

**Energiefonds Den Haag**  
**Ex ante assessment deel II**  
**Juni 2017**



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	3
<b>Aansluiting op ex ante assessment I</b> .....	6
<b>Investeringsstrategie</b> .....	12
<b>Verwachte resultaten</b> .....	17
<b>Update en review</b> .....	19

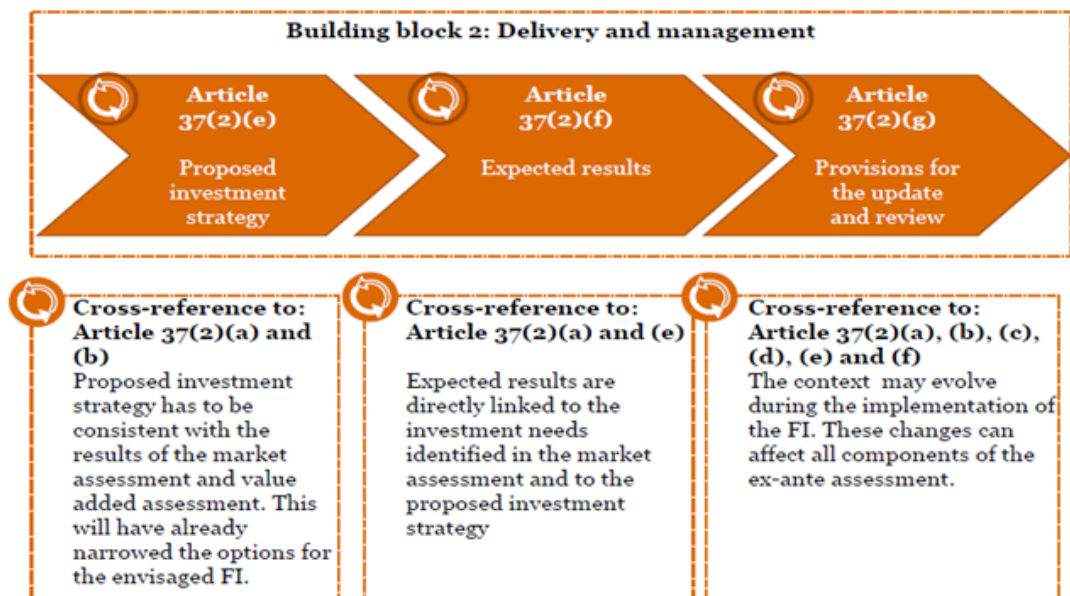
# één Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling

De Europese regelgeving ten aanzien van de opzet en structurering van financieringsinstrumenten is uitvoerig en strikt. Dit komt voort uit de waarborgen die de Europese Commissie wenst voor doelmatige besteding van haar middelen. In de basis zijn ze echter niet anders dan gebruikelijk bij een professionele opzet van een revolving fonds.

In verordening EU 1303/2013 worden in artikel 37 specifieke voorwaarden gesteld aan de inzet van ESI-gelden ter ondersteuning van financiële instrumenten. Eén van deze voorwaarden betreft de verplichting om het financieel instrument te baseren op een gedegen ex ante assessment die inzicht geeft in de noodzaak, reikwijdte en optimale vormgeving van een financieel instrument.

De ex ante assessment kan worden ingedeeld in twee hoofddelen, een 'market assessment block' (Lid 2 sub a t/m d) en een 'delivery and management block' (Lid 2 sub e t/m g). In grote lijnen behandelt het eerste blok het bestaansrecht van een financieel instrument, het tweede blok de optimale vormgeving en aansturing van het financieel instrument. Onderhavig rapport handelt over blok II in relatie tot het Energiefonds Den Haag (ED).



Figuur 1: Inhoud ex ante assessment deel II<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ex ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Volume I, EC/EIB 2014)

## 1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beknopte samenvatting gegeven van enkele centrale elementen uit deel I van de ex ante assessment. Hoofdstuk 3 handelt over de investeringsstrategie op hoofdlijnen. De finale uitwerking en vaststelling zal door de fondsmanager respectievelijk het Investeringscomité plaatsvinden. In hoofdstuk 4 komen de verwachte scores op de outputindicatoren aan bod. Hoofdstuk 5 tot slot handelt over de wijze waarop is voorzien in de update en review van de ex ante assessment.



twee

## Aansluiting op ex ante assessment I

In dit hoofdstuk wordt de managementsamenvatting gegeven van de Ex ante assessment I van het 'Warmtefonds Zuid-Holland'<sup>2</sup>. Hierin worden enkele belangrijke kaders geschetst waar bij de vormgeving en aansturing van het instrument terdege rekening mee zal moeten worden gehouden.

### 2.1 Managementsamenvatting

*Op Europees, nationaal en regionaal niveau zijn doelstellingen geformuleerd ter stimulering van de transitie naar de koolstofarme economie*

Het verminderen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, veroorzaakt door het verbranden van fossiele brandstoffen, heeft veel beleidsaandacht.<sup>3</sup> De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld om in 2020 20% CO<sub>2</sub> reductie te realiseren, op weg naar een *low carbon economy* in 2050<sup>4</sup>. Deze overkoepelende doelstelling wordt ondersteund door aparte doelstellingen ten aanzien van de duurzame opwek van energie en het efficiënte gebruik van energie (energie-efficiency). Op nationaal niveau zijn deze doelstellingen overgenomen, onder meer in de doelstelling om een aandeel van 14% hernieuwbare energie in 2020 te realiseren.

*In de provincie Zuid-Holland is een specifieke doelstelling voor de opwek van hernieuwbare warmte en restwarmte geformuleerd*

Hernieuwbare warmte en restwarmte speelt een belangrijke rol in de transitie naar een *low carbon economy* aangezien het warmteverbruik circa 40% van het huidige energieverbruik omvat.

Het Programmabureau Warmte Koude Zuid-Holland, waarin onder meer de Provincie Zuid-Holland ("de Provincie") en de gemeenten Rotterdam en Den Haag ("de Gemeenten") participeren, heeft een specifieke doelstelling op het gebied van opwek van hernieuwbare warmte en industriële restwarmte geformuleerd. De doelstelling is om in 2020 in 14% van de laagwaardige warmtebehoefte te voorzien met gebruik van duurzame bronnen, ofwel een opwek van 20PJ hernieuwbare warmte of restwarmte in stedelijk en tuinbouwgebied in 2020<sup>5</sup>. Provincie en gemeenten hanteren een definitie van hernieuwbare warmte die de volgende opwektechnologieën omvat: geothermie, warmte uit biomassa, Warmte Koude Opslag (WKO), en individuele systemen zoals zonneboilers en warmtepompen. Indien wij over restwarmte spreken omvat dit warmte uit restwarmte, inclusief afvalverwerking (AVI).

---

<sup>2</sup> Ex ante assessment Warmtefonds Zuid-Holland, PWC, 2015

<sup>3</sup> De maatschappij heeft belang bij een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening. De drie uitgangspunten van duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid zijn samen ook de kerndoelen van het Europese en Nederlandse energiebeleid.

<sup>4</sup> In 2030 40% CO<sub>2</sub> reductie, in 2040 60%, op weg naar 80% CO<sub>2</sub> reductie ten opzichte van het niveau in 1990 in 2050. Bron: EC website

<sup>5</sup> Green Deal Warmte Provincie Zuid-Holland en de Rijksoverheid (2012). In totaal wordt een investering van €1,5 miljard verwacht om warmtebronnen en benodigde netwerken te realiseren die nodig zijn om de doelstelling te behalen.

### *De provincie Zuid-Holland en de gemeenten Rotterdam en Den Haag overwegen een Warmtefonds op te richten om financiële steun aan warmte projecten te bieden*

In de Provincie en de Gemeenten is er discussie of de gewenste opwek van hernieuwbare warmte en restwarmte wel voldoende tot stand komt, aangezien warmteopwekking op nationaal niveau op dit moment nog voor slechts 4% plaats met volledig hernieuwbare bronnen.<sup>6</sup> Zij overwegen een additioneel instrument (een Warmtefonds voor hernieuwbare warmte en restwarmte) in te richten met behulp van gelden vanuit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) (aangevuld met een rijksbijdrage en overige cofinanciering tot een totaal van €19 miljoen<sup>7</sup>), om de verduurzaming verder te stimuleren. Dit fonds zou het doel hebben om kleine projecten ('kralen') te stimuleren die in de toekomst kunnen worden aangesloten op een beoogd groot open netwerk, de zogenaamde Warmterotonde.

### *Een ex-ante assessment moet inzicht geven in de noodzaak en reikwijdte van dit fonds*

In EU Regulation No 1303/2013 die regels neerlegt ten aanzien van de Europese structuurfondsen wordt in artikel 35 een aantal voorwaarden gesteld aan de inzet van gelden uit Europese structuurfondsen ter ondersteuning van financiële instrumenten. Zo dient de keuze voor de inzet van een financieel instrument te zijn onderbouwd met een gedegen *ex-ante assessment* die inzicht geeft in de noodzaak en reikwijdte van het financiële instrument. Wij hebben deze *ex-ante assessment* uitgevoerd volgens de richtlijnen van de Europese Commissie.<sup>8</sup> Wij hebben hierbij verschillende onderzoeksmethoden ingezet, waaronder 17 interviews, een survey onder spelers in de regionale warmtemarkt, een detailanalyse van specifieke business cases en literatuurstudie.

Om de noodzaak van een financieel instrument te beoordelen hebben wij, conform de Europese richtlijnen, onderzocht of sprake is van een suboptimale investeringssituatie, en zo ja, welke marktfalen hieraan ten grondslag kunnen liggen en welke vorm van overheidsinterventie een passend antwoord is. Op basis van dit onderzoek concluderen wij het volgende:

1. *De investeringen in hernieuwbare warmte en restwarmte lijken onvoldoende om de gewenste duurzame warmtedoelstelling te halen*

Een inventarisatie van beschikbare cijfers ten aanzien van het (verwachte) aandeel hernieuwbare warmte en restwarmte in de totale opwek laat zien dat er sprake van een investeringstekort is:

- Het aandeel hernieuwbare warmte en restwarmte in het totale warmte-opwek is laag. Dit blijkt uit een vertaling van nationale gegevens naar provinciaal niveau en (beperkte) inventarisatie vanuit de provincie. De provinciale schatting stelt het aandeel van hernieuwbare warmte en restwarmte op circa 4% van het totaal, wat ruim achter blijft bij de doelstelling van 14% voor 2020;
- Het is onzeker of de benodigde verhoging van de groei van het aandeel hernieuwbare warmte en restwarmte kan worden gerealiseerd. Het behalen van de doelstelling richting 2020 is niet realistisch bij een gelijkblijvende groeivoet. Of de benodigde versnelling kan worden gerealiseerd is zeer onzeker. Op nationaal niveau wordt verwacht dat zelfs met voorgenomen beleid de hernieuwbare energie doelstellingen niet worden behaald (tekort van 1%-3,5% ten opzichte van de doelstelling). Tevens blijkt uit een projectanalyse van de provincie dat het behalen

---

<sup>6</sup> CBS, Statline, Elektriciteit en warmte productietabellen. Cijfers over 2013 op basis van primaire opwek (excl. restwarmte).

<sup>7</sup> Sinds de uitvoering van fase 1 van de ex ante evaluatie is dit bedrag bijgesteld tot €13 mln.

van de duurzame warmtedoelstelling specifiek zeer onzeker is (8,5 PJ indien projecten in voorbereiding worden meegeteld).

Een verdere *financiële* kwantificering van dit investeringstekort kan enkel grofmazig worden gedaan, omdat hier hierbij vele aannames gemaakt dienen te worden. De belangrijkste aannames hebben betrekking op de technologie mix en de kosten per techniek.

Een zekere kwantificering is echter wel van belang om uitspraken te kunnen doen over de proportionaliteit van een mogelijke overheidsinterventie. Indien de overheidsinterventie groter is dan de behoefte kan immers een situatie ontstaan waarbij overheidsgelden niet efficiënt worden ingezet. Hier gaan wij verder op in nadat de noodzaak en toepasselijkheid van een financieel instrument is aangetoond.

## 2. *Er zijn marktfalen die de investeringsbereidheid in hernieuwbare warmte en restwarmte beïnvloeden*

Er zijn geen aanwijzingen dat significante marktfalen in de kapitaalmarkt de achterblijvende investeringen veroorzaken...

Wij hebben twee theoretisch bekende marktfalen in de kapitaal verstrekking onderzocht: i) de aanwezigheid van informatie-asymmetrie waardoor financiers de risico's niet kunnen inschatten en ii) de aanwezigheid van transactiekosten voor vermogen verschaffers waardoor financieringsaanvragen niet in behandeling worden.

Wij hebben in onze analyse geen aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid van een kapitaalmarktfalen:

- *Informatie-asymmetrie*: Er zijn geen aanwijzingen dat de risico's van de projecten niet goed kunnen worden ingeschat door vreemd vermogen en eigen vermogen verstrekkers;
- *Transactiekosten*: Er bestaan projecten die niet in staat zijn risicodragend kapitaal aan te trekken doordat de transactiekosten voor eigen vermogen verstrekkers (met name private equity, institutionele beleggers en venture capital) te hoog zijn. Dit is echter een secundair probleem, omdat voor de partijen waarvoor dit geldt de relevante warmteprojecten een onaantrekkelijk risico-rendement verhouding kennen.

*...onaantrekkelijkheid van de business case door hoger risico's en laag rendement speelt een grotere rol...*

De terughoudendheid van **vreemd vermogen verschaffers** (banken) om hernieuwbare warmte- en restwarmteprojecten te financieren is in de regel te herleiden tot een gebrek aan risicodragend kapitaal. Wanneer risico's voor banken worden beperkt via garanties of de aanwezigheid van meer eigen vermogen, komt vreemd vermogen financiering in de regel wel tot stand. Dit beeld wordt ondersteund door het feit dat banken doorgaans bereid zijn projecten te herfinancieren wanneer de risicovolle startfase voorbij is.

Voor **eigen vermogen verschaffers** is doorgaans het rendement te laag om in te stappen (ook gegeven het aanwezige risicoprofiel). Warmte is immers een nutsfunctie waarbij nauwelijks opwaartse rendementskansen aanwezig zijn, zoals in veel andere sectoren.



Wij concluderen dan ook dat er bij investeringen in hernieuwbare warmte en restwarmte – in de termen van de ex-ante methodologie - sprake is van een *viability gap*: business cases zijn minder rendabel doordat zij als te risicovol worden gepercipieerd en/of er worden onvoldoende inkomsten gegenereerd om de kosten te kunnen dekken Een *financing gap*, waarbij er volgens de ex-ante methodologie sprake is van een onbeantwoorde vraag naar financiering, is niet uit ons onderzoek naar voren gekomen.

Dat niet geïnvesteerd wordt door vermogen verschaffers in projecten met een slechte risico-rendement verhouding is *an sich* niet inefficiënt en kan het resultaat zijn van gezonde marktwerking. Echter, er kunnen wel marktfalen en/of overheidsfalen zijn die de risico's of het rendement beïnvloeden waardoor maatschappelijke wenselijke investeringen niet tot stand komen. In dit geval leidt het gebrek aan investeringen tot welvaartsvermindering.

*...er is wel sprake van marktfalen in de vorm van negatieve milieu-externaliteiten en (in beperkte mate) kennis spillovers die bijdragen bij aan de relatieve onaantrekkelijkheid van business cases*

Naast marktfalen in de kapitaalverstrekking hebben wij een aantal andere marktfalen geanalyseerd. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid van marktfalen in de vorm van coördinatieproblemen, split incentives en marktmacht in de warmteketen. In de analyse hiervan zijn wij wel op enkele overheidsfalen gestuit die de totstandkoming van een efficiënte markttuitkomst kunnen belemmeren. Dit overheidsfalen raakt met name aan onzekerheid rondom de regulering van warmtenetwerken (de warmtewet) en (veranderingen in) huurwetgeving die met name onzekerheid genereert voor woningcorporaties ten aanzien van de mate waarin investeringen in warmte-oplossingen kunnen worden terugverdiend.

Wij hebben wel aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid van marktfalen in de vorm van externaliteiten, die bijdragen aan de genoemde *viability gap*. Dit betreft primair de aanwezigheid van een milieu-externaliteit bij de opwek en het gebruik van warmte. Daarnaast is er een externaliteit in de vorm van kennis spillovers bij de inzet van specifieke warmtetechnieken.

- *Milieu-externaliteit*: Dat consumenten en producenten van energie geen rekening houden met de negatieve maatschappelijke gevolgen van hun energie consumptie/productie (vervuiling) wordt in de economische literatuur een "negatieve milieu externaliteit" genoemd en is een vorm van "marktfalen". De milieu-externaliteit in de warmtemarkt wordt vooral gevormd door de uitstoot van schadelijke stoffen voor het milieu bij de opwek van warmte. Voorbeelden hiervan zijn koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) en fijnstof. De maatschappelijke baten van warmte projecten komen onvoldoende tot uitdrukking in de commerciële business cases van deze projecten. Zo hebben niet duurzame technologieën een 'oneigenlijk' voordeel hebben t.a.v. niet duurzame alternatieven.
- *Kennis spillovers*: Door toepassing van hernieuwbare warmte- en restwarmteprojecten ontstaat er meer ervaring in de markt wat bijdraagt aan innovatie (zowel technologische innovatie als proces- of financieringsinnovaties) en het dalen van kostencurves. Deze baten worden echter niet meegenomen in de business cases voor hernieuwbare warmte en restwarmte projecten. Dit is een vorm van "marktfalen". Er zijn in het bijzonder aanwijzingen voor dit marktfalen voor technologieën waar nog veel innovatie plaatsvindt zoals geothermie, biomassa en specifieke individuele systemen.

### 3. De inzet van financiële instrumenten is geoorloofd bij het geconstateerde marktfalen,

Overheden hebben vele beleidsinstrumenten tot hun beschikking van dwingende tot sturende interventies. De optimale wijze om een milieu-externaliteit te mitigeren ligt in het inprijsen van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Bestaande energiebelastingen zijn echter gericht op het gebruik van energie en niet de uitstoot van schadelijke stoffen. Daarnaast geven instrumenten zoals het EU ETS systeem onvoldoende financiële prikkels tot het verminderen van uitstoot, omdat zowel de reikwijdte van het systeem beperkt is (o.a. in termen van sectoren) en (te) veel emissierechten in omloop zijn.

Het stimuleren van verduurzaming door middel van financiële instrumenten of subsidies is daarna vanuit de economische theorie het aangewezen instrument om een externaliteit te mitigeren. Het feit dat op Europees niveau ook wordt gekozen voor de inzet van fondsen voor verduurzaming geeft aan dat ook op Europees er een bewustzijn is dat het EU ETS-systeem afzonderlijk niet voldoende is om de gewenste verduurzaming te realiseren.

Het is van belang om er zeker van te zijn dat de stimulering die uitgaat van het beoogde instrument niet disproportioneel is ten aanzien van de financieringsbehoefte in de regio en er derhalve geen sprake is van 'verspilling' van overheidsgeld. Om hiervan een beeld te krijgen, hebben wij het subsidietekort gekwantificeerd met behulp van twee methoden. De resulterende bandbreedte voor het berekende regionale subsidietekort in Zuid-Holland is €250 miljoen tot €420 miljoen. Op basis van deze analyses kan geconcludeerd worden dat het Warmtefonds op basis van de bestaande plannen (circa €19 miljoen) in elk geval niet groter is dan de dan de subsidiebehoefte.

#### *Effectieve financiële instrumenten bieden een vorm van risico dragend vermogen*

Er kunnen verschillende vormen van financiële instrumenten worden ingezet (zoals leningen, deelnemingen en garanties). De vorm waarin het Warmtefonds hernieuwbare warmte en restwarmte stimuleert is nog niet bepaald door de Provincie en Gemeenten. In de methodologie van de commissie worden een aantal elementen genoemd die van belang zijn bij deze afweging, waaronder de toegevoegde waarde van het instrument en de consistentie met bestaand beleid.

De toegevoegde waarde van het instrument hangt samen met de mate waarin additionele (private) investeringen in hernieuwbare warmte en restwarmte worden gestimuleerd (het hefboom effect). Hierbij concluderen wij:

- Het voorkeursinstrument is een instrument dat ondersteuning biedt in de vorm van risico dragend vermogen, omdat dit een optimale hefboom genereert. Dit laat ruimte voor verschillende instrumenten, zoals deelnemingen of garanties. Ook directe (investerings- of exploitatie)subsidies kunnen toepasselijk zijn, maar hebben als nadeel dat het verstrekte geld niet terug stroomt naar de overheid.
- Een financieel instrument in de vorm van een faciliteit voor (revolverende) leningen sluit minder goed aan bij de problematiek. De hefboom op investeringsniveau lijkt relatief beperkt, omdat er geen tekort is in de financieringsmarkt aan vreemd vermogen financiering gegeven de aanwezigheid van risicodragend kapitaal. Een achtergestelde lening is mogelijk wel een optie, omdat dit meer eigenschappen heeft van risicodragend vermogen dan een niet-achtergestelde lening.
- Een exacte kwantificering van het hefboom effect is in deze fase voor geen van deze instrumenten te bepalen. Ten eerste is onvoldoende inzicht in de toepasselijke technologie-mix. Ten tweede geldt ook op het niveau van technologie dat sprake is van onvoldoende projectervaring en een grote diversiteit aan projecten, waarbij

een kleine verandering in de opzet van het project grote invloed kan hebben op de financierbaarheid en de behoefte aan een overheidsinterventie.

De consistentie van het instrument met bestaand beleid raakt aan de doelstellingen en reikwijdte van dwingende wetgeving en bestaande financiële interventies. Hierbij concluderen wij het volgende:

- Wij hebben geen inconsistenties gevonden in de doelstellingen van het Warmtefonds met de doelstellingen van bestaand beleid. Wij hebben eveneens geen dwingende wet- en regelgeving geïdentificeerd die het Warmtefonds overbodig zou maken. Hierbij valt wel op te merken dat de dwingende Energie-Index, die het verplicht stelt om per 2020 energieneutraal te bouwen, hernieuwbare warmte en restwarmte in praktische zin verplicht stelt in een nieuwbouwomgeving. Wij achten het daarom wenselijk om hernieuwbare warmte- en restwarmteprojecten in een nieuwbouwomgeving buiten de reikwijdte van het Warmtefonds te plaatsen.
- Wij hebben voorts een aantal fondsen geïdentificeerd die een overlappende doelstelling hebben met het Warmtefonds. Voorbeelden hiervan zijn de exploitatiesubsidie SDE+ en de investeringssubsidie EIA op nationaal niveau en het Energiefonds Den Haag (ED) op regionaal niveau. De overlap is echter beperkt omdat afwisselend sprake is van een andere geografische reikwijdte, een reikwijdte die ook raakt aan andere vormen van energie (i.e. elektriciteit) of juist bepaalde vormen van hernieuwbare warmte of restwarmte uitsluit.

#### *In de vervolgfase dient de investeringsstrategie te worden vormgegeven*

Na deze ex-ante assessment is het van belang de volgende stappen te nemen (in hoofdstuk 4.5. (red. van de ex-ante assessment deel I) zijn deze in meer detail uitgewerkt):

- *Keuze type financieel instrument(en).* De keuze voor een type financieel instrument op basis van de verwachte toegevoegde waarde van het instrument;
- *Bepalen reikwijdte van het fonds.* De keuze voor de reikwijdte van het fonds ten aanzien van de technologieën en gebruikerscategorieën en investeringsfases. Uit de lessons learned volgt dat een heldere reikwijdte van belang is om vertraging bij de selectie van projecten te voorkomen;
- *Detailanalyse staatsteunkader.* Bij de keuze voor het uiteindelijke instrument moeten de staatsteunkaders opnieuw worden onderzocht. Indien er voor een exploitatiesubsidie of een instrument waarbij deelnemingen worden toegepast gelden er mogelijk strengere kaders;
- *Mogelijkheid onderzoeken om aansluiten bij bestaand fonds.* Het is aan de Provincie en Gemeenten om te beoordelen in hoeverre er aantrekkelijke mogelijkheden zijn om het voorgenomen financieel instrument onafhankelijk op te zetten of als onderdeel van een bestaand vehikel;
- *Mogelijkheden onderzoeken ten aanzien van cofinanciering (hefboom op fondsniveau).* Het is aan de Provincie en Gemeenten om (aanvullende) gesprekken te voeren met (potentiële) publieke en private cofinanciers

De uitkomsten van de *ex-ante analyse* en de overwegingen in de keuze voor een financieel instrumenten dienen periodiek te worden geëvalueerd. Aangezien marktsituaties veranderlijk zijn, technologieën zich kunnen ontwikkelen en de context van nationaal en Europees beleid kan wijzigen, dienen de belangrijkste conclusies van dit rapport periodieke te worden geëvalueerd. In de toekomst kan de noodzaak voor en toepasselijkheid van een financieel instrument ter ondersteuning van hernieuwbare warmte en restwarmte wegvallen of juist sterker zijn.

drie

## Investeringsstrategie

De actuele investeringsstrategie zal vanwege de beoogde investeringsimpuls in ED door de fondsmanager<sup>9</sup> worden aangepast.

Deze extra middelen zijn afkomstig uit het Haags Uitvoeringsprogramma Kansen voor West 2014-2020 én het regionaal programma Kansen voor West 2014-2020. De fondsmanager zal in feite twee investeringsstrategieën opstellen, zodat tegemoet kan worden gekomen aan de op onderdelen verschillende (uitvoerings)programmaspecifieke condities.

Deze aanpassingen worden doorgevoerd primair op basis van de van onderhavige Ex ante assessment deel II en het Investeringskader<sup>10</sup> (zie bijlage 1).

Onderstaand een eerste kaderstellende vertaling van deze twee documenten ten behoeve van beide door de fondsmanager op te stellen investeringsstrategieën.

### 3.1 Investeringsstrategie op hoofdlijnen

#### Doelgroep

- Het fonds investeert uitsluitend in rechtspersonen, verenigingen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma. Het fonds investeert niet in private personen.

#### Inhoudelijke scope

- De investeringen sluiten aan op het energiebeleid van de gemeente Den Haag respectievelijk de provincie Zuid-Holland. Belangrijke kaderstellende documenten zijn:
  - Coalitieakkoord 2014 – 2018 'Vertrouwen op Haagse Kracht';
  - Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 'Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker';
  - Nationaal Energieakkoord;
  - Energievisie Den Haag 2040;
  - Klimaatplan Den Haag;
  - Economische Visie Den Haag;
  - Watt anders - Energieagenda 2016-2020-2050;
  - Nota intensivering Energiebeleid Zuid-Holland;
  - Koers 2020 – Economisch Programma Raad Zuidvleugel;
  - Green Deal Warmte Provincie Zuid-Holland.
- De focus van de investeringen komt vooral te liggen op de aanbodzijde van hernieuwbare warmte en restwarmteprojecten (al dan niet verbonden met een warmtetransportnet);
- Op het gebied van energieaanbod wordt ingezet op de ontwikkeling van alternatieven voor koolstofenergie. Meer in het bijzonder duurzame warmte (warmteopslag, geothermie, warmte uit verbranding van biomassa) en het gebruik

<sup>9</sup> Immers ED dient op zakelijke basis te worden beheerd en te zorgen voor winstgedreven financieringsbesluiten. Onderdeel daarvan (EU 651/2014 art. 16 lid 9) is de voorwaarde dat de manager van een investeringsfonds de investeringsstrategie bepaalt.

<sup>10</sup> Voluit 'Investeringskader provincie Zuid-Holland, gemeenten Rotterdam en Den Haag voor inzet EFRO-middelen low carbon Kansen voor West 2014-2010' (Juni 2017).

van restwarmte. Het gaat daarbij overigens niet alleen om de energie zelf, maar ook om het transport ervan met warmte- en koudenetten. Ook zijn investeringen mogelijk in innovatieve warmte-koude opslag;

### Energievraag versus energieaanbod

Onderscheid moet worden gemaakt tussen projecten die zich richten op de aanbodzijde van warmte en koude (de "bronnen" inclusief het distributienet) en projecten die zich richten op het aansluiten van de vraagzijde van warmte en koude (de "afnemers" inclusief het distributienet). Het gaat hierbij vooral om het vertrekpunt/optiek van een businesscase. Dat kan enerzijds vanuit de warmteproductiekant, waarbij een businesscase productie, distributienetten en levering kan omvatten. Dit soort projecten worden vooral in Den Haag en het Haaglandengebied verwacht. In Rotterdam worden vooral aanvragen verwacht die als optiek de vraagpotentie hebben.

#### Geografische scope

- De investeringen zijn voorbehouden aan projecten van eindbegunstigden:
  - Binnen – of direct grenzend aan - de gemeentegrens van Den Haag. Deze afbakening geldt in relatie tot het Haags uitvoeringsprogramma;
  - Binnen de gehele provincie Zuid-Holland (Regionaal programma).
- NB. Om te borgen dat de provinciale middelen beschikbaar zijn voor het gehele Zuid-Hollandse grondgebied worden de aanvragen uit de gemeenten Rotterdam en Den Haag gedekt uit de Rotterdamse en Haagse fondsen. Pas op het moment dat deze middelen zijn uitgeput, worden de Zuid-Hollandse middelen aangewend voor het Rotterdamse en Haagse grondgebied. De Zuid-Hollandse middelen zijn in de periode tot dit moment beschikbaar voor projecten buiten de grondgebieden van Rotterdam en de stedelijke regio Haaglanden.

#### Maatschappelijk rendement (External Rate of Return, ERR)

- De ERR van een project wordt onder meer beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:
  - Verwachte CO2 reductie;
  - Productie van duurzame energie (i.c. hernieuwbare en restenergie);
  - Verwachte toename werkgelegenheid;
  - Verbetering luchtkwaliteit;
  - Verbetering economie Greenport (en Mainport);
- Het fonds hanteert daarbij richtinggevende impactindicatoren van CO2 reductie.

#### Financieel rendement Revolverendheid (Internal Rate of Return, IRR)

- De investeringen worden zodanig gestructureerd dat er naar wordt gestreefd dat de financiële opbrengsten voldoende zijn om het revolverend karakter van het fonds in stand te houden. De investeringen in projecten dienen volledig te worden terugbetaald;
- Er wordt naar gestreefd om de fondsmiddelen binnen een termijn van maximaal 16 jaar - gerekend vanaf hun stortingsdatum in het fonds - ten minste één maal (inclusief inflatie) te laten revolveren.

### Te vertrekken financieringen

- Vanuit het fonds kunnen in relatie tot het Haags uitvoeringsprogramma de volgende instrumenten worden ingezet:
  - Leningen;
  - (Risicodragende) achtergestelde leningen;
  - Garanties;
  - Participaties;
  - Hybride vormen (zoals bijvoorbeeld achtergestelde converteerbare leningen);
- In relatie tot het regionale programma Kansen voor West 2014-2020 dient ten aanzien van de keuze van de instrumentering nadrukkelijk rekening te worden gehouden met hetgeen is gesteld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV, (EU) 651/2014), hoofdstuk 7);
- Op projectniveau dient gemiddeld minimaal 50% cofinanciering plaats te vinden;
- Looptijden en aflossingschema's van de te verstrekken financieringen, worden door de fondsmanager per project bepaald (afgestemd op o.a. de economische en/of technische levensduur van de betrokken investering, de financieringsbehoefte en andere relevante en gebruikelijke criteria).

### Keuze financieringsinstrumenten

De analyse resultaten van de Ex ante fase I leiden tot de conclusie dat – indien wordt geopteerd een revolverend financieringsinstrument in te richten - het verstandig is om vanuit het Warmtefonds Zuid-Holland *risicodragende* financiële instrumenten aan te bieden om potentiële investeerders optimaal te faciliteren.

Vanuit het OP-Kansen voor West wordt ten aanzien van prioritaire as 2, investeringsprioriteiten 4a, specifieke doelstelling 3 aangegeven dat (naast subsidies) ook leningen, garantstellingen en participaties kunnen worden verstrekt.

Maatwerk staat centraal bij het verstrekken van financieringen. Verschillende projecten vergen nu eenmaal verschillende financieringen. Zowel de financieringsvorm (keuze type financiering) als de voorwaarden waaronder deze wordt verstrekt (omvang vergoedingen, termijnen e.d.) zijn expliciet onderdeel van individuele onderhandelingen tussen de betrokken initiatiefnemer van een investeringsproject en de fondsmanager. De fondsmanager zal vanuit zijn expertise de meest geëigende financieringsvorm en -condities bepalen, daarbij onder meer rekening houdend met een optimale risico-rendementsverhouding en treasury aspecten. Kortom de fondsmanager streeft naar een evenwichtige portefeuille onder gelijktijdige optimalisering van de risicospreiding.

Tegen deze achtergrond is de keuze gemaakt om vanuit het Warmtefonds Zuid-Holland niet alleen garanties, participaties en (risicodragende) achtergestelde leningen te verstrekken, maar ook leningen en hybride vormen (bijvoorbeeld achtergestelde converteerbare leningen).

## Beoordelingscriteria

De fondsmanager hanteert in ieder geval navolgende criteria bij de beoordelingen van investeringsproposities:

- De vijf centrale beoordelingscriteria uit het Kansen voor West programma:
    1. De mate waarin de propositie past binnen de doelstellingen van het Operationeel Programma;
    2. De mate van innovativiteit;
    3. De kwaliteit van de business case;
    4. De kwaliteit van de aanvraag (en de aanvrager(s));
    5. De mate waarin het project bijdraagt aan duurzame ontwikkeling.
- In het kader van ED wordt specifiek gekeken naar criterium 1, 3 en 5<sup>11</sup>.
- De criteria van het Haagse co-financieringsfonds:
    - Aansluiting inhoudelijke ambities en kernthema's van het actuele coalitieakkoord;
    - Innovatief;
    - Positief effect op:
      - De arbeidsmarkt;
      - Regionale/lokale economie;
      - Haagse samenleving;
      - Zichtbaarheid in de stad;
  - Specifieke vereisten/ inhoudelijke kaders vanuit het Kansen voor West programma 2014-2020 respectievelijk het Haags uitvoeringsprogramma Kansen voor West 2014-2020;
  - Specifieke kaders vanuit:
    - Steunmaatregel SA.34660 (2012/N) in relatie tot de middelen uit het Haags uitvoeringsprogramma Kansen voor West 2014-2020;
    - De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV<sup>12</sup>) deel 7 ('Steun voor milieubescherming') in relatie tot de middelen uit het Regionale programma Kansen voor West 2014-2020);
  - In relatie tot de beoordeling dient de eindontvanger aan te tonen:
    - Marktfaalen (ten genoegen van de fondsmanager);
    - Duidelijke maatschappelijke meerwaarde van het project;
    - Financieel rendement en opbrengstpotentieel van het project, onderbouwd met een economisch en technisch goed businessmodel.

## Exit strategie

- Bij een slecht betaaldedrag door een eindontvanger worden in principe dezelfde maatregelen en acties door de fondmanager ondernomen als gebruikelijk zijn bij reguliere (bancaire) financieringen;
- Indien aflossingen/vergoedingen oninbaar zijn komen zij ten laste van het fondskapitaal.

---

<sup>11</sup> Ingevolge het OP Kansen voor West II pagina 37 wordt een hoge score op het aspect duurzaamheid behaald als de bijdrage aan het gebruik van hernieuwbare vormen van energie hoog is. De duurzaamheidspunten waarop beoordeeld moet worden zijn:

- De ecologische duurzaamheid. Hierbij valt te denken aan efficiënt gebruik van hulpbronnen, milieumaatregelen, klimaatadaptatie en -mitigatie, herstelvermogen voor rampen, risicopreventie en -beheer;
- De sociale duurzaamheid. Hierbij valt te denken aan (sociale) participatie, verrijking cultuur, veiligheid, gezondheid en onderwijs.

<sup>12</sup> Verordening (EU) 651/2014

#### Winding up strategie

- Middelen die worden terugbetaald (revolveren) en aan steun uit EFRO kunnen worden toegeschreven dienen tot ultimo 2031 te worden hergebruikt in lijn met de doelen van het Operationeel Programma Kansen voor West;
- Indien de totale middelen dalen beneden de 20% van de omvang van de initiële inleg van Kansen voor West middelen zal het fonds worden beëindigd.



vier

## Verwachte resultaten

De verwachte resultaten van het ED worden gedefinieerd op basis van de outputindicatoren van het Operationeel Programma Kansen voor West II. Meer in het bijzonder betreft het hier:

- Prioriteit 2: Ondersteuning van de omschakeling naar een koolstofarme economie in alle sectoren.
- Investeringsprioriteit 4a: Bevordering van de productie en de distributie van energie uit hernieuwbare bronnen.
- Specifieke doelstelling 3: Het verkleinen van het aandeel fossiele brandstoffen in het totale energieverbruik van landsdeel West. Centraal staat daarbij 'Het realiseren van een groter aandeel aan duurzame opwekking en toepassing van restwarmte in de energiemix en de slimme toepassing van biomassa'

Op het niveau van de Investeringsprioriteit 4a zijn vanuit het Operationele programma Kansen voor West 2014-2020 'Gemeenschappelijke en programma specifieke output indicatoren' aangegeven.

De voorgenomen bijstorting in het Energiefonds ED dragen in het bijzonder bij aan het mede realiseren van vier van deze outputindicatoren voor het Haags Uitvoeringsprogramma (tabel 1) en het regionale programma (tabel 2).

De streefwaarden in de onderstaande tabel zijn zoveel mogelijk gebaseerd op basis van ervaringscijfers van ED. Tevens is gebruik gemaakt van de streefwaarden zoals deze zijn opgenomen in het gemeenschappelijke Investeringskader. Bij indicator CO03 (aantal ondernemingen) is uitgegaan van indicator 2d (aantal financieringen).

ID	Indicator	Eenheid	Streefwaarde (2023)	Programma	%
CO03	Productieve investering: Aantal ondernemingen dat andere financiële steun dan subsidie ontvangt	Aantal	3	18	17
CO30	Hernieuwbare energiebronnen: Extra capaciteit van hernieuwbare energieproductie	MW	15	40	38
2b	Extra capaciteit aan restwarmte	MW	5	45	11
2d	Aantal leningen en garanties gericht op het wegnemen van financieringsobstakels op het gebied van hernieuwbare energie	Aantal	3	18	17

Tabel 1: Bijdrage aan outputindicatoren Haags Uitvoeringsprogramma Kansen voor West 2014-2020

ID	Indicator	Eenheid	Streefwaarde (2023)	Programma	%
CO03	Productieve investering: Aantal ondernemingen dat andere financiële steun dan subsidie ontvangt	Aantal	3	18	17
CO30	Hernieuwbare energiebronnen: Extra capaciteit van hernieuwbare energieproductie	MW	20	40	50
2b	Extra capaciteit aan restwarmte	MW	5	45	11
2d	Aantal leningen en garanties gericht op het wegnemen van financieringsobstakels op het gebied van hernieuwbare energie	Aantal	3	18	17

Tabel 2: Bijdrage aan outputindicatoren regionale programma Kansen voor West 2014-2020

Met name wordt bijgedragen aan outputindicator 2d - het aantal leningen en garanties dat financieringsobstakels weghaalt voor hernieuwbare energie. Het is de kern van het fonds om deze investeringsobstakels weg te halen. De verwachting is daarmee dat iedere financiering bijdraagt aan deze outputindicator.

vijf

## Update en review

Medio 2018 zal stichting HEID - als (mede-)begunstigde van de EFRO-middelen - in afstemming met het Investeringscomité, de fondsmanager en de Managementautoriteit Kansen voor West een interim evaluatie uitvoeren van EDI. Op basis van de op dat moment behaalde tussentijdse inhoudelijke en financiële resultaten van het fonds - en actuele ontwikkelingen in de markt - wordt nagegaan of een actualisatie dan wel een herziening van de ex ante assessment noodzakelijk is. Deze evaluatie is afgestemd op het ijkpunt dat het OP-Kansen voor West II eind 2018 kent.

Een update van de ex ante assessment op basis van een tussentijdse evaluatie wordt daarnaast in ieder geval voorzien in 2021, om daarmee de impact van ED te staven voor de verantwoording aan het einde van de subsidiabele EFRO-projectperiode.

Verder evalueert het Investeringscomité de investeringsstrategie jaarlijks. Wanneer de inzichten en ervaringen daar aanleiding toe geven, zal de investeringsstrategie in overleg met de fondsmanager worden overwogen en mogelijk worden bijgesteld.

## Van verkenning naar impact

Regionale Ontwikkeling  
Projecten en Financiering  
Europa  
Innovation

[www.erac.nl](http://www.erac.nl)

