

Uitbreiding Ontwikkelfonds voor energiecoöperaties met warmteprojecten

1

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft ons verzocht de vraag te beantwoorden: Is het haalbaar om warmteprojecten van energiecoöperaties onderdeel te maken van het Ontwikkelfonds? Zo ja, wat is daarvoor nodig? Om deze vraag te beantwoorden zijn vijf sub-vragen geformuleerd. In dit rapport beantwoorden wij deze hoofdvraag en de vijf sub-vragen.

Het is haalbaar om warmteprojecten van energiecoöperaties onderdeel te maken van het Ontwikkelfonds. Om de uitrol van warmteprojecten te kunnen accelereren doen wij een voorstel te starten met een pilot ter facilitering van 50 coöperatieve warmteprojecten. Deze pilot maakt het verloop en risicoprofiel van deze projecten duidelijk, waarmee vervolgens tot een revoluerende opzet te komen met risico-opslag voor de warmte projecten die erop volgen. Deze pilot geeft bovendien de ruimte om de precieze ondersteuningsstructuur te definiëren, te installeren en in de toekomst op te schalen. Om de pilot te lanceren zijn middelen nodig.

Op basis van de huidige informatie is geen reden om aan te nemen dat de juridische kaders van het Ontwikkelfonds voor warmteprojecten andere consequenties hebben dan voor (grootschalige) wind- en zonprojecten. De staatssteuntoets is in bijlage 1 toegevoegd. Deze benoemt echter niet expliciet warmteprojecten. Daarom zou het verstandig zijn om het ontwikkelfonds voor warmteprojecten specifiek te laten toetsen. De huidige juridische kaders houden nog geen rekening met de definitie van Energy Communities. Er zit een wijziging in de juridische kaders aan te komen, met name de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Als deze wijziging heeft plaatsgevonden, heeft dit ook mogelijk positieve gevolgen.

Volgend op de pilot van 50 warmteprojecten komt een evaluatiemoment en stellen we de kaders vast voor opschaling en het vervolg. De beoordelingssystematiek van het bestaande Ontwikkelfonds is uitermate geschikt om de haalbaarheid te vergroten en het aanvragen van een lening toegankelijk te maken. Dit heeft met name te maken met de gefaseerde aanpak en de sterke mate van ondersteuning van aanvragers. Door de hoge mate van begeleiding worden haalbare projecten versterkt en kansarme projecten snel geïdentificeerd. Deze projecten gaan dan niet door naar de volgende fase van Ontwikkeling en zo worden financiële risico's beperkt. Daarvoor is voldoende professionele ondersteuning van aanvragers nodig. Op basis van de ervaring die Energie Samen heeft met deze projecten, kan deze met ondersteuning verder uitgebreid en georganiseerd worden. Er zijn naar verwachting voldoende capaciteit beschikbaar bij onder andere de initiatieven die nu op basis van PAW aan de uitvoering kunnen beginnen en derhalve ervaring hebben opgedaan in de voorgaande projectstadia.

Voor toevoeging van warmteprojecten aan het Ontwikkelfonds zijn financiële middelen nodig voor inrichting van de beoordelings- en managementstructuur en inrichting. Daarnaast voorzien wij

jaarlijks terugkerende kosten voor beheer van het warmtedeel van het fonds, tot en met 2027 wanneer het fonds revolverend is en ook de beheerkosten gedekt worden.

Voor de pilot van 50 projecten zijn Ontwikkelkosten begroot à € 1mln per project. Deze schatting is gebaseerd op historische bedragen en schatting van eerder begeleide warmteprojecten. Deze ontwikkelkosten zullen zonder risico-opslag als lening uitgezet worden. Het is voorbarig op dit moment te begroten welk deel daadwerkelijk terugbetaald zal worden in het fonds. Pas na voltooiing van 50 projecten zal hier meer duidelijkheid over zijn.

Op de langere termijn zijn meer uitgebreide fondsmiddelen nodig, wanneer de uitrol accelereert. Het fonds is revolverend vanaf projecten die in 2024 starten. De terugbetalingen van revolverende projecten worden verwacht in 2027, uitgaande van een doorlooptijd van de ontwikkelfase van drie jaar.

Pilotfase

Enmalige kosten inrichting	€ 482.200
Jaarlijkse kosten fondsbeheer 2023-2024 (tot revolverend)	€ 1.069.333
Fondsmiddelen pilot 2023-2024 (eerste 50 projecten)	€ 50.000.000

Verwachting lange termijn

Fondsmiddelen inleg 2024-2025	€ 37.500.000
Fondsmiddelen 2025-2027	€ 187.500.000

(Na de eerste 50 projecten zijn projecten revolverend inclusief beheerskosten.)

Energie Samen beschikt over voldoende expertise voor het beoordelen van aanvragen voor warmteprojecten. Organisatieonderdelen Buurtwarmte en HOOM (onderdeel van Energie Samen sinds resp. 2019 en 2022) zijn gespecialiseerd in coöperatieve warmteprojecten. Wij werken daarnaast samen met verschillende partners, zoals netbeheerders, banken, coöperaties, diverse stichtingen en warmtebedrijven, aan de ontwikkeling en inzet van kennis specifiek voor coöperatieve warmteprojecten. Hierdoor zijn we niet alleen in staat om projecten goed te beoordelen, maar werken we ook aan het vergroten van de haalbaarheid samen met de coöperaties.

In de voorbereiding op het fonds wordt het toetsingskader concreet uitgewerkt, zodat het proces transparant en controleerbaar is voor aanvragers en de fondsbeheerder (Nationaal Groenfonds).

Het Ontwikkelfonds van Energie Samen is nu meer dan een jaar operationeel. We zijn nu bezig met het aanscherpen van de procedures op basis van ervaring tot op heden. Daarmee worden de processen en procedures efficiënter en effectiever. De warmtecomponent sluit op het juiste moment aan om mee te profiteren van een operationeel, volwassen fonds. De kaders, processen en procedures zijn vanaf conceptie al ingericht op de komst van warmteprojecten.

Om het fonds revolverend te maken voor warmteprojecten is een zwaardere inzet nodig in kennisdeling, kennisontwikkeling en het nauwkeurig monitoren van projecten. Dit vereist een

grondige aanpassing van een aantal ondersteunende systemen en het inrichten van kennisdeling, zoals een rekenmodule voor het beoordelen van ontwikkeling van de businesscase, de tooling voor het monitoren van de voortgang en het beschikbaar stellen van de lessons learned passend bij warmteprojecten t.o.v. wind- en zonopwek.

Een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve inzet van het fonds is ook een stevige ondersteuningsstructuur voor de uitvoering van projectontwikkeling. Hier zal de pilot van 50 projecten en het Programma Aardgasvrije Wijken binnen de Participatiecoalitie een belangrijke rol spelen.



Inleiding

Vanuit de opdracht om de haalbaarheid en geschiktheid van een ontwikkelfonds voor de voorbereidingskosten van coöperatieve collectieve warmteprojecten te onderzoeken kwam de vraag om een realistische ontwikkeling te schetsen van aantallen en kosten per jaar. Ook is gevraagd wanneer deze kosten revolving worden, ofwel wanneer de kosten op moment van financial close meegefinancierd kunnen worden in de realisatie van het project. In de businesscase die onlangs door Thomas Dekker van de Rabobank gepresenteerd is aan medewerkers van EZK en RVO was er nog geen ruimte om de voorbereidingskosten mee te financieren (zie bijlage 2.3). Deze businesscase was gebaseerd op cijfers uit 2020 wat betreft energieprijzen en bouwkosten.

4

Sinds die tijd zijn beide kosten soorten sterk gestegen, waarbij de energieprijzen en met name de gasprijzen dramatisch zijn gestegen. Er is op dit moment sprake van een zo grote volatiliteit en onvoorspelbaarheid dat het moeilijk is hier een structurele en herhaalbare businesscase op te bouwen. De verwachting is wel dat de energieprijzen en met name de gasprijzen relatief hoog zullen blijven, zodat de rentabiliteit van collectieve projecten op lage- en middentemperatuur met gebruikmaking van duurzame energie zich gunstig zullen ontwikkelen ten opzichte van het aardgasalternatief.

De urgentie voor de ontwikkeling van warmteprojecten is verder toegenomen en het ontbreekt op dit moment aan mogelijkheden om de voorbereidingskosten van warmteprojecten te dekken, met name voor coöperatieve initiatieven.

In dit rapport beantwoorden wij de hoofdvraag:

Is het haalbaar om warmteprojecten van energiecoöperaties onderdeel te maken van het Ontwikkelfonds? Zo ja, wat is daarvoor nodig?

De volgende sub-vragen zijn hierbij gesteld:

1. Welke juridische gevolgen zitten er aan het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds? Daarbij wordt specifieke aandacht gevraagd voor het al dan niet moeten doorlopen van een staatssteuntraject met de EC en de gevolgen daarvan. In hoeverre kunnen de bepalingen rondom “energy communities” behulpzaam zijn bij het juridisch goed inbedden/het voorkomen van Staatsteun.
2. Gelet op de beperkte ervaringen die beschikbaar zijn met dergelijke projecten; hoe kan worden geborgd dat projecten goed beoordeeld kunnen worden op haalbaarheid? Gelet op de werking van het fonds, moet immers voorkomen worden dat te veel projecten die ondersteuning krijgen de eindstreep toch niet halen. Tegelijkertijd moeten de drempels niet te hoog worden om enige impact te kunnen hebben. Kan het bijvoorbeeld verstandig zijn om bij het eventueel openstellen van de regeling voor warmteprojecten dit met een korte leercurve te doen; dus voor een beperktere pilotperiode met daaraan gekoppeld een evaluatiemoment?
3. Wat zijn de financiële gevolgen van het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds?

4. Is er voldoende kennis en expertise beschikbaar bij de fondsbeheerder voor het kunnen beoordelen van aanvragen voor warmteprojecten?

5. Zijn er organisatorische gevolgen van het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds?

Randvoorwaarden

In de coalitie coöperatieve warmte is samen met Alliander, Klimaatverbond Nederland en Rabobank de ambitie neergezet om tot 2030 1000 wijken aardgasvrij te maken via de maatschappelijke route¹. De coalitie heeft hiervoor een aantal randvoorwaarden gesteld die nodig zijn om dit uit te voeren. Deze randvoorwaarden zijn daarom ook van belang voor een succesvol Ontwikkelfonds voor warmte-initiatieven.

In Bijlage 2 t/m 2.3 worden deze randvoorwaarden geschetst. Bijzondere aandacht verdient de ondersteuningsstructuur zoals geschetst in bijlage 2.2.

Aanpak

De aanpak ter beantwoording van de sub-vragen zijn in dezelfde nummering benoemd:

1. Juridische gevolgen

Voor het huidige Ontwikkelfonds Energiecoöperaties is een staatssteunanalyse uitgevoerd om te borgen dat het fonds voldoet aan alle wet- en regelgeving rondom staatssteun. Energie Samen heeft onderzocht of er in de huidige analyse aspecten voorkomen die zouden kunnen uitsluiten dat warmteprojecten kunnen worden opgenomen in dezelfde kaders. In dit onderzoek zijn aspecten van het beleid uitgelicht die zouden kunnen afwijken bij coöperatieve warmteprojecten en ofwel directe uitsluiting betekenen, ofwel die een additionele toets zou vragen.

2. Beoordeling haalbaarheid

Energie Samen heeft onderzocht of de bestaande processen, procedures en systematiek goed toe te passen zijn op warmteprojecten. Daarbij is extra aandacht besteed aan de balans tussen de selectie van (voldoende) haalbare projecten en toegankelijkheid van het fonds binnen de context van burgerinitiatieven.

Er dient een goede procedure te bestaan voor het beoordelen van de haalbaarheid van de coöperatieve warmteprojecten vanwege hun complexe aard. Aanvullend aan de haalbaarheidsbeoordeling voor coöperatieve zon- en windprojecten, worden de voorwaarden voor leningsaanvraag gedefinieerd en of aan de huidige randvoorwaarden wordt voldaan. Daarnaast wordt onderzocht hoe de ondersteuningsstructuur voor deze projecten moet worden vormgegeven en welke gevolgen de projecten hebben op de kennisontwikkeling van Energie Samen.

3. Financiële gevolgen

Energie Samen heeft onderzocht wat de financiële gevolgen zijn van enerzijds het

¹ Zie ook Versterking Maatschappelijke Route – Energie Samen juni 2022

fondsbeheer en anderzijds de fondsmiddelen. Omdat veel kritische variabelen nog niet bekend zijn, is ook gekeken naar de financiële gevolgen van een pilot met afwijkende voorwaarden, om de nodige variabelen te onderzoeken. Met betrekking tot de fondsmiddelen is een inventarisatie gemaakt van de ervaringen van ‘koplopers’, dat zal inzicht geven in de huidige ontwikkelkosten en doorlooptijd van coöperatieve warmteprojecten. Deze cijfers worden als basis gebruikt voor enerzijds een pilot, anderzijds de door Energie Samen voorziene opschaling van coöperatieve warmteprojecten tot 2030.

4. Beschikbaarheid van kennis en expertise

Er is een overzicht gemaakt van het netwerk van Energie Samen van de beschikbare kennis en expertise op het gebied van coöperatieve warmteprojecten. Daarnaast is onderzocht wat nodig is om op langere termijn de expertise op te schalen naar het juiste niveau voor een duurzame ondersteuningsstructuur. Zie ook de uitwerking van deelvraag 2.

5. Organisatorische gevolgen

Er is onderzocht in hoeverre de huidige organisatie van fondsmanagement en fondsbeheer voldoet om ook warmteprojecten toe te voegen aan het Ontwikkefonds energiecoöperaties. Met betrekking tot de organisatorische gevolgen is gekeken naar de invloed van het type project en de omvang op het organisatieproces. Daarnaast is gekeken in hoeverre de rolverdeling, financiële inrichting, processen en procedures, en kaders en voorwaarden uitgewerkt kunnen worden voor een effectief draaiend fonds. Daarnaast gekeken naar de randvoorwaarden om het fonds effectief te kunnen inzetten voor warmte t.o.v. wind en zon, met name met betrekking tot de bestaande ondersteuningsstructuur voor de uitvoering van de projectontwikkeling. Als er middelen beschikbaar zijn, is er voldoende expertise beschikbaar om in te zetten met die middelen?

Resultaat

1. Juridische gevolgen

Hieronder verkennen wij de juridische gevolgen van het toevoegen van warmteprojecten aan het Ontwikkefonds Energiecoöperaties naar aanleiding van de gestelde sub-vraag:

Welke juridische gevolgen zitten er aan het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds? Daarbij wordt specifieke aandacht gevraagd voor het al dan niet moeten doorlopen van een staatssteuntraject met de EC en de gevolgen daarvan. In hoeverre kunnen de bepalingen rondom “energy communities” behulpzaam zijn bij het juridisch goed inbedden/het voorkomen van Staatsteun².

² [Energy communities \(europa.eu\)](#) / [Energy Communities Legal definition\(europa.eu\)](#) [Energy communities \(europa.eu\)](#) / [Energy Communities Legal definition\(europa.eu\)](#)

Het OEC in zijn huidige vorm is in overeenstemming met het advies staatssteunproof ingericht voor duurzame-energieprojecten. De verstrekte leningen uit het OEC zijn een vorm van *rechtmatige staatssteun* volgens de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), art. 49³. De verwachting is dat voorfinanciering van warmteprojecten van energiecoöperaties, net als de voorfinanciering van wind- en zonneprojecten, goed past binnen de AGVV art. 49. In een aantal belangrijke aspecten verschillen warmteprojecten van wind en zon. Daarom adviseren wij voor een vervolg eerst de staatssteunanalyse te uitvoeren specifiek voor warmteprojecten.

Mogelijk is artikel 46 van de AGVV ook van toepassing. Deze betreft steun voor de 'investeringskosten' voor energie-efficiënte stadsverwarming en koeling. Artikel 46 betreft 'investeringskosten' en 'aanvullende kosten voor een productielocatie t.o.v. een conventionele productielocatie'. Daarnaast vereist artikel 46 vereist een hogere eigen bijdrage dan artikel 49 (35% versus 30%). Eventueel kan in de aanvullende staatssteunanalyse worden getoetst in hoeverre artikel 46 meer mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling (haalbaarheidsonderzoeken) van de beoogde warmteprojecten (maatschappelijke route). Zie ook de fasering op pagina 11.

Voorafgaand aan de aanvullende toets gaat dit rapport uit van de mogelijkheden binnen artikel 49.

De volgende eigenschappen zijn van belang:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Het gaat om financiering van haalbaarheidsonderzoeken. | <p>Hierin zijn warmteprojecten vergelijkbaar met wind- en zonneprojecten, in dat de ontwikkeling van een project bedoeld is om de haalbaarheid voldoende zeker te stellen om het project te kunnen financieren.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - De steunmaatregel heeft een stimulerend effect. Het project behoort niet tot reguliere zakelijke activiteiten, waarbij de maatregel niet bijdraagt aan de verwezenlijking van de activiteit. | <p>Warmteprojecten van energiecoöperaties komen moeilijk tot niet aan (risicodragende) voorfinanciering, met uitzondering van een aantal subsidieregelingen (bijv. PAW)</p> <p>Om zeker te stellen dat de voorwaarden van het OEC ook voor warmteprojecten een stimulerend effect hebben en aansluiten op mogelijke andere steunmaatregelen, adviseren wij een aanvullende staatssteunanalyse. Hierin kan ook onderzocht worden hoe het Ontwikkelfonds zich zou verhouden tot de PAW subsidie.</p> |

³ In uitzonderlijke gevallen bij zeer kleine leningen kan ook gebruik worden gemaakt van de de-minimusregeling. In die gevallen is geen sprake van staatssteun en geldt niet de eis van cofinanciering. Omdat de omvang van de gevraagde leningen de de-minimusgrens overstijgt en cofinanciering bijdraagt aan de haalbaarheid van projecten, is hier nog geen gebruik van gemaakt.

De combinatie met steun vanuit de-minimusregeling is reeds onderzocht in de analyse en belemmert niet additionele steun vanuit het Ontwikkelfonds, verschillende steunvormen in de begroting en verantwoording administratief goed worden gescheiden door de initiatieven. Energie Samen ondersteunt initiatieven hierbij met duidelijke instructies.

- Er is sprake van co-financiering conform AGVV art. 49⁴ (of andere relevante artikelen).

Dit kan de coöperatie inbrengen met eigen middelen of in natura met ingezette uren. Deze worden gewaardeerd met een vast tarief van EUR 65 per uur. Omdat warmteprojecten grotere investeringen vragen, moet met voorbeeldprojecten onderzocht worden of en hoe deze co-financiering voor warmteprojecten kan worden ingevuld.

In december wordt een wijziging van de AGVV verwacht⁵, die mogelijk meer mogelijkheden biedt voor Energy Communities, zoals een verlaging van de eigen bijdrage. In het huidige voorstel is deze beperkt tot exploitatiesteun.

Zie ook Bijlage 1 Staatssteunanalyse Nationaal Ontwikkelfonds – uitgevoerd door Lysias advies in opdracht van de Provincie Zuid-Holland.

2. Beoordeling haalbaarheid van projecten

Het OEC is allereerst bedoeld om coöperatieve projecten aan te jagen. Omdat het om rendabele projecten gaat, is een onderliggend doel om de risico's van coöperatieve projecten te verdelen, zodat de succesvolle projecten de kosten dragen van de onsuccesvolle projecten. Zoals de vraag hieronder stelt, is het voor de doelstellingen van het fonds cruciaal een balans te vinden tussen toegankelijkheid (niet te streng), betaalbaarheid (lage risico-opslag) en continuïteit (revoluerend fonds). Bij warmteprojecten is op dit moment onvoldoende ervaring de juiste voorwaarden te bepalen voor deze balans.

⁴ De vereiste eigen bijdrage bedraagt 30% voor kleine ondernemingen en 40% voor middelgrote ondernemingen. Energiecoöperaties vallen in de praktijk vrijwel altijd onder de definitie van kleine ondernemingen.

⁵ [Voorstel AGVV EC - 2021 gber \(europa.eu\)](#)

Gelet op de beperkte ervaringen die beschikbaar zijn met dergelijke projecten; hoe kan worden geborgd dat projecten goed beoordeeld kunnen worden op haalbaarheid? Gelet op de werking van het fonds, moet immers voorkomen worden dat te veel projecten die ondersteuning krijgen de eindstreep toch niet halen. Tegelijkertijd moeten de drempels niet te hoog worden om enige impact te kunnen hebben. Kan het bijvoorbeeld verstandig zijn om bij het eventueel openstellen van de regeling voor warmteprojecten dit met een korte leercurve te doen; dus voor een beperktere pilotperiode met daaraan gekoppeld een evaluatiemoment?

Om te voorkomen dat teveel projecten de eindstreep toch niet halen en toch het fonds toegankelijk te houden, kent het OEC in zijn huidige vorm een aantal maatregelen. Een deel van de maatregelen beperken de kans en impact van onbeheersbare risico's. Andere maatregelen helpen coöperaties bij het vergroten van haalbaarheid tijdens de ontwikkeling. Hiervoor is een randvoorwaarde dat er een ondersteuningsstructuur is, waarbij expertise regionaal of provinciaal beschikbaar is. Zo houden we het fonds toegankelijk, maar ook betaalbaar voor de energievoerders met succesvolle projecten. Dit vereist echter meer kennis en ervaring dan nu met warmteprojecten voor handen is.

De huidige maatregelen voor het vergroten van haalbaarheid zijn:

- Bij de aanvraag
 - o Toetsen haalbaarheid bij aanvraag met input van provinciale coördinator (op lokale context)
 - o Eigen bijdrage 30% (skin in the game & staatssteuneis)
- Monitoring bij lopende leningen
 - o Aansturen op beperken kosten in meest risicovolle eerste fase (veel uren, weinig kosten). Kosten lopen pas op als haalbaarheid groot is.
 - o Gebruik van projectdepot waardoor alleen gedeclareerde kosten de uiteindelijke lening (en potentieel verlies) vormt.
 - o Kwartaalrapportages met risicoanalyse
 - o Ondersteuning en monitoring door provinciale/regionale coördinator
 - o Verstrekking vervolglening per fase (go/no go)⁶
- Kennisdeling tussen coöperaties en professionele ondersteuning
 - o Open house voorwaarden voor aangesloten projectbureaus voor de uitvoering⁷
 - o Kennisdeling lessons learned, bijdrage aan ontwikkeling aanpak en tooling

Deze voorwaarden worden in de uitwerking verder toegespitst op warmteprojecten, waarin wordt gekeken naar:

⁶ Een lening voor meerdere fasen wordt gereserveerd bij de fondsbeheerder en bij elke faseovergang

⁷ Coöperaties met een ontwikkelfondslening, kunnen deze lening inzetten voor het inhuren van een projectleider bij een aangesloten bureau. Projectbureaus die voldoen aan de voorwaarden kunnen aansluiten via een open house overeenkomst. Hierin stemmen projectbureaus o.a. in met het bijdragen aan kennisdeling.

- Duurzame bron in beeld
- Samenwerking met verschillende stakeholders (gemeente, partners, etc)
- Past binnen visie van de gemeente
- Bewonersparticipatie en mandaat vanuit de wijk (afnemers) = volloopriscico
- Governance en financiering
- Ruwe financiële haalbaarheidsberekening met gestandaardiseerd model (inclusief subsidies)
- Stappenplan voor het ontwikkeltraject m.b.v. (deels) gestandaardiseerde aanpak.

Bij het toetsen van de haalbaarheid zal o.a. worden gekeken naar het mandaat, aantal handtekeningen, dat een initiatief met het buurtenergieplan heeft weten te verkrijgen in de wijk, als indicatie van volloop. Deze voorwaarden worden met behulp van de risico-analyses tijdens de voorbereiding en met de voortgang tijdens de pilot verder aangescherpt.

Voorwaarden lening

De voorwaarden waarmee een lening kan worden aangevraagd zijn ook van belang voor een juiste balans tussen toegankelijkheid en risicomijding. Het gaat met name om de hoogte van de risico-opslag (ten behoeve van mate van revolverendheid), het vaststellen van faseovergangen en maximaal leenbedrag per fase. Deze voorwaarden zijn afhankelijk van een aantal factoren wij nog onvoldoende zicht op hebben bij warmteprojecten.



Figuur 1 Dekking kosten per fase

Hierin wordt volgens het Buurtwarmte stappenplan onderscheid gemaakt tussen initiatiefase (tot buurtenergieplan) en de ontwikkelfase (tot financial close). Voor de initiatiefase is veelal andere steun beschikbaar vanuit gemeenten. Deze fase is afgerond met een buurtenergieplan waarvoor voldoende mandaat is verkregen in de wijk. Bij warmteprojecten is vanaf de ontwikkelfase pas sprake van een voldoende haalbaar project. Het Ontwikkelfonds wordt daarom voor warmteprojecten pas beschikbaar vanaf de Ontwikkelfase (zie fasering hierboven).

De doorlooptijd van de initiatief- en ontwikkelfase wordt consequent geschat op 5 à 6 jaar. In elk project wordt benadrukt dat veel werk wordt besteed aan zoeken naar financiering, waardoor de doorlooptijd sterk wordt verhoogd. Slagingskansen van het project per fase worden sterk wisselend ingeschat, met uitzondering van het bereiken van financial close, waarbij de slagingskans 90%+ wordt geschat.

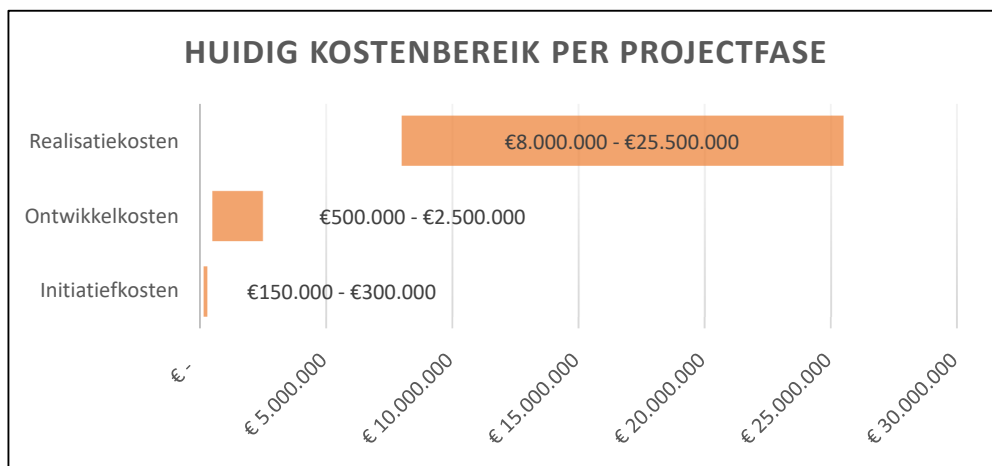
Geconcludeerd wordt dat er te weinig projecten in een vergevorderd stadium zijn om een goede inschatting te kunnen maken van de eerder genoemde leningsvoorwaarden in Voorwaarden lening.

De onderstaande factoren zouden wij willen onderzoeken in een pilotperiode:

- Succesfactor per ontwikkelfase (hoeveel projecten ronden een fase succesvol af)
- Gemiddelde doorlooptijd per ontwikkelfase
- Kritische risicofactoren en mogelijke maatregelen
- Belangrijkste mijlpalen voor het verhogen van de haalbaarheid
- Omvang ontwikkelkosten per fase t.o.v. omvang totale projectinvestering en rendement
- Nauwkeurigheid waarmee de business case gaandeweg kan worden vastgesteld.

12

Er zijn momenteel circa 10 coöperatieve warmteprojecten in uitvoering, maar in een beginnende fase. Uit inventarisatie bij de pilotprojecten blijken de volgende kosten begroot:



Ondersteuningsstructuur voor de uitvoering

Voor wind- en zonneprojecten zijn in een aantal provincies, met ondersteuning van de provincies, (coöperatieve) projectbureaus opgericht om te zorgen dat er voldoende kennis en capaciteit is om de projecten professioneel en efficiënt uit te voeren. Dit blijkt een belangrijke randvoorwaarde voor het aanjagen van projecten en het effectief inzetten van de fondsmiddelen.

Op dit moment hebben we voldoende professionele ondersteuning beschikbaar om de eerste projecten te starten. Als de toename in projecten uitpakt zoals verwacht, zal dat met de huidige capaciteit en expertise niet meer gaan. Daarom werken we met de regionale samenwerkingsverbanden samen om de capaciteit voldoende op te schalen in lijn met de verwachte groei. Het ontwikkelen van een dergelijke stevige professionele ondersteuning is een randvoorwaarde voor het mogelijk maken van een revolverend ontwikkelfonds voor warmteprojecten.

Energie Samen is op dit moment in overleg met regionale partners en overheden om deze structuren versneld te gaan opzetten. Het grootste knelpunt voor deze ontwikkeling is op dit moment

financiering van de inzet van professionele ondersteuning. Met een lening uit het Ontwikkelfonds kan de inzet van deze ondersteuning wordt door de initiatieven gefinancierd worden.

Eind september hebben een groot aantal koplopers samen met Energie Samen besloten om een facilitair dienstenbedrijf voor Buurtwarmteprojecten op te richten, Voor het einde van 2022 wordt hiervoor een Bedrijfsplan opgesteld. We denken dat het nodig is om de aanwezige kennis te bundelen en beschikbaar te maken voor initiatieven. Tijdens de pilotperiode willen wij de resultaten inzetten voor deze ontwikkeling door bij te dragen aan het vergroten van kennis en het ontwikkelen van een coöperatieve aanpak, tooling en training. Hiervoor zijn we afhankelijk van opdrachten van gemeenten en het procesgeld wat het Rijk aan hen ter beschikking heeft gesteld om die ondersteuning op te bouwen. De mensen en expertise zijn beschikbaar. Als ook de middelen beschikbaar zijn, wordt het mogelijk om te schalen naar 1000 wijken tegen 2030.

3. Financiële gevolgen

In deze paragraaf kijken wij naar de financiële gevolgen. Hierin maken we onderscheid tussen de kosten voor het fondsbeheer en de fondsmiddelen, en tussen eenmalige kosten en structurele jaarlijkse kosten. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

Wat zijn de financiële gevolgen van het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds?

Om deze vraag voor de lange termijn te kunnen beantwoorden is meer inzicht nodig in de balans tussen haalbaarheid, doorlooptijd en risico-opslag (zie ook vraag 2 Beoordeling haalbaarheid van projecten). Het Ontwikkelfonds heeft een aantal knoppen waarmee de financiële gevolgen gestuurd kunnen worden. Deze knoppen en de onderlinge relaties moeten nog onderzocht worden middels een pilotperiode.

Fondsbeheer

Het fondsbeheer bevat niet alleen de beoordeling en administratieve afhandeling van de aanvragen en leningen, maar ook het organiseren van de kennisdeling over de projecten in ontwikkeling en ondersteuning van energiecoöperaties met de processen, procedures en hun kennisdeling. Tijdens een pilotperiode van 50 warmteprojecten wordt extra ingezet op begeleiding en kennisdeling om zoveel mogelijk te leren van deze periode en de nodige variabelen boven tafel te krijgen (zie ook Voorwaarden lening). Daarom zullen de kosten voor fondsbeheer hoger zijn in deze eerste periode.

In de huidige vorm bedragen de kosten voor het beheer van het fonds 2% van het ingebrachte fondsvermogen. Op dit moment is de inschatting dat de beheerskosten bij het Nationaal Groenfonds voor het ontwikkelfonds met warmteprojecten na de pilotperiode gelijk zal zijn. Deze kosten worden gedekt met de terugbetaalde risico-opslagen van succesvolle projecten.

Inrichting pilot 50 projecten	Energie Samen	Nationaal Groenfonds	Totaal
-------------------------------	---------------	----------------------	--------

Eenmalige kosten inrichting (Jaar 1)	482.200	-	482.200
Jaarlijkse kosten	736.000	333.333	1.069.333

Met behulp van pilotperiode willen wij een beter beeld te krijgen van de financiële gevolgen. Bijgevoegd in Bijlage 3 is een begroting en globale prognose van een pilotperiode met eerste 50 projecten. In bijlage 4 is de cashflow opgenomen van het hele fonds, inclusief fondsmiddelen, inclusief de dekking van de beheerskosten. Zie ook hieronder onder Fondsmiddelen.

14

Fondsmiddelen

De financiële gevolgen voor de fondsmiddelen op lange termijn zijn afhankelijk van een aantal factoren die tijdens een pilotperiode onderzocht moeten worden (zie ook Beoordeling haalbaarheid van projecten). Deze factoren zijn:

- het aantal terugbetalingen inclusief opslag (afhankelijk van de slagingskans van projecten)
- omvang van de verliezen (kosten en risico's per ontwikkelfase⁸)
- de duur van de lening (afhankelijk van de doorlooptijd)
- de hoogte van de risico-opslag (afhankelijk van beleid t.o.v. revolverendheid en toegankelijkheid)

Met name de risico-opslag is op dit moment moeilijk te bepalen omdat nog onvoldoende bekend is over de slagingskansen, doorlooptijden en de ruimte in de business case om ontwikkelkosten plus opslag te dekken.

Daarom stellen wij voor de eerste 50 projecten zonder risico-opslag te financieren als lening. De financiële gevolgen t.o.v. de andere projecten zijn meegenomen in bijlage 4. Wij verwachten een gemiddelde lening van € 1.000.000 per project nodig te hebben. Hierdoor komen de benodigde fondsmiddelen voor een eerste pilot op € 50.000.000. Als een project niet slaagt, wordt de lening kwijtgescholden. Als een project financial close bereikt, wordt de lening van de eerste 50 projecten zonder risico-opslag (of rente) terugbetaald.

Dit betekent dat de eerste 50 leningen naar verwachting deels worden terugbetaald vanaf 2027. Wanneer en hoeveel terugbetalingen daadwerkelijk plaats vinden hangt af van de doorlooptijd en succesfactor van de projecten.

Inschatting ontwikkeling van voorbereidingskosten vanaf beslissing warmteoplossing

In deze paragraaf wordt een schets gegeven van de benodigde dienstenorganisatie en bijbehorende kosten om grootschalig door het land coöperatieve collectieve warmteprojecten te kunnen gaan realiseren. In het benodigde buurtproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen het proces

⁸ Met de juiste ondersteuning kunnen mogelijk risico's naar voren gehaald worden en kosten naar achteren, waardoor de verliezen beperkt kunnen worden.

om met de bewoners een wijkuitvoeringsplan op te starten (eind initiatieffase) en het moment dat er een keuze gemaakt kan worden door de buurtbewoners voor een specifieke vorm van verduurzaming (eind ontwikkelfase).

Het eerste deel van de bewonersreis dient gedekt te worden uit de gelden die de Gemeenten krijgen van het Rijk als procesgeld voor de verduurzaming. Als een buurt een keuze maakt om serieus een collectief warmtesysteem te gaan onderzoeken, dienen ze toegang te krijgen tot het Ontwikkelfonds voor coöperaties voor de warmtevoorziening (Ontwikkeling). De € 1.800.000 die hieronder genoemd wordt, is dan ook onder te verdelen in ongeveer € 800.000 voor het eerste deel van het proces, de initiatiekosten, en ongeveer € 1.000.000 voor de ontwikkelkosten tot financial close van een Warmteschap.



Figuur 1: Dekking kosten per projectfase

De hoop en verwachting is dat deze kosten in de komende jaren tot 2030 flink zullen kunnen dalen door het verzamelen en ter beschikking stellen van kennis en ervaring van de eerste projecten, standaardisering van processen, alsmede ervaring uit andere landen zoals Denemarken die al veel ervaring heeft op dit gebied. De hoop en verwachting is dat de kosten van het tweede deel van het buurtproces, van de keuze voor een collectief systeem tot financial close kunnen dalen van €

1.000.000 tot ongeveer € 750.000 na de eerste 50 projecten die in 2023 en 2024 opgestart worden. Bovendien wordt verdere kostendaling verwacht na nog 50 projecten: tot € 500.000 vanaf startende projecten in 2025.

Uitgaande van de verwachting dat t/m 2025 100 projecten opgestart kunnen worden, waarbij de eerste 50 projecten € 1.000.000 nodig hebben en de tweede 50 projecten € 750.000 (de werkelijke kosten zullen uiteraard geleidelijk dalen), zou er in 2024 € 87.500.000 voor het fonds gereserveerd dienen te worden, alsmede enkele miljoenen euro's voor de opschaling van onze organisatie om een dergelijke groei aan te kunnen.

Inschatting uiteindelijke omvang van het fonds

Uitgaande van de veronderstelling dat na de eerste 50 projecten het fonds revolving is geworden en de gemiddelde doorlooptijd van een project tot financial close zo'n 3 tot 6 jaar is, zouden we tegen die tijd de projectkosten tot en met 2027 in het fonds moeten voorfinancieren. Daarna kunnen de kosten die bij financial close terugbetaald worden het fonds weer vullen. Dit betekent dat voor de pilotperiode € 50.000.000 nodig is, voor de tweede 50 projecten € 37.500.000 en voor de erop volgende 375 projecten

€ 187.500.000. Na deze periode worden de resterende 525 projecten uit het revolverende fonds gefinancierd alsmede de projecten die na 2030 opgestart worden. Dit is een ambitieuze inschatting, maar in onze beeld noodzakelijk voor een tijdige energietransitie en niet onhaalbaar met de juiste middelen en ondersteuning. De getallen zijn te herleiden uit onderstaande Tabel 1.

Tabel 1: Prognose benodigde voorbereidingskosten tot 2030

Periode	Aantal projecten	Ontwikkelkosten per project	Totale kosten	Inleg fonds	Revolverend	Woningen*
2023-2024	50	€ 1.000.000	€ 50.000.000	€ 50.000.000	Nee	40.850
2024-2025	50	€ 750.000	€ 37.500.000	€ 37.500.000	Ja	40.850
2025-2027	375	€ 500.000	€ 187.500.000	€ 187.500.000	Ja	306.375
2028-2030	525	€ 500.000	€ 262.500.000	-	Ja	428.925
	1.000		€ 537.500.000	€ 275.000.000		817.000

*) De coöperatieve PAW projecten bevatten een gemiddelde van 817 woningen per project ([Dashboard - Programma Aardgasvrije Wijken](#))

De initiatiefkosten kunnen op dit moment uit subsidies gedekt worden via gemeentes. Daarom stellen wij voor het Ontwikkelfonds pas beschikbaar te maken als er een Buurtenergieplan ligt met mandaat van de buurt (fase Ontwikkeling in Figuur 1 hierboven).

4. Kennis en expertise voor de beoordeling

Zoals hierboven beschreven is het OEC niet alleen een financieel instrument. De borging van de juiste ondersteuning en kennisdeling is van groot belang voor het versterken van de coöperatieve beweging en het versnellen van de (warmte)transitie. Daarvoor is kennis en expertise van essentieel belang.

Is er voldoende kennis en expertise beschikbaar bij de fondsbeheerder voor het kunnen beoordelen van aanvragen voor warmteprojecten?

Deze kennis en expertise is bij de fondsmanager Energie Samen beschikbaar. Wij werken samen met diverse partners bij o.a. energieleveranciers, netbeheerders, warmtebedrijven in diverse landen, waaronder Denemarken.

17

Omdat Energie Samen ook werkt aan de ondersteuningsstructuren (zie ook pag. 1 en bijlagen 2 en 2.2), hebben we het beste zicht op de bekende risico's en indicatoren om tijdens de uitvoering coöperatieve projecten te beoordelen en te bepalen of risico's beheersbaar zijn, of projecten bijgestuurd of gestaakt moeten worden.

Energie Samen werkt ondertussen nauw samen met coöperaties en regionale samenwerkingsverbanden aan een coöperatieve aanpak en de bijbehorende tools en training. Wij zijn betrokken bij diverse programma's die ook werken aan de professionalisering en kennisontwikkeling van initiatieven en de ondersteuningsstructuur, waaronder de Participatiecoalitie, de Energie Samen Academie en de Projectcentrale. Zo blijven we onze kennis en kunde verbeteren en beschikbaar stellen voor het beoordelen van projecten. Naast het beoordelen helpen we coöperaties ook verder met het vinden van de juiste ondersteuning om de belangrijkste knelpunten en risico's te managen.

Voorbeelden van programma's en projecten zijn:

- Participatiecoalitie Aardgasvrij – Aanpak van keukentafel t/m exploitatie
- Coalitie coöperatieve warmte (zie bijlage 2 Versterking van de maatschappelijke route)
- Buurtwarmte aanpak – trainingen en kennisdeling via Academie en Hoom-dossier ook voorzien in tooling en training
- Local4local (lopende MOOI aanvraag)

5. Organisatorische gevolgen

Om de kennis en expertise effectief in te zetten, moeten warmteprojecten ook organisatorisch goed ingebed worden in het OEC.

Zijn er organisatorische gevolgen van het toevoegen van dergelijke projecten aan het fonds?

Tijdens de initiële inrichting van het fonds is al rekening gehouden met de financiering van warmteprojecten op termijn. Het type project waar de aanvraag voor gedaan wordt heeft weinig invloed op het proces. Daardoor is het fonds geschikt om aanvragen binnen hetzelfde proces aan verschillende kaders en voorwaarden te toetsen, afhankelijk van het type aanvraag (bijvoorbeeld per provincie of warmte)

Kennisdeling en ondersteuning aanvragers

Zoals eerder genoemd is het noodzakelijk om eerst ervaring op te doen met een aantal projecten om de juiste voorwaarden en kaders te kunnen scheppen voor een revolverend fonds. Behalve revolverend, moet het fonds ook voldoende toegankelijk blijven voor burgerinitiatieven en passen binnen de businesscase van de projecten (zoals gesteld in sub-vraag 2). Om optimaal te leren uit de pilotfase is het noodzakelijk om de monitoring van lopende projecten en kennisdeling tussen de aanvragers en hun projectteams te verzwaren.

Op dit moment heeft Energie Samen al nauw contact met alle koplopers. We willen met de koplopers, de coöperatieve energieleveranciers, Windunie en een aantal (kapitaalkrachtige) grote leden investeren in een dienstenbedrijf die zowel de ontwikkelfase als de exploitatiefase kan ondersteunen. Hier vind een kort-cyclische leercurve plaats, waar we nu met de koplopers al aan werken. Hiervoor is de Energie Samen Academie en Projectcentrale ontwikkeld, naast opleidingen, trainingen, leerkringen om alle leerpunten uit te wisselen en best practices als standaard in te voeren. Het fondsmanagement geeft daar veel mogelijkheden toe, omdat we zo een initiatief kunnen begeleiden, maar ook voorwaarden kunnen stellen aan de professionele ondersteuning en gebruikte standaarden voor het ter beschikking stellen van de lening.

Een deel van de huidige instrumenten zijn ingericht op wind en zon. Deze worden ingezet voor het monitoren van de voortgang en het onderling delen van kennis en lessons learned. Deze tools kunnen aangepast worden om gebruikt te worden voor het ondersteunen en monitoren van warmteprojecten. Het Buurtwarmte Buurtproces dat op dit moment wordt ontwikkeld in de Energie Samen Academie, biedt een stevige basis om de tooling geschikt te maken voor warmteprojecten en de lessons learned uit de pilots te delen met andere initiatieven.

Dit heeft de volgende voordelen:

- Lessons learned van projecten worden beschikbaar voor andere projecten
- Ervaringen dragen bij aan het ontwikkelen of verbeteren van nieuwe kennisproducten om toekomstige initiatieven te helpen (rekenmodules, formats, etc.)
- Projecten creëren een benchmark die gebruikt kan worden voor het toetsen van de voortgang en haalbaarheid, zowel door de coöperaties als fondsmanagement

Deze worden ook ingezet voor het efficiënter monitoren van de voortgang van projecten. Zo kunnen cijfers en resultaten gemakkelijker tussentijds gedeeld worden met betrokken overheden en derden.

Financiële inrichting

Het fonds werkt met sub-tegoeden per subsidiegever bij de fondsbeheerder, het Nationaal Groenfonds. De fondsmanager, Energie Samen, stuurt aanvragen gebundeld per sub-tegoed naar de fondsbeheerder. Voor warmteprojecten kan gemakkelijk een landelijk sub-tegoed worden aangemaakt met eigen voorwaarden, waardoor deze fondsmiddelen gescheiden blijven van de andere sub-tegoeden voor wind- en zonprojecten.

Processen en procedures

Met het oog op de dynamiek van de energietransitie en de regionale variatie in het huidige OEC, is het proces ontworpen met het ruimte voor verschillende typen projecten, beleidskaders en randvoorwaarden. Daarnaast is ook rekening gehouden met warmteprojecten op termijn (of andere type aanvragen). Als de kaders, voorwaarden en eventuele rolverdeling duidelijk zijn, kan het fonds snel en volgens hetzelfde proces worden ingericht.

Bijlage 1 Staatssteunanalyse Nationaal Ontwikkelfonds – uitgevoerd door Lysias advies in opdracht van de Provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland
T.a.v. Antje Jordan
E-mail: a.jordan@pzh.nl

Betreft: Staatssteun analyse Nationaal Ontwikkelfonds

Amersfoort, 2 december 2020

Geachte mevrouw Jordan,

EnergieSamen en Stichting Nationaal Groenfonds gaan binnenkort het Ontwikkelfonds Energie-coöperaties lanceren. Er is sprake van een samenwerking tussen het Ministerie van EZK en een vijftal provincies die fondskapitaal ter beschikking gaan stellen en EZK heeft toegezegd de kosten voor het fondsmanagement te willen dragen. In deze publieke financiering is staatssteun aan de orde.

De EU staatssteun regels en procedures stellen belangrijke kaders aan het beleid van overheden. In de EU geldt een algemeen verbod op staatssteun, gecombineerd met uitzonderingsclausules uit het EU Verdrag en secundaire wetgeving. Zodra overheden investering- of exploitatieverliezen gaan dekken of risicofinanciering aanbieden, is er vaak snel sprake van staatssteun. Dat is op zich niet erg, het is goed als staatssteun marktfalen aanpakt en er zijn verschillende manieren om deze staatssteun rechtmatig te verstrekken. Het staatssteunrecht zet betrokken partijen vaak een strategische spiegel voor: wat zijn we van plan, waarom doen we dit, waarom moet daar publiek geld bij?

U heeft ons gevraagd een staatssteuntoets te verrichten over het Ontwikkelfonds, rekening houdend met de subsidieverstrekking en de staatssteun spelregels uit Brussel. In bijgaand advies hebben we de plannen voor het Ontwikkelfonds en de EU staatssteunregels zorgvuldig op een rij gezet. Het is best een lang verhaal, maar dan staat het maar een keer goed op één rij. Ons centrale advies is om artikel 49 AGVV (voor milieustudies) te gebruiken om het gehele fondskapitaal rechtmatig op te zetten. Voor de subsidie aan het fondsmanagement is geen staatssteun aan de orde, dit betreft een marktconforme vergoeding. In het slothoofdstuk op pagina 22 staan onze conclusies samengevat. Kort samengevat: de voorziene kredieten kunnen **staatssteunproof** verleend worden.

Met vriendelijke groet,

Lysias Advies



Melvin Könings



1. Het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties in het kort

Duurzame energieprojecten van lokale energiecoöperaties kunnen vrijwel altijd rekenen op veel lokale steun van omwonenden en gemeentebesturen. Veel coöperatieve projecten worden helaas, ondanks een goede opzet van de plannen, niet gerealiseerd omdat er een gebrek is aan specifieke kennis en/of financiële middelen op het juiste moment. Hiermee gaan niet alleen potentiële duurzame energieprojecten verloren, maar ook kapitaal en veel enthousiast ingestoken vrijwillige uren.

De meeste coöperaties werken met vrijwilligers en zonder startkapitaal. Het vinden en borgen van de juiste expertise is een hele klus. Daarnaast is het verkrijgen van financiering met vreemd vermogen voor de daadwerkelijke investering vaak niet eenvoudig voor (al dan niet startende) energiecoöperaties. Projectontwikkelaars hebben een portfolio van projecten waarmee ze het risico kunnen spreiden (lees: de kosten van projectvoorbereiding van projecten die niet doorgaan omslaan over projecten die wel doorgaan). Energiecoöperaties verschillen van 'gewone' projectontwikkelaars omdat zij vaak maar één project ontwikkelen. Het risico is dus binair: het project lukt wel of het lukt niet, er zijn geen geslaagde projecten die de kosten van een falend project kunnen opvangen. Daarom zijn ontwikkelkosten voor hen veel lastiger te financieren. Kort samengevat is er sprake van een marktfalen in de financiering van de ontwikkelfase voor energiecoöperaties. Daardoor is de pijnlijn aan financierbare businesscases van lokale energiecoöperaties voor lokale opwekking van duurzame energie dun. Terwijl het Klimaatakkoord een doel bevat voor 2030 dat het eigendom van wind- en zonneparken op land bij voorkeur voor minimaal 50% in eigendom dient te zijn van lokale gemeenschappen. Met het beschikbaar stellen van revolverende publieke middelen voor energiecoöperaties voor de ontwikkelfase van hun projecten wordt dit marktfalen opgelost. Kennis, kunde en geld kunnen nu beschikbaar komen voor alle initiatieven die kansrijk zijn.

Het voorgenomen nieuwe Ontwikkelfonds Energiecoöperaties wordt gerund door Energie Samen en het Nationaal Groenfonds. Wanneer financial close voor het project is bereikt stort de coöperatie het geld dat beschikbaar is gesteld terug, met een premie. Zo houdt het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties zich uiteindelijk zelf grotendeels in stand en kunnen middelen keer op keer worden ingezet. Met deze premie-inkomsten kunnen ook verliezen worden gecompenseerd voor de projecten, die onverhoopt niet tot realisatie komen. Uitgangspunt van dit nieuwe fonds is het in gang zetten van professionalisering van de coöperatieve sector en hun projecten. En de winst van de gerealiseerde projecten kan lokaal weer gebruikt worden voor de ontwikkeling van nieuwe projecten. Zo functioneert dit fonds als een echte aanjager van de energietransitie van onderop.

Met het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties wordt dus een deel van de aanloopkosten voor coöperatieve lokale duurzame energieprojecten (zon en wind) voorgefinancierd. Het gaat specifiek om de kosten die energiecoöperaties maken in de (risicovolle) voorfase van het project, wanneer ze nog niet weten of het project doorgaat. Duurzame energiecoöperaties kunnen bij het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties geld lenen voor personele ondersteuning (projectbegeleider), bijvoorbeeld vanuit het bedrijfsbureau van Energie Samen en out-of-pocket-kosten' voor specialistische onderzoeken of andere noodzakelijke deelstappen om te komen tot een financierbare business case en een onherroepelijke vergunning voor het voorgenomen project.

Er is lange tijd gezocht naar de meest passende manier om het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties te laten starten. Daarbij is er nauw samengewerkt tussen EnergieSamen en Stichting Nationaal Groenfonds. Uitgekristalliseerd plan is nu dat EnergieSamen de fondsmanager wordt en het Nationaal Groenfonds de fondsbeheerder. Deze partijen hebben daartoe een samenwerkingsovereenkomst getekend, waarin ze hebben vastgelegd hoe het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties gaat werken. Het Nationaal Groenfonds fungeert als penvoerder voor het samenwerkingsverband.



Doel is om, onder meer in het licht van het streven naar 50% lokaal eigendom van de opwek van hernieuwbare energie, de rol van energiecoöperaties in de energietransitie te versterken. Hiermee ontstaat een groter draagvlak en acceptatie voor duurzame energieprojecten. In het kader van de regionale energiestrategieën is het van groot belang dat er voldoende hernieuwbare energieprojecten met voldoende draagvlak worden gerealiseerd om toe te groeien naar een CO2 arme samenleving in 2050. Het Ontwikkelfonds is gericht op het aanbieden van leningen en feitelijke ondersteuning. Op die manier draagt het Ontwikkelfonds actief bij aan het realiseren van grootschalige duurzame energieprojecten in eigendom van energiecoöperaties in de bij het Ontwikkelfonds aangesloten provincies. De verstrekte leningen hebben een hoog risicoprofiel, omdat de duurzame energieprojecten die met de leningen worden gesteund zich in een vroege, nog onzekere, fase bevinden.

Het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties gaat ontwikkelingen verstrekken aan energiecoöperaties in de eerste fasen van ontwikkeling in de vorm van een voucher in combinatie met een projectdepot of directe geldleningen die ingezet kunnen worden via de Coöperatie Energie Samen (de 'Fondsmanager'). De Fondsmanager zal, door middel van haar bedrijfsbureau en de nog op te richten provinciale projectbureaus, contact leggen met de betrokken energiecoöperaties, financierings-



aanvragen in behandeling nemen en beoordelen of hun organisatie en plannen levensvatbaar zijn en aan het Ontwikkelfonds voorstellen om leningen te verstrekken, volgens vooraf vastgestelde kaders en voorwaarden, waarmee het bedrijfsbureau daadwerkelijke ondersteuning kan geven aan deze energiecoöperaties, met de inzet van gespecialiseerde projectbureaus in de provincies. Het bedrijfsbureau is juridisch zelfstandig, maar operationeel onderdeel van Energie Samen U.A. Energie Samen U.A. en het Bedrijfsbureau Energie Samen BV zijn beiden contractspartij bij de samenwerkingsovereenkomst, en treden gezamenlijk op als Fondsmanager. Het Nationaal Groenfonds zal het Ontwikkelfonds administratief en financieel inrichten en beheren ('de Fondsbeheerder'). Daarmee krijgt het Ontwikkelfonds een bestuurlijk en administratief kader dat passend is bij het Ontwikkelfonds.

De energiecoöperaties worden met behulp van het fonds in staat gesteld om in de ontwikkelfase van duurzame zon- en windprojecten activiteiten te (laten) verrichten. Met het beschikbaar stellen van gelden voor projectondersteuning aan energiecoöperaties, kunnen kennis, kunde en geld nu beschikbaar komen voor initiatieven die kansrijk zijn. Met name zal het daarbij gaan om haalbaarheidsonderzoek (door een projectmanager), juridische ondersteuning voor haalbaarheid en proces (juridisch bureau), milieueffectrapportages (specialistisch bureau), begeleiding vergunningaanvraag, technische onderzoeken (specialistisch bureau), businesscase (financieel expert) stappen naar financial close (juridische expert). Dit soort projecten zullen niet altijd slagen. Projecten die uiteindelijk geen doorgang vinden, hoeven de ontwikkelingen niet terug te betalen. Risico's kunnen dus zodanig zijn dat er geen zekerheid is dat de hoofdsom van de lening die het Ontwikkefonds heeft ontvangen van de desbetreffende overheden (Rijk en provincies) volledig door Nationaal Groenfonds en Energie Samen zal worden terugbetaald. Met het verstrekken van subsidie in de vorm van een niet-rentedragende (renteloze) en achtergestelde geldlening, wordt financiering verstrekt die – in het ergste geval – à fond perdu is. De gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de niet-rentedragende (renteloze) en achtergestelde geldlening is alleen voorzien indien projecten op lokaal niveau door de betreffende lokale energiecoöperaties ook (succesvol) gerealiseerd worden. In dat geval is de bedoeling dat bij het terugbetalen van de ontwikkeling door energiecoöperaties een opslag moet worden betaald en het fonds revolverend wordt.



Het ministerie van EZK heeft in het najaar van 2020 een handtekening gezet onder de afspraak voor het verstrekken van middelen (€ 10 miljoen) voor het Ontwikkefonds voor Energiecoöperaties. Doel is dat het fonds eind 2020 of begin 2021 open kan gaan voor aanvragen. Vijf provincies, waaronder Zuid-Holland haken aan in een cofinancieringsconstructie. Afspraken zijn vastgelegd in een subsidiebeschikking d.d. 9 oktober 2020 met verplichtingen-nummer 1300031559.

2. De EU Staatssteunregels

Samenwerking in de Europese Unie (EU) is gebaseerd op diverse uitgangspunten en beleidsdoelstellingen, zoals het bevorderen van milieubescherming, werkgelegenheid, innovatie en volksgezondheid. Dit pakt vaak uit in gedetailleerde Europese regelgeving, aangevuld met actuele maatschappelijke uitdagingen als migratie en de gemeenschappelijke munt.



De historisch belangrijkste pijler van de samenwerking (“nooit meer oorlog”) sneeuwt in de praktijk soms wat onder, inclusief de bijbehorende regels en uitgangspunten. Het staatssteunrecht is als onderdeel van de Europese samenwerking sinds de start van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) een vast onderdeel van het Europese mededingingsrecht. Het EU mededingingsrecht ziet toe op een eerlijk speelveld voor ondernemers, waarbij marktwerking voorop staat. Marktmacht van te sterke bedrijven moet worden voorkomen (via fusie- en kartelrecht) en invloed van overheden moet beperkt blijven tot die plekken in de economie waar marktfalen optreedt.

In de EU geldt een algemeen verbod op staatssteun, gecombineerd met ingewikkelde uitzonderingsclausules uit het EU Verdrag en secundaire wetgeving. Het “nee, tenzij”-principe heeft dus een stevige historische achtergrond dat nationalisme en industrieel protectionisme kan leiden tot oorlog. Zodra overheden zich gaan bemoeien met economische activiteiten en op één of andere manier investering- of exploitatieverliezen gaan dekken is er vaak snel sprake van staatssteun. Volgens artikel 107 lid 1 VWEU (Verdrag van de Werking van de Europese Unie) is er sprake van staatssteun als er aan alle vier volgende criteria is voldaan:

1. de steun wordt *door de overheid* verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
2. het voordeel is *selectief*, d.w.z. het komt ten goede aan bepaalde onderneming(en);
3. het verschaft *een economisch voordeel* aan onderneming(en) dat zij langs normale commerciële weg niet zou(den) hebben verkregen;
4. het voordeel moet een *(potentiële) invloed op de handel tussen lidstaten* hebben.

Als een maatregel niet aan één van de vier hierboven genoemde criteria voldoet bevat de maatregel geen staatssteun meer volgens het EU Verdrag. De EU staatssteun regels en procedures stellen belangrijke kaders aan het beleid van ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en andere (semi-) publieke organen. Het EU staatssteun recht werkt met een “nee, tenzij”-beginsel, staatssteun is alleen rechtmatig als het netjes geborgd is onder de EU staatssteun regels en procedures.

De Europese Commissie heeft de exclusieve taak en bevoegdheid om vooraf te beoordelen of aan de uitzonderingscriteria van het EU Verdrag is voldaan. Iedere overheidsinstantie dient elk voornemen tot verlening van steun vooraf bij de Commissie aan te melden. Deze meldingsprocedure duurt gemiddeld een jaar, steun mag niet verleend worden voordat de Commissie goedkeuring heeft verleend via een beschikking. De meeste vormen van staatssteun zijn echter vrijgesteld van voorafgaande melding en goedkeuring; een digitale kennisgeving volstaat bij zo'n vrijstelling. Deze steunvormen zijn uitgewerkt in de zogeheten Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

Inmiddels valt meer dan 95% van de Nederlandse steunmaatregelen onder de AGVV. De AGVV werkt in de praktijk als een juridische kapstok. Steunmaatregelen (ad hoc of in de vorm van regelingen) kunnen een haakje in de AGVV zoeken voor een rechtmatige vorm van staatssteun, met vormvoorwaarden, definities, bijbehorende subsidiabele kosten en maximale steunintensiteit. Het kiezen van het juiste AGVV-haakje staat in principe vrij. Soms levert dit dus ook een beetje een puzzel op welke steunroute het meest passend, eenvoudig, robuust en rechtmatig is. En soms levert het ook een hybride (gemixte) vorm op, de AGVV laat dit onder voorwaarden ook toe.

Voor strikt publieke activiteiten of taken (ook wel niet-economische activiteiten genoemd), is het staatssteunrecht niet van toepassing. Voorbeelden zijn het aanleggen van wegen en dijken, de kosten voor onderwijs aan jongeren, de politie en bijvoorbeeld het leger. Naast het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten is het eigendom ook van belang: publiek of privaat. Overheden mogen en kunnen ook economische activiteiten verrichten, zo lang zij dit onder dezelfde voorwaarden doen als het bedrijfsleven. Betrokken overheden mogen dit transparant en onder marktconforme condities doen, de voorwaarden daarvoor staan opgesomd in de Europese Transparantierichtlijn (nr. 2006/111/EG). Hun (publieke) financiële inzet is dan geen staatssteun, zo lang deze marktconform is. Daarbij gelden dan wel de regels uit de Nederlandse Wet Markt en Overheid, waar de Autoriteit Consument en Markt (www.acm.nl) op toeziet.

Als we de parameters activiteiten en eigendom tegen elkaar zetten, ontstaat een model met vier kwadranten. Hieronder staat dit schematisch weergegeven:

	<i>Niet-economische activiteiten:</i>	<i>Economische activiteiten:</i>
<i>Publiek eigendom</i>	<p>Overheid</p> <p>Rijk, provincies, regio's, gemeenten, waterschappen, etc.</p>	<p>Entiteiten in <i>publiek</i> eigendom die <i>economische</i> activiteiten verrichten, zoals energie-bedrijven, OV- en afvalbedrijven.</p>
<i>Privaat eigendom</i>	<p><i>Private</i> entiteiten met <i>publieke</i> taken, zoals universiteiten, kennisinstellingen, scholen, branche organisaties en bijvoorbeeld het Leger des Heils</p>	<p>Markt</p> <p>Bedrijfsleven, consumenten, vraag en aanbod, commerciële financiering.</p>

Grofweg bevatten alle transacties binnen en tussen de twee linker-kwadranten geen staatssteun, want het zijn geen economische activiteiten. Ook de transacties binnen en tussen de twee onderste kwadranten bevatten doorgaans geen staatssteun, want dan zijn er geen overheidsmiddelen aan de orde, transacties zijn dan in het private domein. Bij transacties tussen het overheidskwadrant (linksboven) en de twee rechtse kwadranten moet goed worden gekeken of er wel of niet sprake is van staatssteun. De vier staatssteuncriteria moeten dan aan de orde zijn (staatsmiddelen, voordeel, specifiek en invloed op de handel).

2.1. De-minimis steun: geen staatssteun

In de Nederlandse dagelijkse staatssteun praktijk gebruiken veel overheden bij lage steunbedragen het middel *de-minimis*. De-minimis is het Latijnse woord voor klein. Basisgedachte achter de-minimis steun is dat beperkte steun (tot een maximaal bedrag van € 200.000



per ondernemer per 3 fiscale jaren) een verwaarloosbaar effect heeft op de internationale handel. En geen effect op de handel betekent geen staatssteun. De spelregels hiervoor heeft de Europese Commissie vastgelegd in EU-verordening nr. 1407/2013. Belangrijk daarbij is wel dat deze spelregels nauwkeurig moeten worden opgevolgd. Alleen als alle voorwaarden van de de-minimis verordening zijn opgevolgd, dan is het “echte” de-minimis. Als er niet aan de voorwaarden wordt voldaan, is er vaak (wel) sprake van staatssteun.

Als steun wordt verstrekt onder de-minimis, maar deze steun blijkt achteraf niet volledig te voldoen aan de de-minimis spelregels, dan zien we dat overheden op het moment van steunverlening de spelregels van de AGVV niet netjes gevolgd hebben. De steun is dan dus niet AGVV-proof. Of met andere woorden, er ontstaat dan direct onrechtmatige staatssteun. En deze moet ofwel hersteld worden met een zogeheten “Non-Notified”-staatssteunprocedure (dit is een langdurig en intensief administratief herstelproces met de Europese Commissie), ofwel de steun moet direct worden teruggevorderd, met rente en zonder compensatie. Beide routes zijn doorgaans bestuurlijk buitengewoon ongewenst, het is dus belangrijk om op het moment van steunverlening de goede keuze te maken.

Voor reguliere de-minimis steun geldt dat over een periode van drie jaar tot € 200.000 aan steun mag worden verleend. Als dit plafond is bereikt, mag aan de onderneming in het betreffende jaar geen de-minimissteun meer worden verleend. En in een volgend jaar moet weer gekeken worden welke bedragen er van de 2 jaar daaraan voorafgaand meetellen in de berekening van het maximum voor dat jaar. Het makkelijkst is de-minimis te zien als een emmer, waarin elk jaar mogelijk de-minimis steun instroomt en na 3 jaar de-minimis steun er weer uit stroomt. En de emmer mag nooit overlopen. Voor landbouw-, visserij- en transportbedrijven gelden overigens lagere de-minimis plafonds van respectievelijk € 20.000, € 30.000 en € 100.000. Reden daarvoor is dat in deze sectoren relatief veel kleine bedrijven actief zijn (waarmee de impact van steun per ondernemer relatief groter is).

Nu heeft iedere ondernemer dus een eigen de-minimis emmer. En deze moet de betrokken ondernemer in ieder geval delen met zijn of haar moeder- en dochterbedrijven. Je kijkt dus niet bijvoorbeeld per inschrijving in de Kamer van Koophandel, maar je moet naar eigendomsstructuren kijken. En dat niet alleen. Ook volstrekt zelfstandige ondernemingen die samen een exclusieve prijsovereenkomst aangaan, worden door het Europese Hof van Justitie geacht hun rekening en risico te delen en moeten om die reden hun de-minimis emmer delen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij franchise contracten, zoals pompstations en restaurants. Maar ook bij veehouderijen (die doorgaans lid zijn van een melkcoöperatie) en fruitbedrijven (die doorgaans lid zijn van een coöperatie). En bijvoorbeeld spijkerbroekenwinkels die een exclusief merk verkopen of energiecoöperaties die een exclusief contract hebben voor de levering en buffering van elektriciteit, gas of warmte. Idee daarachter is dat als je door prijsafspraken samen risico loopt en samen winst maakt, je ook samen

voordeel kunt hebben aan staatssteun du ook samen je “de-minimis emmer” moet delen. Deze strikte koers en de cumulatierregels rondom de-minimis zijn niet bij iedereen goed bekend. Ook communiceren overheden vaak maar matig richting begunstigen van de-minimis steun over deze complexe rekenregels. De spelregels uit Brussel zijn echter hard. De Europese Commissie en later ook het Europese Hof van Justitie hebben over eerdere de-minimis steun aan de Nederlandse pompstations bijvoorbeeld gesteld dat pompstations gedurende hun franchise contract onvoldoende voor eigen rekening en risico werken en dat het prijsmechanisme ervoor zorgt dat ze hun onafhankelijkheid moeten delen met de franchiseorganisatie.¹

In de praktijk in Nederland wordt kleine steun regelmatig onder de vlag van *de-minimis* buiten de staatssteunregels geplaatst. Dat lijkt voor het betrokken individuele overheidsloket een vlotte methode en die overheid schuift de verantwoordelijkheid voor cumulatie van de-minimis meestal door naar de begunstigde van de steun. Die moet dan een zogeheten de-minimis verklaring tekenen, met een verklaring dat de betrokken onderneming niet meer dan € 200.000 heeft ontvangen in drie jaar tijd. In kleine regeltjes staat er dan wel dat je daarbij de verordening moet volgen en bijgaande jurisprudentie, maar ondernemers kennen doorgaans die regels niet in detail. Kort samengevat zit er een enorm grijs gebied rondom de-minimis. En we zien dat er best wat risico's en nadelen aan de-minimis constructies kleven. De ingewikkelde cumulatierregels leveren in werkelijkheid rechts-onzekerheid op en dat is onwenselijk voor zowel de steungever als de steunontvanger. Nodig is dat echter niet. Het reguliere staatssteun recht biedt doorgaans voldoende mogelijkheden rechtmatig staatssteun te verschaffen met lichte administratieve lasten. En de rechtszekerheid van rechtmatige staatssteun is veel groter dan de kwetsbare en vaak wankele de-minimis route. Ons advies is dan ook de-minimis uitsluitend te gebruiken als juridische noodoplossing als het reguliere staatssteunrecht tekort schiet.

2.2. MKB status belangrijk

De AGVV biedt uiteenlopende routes om rechtmatig staatssteun te verschaffen. Vaak is de MKB status daarbij van belang. Het staatssteunrecht biedt voor MKB-ondernemingen talrijke mogelijkheden om rechtmatig staatssteun te ontvangen. Gedachte daarachter is dat MKB-bedrijven meer moeite hebben financiering te verkrijgen bij banken (hoge risico's, weinig zekerheden, weinig eigen reserves) dan grote bedrijven. Omdat grote bedrijven vaak gemakkelijker toegang hebben tot kapitaal, zijn de wegen naar rechtmatige staatssteun voor hen een stuk lastiger. En er moet meer bewijslast op tafel worden gelegd dat de steun ook echt een stimulerend effect heeft. Voor kennisinstellingen bevat de MKB definitie een uitzondering. Dit is belangrijk in de specifieke staatssteuntoets van projecten, want kennisinstellingen kunnen dan gebruik maken van een hoger individueel steunplafond (lees: ze worden beschouwd als MKB-bedrijf en hebben dus toegang tot

¹ Lees hier het persbericht van de Commissie: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-529_nl.htm
Lees hier meer over het hof arrest: <https://www.nu.nl/algemeen/48316/eu-hof-verbiedt-staatssteun-nederlandse-pomphouders.amp>, zie ook (HvJEG 13 juni 2002, zaak C-382/99).
En lees ook de Lysias nieuwsbrief: <https://www.lysiasadvies.nl/app/uploads/2018/08/Lysias-Staatssteunnieuws-8-februari-2019-Invest-NL-en-de-minimis.pdf>



MKB-mogelijkheden en MKB-bonus). In bijlage 1 hebben we de EU definitie en rekenmethodiek van de MKB status opgenomen.

2.3. Bestuurlijke paradox

Het staatssteunrecht levert soms een ingewikkelde bestuurlijke paradox op. Beleidsmakers en politici willen aan de ene kant nadrukkelijk de economie met hun maatregelen beïnvloeden. Dat is een beleidsdoel op zich, voor stimulering van de werkgelegenheid, innovatie of bijvoorbeeld voor een beter milieu of duurzamer energiegebruik. Vervolgens pleiten ze “uit vrees” voor de staatssteunregels dat er helemaal geen beïnvloeding van de economie aan de orde is. Dat hun maatregelen heel ver van de markt staan of dat ze volstrekt marktconform werken. Dat levert nogal eens complexe, moeizame en gekunstelde constructies op. Nodig is dat niet, want het oormerk staatssteun is op zichzelf helemaal niet erg. Sterker nog, het is een erkenning van effectief regionaal economisch beleid. Het zou gekscherend verplicht moeten zijn om juist wel staatssteun te geven en daarmee een verschil in de economie te maken! Het is wel nodig de staatssteun rechtmatig netjes te borgen en dat kan in de praktijk meestal onder de AGVV of onder de staatssteunregels voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). De AGVV bevat met name staatssteunregels die gericht zijn op bedrijven, de DAEB regels gericht op diensten voor het grotere publiek (zoals openbaar vervoer, inzameling van huishoudelijk afval en ziekenhuizen).

2.4. Onderscheid staatssteunanalyse en beleidsanalyse

We zien in de praktijk soms dat de staatssteunregels 1-op-1 verbonden worden met de beleidsvoorwaarden van de overheidsinstrumenten. Dit is in de basis niet nodig en niet verstandig. Als een overheid (nationaal of decentraal) voornemens is een subsidie te verlenen, dan moet deze subsidie aan de ene kant in de pas lopen met het nationale of decentrale) beleid en de juridische vormvoorwaarden van steun en subsidie (volgens bijvoorbeeld het subsidierecht of de eigen algemene subsidieverordening). Het staatssteunrecht vanuit de EU staat daar in principe los van en kent zijn eigen toets en procedures. Zie het als twee stoplichten: alvorens een subsidievoornemen rechtmatig is, moet zowel het stoplicht in het kader van beleid en de juridische vorm als die van het EU staatssteunrecht op groen staan. Maar dat betekent niet dat ze één op één gelijk zijn, of dat het ene licht automatisch op groen springt als het andere al groen is. Zo kan het beleid van een overheid stellen dat de totale subsidie (staatssteun of niet) maximaal 50% mag bedragen, terwijl uit staatssteun optiek een deel van de kosten 100% vergoed mag worden en een ander deel maximaal 35%. Het gemiddelde maximale steunpercentage uit staatssteunoptiek kan dan bijvoorbeeld 48% bedragen en dus in de pas lopen met het beleidsvoornemen (max. 50%).

2.5. Stimulerend effect van de steun

Een belangrijk aspect bij iedere staatssteunmaatregel het zogeheten stimulerend effect: iedere staatssteun moet een zekere nieuwe impuls geven aan een project of investering. Als een project al loopt of tot de reguliere zakelijke activiteiten behoort, draagt steun niet (meer) bij aan het verwezenlijken van de activiteit. Staatssteun is dan niet toegestaan. Om te waarborgen dat de steun noodzakelijk is en als prikkel fungeert om verdere activiteiten of projecten te ontwikkelen, is

staatssteun verboden voor activiteiten waartoe de begunstigde reeds onder marktvoorwaarden zou overgaan. Een project wordt enkel subsidiabel geacht als er een stimulerend effect te verwachten is. Steun heeft voor de begunstigde geen stimulerend effect indien de subsidiabele activiteiten zijn gestart voordat de begunstigde bij de betrokken autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend.

2.6. Staatssteun versus aanbesteden

Een nationale of decentrale overheid die middelen verstrekt aan een externe partij kan soms zelf bepalen of ze de activiteit wil subsidiëren of als een overheidsopdracht wil laten uitvoeren. Er zijn belangrijke verschillen tussen opdrachtverlening en subsidieverstrekking. In bijlage 2 hebben we dat op rij gezet. De publieke financiering van Het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties heeft nadrukkelijk het karakter van een subsidie. Voordeel van een subsidie is onder meer dat de overheid zelf mag bepalen wie wel of niet subsidie krijgt: op een subsidieverstrekking zit nooit een aanbestedingsplicht. Met dit subsidiekarakter is het wel belangrijk goed naar de EU staatssteun regels en procedures te kijken.

2.7. Staatssteun via financieringsinstrumenten

Bij een marktconforme inzet van publieke middelen via financieringsinstrumenten (zoals een lening, aandelen of een garantie) is er in beginsel geen sprake van staatssteun. De lening ontvangende onderneming of organisatie haalt dan immers geen economisch voordeel uit de maatregelen opzichte van eventuele concurrenten. Geen voordeel is geen staatssteun. Soms bevatten leningen of andere financiële instrumenten wel een zeker economisch voordeel. Uit staatssteunoptiek mogen overheden (of bijvoorbeeld fondsen die gevoed zijn met publieke middelen) leningen verstrekken aan ondernemingen onder niet-marktconforme voorwaarden. Dat zijn bijvoorbeeld renteloze leningen, leningen tegen een lagere rente dan de marktrente of leningen met een langere looptijd dan gebruikelijk is in de markt. Het nominale bedrag van eventuele staatssteun kan dan berekend worden via het verschil tussen de marktconforme rente (bijvoorbeeld als er geleend was bij een bank) en de rente die werkelijk moet worden betaald. Betrokken partijen kunnen een netto contante waarde berekening maken over de looptijd van de lening. Dit verschil heet in het jargon het bruto steun equivalent. Dat is dan het gekwantificeerde staatssteun bedrag.



De AGVV biedt in artikel 5 een rechtsbasis voor steunvormen van transparante steun. Dit zijn vormen waarvan het bruto-subsidie-equivalent (bse) vooraf kan worden berekend. De Europese Commissie hanteert voor het bepalen van het bse in leningen een vaste methode van referentie- en disconteringspercentages. Hiermee kan dus worden vastgesteld of een lening marktconform is, of dat er sprake is van een steuncomponent in en hoe hoog die is. Bij deze berekening wordt rekening gehouden met de kredietstatus van de betreffende onderneming en de zekerheden onder de lening. In bijlage 3 wordt deze methode nader toegelicht.



3. Is er sprake van staatssteun?

Eerste stap van iedere staatssteunanalyse is of er sprake is van economische activiteiten. Wie deze activiteiten ontplooit maakt uit staatssteunoptiek niet uit, dat kan een ondernemer, een overheidsorganisatie of bijvoorbeeld stichting of vereniging zijn. Onder het EU recht is iedere rechtspersoon die een economische activiteit verricht een ondernemer, dat kan dus ook de overheid zelf zijn. Er moet dus sprake zijn van een zekere markt met vraag en aanbod.

Bij fondsen zijn er drie niveaus waar potentiële staatssteun aan de orde kan zijn. Ten eerste het fondsmanagement zelf. Als een fondsmanager een niet-marktconform voordeel kan halen uit de taak of subsidie die de fondsmanager voor de overheid uitvoert kan op dat niveau staatssteun ontstaan. Fondsmanagement is tenslotte op zichzelf een economische activiteit. Echter, de vergoeding aan het Nationaal Groenfonds als fondsbeheerder is uitsluitend bedoeld ter dekking van daadwerkelijk te maken uitvoeringskosten. Groenfonds ontvangt een uitvoeringsvergoeding van 0,67% (van de ingebrachte middelen) met een minimum van € 75.000 per jaar. Dit is een marktconforme vergoeding, in de wereld van risicokapitaal is een fondsvergoeding van gemiddeld 2% gebruikelijk, daar blijft dit ruim onder. Als de kosten voor fondsmanagement binnen de marktconforme piketpalen blijft is er op dat niveau geen sprake van staatssteun. Het Ministerie van EZK verwijst in haar subsidiebeschikking aan het Nationaal Groenfonds dan ook terecht naar de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01), voetnoot 179, waarin staat dat een fondsmanager geen begunstigde is van staatssteun, als deze enkel de rol vervult van een financiële intermediair.

Een tweede niveau waar staatssteun kan ontstaan binnen publiek gefinancierde fondsen is op het niveau van private co-financiers in het fonds zelf. Als publieke inzet er voor zorgt dat de kans op rendement in een fonds als co-financier relatief hoger is in vergelijking met marktconform niveau, kan ook op dat niveau staatssteun ontstaan. Echter, in het Nationaal Ontwikkelfonds zelf zitten geen private co-financiers. Het fonds wordt uitsluitend gevoed met publieke middelen. Er is dus (ook) op dit niveau geen sprake van staatssteun.

Dan resteert uitsluitend het niveau van de lening-nemers, de energiecoöperaties zelf. Het ontwikkelingsfonds gaat marktfalen aanpakken, anders was een investering met publieke middelen ook niet echt nodig geweest. Het fonds gaat weliswaar revolverend werken, de financiering van de ontwikkelingsfase voor projecten heeft dus het karakter van krediet, niet van een subsidie. Maar er is een gerede kans dat een deel van de projecten niet doorgaat, dus niet goed door de ontwikkelingsfase komt en vervolgens niet tot realisatie. Anders dan bij een normale bank waar rechtspersonen doorgaans aansprakelijk blijven voor schuld, kan het voorgenomen Ontwikkelfonds kwijtschelding van een ontwikkeling aanbieden als een project niet doorgaat. In die zin gaat het Ontwikkelfonds dus niet marktconform opereren (lees: het fonds gaat niet als een private bank handelen). En het mogelijke verlies dat het Ontwikkelfonds daarmee opbouwt, wordt gefinancierd met publieke middelen. Met name in deze dit randvoorwaarde treedt dan een staatssteuncomponent op.

We zien hier ook een zekere parallel met de [InnovatieKrediet-regeling](#) van RVO. Ook in deze regeling zit opgenomen dat het mogelijk is het (resterende) leenbedrag bij het mislukken van een innovatieproject kwijt te schelden. Juist om die reden ontstaat er een steuncomponent in dit soort kredietregelingen. Een bank wil doorgaans gewoon het leenbedrag met rente terug, of er nou een succesvolle innovatie is of niet. Bij RVO hoeft de ondernemer die kan aantonen dat de innovatie helaas niet geslaagd is het InnovatieKrediet niet of slechts gedeeltelijk terug te betalen. De InnovatieKrediet regeling is in de kern dus een kredietinstrument, dat staatssteun bevat vanwege die kwijtscheldingsbepalingen. En vervolgens hebben EZK en RVO er zelf voor gekozen om het hele leenbedrag als staatssteun te oormerken.² Voor de ondernemer voelt dat soms onlogisch. Want de ondernemers streeft doorgaans naar succes en moet dan de hele lening plus rente terug betalen. De ondernemer denk dan soms (logischerwijze) “wat nou voordeel, wat nou staatssteun?” Maar er zit nou eenmaal een verschil tussen een economische bril en een staatssteun bril bij dit soort instrumenten. En dat levert dan soms paradoxen, spraakverwarring of misverstanden op.



Naar analogie hiervan ontstaat dus een voordeel op het niveau van de energiecoöperaties. Dit zijn uit mededingingsoptiek ondernemingen, omdat het entiteiten zijn die economische activiteiten gaan of willen gaan verrichten, in dit geval elektriciteitsproductie. De productie van elektriciteit vindt plaats op een internationaal concurrerende markt. De (duurzame) productie is weliswaar lokaal en lokaal gebonden, maar de opgewekte stroom kan overal verkocht worden, ook over de grens. En andere (soms internationale) producenten zullen lokaal concurrentie ondervinden van de lokale productie. Het argument “deze productie blijft lokaal” is niet houdbaar en niet verdedigbaar. Alle vier staatssteuncriteria zijn dan van toepassing: er zijn staatsmiddelen, er is sprake van een voordeel, het is selectief en op een markt die tot verstoring van de internationale handel kan leiden. Kortom, op het derde niveau is staatssteun aan de orde. Ook het Ministerie van EZK heeft dit in het subsidiebesluit richting het Nationaal Groenfonds opgenomen (1300031559).

Deelconclusie 1: er is staatssteun aan de orde op het niveau van de energiecoöperaties.

² Oorspronkelijke kennisgeving van de InnovatieKrediet regeling was in 2009 onder nummer X312. De regeling is laatstelijk verlengd bij [SA.56525](#) NL EZK B&I I&K (RVO)



3.1. Hoeveel staatssteun is er aan de orde?

Vervolgvraag is logischerwijze: hoe veel staatssteun is er dan per project aan de orde? Op dit punt adviseren we de methodiek van het InnovatieKrediet te volgen en telkens het totale leenbedrag te oormerken als staatssteun. Je kan in theorie misschien wel ingewikkeld redeneren dat de netto contante waarde van het bruto steunequivalent binnen die verleende kredieten lager zou kunnen liggen. Maar dan is allemaal extra afstemming en bevestiging met Den Haag en mogelijk zelfs met Brussel nodig om dat echt robuust en met rechtszekerheid in te regelen. Veel makkelijker is gewoon de platgetreden paden te volgen en het gehele kredietbedrag te oormerken als staatssteun. Dan zitten alle betrokken partijen ook altijd veilig aan boord.

Deelconclusie 2: beschouw het volledige kredietbedrag als de staatssteun per project.

Een opmerkelijk rekenkundig gevolg van deze benadering is dat als het fonds revolverend werkt en de euro's dus meerdere malen worden ingezet, de nominale hoeveelheid staatssteun groter wordt dan het oorspronkelijke fondskapitaal. Dat is ook precies het instrumentele doel van revolverende fondsen, dat levert overheden een hoge(re) multiplier op voor hun beleidsdoelen. Dit aspect is echter binnen het staatssteunrecht nog niet (h)erkend. Daar geldt eigenlijk dat de staatssteun de eerste keer wordt verstrekt, besteed en verantwoord en dat daarna de fondsmanager het verder (bot gesteld) maar uitzoekt. Zo werkt het ook met EFRO gesteunde fondsen, de fondsmanager moet daar eenmalig laten zien dat het fondskapitaal daadwerkelijk besteed is, daarna mogen partijen zelf beslissen wat er met het fonds gebeurt, er is geen verplichting tot het oneindig in stand houden van het fonds of het blijven rapporteren over het fonds in het kader van EFRO of de staatssteunrapportages. We adviseren deze benadering te volgen en het ingezette fondskapitaal op zichzelf eenmalig (in totaliteit) te oormerken als staatssteun. Vooralsnog is er voorzien dat het fondskapitaal € 8.215.552,50 (Ministerie EZK) plus € 4.950.000 van provincies bedraagt, dat is samen € 13.165.552,50. En daarin wijzen we uit staatssteunoptiek dus geen groeicomponent in aan.

We adviseren dat de teruggestroomde middelen boekhoudkundig apart worden opgevangen en als die voor een tweede maal worden ingezet, vrij zijn van staatssteun. Dit voelt misschien een beetje raar, maar zo werkt het fondsmanagement uit staatssteunoptiek wel in de praktijk. Er zijn vele fondsen in Nederland die al jaren draaien en dus hun geld keer op keer hebben uitgegeven, maar dit niet (meer) rapporteren als staatssteun. Als overheden in de toekomst gaan bijstorten in het Ontwikkefonds Energiecoöperaties, dan neemt logischerwijze wel het staatssteunvolume toe in het fonds.

Deelconclusie 3: het fondskapitaal (afgerond € 13,2 miljoen) is het volledige staatssteunbedrag in het fonds (zolang er geen extra stortingen van rijk of provincie(s) plaatsvinden).

4. Op welke wijze kan de staatssteun rechtmatig verstrekt worden?

We kijken in dit hoofdstuk op welke wijze de staatssteun rechtmatig verstrekt kan worden. Staatssteun is geen showstopper, maar moet rechtmatig geborgd worden, daarvoor gelden regels en procedures.

4.1. Borging in de EZK subsidiebeschikking aan het fondsmanagement

In de subsidiebeschikking van het Ministerie van EZK aan het Nationaal Groenfonds is opgenomen dat het fondskapitaal op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies wordt verstrekt. Opgenomen is dat het volledige subsidiebedrag in de vorm van een geldlening voor het fondskapitaal (maximaal € 8.215.552,50) aangewend moet worden om de ontwikkelingen te verstrekken aan de energiecoöperaties. Dit geldt evengoed voor de bijdrage van € 4,95 miljoen van de thans betrokken 5 provincies. Het fondsmanagement geeft 100% van dit bedrag door aan de coöperaties, ontvangt zelf dus geen voordeel op dit fondskapitaal en dan is er geen sprake van staatssteun in dit bedrag aan de fondsmanager. De kosten voor het fondsmanagement zelf worden in dezelfde subsidiebeschikking (apart) beschikt (ook via een subsidie plaats, dus niet als een opdracht). Deze uitvoeringskosten van het financiële intermediair zijn een integraal onderdeel van de fondszet, maar bevatten geen staatssteun (want het is een marktconforme vergoeding). EZK constateert in de subsidiebeschikking dus terecht dat er (alleen) van staatssteun sprake kan zijn bij de uiteindelijke ontvangers (de energiecoöperaties). Op basis van de subsidieaanvraag oordeelt EZK dat deze subsidies in beginsel rechtmatig aan de energiecoöperaties verstrekt kan worden via drie rechtmatige staatssteunroutes:

1. Via verordening (EU) nr. 1407/2013 voor **de-minimis** steun,
2. Via verordening (EU) nr. 651/2014 (AGVV), **artikel 25** (onderzoek en innovatie projecten),
3. Via verordening (EU) nr. 651/2014 (AGVV), **artikel 49** (voor milieustudies).

Het Ministerie van EZK raadt ook een zekere volgorde aan. Dat is: eerst kijken of een krediet onder de regels voor de-minimis past (maximaal € 200.000 in 3 jaar per begunstigde) en als dat niet past, dan kijken of artikel 25 of artikel 49 AGVV past. Hoe de fondsmanager hier nou precies mee om moet gaan laat het Ministerie van EZK nog in het midden, deze steunmethodiek moet dus nog nader uitgewerkt worden en er is ook nog geen AGVV-kennisgeving verricht.

4.2. Ons Lysias advies aan het fondsmanagement

De drietrapsraket van het Ministerie van EZK (eerst de-minimis, dan artikel 25 of artikel 49 AGVV) is technisch mogelijk en niet onjuist. Maar praktisch en juridisch gezien kleven er grote risico's aan om de aanbevolen volgorde van EZK te volgen. Energiecoöperaties doen immers in de loop van de tijd (hopelijk) meerdere projecten, het is niet de bedoeling dat de projecten en coöperaties eenmalig en klein blijven, groei is juist het doel. Uit de-minimis optiek moet er voor het plafond van € 200.000 in 3 jaar echter altijd vanuit een holding worden gekeken, met moeder- en dochterbedrijven dus meegeteld. Als een energiecoöperatie dus binnen 3 jaar 3 keer een lening ontvangt voor 3 verschillende projecten van € 150.000 per lening, dan kan de fondsmanager over 1 lening nog wel claimen dat deze binnen de de-minimis grens valt (maximaal € 200.000), maar de rekenkundige de-

minimis analyse is dan dat er sprake is van € 450.000 aan de-minimis. Dat is dan simpelweg te veel, het maximum wordt overschreden en toepassing van de-minimis is dan niet meer mogelijk.

Een ander flink knelpunt is de pompstation-jurisprudentie (zie paragraaf 2.1). Grofweg stelt deze jurisprudentie dat waar grotere bedrijven een flinke economische impact hebben op een kleine onderneming, bijvoorbeeld door exclusieve prijsafspraken, de maximum de-minimis grens berekend moet worden op het totaal van die grote onderneming, plus alle kleine ondernemingen die een dergelijk contract hebben. Bij Shell betekende dit dat alle franchisenemers (hoewel deze onafhankelijk van elkaar en van Shell waren met eigen KvK nummers en losse eigendomsstructuren) allemaal bij elkaar opgeteld moesten worden bij het de-minimis plafond van Shell zelf. Stel nu dat een aantal lokale energiecoöperaties zich verbinden voor de stroomverkoop en handel aan een bedrijf zoals Greenchoice. Ze maken dan prijsafspraken over de hoeveelheid opgewekte en verkochte stroom. Voor je het weet zitten alle kleine(re) partners van Greenchoice dus bij elkaar in dezelfde de-minimis emmer. En kan je dus niet per lening naar het de-minimis plafond kijken, maar moet je veel strakker monitoren wat er werkelijk met alle afspraken gebeurt. Pakt dat verkeerd uit, dan blijkt de steun alsnog onrechtmatig verleend, met alle nare gevolgen van dien.

Een derde argument om voorzichtig te zijn met de-minimis is dat lokale overheden best wat gretig zijn met het toewijzen van de-minimis steun, ook aan lokale energiecoöperaties. Bijvoorbeeld voor het runnen van een regionaal energieloket, of een investeringssubsidie aan een aaibaar lokaal duurzaam project. Niets mis mee, aanjagen kost geld, maar zo'n de-minimis steun telt wel mee voor het bepalen van het plafond voor de desbetreffende energiecoöperatie. Er is dus best een kans dat de een nieuwe energiecoöperatie wel gemakkelijk door de de-minimis hoepel komt omdat ze nog niet zo actief zijn geweest, terwijl een andere energiecoöperatie die actiever is geweest dan niet (meer) in aanmerking komt (wet van de remmende voorsprong). Ook kan het zijn dat het Ontwikkelfonds bijdraagt aan de ontwikkelfase, maar de betrokken decentrale overheid juist met de-minimis steun wil bijdragen aan de daadwerkelijke realisatie van het betreffende project. Het zou dan zonde zijn als de publieke financiering aan de ontwikkelfase de-minimis ruimte al geheel of gedeeltelijk opsoupeert, zodat er geen ruimte meer is voor lokale ondersteuning van de daadwerkelijke realisatie.

Een vierde en laatste argument om voorzichtig te zijn met de-minimis is dat de verantwoordelijkheid om de-minimis echt goed te doorgronden en te checken meestal wordt doorgeschoven naar de subsidieontvanger zelf. Overheden in Nederland, functionerend in het "Huis van Thorbecke" weten over het algemeen nauwelijks van elkaar wat ze doen en aan wie ze geld uitgeven. Er is ook geen landelijk de-minimis database. Dus worden begunstigden zelf maar gevraagd om een de-minimis analyse te verrichten en een verklaring te ondertekenen of ze de-minimis proof zijn. Maar weet iedere energiecoöperatie dan precies hoe je dat moet berekenen? Dat je moeder- en dochter bedrijven moet meetellen? En de de-minimis bedragen die jouw exclusieve partners hebben ontvangen? We durven gerust te stellen dat die kennis niet aanwezig is bij de energiecoöperaties. Met het sturen van een de-minimis formulier leg je die partijen dan een administratieve last op die ze eigenlijk niet goed kunnen dragen. Juridisch gezien klopt het, maar praktisch gezien is het eigenlijk onverantwoord en onzorgvuldig. Om die reden is het verstandig om heel terughoudend om te gaan met de-minimis, zeker als er grotere bedragen aan de orde zijn. Vuistregel van Lysias is dat relatief kleine steun van



onder de € 10.000 wel onder de-minimis gepast kan worden. Maar pas bij het verstrekken van bedragen daarboven liever een rechtmatige staatssteunroute toe, dat is veel robuuster.

Kort samengevat raden wij het gebruik van de-minimis af als eerste standaard optie. Als toepassing van de AGVV tekortschiet en de steun kan wel de-minimis proof worden verstrekt, dan kan de-minimis toegepast worden als laatste staatssteun redmiddel. Schrijf deze methode dus niet bij voorbaat helemaal af, maar gebruik deze optie uitsluitend als laatste reserve.

Deelconclusie 2: gebruik de-minimis alleen in juridische noodgevallen (achtervang).

De volgende staatssteunoptie die EZK voorstelt is **artikel 25 AGVV**. Dit artikel is gericht op steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten (R&D). Dit is een veelgebruikt artikel in staatssteunland, met name in de wereld van onderzoek en ontwikkeling. Het gesteunde deel van een onderzoeksproject moet wel volledig binnen de categorie fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek en/of experimentele ontwikkeling vallen, ofwel een haalbaarheidsstudie zijn ter voorbereiding van dergelijk onderzoek (dus geen haalbaarheidsstudie voor een project met brede uitrol van bewezen technologie). Artikel 25 AGVV steun moet dus echt om innovatie draaien. De maximale steunintensiteit voor individuele ondernemers (zoals energiecoöperaties) voor haalbaarheidsstudies onder artikel 25 AGVV is 50% (bij groot bedrijf) tot 70% (klein bedrijf).

Het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties wil zich juist richten op financierbare en doorontwikkelde (lees: bewezen) technologie. Het fonds is afgebakend op wind- en zonprojecten en het is niet de bedoeling haperende prototype-achtige molens of zonneweides te gaan bouwen, het doel is juist massa te maken met bewezen technologie. Hoe meer innovatieve risico's een project bevat, hoe groter de kans is dat een grootschalige of wijdverspreide realisatie lastig te financieren is. Terwijl het ontwikkelfonds juist probeert de risico's in de businesscases zo veel mogelijk te mitigeren. Indachtig het doel van het Ontwikkelfonds schatten we in dat het potentieel gerechtvaardigde gebruik van artikel 25 AGVV vrij laag zal zijn. We kunnen het niet bij voorbaat helemaal uitsluiten, wellicht komt er een coöperatie met een nieuwe technologie aanzetten die voor het eerst grootschalig toegepast gaat worden. Het realisatieproject waar dan naar toegewerkt wordt moet dan wel opgezet worden als experimenteel ontwikkelingsproject. Dat zal naar verwachting niet vaak aan de orde zijn, de energiecoöperaties willen meestal juist zo veel mogelijk zekerheden bieden aan hun deelnemers (inwoners). Het steunplafond voor haalbaarheidsstudies is identiek aan artikel 49 AGVV (milieustudies), dus toepassing van artikel 25 AGVV levert niet "meer steunruimte" op dan het alternatief. We kunnen deze staatssteunroute dus theoretisch wel op zak houden, maar praktische toepassing lijkt ons onwaarschijnlijk en biedt ook geen ruimere voorwaarden of andere voordelen.

Deelconclusie 3: artikel 25 AGVV past niet goed op het voorgenomen Ontwikkelfonds.



Tot slot noemt EZK **artikel 49 AGVV**, dit artikel is gericht op steun voor milieustudies. Precies dit artikel past (wel) uitstekend op het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties. Immers, het fonds produceert louter milieustudies en is niet gericht op financiering van daadwerkelijke realisatie. Artikel 49 AGVV is als volgt geformuleerd:

1. Steun ten behoeve van studies, met inbegrip van energieaudits, die rechtstreeks verband houden met de in dit deel bedoelde investeringen, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, van het Verdrag en is van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld, mits de in dit artikel en in hoofdstuk I vastgestelde voorwaarden zijn vervuld.
2. De in aanmerking komende kosten zijn de kosten van de in lid 1 bedoelde studies.
3. De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 50 % van de in aanmerking komende kosten.
4. De steunintensiteit kan met 20 procentpunten worden verhoogd bij studies voor rekening van kleine ondernemingen en met 10 procentpunten bij studies voor rekening van middelgrote ondernemingen.
5. Aan grote ondernemingen wordt geen steun toegekend voor energieaudits die worden uitgevoerd op grond van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 2012/27/EU, tenzij de energieaudit bovenop de op grond van die richtlijn verplichte energieaudit komt.

Lid 1 van artikel 49 AGVV verwijst naar “in dit deel bedoelde investeringen”. Dit slaat op deel 7 van de AGVV (voor milieubescherming), waar (ook) alle energie- en klimaatmaatregelen onder vallen, dus ook de investeringen in duurzame energieopwekking, zoals zon- en windprojecten. De studies moeten dus daarop gericht zijn, en dat is het geval bij alle ontwikkelingen die het Ontwikkelfonds aan energiecoöperaties gaat verstrekken.

In lid 2 staat dat de in aanmerking komende kosten, dat is jargon voor de subsidiabele kosten, de kosten van de studies zijn. Dit mogen alle kosten zijn, zo lang ze maar verbonden zijn aan de studie, lees het haalbaarheidsonderzoek. De voorgenomen kosten, zoals haalbaarheidsonderzoek (door een projectmanager), juridische ondersteuning voor haalbaarheid en proces (juridisch bureau), milieueffectrapportages (specialistisch bureau), begeleiding vergunningaanvraag, technische onderzoeken (specialistisch bureau), businesscase (financieel expert) en de stappen naar financial close (juridische expert) horen daar allemaal onder, dit zijn allemaal kosten om de levensvatbaarheid

van een project te toetsen. Dit mag ook de inzet van eigen mensen zijn, bijvoorbeeld salariskosten van de ondernemer zelf. En in de praktijk zien we dan ook dat de inzet van vrijwilligers, gekwantificeerd mag worden. En dus dat de inzet van vrijwilligers, mits helder geadministreerd, kwantitatief kan meetellen in het berekenen van de in aanmerking komende kosten.

Lid 3 maximeert het steunbedrag op 50% van de subsidiabele kosten en met lid 4 is er een bonus van 10%-punt voor medium bedrijven en 20%-punt voor kleine bedrijven. De meeste energiecoöperaties in Nederland zijn kleine bedrijven, omdat ze minder dan 50 mensen (fte) in dienst hebben, minder dan € 10 miljoen omzet draaien en/of minder dan € 10 miljoen balanskapitaal hebben. Voor een toelichting op de MKB status verwijzen we naar bijlage 1. Een MKB verklaring is dus heel belangrijk binnen de administratie om dat netjes te borgen. De meeste energiecoöperaties zullen als klein bedrijf kwalificeren en dus een steunpercentage van 70% mogen ontvangen. Lid 5 is verder niet van toepassing voor het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties, er zijn geen energieaudits aan de orde.

De rekenregels zullen er toe leiden dat het soms slim is om aparte (nieuwe) rechtspersonen op te richten voor de MKB status van projecten. Anders dan bij de-minimis, waar de economische afhankelijkheid leidend is of partijen bij elkaar horen en een de-minimis plafond met elkaar delen, is de MKB-definitie uitsluitend gebaseerd op eigendom en zeggenschap. Als er voor individuele projecten aparte rechtspersonen (coöperaties) ontstaan met een eigendomsstructuur op maat, dan kunnen deze wel verbonden zijn aan een bredere lokale coöperatie, maar kan de MKB-toets gemaakt worden op de coöperatie die voor het project is opgericht.

Deelconclusie 4: artikel 49 AGVV past heel goed op de beoogde financieringen uit het voorgenomen Ontwikkelfonds. Het steunplafond zal doorgaans 70% bedragen.

4.3. Een praktijkvoorbeeld als toelichting

Een praktijkvoorbeeld laat misschien wat makkelijker zien wat de bedoeling is. Stel er is een nieuwe energiecoöperatie, het plan is om met elkaar te gaan investeren in een zonneweide met een verwachte investeringsomvang van € 3 miljoen. Dit bedrag zijn vooral de kosten van externen, de kosten van vrijwilligers zitten hier nog niet in. Stel dat in de voorlopige begroting 7% van die kosten ingeschat worden als ontwikkelkosten en dat deze kosten vallen binnen de piketpalen van het Ontwikkelfonds. Dan zijn er dus 7% van € 3 miljoen = € 210.000 aan (externe) ontwikkelkosten aan de orde. Stel dat de energiecoöperatie ook vooraf goed kan inschatten dat er 1.250 vrijwilligersuren nodig zijn om de ontwikkelfase van het project goed te begeleiden en ook om onderdelen van het onderzoek zelf te verrichten. Dus uren die puur aan het ontwikkelproject worden besteed, niet voor de begeleiding van de realisatie. Stel dat er een vaste bruto rekenvoet van € 65 per vrijwilliger per uur wordt toegepast. De meeste overheden gebruiken hier vaste rekenvoeten voor. De ingeschatte vrijwilligerstijd heeft dus een waarde van $1.250 \times € 65 = € 81.250$. De subsidiabele kosten van het ontwikkelproject zijn dan $€ 210.000 + € 81.250 = € 291.250$.

Met het maximale steunplafond van 70% mag er (in dit concrete theoretische voorbeeld) maximaal een krediet worden verstrekt van 70% van € 291.250 = € 203.875. De fondsmanager zal dus in dit voorbeeld niet alle externe kosten kunnen dekken met krediet, er moet minimaal een eigen financiële bijdrage worden opgehoest van € 210.000 - € 203.875 = € 6.250. Dat is ook niet erg, want een beetje “*skin in the game*” wordt altijd voorzien, het is niet de bedoeling om de energiecoöperaties volledig financieel te ontzorgen. Als inwoners ook een deel van de kosten zelf dragen (los van hun vrijwilligerstijd), zullen ze actiever sturen op concreet resultaat (en minder oeverloos doorpraten). Dit voorbeeld toont aan de nominale steunruimte vrij ruim kan uitpakken. Het gaat overigens om ruimte, niet een recht. Het is uiteindelijk aan de fondsmanager om binnen die ruimte een passend krediet af te spreken. Het voorbeeld laat zien dat als een energiecoöperatie veel zelf doet (lees: vrijwilligerswerk), de steunruimte daarmee navenant stijgt. Het is wel belangrijk dat de vrijwilligersuren, net zoals de professionele uren en andere kosten, netjes vooraf begroot worden en achteraf ook worden verantwoord. Dit betekent voor energiecoöperaties dat ze soms een urenregistratie moeten bijhouden, ook voor vrijwilligers. Dat is voor sommigen ook een eerste stap naar echte professionalisering.

Deelconclusie 5: door het meerekenen van de eigen inzet (vrijwilligersuren) neemt de staatssteunruimte voor krediet aan de ontwikkelfase relatief toe.

4.4. Steunanalyse samengevat

Uit staatssteunoptiek adviseren we dus om integraal artikel 49 AGVV toe te passen. Dit artikel biedt de meest logische, meest passende, meest rechtmatige en meest robuuste staatssteunroute. Bij hoge uitzondering kan eventueel artikel 25 of de-minimis worden toegepast, maar waarschijnlijk lijkt dit niet. Als de fondsmanager artikel 49 AGVV netjes toepast blijft de fondsmanager overigens keurig binnen de randvoorwaarden van de subsidiebeschikking van EZK. De fondsmanager mag immers binnen die geboden staatssteunmogelijkheden zelf een afweging maken. De enige stap die nu nog echt resteert is om het budget (fondskapitaal van afgerond € 13,2 miljoen) in één keer goed met een AGVV kennisgeving naar Brussel te sturen. Daarvoor moeten we naar die procedure kijken.



5. Procedurele voorwaarden bij een AGVV kennisgeving

Er gelden relatief eenvoudige procedurele eisen bij de toepassing van de AGVV. Belangrijk is dat niet alleen in de subsidiebeschikking aan het fondsmanagement, maar ook in de financiële stromen waar staatssteun aan de orde is op projectniveau expliciet verwezen moet worden naar de AGVV, inclusief een verwijzing naar het toegepaste artikel uit de AGVV. Dit is in de subsidiebeschikking ook gebeurd, daarin staat een expliciete verwijzing naar artikel 49 AGVV. Maar in de kredietovereenkomst van de ontwikkelingen tussen het fondsmanagement en de individuele energiecoöperaties moet dat dus ook geborgd worden.

In de toewijzing van de staatssteun moet betaling van steun worden uitgesloten aan een onderneming, waarbij eerder verstrekte steun onrechtmatig en onverenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt. Of met andere woorden: nieuwe staatssteun aan een onderneming die nog eerder verstrekte staatssteun moet terugbetalen is niet toegestaan. Dit staat in overweging 13 in de AGVV. De betrokken ondernemers moeten bij voorkeur bevestigen dat zij geen onrechtmatige of onverenigbare staatssteun moeten terugbetalen aan de overheid. Ook mag de steunontvanger(s) niet in financiële problemen zitten (overweging 14 AGVV). Ook dit is (al) verankerd in de subsidiebeschikking en dit moet ook als check in het financieringsproces worden meegenomen. Vaak is dit een onderdeel van een aanvraagformulier voor financiering.

Artikel 4 van de AGVV limiteert de toepassing van de AGVV tot overzichtelijke projecten. Als projecten echt heel groot zijn, wil de Europese Commissie liever een aparte staatssteungoedkeuring voorzien, dan mag je dus niet de AGVV toepassen maar moet je de steunmaatregel notificeren. Je moet dan ook wachten op goedkeuring uit Brussel, dat kan soms een jaar duren met allemaal ingewikkelde correspondentie. Over artikel 49 AGVV (milieustudies) zijn geen plafonds opgenomen in artikel 4, terwijl over de meeste andere artikelen wel aanmeldplafonds zijn opgenomen. Zo bedraagt het aanmeldplafond voor haalbaarheidsstudies onder artikel 25 (voor innovatieprojecten) € 7,5 miljoen per project. De individuele financieringen uit het Ontwikkefonds zullen veel lager zijn dan dat bedrag, dus kunnen we er gerust vanuit gaan dat de methodiek voldoende past binnen de plafonds van artikel 4 AGVV.

Via het online meldingssysteem State Aid Notifications Interactive (SANI) kunnen overheden vrijgestelde staatssteun ter kennis geven. Binnen 20 dagen na de inwerkingtreding van een steunmaatregel onder de AGVV, moet de betrokken overheid, namens de lidstaat, de Europese Commissie op de hoogte stellen door middel van kennisgeving. Dit betreft een relatief korte digitale invuloefening van onder meer naam, bedrag, toegepast AGVV artikel, maximaal steunpercentage en de looptijd.

In dit geval zijn er meerdere overheden betrokken in de financiering van het fondskapitaal. Deze kunnen allemaal zelfstandig een kennisgeving doen voor hun eigen budget, maar op die manier wordt Brussel overladen met allemaal deelkennisgevingen. Praktisch gezien schuift er dan meestal 1 overheid naar voren die optreedt als een soort penvoerder namens alle betrokken overheden. In dit geval kan dat dus het Ministerie van EZK of één van de betrokken provincies zijn. Het is niet verplicht



om de daadwerkelijke geldstroom van het fondskapitaal dan via deze ene penvoerder te laten lopen. We raden aan dat één van de betrokken provincies deze administratieve slag doet, dat gaat naar onze inschatting in dit speelveld het snelst. Deze provincie moet de tekst van de steunmaatregel op haar website of digitaal publicatieblad publiceren. Daarbij kan deze overheid ook overwegen een bedrag van € 20 miljoen aan volume in te vullen, vooruitlopend op toekomstige groei van het fonds wanneer de andere provincies zich ook aansluiten. Dit is toegestaan, overheden hoeven bij een staatssteunkennisgeving geen gedekte bedragen uit een vastgestelde begroting te noemen, ze mogen ook indicatieve bedragen opnemen.

De State Aid Transparency Award Module, oftewel TAM, is een publicatieverplichting voor alle overheden voor AGVV steunmaatregelen die boven een bepaalde drempel aan een individuele marktpartij worden verleend, de AGVV drempel bedraagt € 500.000. In dat geval wordt de voorgenomen steun gepubliceerd op de website van de Europese Commissie. De betrokken overheden moeten over een periode van tien jaar een dossier bijhouden over steunmaatregelen die onder de AGVV worden gebracht. Ook stellen lidstaten jaarlijks een digitaal verslag vast over de toepassing van de AGVV. Het is handig als de provincie die de integrale kennisgeving gaat verrichten ook toeziet op de verantwoording achteraf, namelijk het noemen van de naam van de begunstigde (het fonds) en het bedrag dat is uitgekeerd. De fondsmanager kan daarin vrij eenvoudig voorzien. De meeste provincies kennen deze procedures ook goed en hebben daar ervaring in. Meer informatie over de AGVV procedure staat op de [website](#) van Europa Decentraal.



Deelconclusie 6: het volstaat dat EZK of één provincie een AGVV kennisgeving naar Brussel verricht, deze is dan geldig voor het gehele Nationaal Ontwikkelfonds in alle provincies waar het werkzaam is.

6. Conclusie

We hebben een staatssteuntoets verricht over het Nationaal Ontwikkelfonds Energiecoöperaties, rekening houdend met de subsidieverstrekking en de staatssteun spelregels uit Brussel. In dit advies staan de plannen voor het Ontwikkelfonds en de EU staatssteunregels zorgvuldig op een rij, dat levert best een lang verhaal op.

Kort samengevat is ons advies als volgt:

1. Er is staatssteun aan de orde op het niveau van de energiecoöperaties. De steuncomponent zit vooral in de mogelijkheid tot kosteloos kwijtschelden van de ontwikkellening als het ontwikkelproject onverhoopt niet tot realisatie leidt.
2. Het steunbedrag is het volledige kredietbedrag, de staatssteun binnen deze opzet is dus even groot als het fondskapitaal (thans € 13,2 miljoen).
3. De door EZK voorgestelde staatssteunroutes in de subsidiebeschikking hoeven niet te worden aangepast, wel adviseren we dringend de volgorde van de toepassing van de staatssteunregels om te keren. Dus niet de-minimis als uitgangspunt, maar alleen als noodmiddel.
4. We adviseren het fonds primair op artikel 49 van de AGVV te baseren. Dat is zeer passend voor zowel de bedoeling en aanwending van de ontwikkellingen, als de omvang en de werkwijze.
5. Eén van de overheden, bij voorkeur een provincie, kan de kennisgeving namens alle betrokken overheden verrichten.
6. Bij voorkeur wordt er een bedrag met wat marge ingestuurd, zodat in de toekomst andere overheden ook nog gemakkelijk kunnen aanhaken, of de reeds betrokken provincies hun budget kunnen verhogen. Voorstel is om € 20 miljoen te noemen.
7. De provincie die de kennisgeving verricht moet ook na een jaar rapporteren aan BZK aan wie de steun het jaar daarvoor is uitgekeerd, dit zijn alleen namen en bedragen. De fondsmanager kan daarin vrij eenvoudig voorzien.

Kort samengevat: de voorziene ontwikkellingen uit het Ontwikkelfonds Energiecoöperaties kunnen op deze manier **staatssteunproof** verleend worden.



Bijlage 1: MKB definitie

Volgens de definitie van de Commissie heeft een middelgrote onderneming minder dan 250 werknemers, en een kleine minder dan 50. Een onderneming dient zelfstandig te zijn en een beperkte jaaromzet hebben. De criteria worden toegepast op een onderneming in zijn geheel, inclusief moeder- en dochterondernemingen (ook buiten Nederland). Een belangrijk aandachtspunt bij de bepaling van de MKB status betreft het aandeelhouderschap.

Tot de categorie kleine, middelgrote en micro-ondernemingen behoren ondernemingen waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen EUR of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijdt. Binnen de categorie MKB is een „kleine onderneming” een onderneming waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 10 miljoen EUR niet overschrijdt. Een „micro-onderneming” is een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen EUR niet overschrijdt.

Soort	Werknemers	en	Omzet	of	Balanstotaal
<i>Micro</i>	10		€ 2 m		€ 2 m
<i>Klein</i>	50		€ 10 m		€ 10 m
<i>Midden</i>	250		€ 50 m		€ 43 m
<i>Groot</i>	> 250		> € 50 m		> € 43 m

Een *zelfstandige onderneming* is elke onderneming die niet als partneronderneming of als verbonden onderneming wordt aangemerkt.

Partnerondernemingen zijn alle ondernemingen die niet als verbonden ondernemingen worden aangemerkt en waartussen de volgende band bestaat: een onderneming (van een hoger niveau) heeft, alleen of samen met een of meer verbonden ondernemingen, 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten van een andere onderneming (van een lager niveau). Ook al wordt de drempel van 25% bereikt of overschreden, toch kan een onderneming als zelfstandige onderneming of als onderneming zonder partnerondernemingen worden aangemerkt, indien het om de volgende categorieën investeerders gaat en mits dezen individueel noch gezamenlijk met de betrokken onderneming verbonden zijn:

- a) openbare participatiemaatschappijen, risicokapitaalmaatschappijen, natuurlijke personen of groepen natuurlijke personen die geregeld risicokapitaal beleggen („business angels”) en eigen



middelen in niet beursgenoteerde ondernemingen investeren, mits de totale investering van deze „business angels” in een zelfde onderneming 1.250.000 EUR niet overschrijdt;

- b) universiteiten of onderzoekcentra zonder winstoogmerk;
- c) institutionele beleggers, met inbegrip van regionale ontwikkelingsfondsen;
- d) autonome lokale autoriteiten, die een jaarlijkse begroting hebben onder € 10 miljoen en minder dan 5000 inwoners tellen.

Verbonden ondernemingen zijn ondernemingen die met elkaar een van de volgende banden onderhouden:

- a) een onderneming heeft de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van een andere onderneming;
- b) een onderneming heeft het recht de meerderheid van de leden van het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van een andere onderneming te benoemen of te ontslaan;
- c) een onderneming heeft het recht een overheersende invloed op een andere onderneming uit te oefenen op grond van een met deze onderneming gesloten overeenkomst of een bepaling in de statuten van laatstgenoemde onderneming;
- d) een onderneming die aandeelhouder of vennoot is van een andere onderneming, heeft op grond van een met andere aandeelhouders of vennoten van die andere onderneming gesloten overeenkomst als enige zeggenschap over de meerderheid van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van laatstgenoemde onderneming.

Ondernemingen worden als verbonden ondernemingen beschouwd indien ze via een of meerdere andere ondernemingen of via investeerders banden onderhouden. Ondernemingen die via een natuurlijke persoon of een in gemeenschappelijk overleg handelende groep van natuurlijke personen een van deze banden onderhouden, worden eveneens als verbonden ondernemingen beschouwd indien zij hun activiteiten of een deel van hun activiteiten op dezelfde markt of op verwante markten uitoefenen. Als verwante markt wordt beschouwd de producten- of dienstenmarkt die zich direct boven of onder het niveau van de relevante markt bevindt.

Er is geen sprake van overheersende invloed, indien de genoemde investeerders zich niet direct of indirect met het beheer van de betrokken onderneming bemoeien, onverminderd de rechten die zij als aandeelhouders of vennoten bezitten. Een onderneming kan niet als MKB worden aangemerkt indien één of meer overheidsinstanties of openbare lichamen gezamenlijk direct of indirect zeggenschap heeft of hebben over 25% of meer van het kapitaal of de stemrechten.



Voorbeeld MKB verklaring:

MKB-verklaring

Volgens de definitie van de Commissie heeft een middelgrote onderneming minder dan 250 werknemers, en een kleine minder dan 50. Een onderneming dient zelfstandig te zijn en een beperkte jaaromzet te hebben. Voor gedetailleerde criteria zie de Aanbeveling. De criteria worden toegepast op een onderneming in haar geheel, inclusief moeder- en dochterondernemingen (ook buiten Nederland).

De Handreiking van de Europese Commissie bevat duidelijke voorbeelden over hoe totaal van de onderneming moet worden berekend, inclusief partnerondernemingen en verbonden ondernemingen. Neem hiervan gedegen kennis en leg de berekening transparant vast. Zie ook voor meer informatie:

<https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/subsidiespelregels/aanvraag-indienen/mkb-toets>

Ondergetekende verklaart kennis te hebben genomen van de Europese regelgeving omtrent MKB-status van ondernemingen, zoals opgenomen in bijlage 1 van de AGVV.

Inzake ondernemingverklaart ondergetekende vervolgens dat:

- het aantal werkzame personen minder dan 250 bedraagt, en
- de jaaromzet minder dan 50 miljoen Euro bedraagt, of
- het balanstotaal minder dan 43 miljoen Euro bedraagt.

Gemeten over het laatst afgesloten boekjaar 20.... bedroegen deze variabelen namelijk:

- aantal werkzame personen: ... personen
- jaaromzet: ... Euro
- balanstotaal: ... Euro

NB: voorgaande cijfers dienen te gelden voor het geheel van de onderneming inclusief partnerondernemingen en/of verbonden ondernemingen!

Plaats:

...

Datum:

...

Naam:

...

Naam bedrijf:

...

Functie:

...

Handtekening:

...

Bijlage 2: Opdracht versus subsidie, aanbesteden versus staatssteun

Een belangrijk snijvlak van rechtsgebieden is het staatssteunrecht versus het aanbestedingsrecht. Een decentrale overheid die middelen verstrekt aan een externe partij kan vaak zelf bepalen of ze de activiteit wil subsidiëren of als overheidsopdracht wil aanbesteden. Er zijn belangrijke verschillen tussen opdrachtverlening en subsidieverstrekking, vaak moet je per casus bekijken wat er nu precies aan de orde is. Onderstaand overzicht wordt gehanteerd door PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken. Dit centrum heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij alle overheden te professionaliseren. Denkrichting van dit overzicht met verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie is dat als vele aspecten van 'overeenkomst' zich in de te onderzoeken situatie voordoen, en weinig van 'subsidie', er waarschijnlijk sprake is van een overheidsopdracht. Wanneer er sprake is van een vermenging van kenmerken dan wordt in de praktijk vaak gekozen voor subsidie. Bedenk echter dat geen enkel criterium op zichzelf beschouwd doorslaggevend is.

Definitie:

- **Opdracht:** Definitie in Boek 6 artikel 213 BW (Burgerlijk Wetboek) = een meezijdige rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.
- **Subsidie:** Definitie in artikel 4:21 Awb (Algemene wet bestuursrecht) = de 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.

Tweezijdige / eenzijdige handeling:

- **Opdracht:** Tweezijdige handeling (aanbod en aanvaarding, wederkerigheid).
- **Subsidie:** Eenzijdige handeling (subsidiebeschikking; in beginsel geen prestatieplicht).

Activiteiten:

- **Opdracht:** Uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen door derden aan de overheid, meestal ten behoeve van de uitvoering van eigen taken van het bestuursorgaan.
Er is vaak een markt voor de activiteiten. Concurrentiestelling in principe mogelijk. Voor opdrachtnemer gaat het om een commerciële activiteit.
- **Subsidie:** Vaak voor activiteiten die te maken hebben met het 'algemeen belang', waarbij subsidieverstrekker (vaak) belang heeft bij (het in stand houden van) activiteiten van de individuele aanvrager ten behoeve van derden.
Concurrentiestelling op een markt vaak niet goed mogelijk.

Aanbestedingsplicht:

- **Opdracht:** Bij aangaan overeenkomst: vaak aanbestedingsplicht ingevolge bestuurlijk aanbestedingsbeleid of Europese aanbestedingsrichtlijn.
- **Subsidie:** Bij aangaan subsidierelatie: geen expliciete aanbestedingsverplichting ingevolge Awb of subsidieverordening.

Plicht / recht:

- **Opdracht:** Zelfs bij voldoen aan vereisten inzake selectie en gunning in de aanbesteding: geen plicht tot gunnen opdracht/ aangaan overeenkomst (onder voorbehoud van precontractuele eisen van redelijkheid en billijkheid en goede trouw).
- **Subsidie:** Bij voldoen aan (objectieve) subsidiecriteria: recht op betaling subsidie.

Marktconform:

- **Opdracht:** Aanbesteding gericht op verrichten activiteiten tegen het gunningscriterium laagste prijs of economisch voordeligste inschrijving/ meest scherpe en marktconforme vergoeding.
- **Subsidie:** Subsidie gericht op hoe dan ook laten verrichten van activiteiten. Kan een meer of minder dan marktconforme vergoeding voor noodzakelijk zijn (anders wordt activiteit die in algemeen belang is namelijk mogelijk niet uitgevoerd).
NB: Vergoeding waarbij bewust meer dan marktconforme vergoeding wordt gegeven kan potentieel risico op staatssteun meebrengen.

Voorwaarden:

- **Opdracht:** Branchevoorwaarden, inkoopvoorwaarden, contractvoorwaarden van toepassing.
- **Subsidie:** Subsidieregeling, -criteria en -voorwaarden (verordening bestuursorgaan of wettelijk kader veelal vereist) van toepassing.

Initiatief:

- **Opdracht:** Initiatief bij opdrachtgever, die zijn behoefte stelt en formuleert in programma van eisen, waarna een aanbesteding volgt.
- **Subsidie:** Initiatief bij subsidieaanvrager, die behoefte aan subsidie moet aantonen; door aanvraag gaat subsidieprocedure lopen.

Burgerrecht / Bestuursrecht:

- **Opdracht:** Burgerrecht van toepassing op aanbestedingsprocedure en de overeenkomst. Burgerrechter is geschil-beslechtende instantie. Civiele rechtsgang. In kort geding kunnen voorlopige voorzieningen worden gevraagd. In een bodemprocedure kan én schadevergoeding én in beperkt aantal gevallen (zie WIRA) vernietiging van de overeenkomst worden gevorderd.
- **Subsidie:** Bestuursrecht van toepassing op subsidie. Bij bezwaar/beroep tegen subsidiebeschikking: administratieve rechtsgang via beschikkend bestuursorgaan en bestuursrechter (Awb).

Niet nakomen:

- **Opdracht:** Bij niet nakoming overeenkomst: nakoming overeenkomst kan worden gevorderd. Afdwingbaarheid van de overeenkomst. Afspraken gemaakt onder bezwarende titel (d.w.z. tegen betaling (tegen geld of op geld waardebaar). Bij de oplevering van het eindproduct/dienst gaat het eigendom vaak over naar de opdrachtgever en wordt sterker gestuurd op de formulering van de inhoud ervan.
- **Subsidie:** Bij niet nakomen subsidiecriteria: lagere subsidie of nihil-vaststelling en terugvorderingsmogelijkheid wegens onverschuldigde betaling. Prestatie tegenover subsidie niet of beperkt afdwingbaar. Hoe meer resultaatverplichtingen zijn vereist of zijn vastgelegd in een aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst (zie ook art. 4:36 Awb), hoe eerder een subsidie de richting van overeenkomst opgaat.

Vergoeding en betaling:

- **Opdracht:** Facturen op grond van overeenkomst worden veelal betaald na (deel-)prestatie.
- **Subsidie:** Bij subsidie is vaak sprake van bevoorschotting op basis van liquiditeitsbehoefte van de subsidie-vragende instelling (zonder voorschot op subsidie is het vaak moeilijk om te starten met de werkzaamheden waarvoor subsidie is gegeven of om de instelling in stand te houden). Gaat om werkelijke gemaakte en betaalde kosten.
- **Opdracht:** In principe vergoeding van de kostprijs opdrachtnemer plus winstmarge mogelijk
- **Subsidie:** Vergoeding deel van de kosten (geen vergoeding winst mogelijk).
- **Opdracht:** Btw verschuldigd.
- **Subsidie:** geen btw verschuldigd (behalve bij prijssubsidies).
- **Opdracht:** Betaling voor aan opdrachtgever geleverde goederen of diensten
- **Subsidie:** Vooral stimuleringsbijdrage (ter ondersteuning beleid of bevordering algemeen belang), levering (werkzaamheden of diensten) niet per se aan subsidieverstrekker.

Bijlage 3: marktconformiteit bij leningen

Op de website van de Commissie wordt het actuele basispercentage bijgehouden.³ In november 2020 bedraagt het basispercentage -0,35% voor Nederland (gelijk in de gehele eurozone). Over dit basispercentage moeten dan opslagen in basispunten (100 basispunten is 1 procentpunt) worden toegevoegd. Hoe meer risico aan de orde is, hoe meer basispunten aan het basispercentage moeten worden toegevoegd en hoe hoger de marktconforme rente uitvalt.

In de "EU Mededeling referentie- en disconteringspercentages" (2008/C14/02) staat de methode nader uitgelegd. De marktconformiteit van een lening hangt van twee factoren af: de ratingcategorie van de betrokken onderneming (lees: hoe solvabel en solide is het betrokken bedrijf?) en de aangeboden zekerheidstelling (lees: wat wordt er met de lening gedaan en welke zekerheden liggen daaronder?). In onderstaande tabel staan de opslagen die, afhankelijk van de rating en de geboden zekerheden berekend moet worden.

Opslagen voor leningen in basispunten			
Ratingcategorie:	Zekerheidsstelling:		
	Hoog	Normaal	Laag
Zeer goed (AAA-A)	60	75	100
Goed (BBB)	75	100	220
Bevredigend (BB)	100	220	400
Zwak (B)	220	400	650
Slecht/ Financiële moeilijkheden (CCC en lager)	400	650	1000

Normaalgesproken worden 100 basispunten aan het basispercentage toegevoegd. Dit geldt voor leningen aan ondernemingen met een bevredigende rating en hoge zakelijke zekerheden en leningen aan ondernemingen met een goede rating en normale zakelijke zekerheden. Grofweg betekent dit voor MKB-bedrijven die in een normale ratingcategorie zitten (zoals BBB), dat ze bij een normale lening, inclusief normale zekerheden, met een basispercentage van $-0,35\% + 100 \text{ basispunten} = 0,65\%$ rente moeten betalen. Dit is dus uit staatssteunoptiek de marktconforme rente. En dit lijkt in de werkelijke markt wellicht wat laag, toch is dit wel de rechtmatige rekenmethode uit staatssteunoptiek. Voor achtergestelde leningen gelden aanvullende voorwaarden.

Met deze methode kan een overheid of bijvoorbeeld een publiek gefinancierd fonds leningen verstrekken die uit staatssteunoptiek kwalificeren als "**geen staatssteun, want marktconform**".

³ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Bijlage 2 Versterking van de Maatschappelijk Route

Inleiding

Naast de individuele route om particulieren individueel over te halen om hun woning te verduurzamen en de contingentenroute is een derde route nodig om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te versnellen. De derde route wordt ook wel *maatschappelijke route* of *samenlevingsroute* genoemd. Die route heeft een groeiend draagvlak in de samenleving. Als burgers zelf de regie voeren op hun warmtevoorziening voelen zij een grote verantwoordelijkheid hiervoor en leidt dit tot een groter en sneller te realiseren draagvlak. Ook uit de evaluatie van de Proeftuinen Aardgasvrije wijken blijkt dit. Nu de nieuwe regering heeft besloten om het programma aardgasvrije wijken (PAW) door te ontwikkelen, pleiten wij ervoor dat deze route in het nieuwe programma een stevige plek krijgt. Daarmee wordt verzekerd dat deze route de nodige financiële en beleidsmatige ondersteuning krijgt vanuit het rijk. De Coalitie Coöperatieve Warmte is daarin een partner van de overheid.

1

De scope van de samenlevingsroute voor de Coalitie Coöperatieve Warmte

Energie Samen, Alliander, Klimaatverbond Nederland en Rabobank bundelen hun krachten om coöperatieve collectieve warmte in Nederland mogelijk te maken. De gezamenlijke stip op de horizon zijn tenminste 1.000 aardgasvrije buurten die gebruik maken van een schaalbare, modulaire en toekomstbestendige collectieve warmteoplossing waar de buurt eigenaar van is. De wijkaanpak, één van de speerpunten in het Klimaatakkoord voor de gebouwde omgeving, krijgt daarmee een concreet toekomstperspectief. En wel voor een belangrijk deel van wijken waarvoor een centrale en grootschalige warmteoplossing (voorlopig) niet beschikbaar is maar waarvoor een kleinschaliger en collectieve warmteoplossing wel mogelijk is en een grotere maatschappelijke waarde heeft dan individuele oplossingen.

Het scheppen van randvoorwaarden voor de samenlevingsroute

Momenteel ervaren bewonerscollectieven nog veel drempels om collectieve warmte te realiseren, die te maken hebben met toegang tot kennis, professionele ondersteuning, het speelveld en geld. Ook gemeentes missen de middelen en kennis om dit soort collectieve warmte initiatieven goed te ondersteunen en een plek te geven in hun transitievisie Warmte.

De Coalitie Coöperatieve Warmte gaat de drempels verlagen door de krachten te bundelen voor de realisatie van proeflocaties en het oprichten van een ondersteuningsstructuur voor lokale initiatieven. Dat doet zij door in te zetten op de ontwikkeling van een drietal instituties en een gezamenlijke campagne om de maatschappelijke route wettelijk te erkennen.

De drie te ontwikkelen instituties zijn (a) een academie die bewonerscollectieven en gemeentes toegang biedt tot relevante kennis, (b) een coöperatieve dienstenorganisatie, die bewonerscollectieven professioneel ondersteunt bij het ontwikkelen, bouwen en exploiteren van een coöperatieve warmtevoorziening en (c) een investeringsvehikel dat toegang biedt tot financiering van de verschillende fasen van ontwikkeling van de warmtevoorziening.

Ondersteuning (Beleidsmatig en financieel) samenlevingsroute

De Coalitie Coöperatieve Warmte werkt graag met de rijksoverheid samen om de randvoorwaarden voor de samenlevingsroute verder te versterken en put daarbij inspiratie uit de kracht en het succes van het coöperatieve model in Denemarken en de beleidskaders die daarvoor zijn ingericht.

a) Academie: Kennisontwikkeling en kennisoverdracht (zie bijlage 1)

Er is door bewonersinitiatieven en gemeentes -via onder andere de Proeftuinen Aardgasvrije Wijken- al veel kennis vergaard en de bereidheid om kennis te delen is groot, om de samenlevingsroute tot een succes te maken. Er zijn de komende jaren nog flinke innovatiebudgetten nodig om kennis op te bouwen. Naast de al bestaande instrumenten als DEI en MOOI, is een specifiek subsidieprogramma nodig (vergelijkbaar met de Energiesprong) voor kennisontwikkeling, kennisdeling en een standaardisatietraject voor de samenlevingsroute.

b) Coöperatieve dienstenorganisatie (zie bijlage 2.2)

Behalve toegang tot kennis hebben bewonerscollectieven ook behoefte aan concrete professionele ondersteuning bij het ontwikkelen, bouwen en exploiteren van coöperatieve warmtenetten. Die ondersteuning is nodig in 4 werkstromen die een aantal ontwikkelstappen doorlopen. Hiervoor is een 12 stappen model ontwikkeld. De werkstromen zijn:

1. Bewonersparticipatie en communicatie
2. Techniek en business case
3. Partners en overheid
4. Organisatieontwikkeling en financiering

De dienstenorganisatie kan snel effectief worden als het de vorm krijgt in een coöperatief organisatiemodel waarbij de ondersteuning wordt geboden in een gelaagde structuur (landelijk, regionaal, lokaal) door een shared servicemodel op basis van gezamenlijk ontwikkelde standaarden. Binnen Energie Samen wordt met de koplopers zo'n coöperatief shared servicemodel uitgewerkt zodat coöperatieve warmtebedrijven een warmteleveringsvergunning kunnen verkrijgen. Om dat op te zetten zijn innovatiebudgetten nodig.

c) Financieringsobstakels coöperatieve warmte (zie bijlage 3)

Bij de ontwikkeling van coöperatieve warmtenetten bestaan nog een aantal belangrijke financieringsobstakels, die de realisatie van warmtenetten in eigendom van bewoners vertragen.

1. Plankosten voor de ontwikkeling van warmteprojecten
2. Onrendabele top investeringen in warmtenet
3. Maximale looptijd van leningen commerciële banken is te beperkt
4. Cashflowrisico na realisatie: volloprisico
5. Maximumprijzen op basis van het 'Niet Meer Dan Anders' principe (aardgasreferentie versus werkelijke kosten)
6. Waarborgen van risico's tijdens de exploitatie: Waarborgfonds voor force majeure

Er is ontwikkelgeld nodig om deze route uit te werken, en concrete warmteprojecten te realiseren en exploiteren. Dat ontwikkelgeld is enerzijds 'leergeld' en anderzijds (nog) nodig voor de onrendabele top die warmteprojecten hebben, als gevolg van het volloprisico en de geldende aardgasreferentie in de warmtetarieven, en tenslotte zijn middelen nodig om risico's op te vangen in de exploitatiefase.

d) Wettelijke erkenning van de samenlevingsroute in de Warmtewet (zie bijlage 4)

Energiegemeenschappen van burgers zijn in Europese richtlijnen gedefinieerd (Renewable Energy Directive) maar hebben nog geen plek gekregen in de Wet Collectieve Warmtevoorziening om te borgen dat energiegemeenschappen zich kunnen ontwikkelen tot warmtebedrijf in hun eigen gebied.

De Coalitie Coöperatieve Warmte heeft op elk van deze vier onderwerpen een aantal denkrichtingen en concrete voorstellen uitgewerkt die we in een gesprek willen inbrengen.

Bijlage 2.1 Academie Coalitie coöperatieve warmte

Bijlage 2.2 Coöperatieve dienstenorganisatie

Bijlage 2.3 Financieringsobstakels coöperatieve warmte

Bijlage 3 Concept begroting pilot Ontwikkelfonds Coöperatieve Warmte

Enmalig kosten implementatie	Activiteiten	Uren	Onkosten in €	Kosten in €	Toelichting onkosten
Vorbereiding	Planvorming en afstemming partners Staatssteunanalyse Analyse huidige PAW projecten (koplopers)	352	30.000	60.200	Nadere analyse van de huidige
Beoordeling aanvragen implementeren	Aanpassen en ontwikkelen van instrumenten op basis van fondsdocumentatie <ul style="list-style-type: none"> - Aanvraagformulieren - Instructies voor aanvragers en beoordelaars en inwerken - Ontwikkelen standaard rekenmodule business case t.b.v. beoordeling en benchmarking - Rapportagesystematiek 	500	80.000	135.000	Systemen aanpassen (rekenmodule voor businesscase, systeemaanpassing)
Monitoren en ondersteunen voortgang	Kennis en tooling ontwikkelen (waaronder plan van aanpak; risicoanalyse, etc) Projecten monitoren en ondersteunen Rapportage opvragen verwerken	600	50.000	116.000	Beheer projectcentrale voor monitoring warmteprojecten Beheer en onderhoud systemen (fondsbeheer en instrumenten voor aanvragers)
Communicatie	Communicatie en voorlichting Voorlichtingsmateriaal ontwikkelen Adviseren instrumenten m.b.t. toegankelijkheid (helder, leesbaar, duidelijk).	500	65.000	109.000	Bijeenkomsten, website inrichten, communicatie in de regio's opzetten Voorlichtingsmateriaal, website,
Financiën en rapportage	Afstemmen van de financiële administratie en rapportagebehoefte t.b.v. evaluatie en rapportageverplichtingen met subsidiegever <ul style="list-style-type: none"> - Rapportage m.b.t. resultaten projecten - Impactanalyse - Rapportage m.b.t. fondsmanagement en fondsbeheer 	200	40.000	62.000	Aanpassing rapportagetooling
Totale eenmalige kosten		2.152	265.000	482.200	

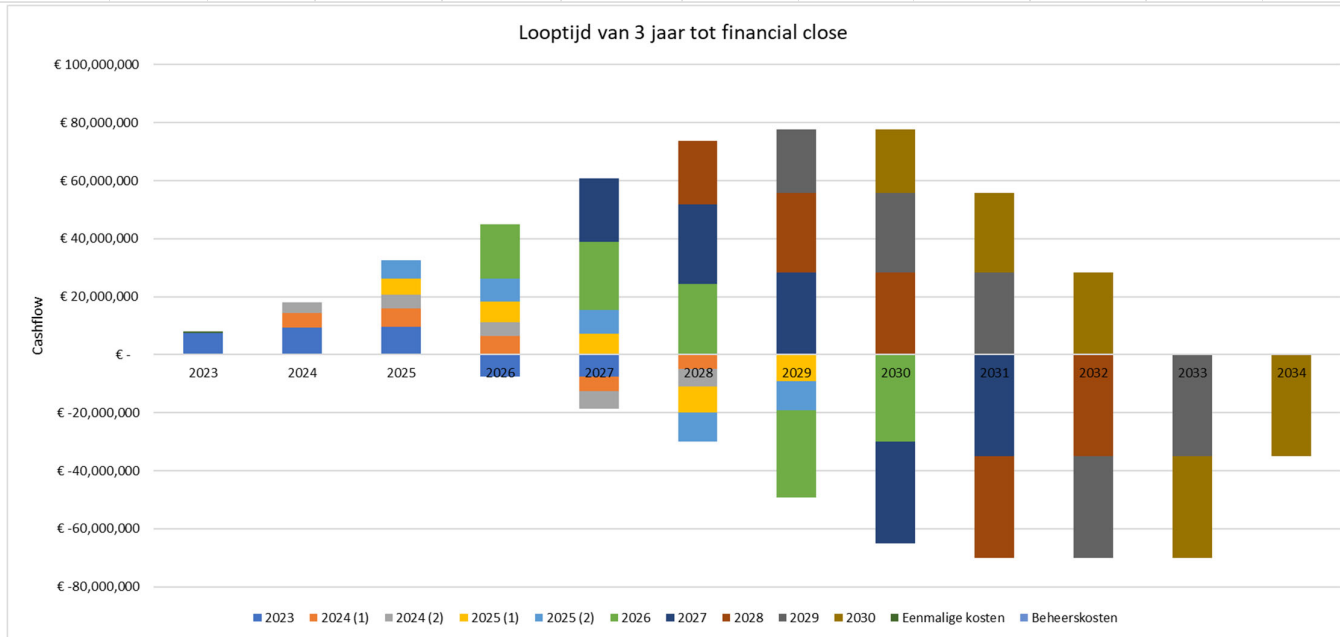
Jaarlijkse kosten	Resultaten voor openstelling	Uren	Onkosten in €	Kosten in €	
Ondersteunen aanvragers bij leningaanvraag	Ondersteunen bij indienen aanvraag	600	50.000	116.000	Beheer en onderhoud systemen en instrumenten bij indienen aanvraag (fondsbeheertool, sjablonen, instructies en opmaak)
	- bijhouden tooling ter ondersteuning				
Beoordelen aanvragen	Bijwerken van instrumenten op basis van fondsdocumentatie	700	100.000	177.000	Beheer en onderhoud systemen (fondsbeheer; rekenmodel; risicoanalyse, etc)
	- Aanvraagformulieren				
	- Instructies voor aanvragers en afstemming met beoordelaars				
	- Rapportagesystematiek				
Beheer tooling, bijv. rekenmodel business case t.b.v. beoordeling en benchmarking					
Monitoren voortgang	Projecten monitoren en ondersteunen	1000	75.000	185.000	Beheer systemen en hulpmiddelen voor monitoring warmteprojecten; CoP projectleiders
	Ondersteunen aanvragen				
	Rapportage opvragen verwerken				
Communicatie	Kennisdeling n.a.v. rapportage en ervaringen projecten	1.000	60.000	170.000	Beheer en onderhoud systemen en ontwikkelen materialen (kennisdeling) Materialen bijwerken; communicatie in de regio's m.b.t. resultaten t.b.v. opschaling
	Communicatie en voorlichting				
	Voorlichtingsmateriaal beheren				
Financiën en rapportage	Uitvoering de financiële administratie en rapportageverplichting t.b.v. evaluatie en rapportageverplichtingen met subsidiegever	800		88.000	
	- Rapportage prestaties subsidieaanvragen				
	- Rapportage effect prestaties				
Subtotaal Fondsmanagement		4.100	285.000	736.000	
Kosten Nationaal Groenfonds	Conform huidige afspraken huidige Ontwikkelfonds (0,67% van fondsmiddelen).			333.333	
Totaal jaarlijkse kosten				1.069.333	

Bijlage 4 Business model met cashflowprognose ontwikkelfonds warmte

Warmtefonds buca			
Gemiddelde looptijd tot financial close	3	6	jaar
Gemiddelde jaarlijkse fasering uitbetaling	25%	15%	jaar 1
	35%	15%	jaar 2
	40%	15%	jaar 3
	-	15%	jaar 4
	-	15%	jaar 5
	-	25%	jaar 6
Gemiddelde voorbereidingskosten	€ 1,000,000	€ 1,000,000	Project 1 t/m 50
	€ 750,000	€ 750,000	Project 51 t/m 80
	€ 500,000	€ 500,000	Project 81 tot 1000
Terugbetalingsperiode	2	2	jaar
Terugbetaling verdeling per jaar	50%	50%	
Risico-opslag	10%	10%	Project 51 t/m 1000 (deels revolving)
Slagingskans per jaar	90%	95%	Project 1 t/m 1000
Slagingskans na 3 jaar	50%	50%	Project 1 t/m 50
	73%	74%	Project 51 t/m 1000
Enmalige kosten opzet	€ 500,000	€ 500,000	
Beheerskosten	2%	2%	
Ondergrens beheerskosten	€ 482,200	€ 482,200	
Bovengrens beheerskosten	€ 1,500,000	€ 1,500,000	
Aantal projecten gestart in jaar (totaal is 1000)	30	30	2023
	20	20	2024 (1) De eerste 20 warmteprojecten in 2024 behoren tot het totaal van eerste 50 warmteprojecten gefinancierd uit het fonds
	20	20	2024 (2) De tweede 20 warmteprojecten van 2024 behoren tot project 51 t/m 80
	30	30	2025 (1) De eerste 30 warmteprojecten gestart in 2025 behoren tot project 51 t/m 80
	50	50	2025 (2) De overige 50 warmteprojecten gestart in 2025 behoren tot project 81 t/m 1000
	150	150	2026
	175	175	2027
	175	175	2028
	175	175	2029
	175	175	2030

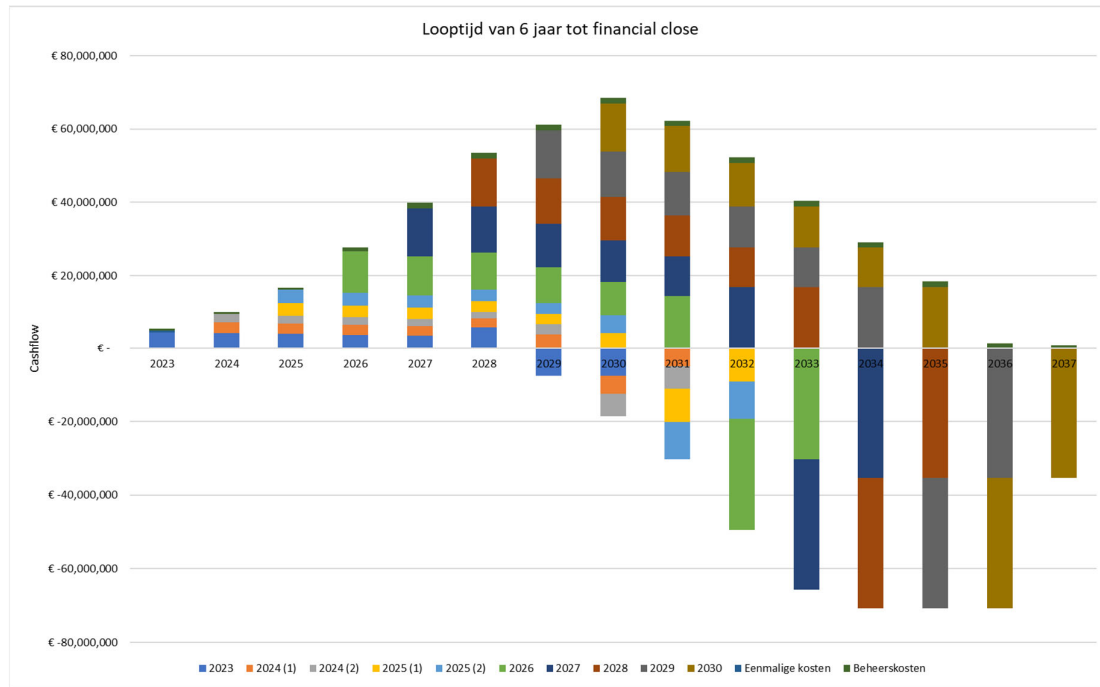
Figuur 2: parameters businesscase voor doorlooptijden ontwikkelfase van 3 en 6 jaar (excelweergave)

		Doorlooptijd ontwikkelfase (3 jaar) + terugbetalingsperiode (2 jaar)													
Startjaar project		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Projectcategorie	
	2023	€ 7,500,000	€ 9,450,000	€ 9,720,000	€ -7,500,000	€ -7,500,000									Pilotperiode:
	2024 (1)	€ 5,000,000	€ 6,300,000	€ 6,480,000	€ -5,000,000	€ -5,000,000									Project 1 t/m 50
	2024 (2)	€ 3,750,000	€ 4,725,000	€ 4,860,000	€ -6,014,250	€ -6,014,250									Project 51 t/m 80
	2025 (1)		€ 5,625,000	€ 7,087,500	€ 7,290,000	€ -9,021,375	€ -9,021,375								
	2025 (2)		€ 6,250,000	€ 7,875,000	€ 8,100,000	€ -10,023,750	€ -10,023,750								
	2026			€ 18,750,000	€ 23,625,000	€ 24,300,000	€ -30,071,250	€ -30,071,250							
	2027				€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125						
	2028					€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125					
	2029						€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125				
	2030							€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125			
	2031								€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125		
	2032									€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125	
2033										€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125	
2034											€ 21,875,000	€ 27,562,500	€ 28,350,000	€ -35,083,125	€ -35,083,125
Eenmalige kosten	€ 500,000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -		
Beheerskosten	€ 482,200	€ 514,000	€ 1,166,400	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,238,225		
Totale uitzetting	€ 8,482,200	€ 18,714,000	€ 33,786,400	€ 39,052,500	€ 43,875,750	€ 45,178,125	€ 30,171,125	€ 14,133,125	€ -12,753,750	€ -40,316,250	€ -68,666,250	€ -33,844,900			
Cumulatief	€ 8,482,200	€ 27,196,200	€ 60,982,600	€ 100,035,100	€ 143,910,850	€ 189,088,975	€ 219,260,100	€ 233,393,225	€ 220,639,475	€ 180,323,225	€ 111,656,975	€ 77,812,075			



Figuur 3: tabel- en diagramweergave van de cashflow in geval van een doorlooptijd ontwikkelfase van 3 jaar (excelweergave)

		Doorlooptijd ontwikkelfase (6 jaar) + terugbetalingsperiode (2 jaar)															Projectcategorie
Startjaar project		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	
	2023	€ 4,500,000	€ 4,275,000	€ 4,061,250	€ 3,858,188	€ 3,665,278	€ 5,803,357	€ -7,500,000	€ -7,500,000								Project 1 t/m 50
	2024 (1)	€ 3,000,000	€ 2,850,000	€ 2,707,500	€ 2,572,125	€ 2,443,519	€ 3,868,905	€ -5,000,000	€ -5,000,000								(pilotperiode)
	2024 (2)	€ 2,250,000	€ 2,137,500	€ 2,030,625	€ 1,929,094	€ 1,832,639	€ 2,901,679	€ -6,064,508	€ -6,064,508								Project 51 t/m 80
	2025 (1)	€ 3,375,000	€ 3,206,250	€ 3,045,938	€ 2,893,641	€ 2,748,959	€ 4,352,518	€ -9,096,762	€ -9,096,762								
	2025 (2)	€ 3,750,000	€ 3,562,500	€ 3,384,375	€ 3,215,156	€ 3,054,398	€ 4,836,131	€ -10,107,513	€ -10,107,513								
	2026		€ 11,250,000	€ 10,687,500	€ 10,153,125	€ 9,645,469	€ 9,163,195	€ 14,508,393	€ -30,322,540	€ -30,322,540							
	2027			€ 13,125,000	€ 12,468,750	€ 11,845,313	€ 11,253,047	€ 10,690,395	€ 16,926,458	€ -35,376,297	€ -35,376,297						
	2028				€ 13,125,000	€ 12,468,750	€ 11,845,313	€ 11,253,047	€ 10,690,395	€ 16,926,458	€ -35,376,297	€ -35,376,297					
	2029					€ 13,125,000	€ 12,468,750	€ 11,845,313	€ 11,253,047	€ 10,690,395	€ 16,926,458	€ -35,376,297	€ -35,376,297				
	2030						€ 13,125,000	€ 12,468,750	€ 11,845,313	€ 11,253,047	€ 10,690,395	€ 16,926,458	€ -35,376,297	€ -35,376,297			
	Eenmalige kosten	€ 500,000	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
	Beheerskosten	€ 482,200	€ 482,200	€ 603,975	€ 1,136,276	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 1,500,000	€ 991,241	
	Totale uitzetting	€ 5,482,200	€ 10,007,200	€ 16,777,725	€ 27,751,339	€ 38,409,309	€ 51,935,187	€ 52,158,471	€ 48,479,445	€ 30,497,113	€ 1,188,396	€ -26,828,938	€ -43,135,742	€ -53,826,136	€ -70,752,594	€ -35,376,297	
	Cumulatief	€ 5,482,200	€ 15,489,400	€ 32,267,125	€ 60,018,464	€ 98,427,773	€ 150,362,960	€ 202,521,431	€ 251,000,877	€ 281,497,989	€ 282,686,385	€ 255,857,447	€ 212,721,705	€ 158,895,568	€ 88,142,974	€ 52,766,677	



Figuur 4: tabel- en diagramweergave van de cashflow in geval van een doorlooptijd ontwikkelfase van 6 jaar (excelweergave)

Toelichting op businesscase

Warmteprojecten worden gestart in de jaren 2023 t/m 2030, waarbij een doorlooptijd van 3 jaar wordt verondersteld. Het aantal startende warmteprojecten per jaar staat aangegeven in de parameterlijst bovenaan. Er wordt onderscheid gemaakt in 3 categorieën:

1) De eerste 50 warmteprojecten

Deze categorie wordt de pilotperiode genoemd. Er wordt voorzien dat de eerste 50 projecten, door het gebrek aan beschikbare kennis en ervaring, gemiddelde voorbereidingskosten van 1 miljoen euro hebben. De slagingskans van jaar 1 en jaar 2 is 90%. 10% van de projecten in beide jaren ontvangen en 'no-go' van het fondsmanagement vanwege een negatieve beoordeling door het fondsmanagement om in aanmerking te komen voor een volgende uitbetaling. Na het derde jaar zal naar schatting zelfs 50% van de warmteprojecten tot financial close komen en beginnen met realisatie van het warmtesysteem. Deze succesvolle projecten betalen de lening terug, gelijk verspreid over 2 jaar.

2) Project 51 t/m 80

In de volgende 30 warmteprojecten, gestart in 2024 en 2025, wordt, door de opgedane kennis en ervaring, de voorbereidingskosten geschat op 750.000 euro. De slagingskans is hier elk jaar 90%, en na 3 jaar logischerwijs circa dus 73%. Vanwege de opgedane kennis en ervaring kan het bedrag door de succesvolle projecten worden terugbetaald. Hier wordt een risico-opslag van 10% geschat.

3) Project 80 t/m 1000

In de resterende 920 warmteprojecten geldt hetzelfde als in de vorige categorie. Alleen wordt hier een verdere daling van de gemiddelde voorbereidingskosten geschat tot 500.000 euro.

De jaarlijkse uitbetaling zal gefaseerd plaatsvinden. Voor nu is de fasering per jaar verondersteld. Door de toenemende complexiteit van elk project, zal de benodigde financiering per jaar toenemen. Uitgegaan is van een fasering van 25% van de voorbereidingskosten in jaar 1, 35% in jaar 2 en 40% in jaar 3. In alle projecten is een terugbetaling na financial close in 2 jaar verondersteld. Het risico-opslag is geschat op 10%, maar zal na de eerste 50 projecten op basis van de opgedane kennis en ervaring bepaald worden.

Verder wordt de eenmalige opzetkosten geschat op 500.000 euro in 2023 en zijn de beheerskosten 2%, met een minimum van 500.000 euro en een maximum van 1.500.000 euro per jaar.

Een aantal parameters zullen in een later stadium, of na verder onderzoek, nader bepaald moeten worden. De in deze sheet genoemde waarden zijn een eerste schatting.

De diagram toont een gestapelde grafiek van de uitgaande voorbereidingskosten en terugbetalingen per jaar, met categorieën per projectstartjaar. Na 2030 zal een constante hoeveelheid financieringsaanvragen blijven binnenkomen bij het fondsmanagement en zal de fondscapaciteit op het maximale punt blijven hangen dat nu in de grafiek te zien is.

Naast het scenario van een doorlooptijd van 3 jaar is een doorlooptijd van 6 jaar berekend. De scenario's verschillen op uitkeringsfasering en jaarlijkse slagingskans. De eerste vijf jaar ontvangt het initiatief jaarlijks 15% van de volledige voorbereidingskosten en in jaar 6 de overige 25%. De jaarlijkse slagingskans is 95% en resulteert in een vergelijkbare slagingskans van het halen van financial close met projecten uit het scenario van 3 jaar doorlooptijd.