeheerders / handelaren op kapitaalmarkt). Zij beschikken over de financiële expertise en hebben ruime mogelijkheden op de markt, aangezien ze minder vast zitten aan beperkende publiekrechtelijke regels. Bovendien kan een hefboomeffect optreden; ze zijn in staat om extra financiële middelen aan te trekken door samenwerking met andere commerciële partijen.

De positie van de overheid als belegger is echter een andere dan die van een commerciële onderneming (zoals een investeringsmaatschappij/bank). Dit heeft te maken met voor het functioneren van de rechtsstaat essentiële waarden zoals transparantie en rechtsbescherming voor burgers. De overheid behartigt een algemeen belang. Openbare belangen moeten in beginsel langs publiekrechtelijke weg worden gewaarborgd. Ook bij de keuze voor een extern fonds dient de provincie rekening te houden met publiekrechtelijke kaders.

Het aangaan van leningen / verlenen van garanties valt onder het subsidiebegrip van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er is sprake van een subsidie als voldaan wordt aan de volgende criteria:

- 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.
- Het benutten van het fonds ter financiering van deelnemingen is dus géén subsidie in de zin van de Awb.

Ook een extern fonds kan in dit verband worden gezien als een bestuursorgaan (vereiste 2). Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat voor zover het bestuur van een privaatrechtelijke instelling is belast met het verlenen van subsidies ten laste van openbare middelen, zij moet worden beschouwd als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gevolg: de subsidieregels opgenomen in de Awb moeten worden toegepast. Uit jurisprudentie volgt dat diverse fondsen en stichtingen eerder als zelfstandig bestuursorgaan zijn aangemerkt.

Gevolg van de vaststelling dat het bij het verstrekken van leningen / stellen van garanties door een fonds om subsidie gaat, is dat de subsidie bij wettelijk voorschrift dient te zijn geregeld. Zonder wettelijke grondslag is zo'n subsidie (lees verstrekking krediet / verlenen garantie) in strijd met de Awb en derhalve onrechtmatig gegeven. Voor welk fonds ook gekozen wordt, zal er voor een deel van de activiteiten (geldleningen en garantieverstrekkingen) een publiekrechtelijke regeling moeten worden

vastgesteld. Deze bezwaren staan in de weg aan het instappen in de door de markt ontwikkelde energiefondsen. Hiermee valt de derde optie vanuit juridisch perspectief af.

b. Aanbestedingsrecht

De tweede vraag is of de keuze voor een extern fonds dan wel de keuze voor de externe beheerder daarvan aanbesteed moet worden. Hoofdconclusie is dat gelet op de activiteiten, de omvang van het fonds en de vergoeding voor het beheer daarvan, de provincie deze opdrachten in beginsel Europees dient aan te besteden.

Het aanbestedingsrecht kent een uitzondering voor financiële diensten betreffende de uitgifte, de aankoop, de verkoop en de overdracht van effecten of andere financiële instrumenten. Gelet op de activiteiten die het fonds moet gaan verrichten is deze uitzondering echter niet van toepassing.

Bij het oprichten van een eigen provinciaal fonds (DEFO) gaat het fonds als verlengstuk van de provincie de gewenste stimuleringsregeling beheren en uitvoeren op basis waarvan in CO₂ reductie-projecten kan worden geïnvesteerd. Hierbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van een andere uitzonderingsbepaling; de zogeheten quasi-inbestedingsconstructie. De provincie dient hiertoe een juridische entiteit (stichting/bv/nv) op te richten. Daarvoor moet de DEFO wel aan bepaalde voorwaarden voldoen, die onder meer te maken hebben met de mate van sturing/toezicht vanuit de provincie (bijvoorbeeld deelname in Raad van Toezicht en statutaire bepalingen). Overigens zal DEFO zelf ook als aanbestedende dienst gekwalificeerd worden, waardoor DEFO zich ook aan het aanbestedingsrecht gebonden weet.

Een intern fonds dat door de provincie zelf wordt beheerd levert geen strijd op met aanbestedingsregels.

Indien in één van de fondsvarianten wordt gekozen voor een externe beheerder, dient deze middels een Europese aanbestedingsprocedure te worden aangetrokken.

c. Staatssteun

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) verbiedt overheden om niet-marktconforme voordelen te geven aan ondernemingen, die de mededinging en interstatelijke handel ongunstig kunnen beïnvloeden. Bij alle beoogde activiteiten van het fonds is dit een horde die moet worden genomen. In het merendeel van die gevallen kan een juridische oplossing worden gevonden, door gebruik te maken van vrijstellingsmogelijkheden in het VwEU, Europese verordeningen en richtsnoeren van de Europese Commissie. Deze oplossingen kosten wel tijd, ook ivm de mogelijke melding en beoordeling door de Commissie.

Staatssteun, mededingings- en fiscale aspecten zijn in beide overblijvende opties (intern fonds en oprichten eigen extern fonds) een belangrijk aandachtspunt, maar leveren naar verwachting geen onoverkomelijke obstakels op.

d. Deelnemingenbeleid

Het oprichten van een eigen fond met een externe beheerder dient te worden getoetst aan het provinciaal deelnemingenbeleid. Een voorlopige screening wijst echter uit dat dit beleid niet aan de oprichting in de weg staat.

e. Conclusies t.a.v. juridische aspecten

Het vormen van een intern fonds op de provinciale begroting is vanuit juridisch oogpunt de snelste, meest eenvoudige, transparante en minst risicovolle optie. Uit dit fonds kunnen deelnemingen worden gefinancierd. De keuze van de deelneming moet telkens getoetst worden aan beleidsmatige randvoorwaarden en het deelnemingenbeleid. Daarnaast kunnen uit het fonds op basis van een subsidieregeling andere vormen van financieringen plaatsvinden (geldleningen en garantstellingen). Een intern fonds ligt het dichtst tegen de wettelijke taken en bevoegdheden van de provincie aan als dienaar van het algemeen belang. Dit levert geen strijdigheid op met aanbestedingsregels.

Een andere haalbare optie die vanuit juridisch oogpunt complexer is en meer procedurele tijd kost, is het oprichten van een eigen extern fonds.

Door gebruik te maken van een quasi-inbestedingsconstructie hoeft de opdracht aan dit fonds niet aanbesteed te worden. De provincie dient hiertoe een juridische entiteit (stichting/bv/nv) op te richten, die aan bepaalde voorwaarden voldoet, die onder meer te

maken hebben met de mate van sturing/toezicht vanuit de provincie (bijvoorbeeld deelname in Raad van Toezicht en statutaire bepalingen). Overigens zal het eigen externe fonds zelf ook als aanbestedende dienst gekwalificeerd worden, waardoor zij zich ook aan het aanbestedingsrecht gebonden weet.

Hoofdstuk 5. Financiële Overwegingen

Belangrijke verschillen in de uitwerking tussen fondsen beheerd onder Treasury en het energiefonds zijn de volgende:

1. Liquiditeit van de portefeuille

De fondsen beheerd onder de treasury zijn liquide in die zin dat de obligaties in de portefeuille goed verhandelbaar zijn en snel te gelde kunnen worden gemaakt wanneer middelen nodig zijn om beleid te financieren.

De positie in een Duurzaam Energiefonds is niet liquide. De verstrekte leningen en garanties zijn niet verhandelbaar, waardoor omzettingen hiervan in liquide middelen gedurende de looptijd slechts in zeer beperkte mate mogelijk zijn.

2. Rendement en risico

De fondsen onder de Treasury leveren een vrij voorspelbaar rendement op. Momenteel zo'n 3,5% op jaarbasis. De beleggingen kennen daarnaast een hoofdsomgarantie.

Het Duurzaam Energiefonds investeert in projecten en ondernemingen, waarbij het rendement onzekerder is. Er is een kans op een hoger rendement dan 3,5% maar het daarbij behorende risico is navenant hoger.

Teneinde het maximale risico op waardevermindering van uitzettingen af te dekken dient bij besluitvorming aangaande de nadere uitwerking van het fonds te worden voorgesteld een bestemmingsreserve te realiseren. Voorlopig uitgaande van het maximale risico zou dit een reservering van € 125 miljoen betekenen. Het maximale risico is kleiner dan het totale fondsbedrag ad € 250 miljoen aangezien een belangrijk deel van het fonds in de vorm van leningen aan corporaties onder WSW-garantstelling wordt verleend.

Bij het statenvoorstel over de verdere uitwerking van een duurzaam energiefonds zullen wij aan de hand van een nadere bepaling van het risicoprofiel de benodigde omvang van de reserve opnieuw bepalen. Het eventueel niet benodigde deel betekent een kleiner beslag op de algemene middelen.

Zoals reeds verwoord in de inleiding heeft u in uw vergadering van 7 juli 2010 het statenvoorstel PS/2010/504 over de versnelling van CO₂ reductie, motie Kolkman Kerkdijk, aangenomen. Daarbij heeft u onder andere ingestemd met het opnemen van € 70 miljoen in de meerjarenbegroting voor de jaren 2011 – 2014 voor het deelnemen in een Duurzaam Energiefonds. Deze € 70 miljoen wordt voor € 45 miljoen ingezet voor lopende initiatieven binnen het Energiepact en rentederving en voor € 25 miljoen ingezet voor een storting in genoemde bestemmingsreserve.

Het vormen van de bestemmingsreserve heeft substantiële invloed op het weerstandsvermogen. De algemene reserve kent op dit moment een stand van circa € 1,15 miljard. Uitgaande van een maximale risicoreservering en de genoemde storting van € 25 miljoen wordt de stand verlaagd tot circa € 1,05 miljard.

Hoofdstuk 6 Nadere uitwerking

De provinciale ambitie is het versnellen van de CO₂ reductie. Het terugdringen van de CO₂ uitstoot naar 30% in 2017 noopt tot een forse inzet van middelen op de korte termijn.

Bovenstaande analyse wijst uit dat, gezien de benodigde starttijd, een fonds in eigen beheer en het onderbrengen bij PPM-Oost in deze context als optie afvallen. Het instappen in een door de markt aangeboden fonds en een eigen fonds met externe beheerder resteren daarmee als beste opties. Zoals aangegeven houden juridische belemmeringen het instappen in een extern fonds op korte termijn tegen. Deze analyse wijst daarmee op een eigen fonds met externe beheerder als het meest interessante alternatief.

Bovenstaande leidt ook tot de conclusie dat bij de verdere uitwerking van het Duurzaam Energiefonds o.a. nadere verkenning aan de orde zal zijn m.b.t.:

- het bepalen van een exit-strategie
- wijze van aanbesteden
- juiste vorm van governance in combinatie met de benodigde expertise voor de aansturing van de externe beheerder.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in concept in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

Bijlage I

Ontwerpbesluit nr. PS/2010/1178

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 23.11.2010 - kenmerk 2010/0199464

overwegende

besluiten:

1. In te stemmen met een verdere uitwerking van een duurzaam energiefonds met een omvang van € 250 miljoen waarmee een versnelde CO₂ reductie mogelijk wordt gemaakt;
2. Voor de bedoelde uitwerking de volgende kaders te bepalen:

inhoudelijk:

- het fonds heeft als doel een versnelling van de CO₂ reductie;
- de middelen worden ingezet via participaties, leningen en garanties;
- de projecten die in aanmerking komen voor gelden uit het fonds betreffen projecten binnen Overijssel, dan wel projecten die in belangrijke mate renderen binnen Overijssel;
- de fondsbeheerder verschaft twee maal per jaar inzicht in de resultaten met betrekking tot CO₂ reductie;
- het fonds wordt niet ingezet op kernenergie;
- de bijdrage van de provincie is nodig om projecten te realiseren;
- de business cases van de projecten zijn haalbaar en voldoende robuust.

financieel:

- de maximale inzet bedraagt € 250 Miljoen;
- de looptijd bedraagt minimaal 10 jaar;
- de financiële rendementen vallen terug in de algemene middelen (niet revolving);
- de maximale investering per project bedraagt € 20 miljoen;
- de fondsbeheerder verschaft twee maal per jaar inzicht in de financiële performance van het fonds;
- de fondsbeheerder realiseert een belangrijke mate van spreiding binnen het fonds.

3. te bepalen dat afwijkingen van bovenstaande inhoudelijke en financiële kaders, zoals het investeren buiten Overijssel of een investering groter dan € 20 miljoen, goedkeuring behoeven van Provinciale Staten.

voorzitter,

griffier,

Bijlage II Samenvatting rapport Rebelgroup

In opdracht van de provincie heeft de Rebelgroup te Rotterdam een rapport uitgebracht waarin wordt uiteengezet welke financiële instrumenten optimaal kunnen bijdragen aan het sneller en tegen lagere inzet van overheidsmiddelen realiseren van duurzame energieprojecten. Bij deze projecten moet men denken aan energiebesparing en duurzame opwekking van energie.

Samenvattend komt het rapport tot de volgende conclusies. Gezien de ambitie van de provincie om de CO₂-doelstellingen te versnellen staat "meters maken" op korte termijn voorop. Dit betekent vooral het ondersteunen en stimuleren van projecten die binnen enkele jaren (maar uiterlijk vanaf 2017) bijdragen aan CO₂-besparing. De soorten projecten waaraan men dan moet denken zijn:

- bio-energieprojecten;
- windprojecten;
- warmteprojecten (restwarmte, Warmte koude opslag en geothermie); en
- energiebesparing (bestaande bouw en nieuwbouw).

Elk van deze typen projecten kent specifieke knelpunten die de realisatie kunnen belemmeren:

Bij bio-energieprojecten bestaat er met name de onzekerheid in aanbod en prijs van biomassa, het vinden van geschikte locaties, onzekerheid rondom het verkrijgen van rijks subsidie voor de stimulering van duurzame energie en het ontbreken van een slimme keten voor bijvoorbeeld centrale rest stroomverwerking.

Bij windprojecten is het vaak lastig om geschikte locaties te vinden. Daarnaast is het rendement in Overijssel beperkt en is er onzekerheid over de ontwikkeling van de energieprijs.

Bij warmteprojecten is een belangrijk knelpunt de onzekerheid met betrekking tot de hoogte van de inkomsten, met name door het tempo waarmee nieuwe afnemers op het warmtenet worden aangesloten. De ontwikkeling van de vraag naar warmte en het effect van de Warmtewet op de inkomsten kan ook een rol spelen. De Warmtewet stelt regels aan de levering van warmte aan huishoudens. Zo mogen energiebedrijven geen hogere prijs vragen voor hun restwarmte dan de prijs voor het stoken met gas. Specifiek voor geothermie (energie uit aardwarmte) is er nog het risico van "misboren".

Bij energiebesparing in de bestaande bouw zijn de belangrijkste knelpunten het gebrek aan standaardisering (zowel aan vraag- als aanbodzijde), waardoor de transactiekosten hoog zijn en financiers maar beperkte interesse hebben. Daarnaast vergt dit gebied een maatschappelijke transitie die zich momenteel nog in een beginnende fase bevindt.

Een slim financieel instrumentarium kan deze belemmeringen wegnemen. Waar voorheen vooral gekeken werd naar subsidie als geëigend financieel instrument blijkt dit lang niet altijd te voldoen aan de wens om effectief en efficiënt een versnelling in gang te zetten. Financiële instrumenten die ingezet kunnen worden om projecten haalbaar te maken zijn subsidies, garanties, leningen (vreemd vermogen) en participaties (eigen vermogen):

1. Bij een subsidie gaat het om financiële steun van de provincie aan een marktpartij met als doel om bepaalde projecten te ontwikkelen die bijdragen aan realisatie van de publieke doelen.
2. Een garantie betreft het verstrekken van zekerheden om, door het afgenomen risicoprofiel van het project, een investering mogelijk te maken. Een garantie heeft voor projecten als doel de toegang tot de kapitaalmarkt te verbeteren door risico's voor private partijen te verkleinen. Er zijn verschillende vormen van garanties; een algemene garantie waarbij de provincie borg staat voor terugbetaling van (een deel van) een lening en een specifieke garantie waarbij de provincie (een deel van) de financiële gevolgen van een specifiek risico draagt als dit zich voordoet.
3. Bij het verstrekken van een lening (vreemd vermogen) verschaft de provincie kapitaal aan een project. Er zijn verschillende typen leningen denkbaar. De minst risicovolle vorm van vreemd vermogen is een lening die, in geval van financiële problemen, voorrang heeft ten opzichte van andere leningen (senior debt). De meest risicovolle vorm van vreemd vermogen is een lening die in geval van financiële problemen achtergesteld is ten opzichte van andere leningen (achtergestelde lening);
4. Bij participeren (eigen vermogen) wordt risicodragend kapitaal ter beschikking

gesteld en is de verschaffer van eigen vermogen eigenaar van en aandeelhouder in een project. Dit kan door direct of indirect te participeren. In geval van directe participatie wordt rechtstreeks in een (individueel) duurzaam energieproject geparticipeerd. Het belang in dit project wordt door de provincie zelf beheerd. Bij indirecte participatie wordt in een fonds geparticipeerd. De fondsmanager behartigt vervolgens de belangen van de participanten in het fonds.

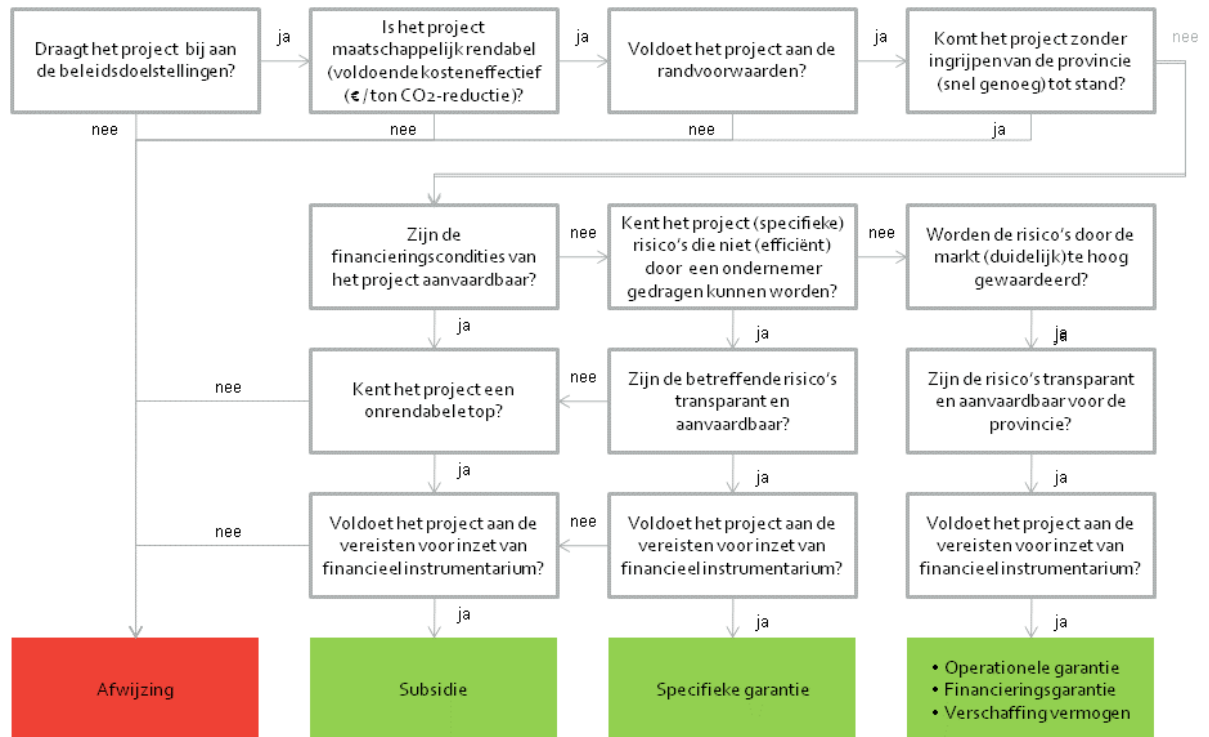
Bij de keuze voor en inzet van het financiële instrumentarium zijn drie afwegingen/vereisten leidend:

- Ten eerste: het creëren van maximale ruimte voor marktpartijen. Dit betekent dat de overheid zoveel mogelijk faciliteert en met subsidies en garanties de condities voor private initiatieven schept. Daar waar faciliteren en het verbeteren van toegang tot de kapitaalmarkt door subsidies en garanties niet voldoende is, kan de provincie kapitaal verstrekken in de vorm van eigen of vreemd vermogen.

- Ten tweede: het financieel instrumentarium dient – om projecten te realiseren – de specifieke belemmeringen bij projecten weg te nemen. Zo dient per individueel project te worden onderzocht welk financieel instrument effectief en efficiënt is. Als bijvoorbeeld een onrendabele top de realisatie van projecten belemmert, is het verstrekken van een subsidie een effectief en efficiënt instrument. Als specifieke risico's de belemmering vormen is een specifieke garantie effectief en efficiënt. Algemene lijn hierbij is dat de provincie alleen risico's afdekt die niet grotendeels door 'de ondernemer' te beïnvloeden zijn en in beginsel ook geen risico's afdekt die niet (volledig) tot de normale ondernemersrisico's kunnen worden gerekend. Ten slotte, als de markt risico's (te) hoog waardeert, is een garantie denkbaar die het risicoprofiel van projecten verbetert. Een andere mogelijkheid is kapitaalverstrekking door de provincie zelf, zodat de provincie in de plaats treedt van de markt (van financiers en/of investeerders) en op deze wijze (een deel van) de risico's loopt.

- Ten derde: de inzet van het instrumentarium draagt bij aan een effectieve en efficiënte inzet van middelen van de provincie. Dit betekent ook dat de inzet van haar financiële instrumenten niet alleen maatschappelijk moet renderen, maar ook een aanvaardbaar financieel rendement – gegeven het risicoprofiel van het project – moet opleveren. In veel gevallen zal de bijdrage van de provincie nodig zijn om projecten 'op gang' te krijgen (down side), maar mocht zo'n project dan blijken rendabel te zijn, dan mag de provincie daarvan best meeprofiteren (up side). Daarnaast moet de inzet van instrumenten transparant en financieel beheersbaar zijn voor de provincie en geen excessieve transactiekosten met zich meebrengen.

Schematisch overzicht afwegingskader



Het advies voor de inzet van het instrumentarium luidt als volgt:

- initieer en faciliteer de markt bij projecten die kansrijk zijn, maar niet tot stand komen zonder ingrijpen van de provincie;
- subsidieer innovatieve ondernemers die nieuwe duurzame technieken ontwikkelen en de onrendabele top bij projecten;
- garandeer specifieke risico's die de realisatie van projecten belemmeren (garantieregeling); en
- financieer en participeer in projecten in specifieke gevallen via een daartoe opgezet fonds.

Initiëren en faciliteren van de markt Naast de initiatieven die de provincie al uitvoert zijn de volgende initiatieven op het gebied van marktfacilitatie kansrijk om duurzame projecten te versnellen:

het vinden van kansrijke locaties voor windprojecten, het regelen van de vergunningen en het veilen van de locatie (en het regelen van de mogelijkheid tot burgerparticipatie); en

het nemen van initiatief tot het ontwikkelen van biogasnetten en het eventueel participeren hierin.

Subsidiëren Door een subsidieregeling in te stellen voor innovatieve projecten worden ook veelbelovende CO₂ besparingsprojecten op de middellange tot lange termijn gestimuleerd en worden ondernemers geprikkeld te innoveren. Het subsidiëren van projecten met een onrendabele top draagt bij aan realisatie van projecten die op korte termijn CO₂ reduceren. Door de subsidieregeling op deze manier in te richten wordt bijgedragen aan CO₂ reductie op korte en lange termijn. Daarbij kan de subsidieregeling ook zo worden ingericht dat een financiële tegenprestatie wordt ingebouwd voor het verstrekken van de subsidie, waarmee weer nieuwe projecten gesteund kunnen worden. Om dit te bereiken kan de bestaande subsidieregeling op twee onderdelen worden aangepast:

1. Ten eerste kan de regeling zich meer richten op innovatieve projecten en projecten waarbij het probleem zuiver een onrendabele top is (en niet een specifiek risico of het risicoprofiel als geheel).
2. Ten tweede kan de regeling zodanig worden aangepast dat –door middel van benefit sharing– de provincie ook een rendement genereert als het rendement voor de aandeelhouder een minimumnorm (15% rendement) overschrijdt.

Garanderen De garantieregeling is gericht op het wegnemen van specifieke risico's die realisatie van projecten belemmeren. De regeling dekt alleen risico's die niet grotendeels door 'de ondernemer' te beïnvloeden zijn en die niet (volledig) tot de normale ondernemersrisico's kunnen worden gerekend. Knelpunten bij projecten die door de regeling potentieel worden weggenomen zijn (niet limitatief):

1. Het afdekken van (een deel van) financiële gevolgen misboring bij aardwarmteprojecten;
2. Het afdekken risico 'vollooptempo' voor Warmte Koude Opslag, restwarmte en aardwarmte bij nieuwbouw; en
3. Het afdekken van lange termijn onzekerheid van aanbod van restwarmte.

Als minimum omvang voor de garantieregeling wordt een bedrag van EUR 20 miljoen voorgesteld. Uit hoofde van risicodiversificatie is het van belang een dergelijke schaal te hebben, zodat het succes van de regeling niet te afhankelijk wordt van de ontwikkeling bij enkele projecten. Uit een indicatieve berekening blijkt dat een CO₂-emissiereductie effect van grofweg 27.000 ton CO₂ per jaar ontstaan als voor een bedrag van EUR 20 miljoen wordt gegarandeerd. Als een meer risicogewogen benadering wordt gekozen - waarbij rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke kans dat de garantieregeling aangesproken wordt -, dan kan meer CO₂ reductie worden gerealiseerd. Als voor een garantie een voorziening van bijvoorbeeld 25% op de balans wordt getroffen, kan de provincie voor een bedrag van EUR 80 miljoen garanderen. Dit leidt dit tot een CO₂ emissiereductie effect van jaarlijks ongeveer 108.000 ton CO₂, hetgeen ongeveer 5% is van de geambieerde verlaging in CO₂-uitstoot met 2.200 kton per jaar vanaf 2020.

Financieren en participeren In specifieke gevallen kan het aantrekkelijk zijn om projecten te financieren of hierin te participeren. Het voorstel is om dit via een fonds te doen, omdat

1. dan ook andere investeerders geld in het fonds inbrengen,
2. dit leidt tot risicospreiding en
3. hiermee eenvoudiger de benodigde slagkracht kan worden gerealiseerd en competenties kunnen worden georganiseerd.

Randvoorwaarden inzet financieel instrumentarium Ten slotte, om doelmatige besteding van belastinggeld te borgen en de risico's die gepaard gaan met financieren en participeren goed te beheersen, adviseert de Rebelgroup randvoorwaarden te stellen aan projecten en aan de inzet van het financieel instrumentarium in de praktijk. Op projectniveau spelen de volgende randvoorwaarden een rol:

1. Het project draagt bij aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de provincie (Energiepact) en is maatschappelijk rendabel (reduceert CO₂ voldoende kosteneffectief);
2. De bijdrage van de provincie is nodig om project te realiseren; en
3. De business case is haalbaar en voldoende robuust.